



**MODEL WSPÓŁPRACY
MIASTA WROCŁAW
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI
W OKRESIE 2004-2024**

W KIERUNKU EUROPEIZACJI STANDARDÓW WSPÓŁZARZĄDZANIA

**Model współpracy miasta Wrocław
z organizacjami pozarządowymi w okresie
2004 - 2024.**

W kierunku europeizacji standardów współzarządzania publicznego

Raport z badań

**MODEL WSPÓŁPRACY
MIASTA WROCŁAW
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI
W OKRESIE 2004-2024**

W KIERUNKU EUROPEIZACJI STANDARDÓW WSPÓŁZARZĄDZANIA



Uniwersytet
Wrocławski



UCZELNIA
BADAWCZA
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

arQus
European University Alliance



Wersja elektroniczna
dostępna na stronie
internetowej wydawcy

Badania zostały przeprowadzone w okresie lipiec- wrzesień 2024
w ramach projektu sfinansowanego ze środków
Konkursu Wsparcia Współpracy z Otoczeniem Społeczno-Gospodarczym
Uniwersytetu Wrocławskiego (ogłoszonego Zarządzeniem Nr 51/2024
Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 13 marca 2024)

Wydawca:

ARCHAEOGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph
Diana Łukomiak

email: wydawnictwo@archaeograph.pl;
Facebook: <https://www.facebook.com/archaeograph/>

ZESPÓŁ AUTORSKI

Koncepcja, opracowanie, koordynacja prac i nadzór merytoryczny:

Prof. dr hab. Aldona Wiktorska-Święcka

Współpraca:

dr hab. Piotr Grabowiec, dr Marcin Adamczyk,
mgr Grzegorz Tymoszyk, mgr Michał Szkrawan, Natalia Zdziarska

Projekt okładki:

Mateusz Święcki

Skład, korekta i przygotowanie do druku:

Karol Łukomiak

**Dziękujemy wszystkim Respondentkom i Respondentom,
którzy uczestniczyli w naszych badaniach.**

Bez ich opinii ten raport nie mógłby powstać.

**Dla naszej wrocławskiej wspólnoty samorządowej
i dla Wrocławia**

ISBN: 978-83-68410-06-8

© by University of Wrocław & ArchaeGraph

Wrocław 2025

Spis treści

Wprowadzenie	7
W kierunku europeizacji standardów współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi: kilka uwag porządkujących	11
Założenia metodologiczne badań modelu współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław	17
<i>Multilevel Governance:</i> analiza otoczenia instytucjonalnego. <i>Politics</i>	23
<i>Participatory Governance:</i> analiza potrzeb i oczekiwań. <i>Policy</i>	45
<i>Good Governance:</i> analiza wartości w kontekście marzeń o idealnym modelu współpracy. <i>Polity</i>	61
Rekomendacje	91
Zamiast podsumowania	109
Bibliografia	117

Wprowadzenie

Ten raport jest efektem podjętych przez nas badań prowadzonych jako element projektu: „Diagnoza wrocławskich NGO”. Realizowaliśmy go w partnerstwie: Instytut Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego i Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych Umbrella z Wrocławia w okresie 2024 – 2025. Projekt sfinansowany został ze środków „Konkursu Wsparcia Współpracy z Otoczeniem Społeczno-Gospodarczym Uniwersytetu Wrocławskiego”.

Podjęcie wspólnych działań projektowych wypełniło istotną lukę na lokalnej scenie, jaką zdiagnozowaliśmy w czasie ich wdrażania. *Ad-hoc* stworzyliśmy zatem roboczą formułą o charakterze *Think- i Do-Tanku*, czyli takiej instytucji, która łączy zarówno zasoby eksperckie i potencjał uruchamiający mechanizmy merytokracji, jak i zasoby wdrożeniowe, dzięki którym wygenerowana przez nas wiedza może mieć szansę przełożenia na praktykę zarządzania rozwojem Wrocławia.

Jednym z kluczowych elementów naszego projektu, uwzględniającego badania podstawowe z zacięciem wdrożeniowo-innowacyjnym, było zweryfikowanie hipotez dotyczących wpływu europejskich standardów współzarządzania na model współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław po 2004 roku. Poszukiwaliśmy odpowiedzi na kluczowe pytania o wpływ standardów wynikających z zapisów *Białej Księgi Europejskiego Współzarządzania* z 2001 roku (*European Governance*, 2001) na infrastrukturę lokalnej współpracy międzysektorowej oraz o to, w jaki jest ona postrzegana i oceniana.

Dlaczego zrozumienie powyższych kwestii jest istotne?

Ambicja badawcza zespołu projektowego ma swoją pragmatykę.

Po pierwsze: nawiązuje do refleksji zawartych w opracowaniach dotyczących kondycji i poziomu zarządzania publicznego w Polsce. Wyniki prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej badań wskazują na jedną z niższych pozycji naszego kraju wśród pozostałych państw członkowskich UE w zakresie jakości zarządzania publicznego (*9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 2024). Przekłada się to na niską jakość usług publicznych i niski poziom innowacyjności,

co w konsekwencji skutkuje mniejszą konkurencyjnością i mniej atrakcyjnym rynkiem pracy (*European Innovation Scoreboard*, 2024).

Po drugie, Dolny Śląsk jest jednym z najniżej ocenianych w zakresie jakości zarządzania rozwojem regionalnym wśród polskich regionów, jak i pozostałych regionów w Unii Europejskiej (https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/2012_02_governance.pdf).

Po trzecie, badania dotyczące jakości życia, w tym na poziomie miejskim, pokazują odległe pozycje polskich miast na tle innych ośrodków miejskich w Unii Europejskiej (<https://www.mercer.com/insights/total-rewards/talent-mobility-insights/quality-of-living-city-ranking/>, nomber.com/quality-of-life/region_rankings_current.jsp?region=150).

Dodatkowo – po czwarte – na forum Unii Europejskiej silnie zakorzenione są nowe trendy w zarządzaniu publicznym, które w polskiej rzeczywistości nadal są słabo rozpoznane i nie przekładają się na nurt główny praktyki zarządczej w polskiej administracji (*9th Report.*, 2024).

Jest jeszcze jeden – piąty – powód, dla którego refleksja nad modelem współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław nabiera szczególnego znaczenia. Powód ten – celowo – opisaliśmy w ostatniej części raportu „Zamiast podsumowania”. Zachęcamy do zapoznania się z nim po zakończeniu lektury poszczególnych części analizy.

Sposób, w jaki miasta współpracują z lokalnymi organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji polityk publicznych jest jedną z kluczowych zmienionych w ocenie efektywności zarządzania oraz istotną determinantę w osiąganiu celów rozwojowych (*The Local Governance Performance Index*, 2022). Takie rozumienie roli współpracy badanych przez nas sektorów obecne jest również w aktualnie wdrażanej polityce spójności Unii Europejskiej (*9h Report* ..., 2024). Współczesna polityka rozwojowa wymusiła integrację narzędzi zarządzania, w tym w zakresie strategicznego partnerstwa lokalnego, które uwzględnia partnerstwo administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Oznacza to zwiększenie znaczenia wrocławskiego modelu współpracy. Jego niewłaściwie zaprogramowanie może okazać się jednym z hamulców rozwojowych Wrocławia, natomiast jego optymalnie określony kształt i optymalne przełożenie na praktykę – jednym z kluczowych składowych przewag konkurencyjnych miasta.

Przedłożony raport nie ma charakteru wartościującego, a jego intencją nie jest ocena, czy wrocławski model współpracy organizacji pozarządowych z administracją samorządową dobrze/źle realizuje europejskie standardy współzarządzania.

Formułując założenia chcieliśmy sprawdzić – będąc dumni z europejskich aspiracji Wrocławia, „Kwiatu Europy” (Davis, 2002) – czy widoczny jest wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na lokalną infrastrukturę współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Jeśli tak, jak silny ten wpływ jest? I na ile infrastruktura współpracy działa sprawniej dzięki uwzględnieniu wspólnych dla Unii Europejskiej zasad. Przedstawione w raporcie ustalenia stanowią tym samym mogą cenną wskazówkę dla podejmowanych w przyszłości decyzji dotyczących kierunków działań na rzecz rozwoju Wrocławia.

Kluczowym elementem projektu – ze względu na jego specyfikę – jest także zaprezentowanie zgromadzonej wiedzy, aby miała ona moc oddziaływania na praktykę instytucjonalną. Dlatego od początku jego realizacji pozostawaliśmy w dialogu z przedstawicielami władz miasta, którzy z otwartością i gotowością do wprowadzania ulepszeń infrastruktury współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi reagowali na nasze ustalenia. Na tej podstawie zakładamy, że przedłożony raport, a szczególnie zawarte w nim wnioski i rekomendacje, okaże się przydatny i pomocny w usprawnianiu oraz praktykowaniu europejskich standardów współzarządzania we Wrocławiu.

Nasz raport staraliśmy się napisać językiem przyjaznym dla każdej osoby, która zechce się z nim zapoznać. Tam, gdzie było to możliwe, unikaliśmy specjalistycznych określeń i bawiliśmy się obrazami, żeby Czytelnik/Czytelniczka mógł/mogła zobaczyć, o co nam chodzi.

Sit back. Relax. Enjoy.

Odbiorcą raportu są te osoby i instytucje, które aktywnie uczestniczą w procesie decyzyjnym bezpośrednio przyczyniając się poprzez swoje decyzje i działania (lub ich brak) do kształtu modelu współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław (liderzy sektora pozarządowego i samorządowego, urzędnicy, radni miejscy, politycy regionalni, krajowi, europejscy). Jego lektura może też być interesująca dla ekspertów oraz przedstawicieli mediów oraz liderów opinii publicznej. Ufamy, że dotrze on do szerszej grupy interesariuszy: aktywnych obywateli i obywaterek. Przedstawicieli i przedstawicielek rad osiedli. Mieszkańców i mieszanek Wrocławia. W ten sposób nasze ustalenia wpłyną na upowszechnianie wiedzy dotyczącej rozwoju lokalnej demokracji. W konsekwencji – o ile zainspirują do jej wykorzystania w praktyce – mogą skutkować poprawą jej jakości.

W kierunku europeizacji standardów współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi: kilka uwag porządkujących

Rok 2004 stanowi cezurę w historii współczesnej Polski: to przełomowy moment włączenia naszego kraju w struktury Unii Europejskiej. Dwadzieścia lat później skutki tego wydarzenia są oczywiste: istotnie wpłynęły na życie Polek i Polaków oraz nie pozostawiły w stanie niezmiennym organizacji, w tym tych działających w sektorze publicznym.

Interesujące nas kwestie związane z konsekwencjami akcesji określiliśmy jednak bardziej szczegółowo, co ma w sposób oczywisty związek z badanym obszarem. Standaryzacja współzarządzania wymuszona procesami europeizacji spowodowała stopniowe wprowadzanie nowych rozwiązań do praktyki zarządzania publicznego. Dotyczy to również nowych narzędzi współzarządzania, które pośrednio i/lub bezpośrednio wpływały i nadal wpływają m.in. na współpracę organizacji pozarządowych z administracją samorządową. Wśród nich wymienić należy m.in. dostęp do informacji publicznej, standardy dostępności, budżety zadaniowe, budżety partycypacyjne, raporty o stanie jednostek samorządu terytorialnego, współtworzenie polityk publicznych.

W ramach badań chcieliśmy zatem sprawdzić, na ile wynikające z europejskich demokratycznych norm standardy współzarządzania publicznego przełożyły się poziom lokalny i zdeterminowały wrocławski model współpracy organizacji pozarządowych z administracją samorządową. Standardy te po raz pierwszy spisane zostały w *Białej Księdze Europejskiego Współzarządzania* z 2001 roku

(*European Governance*, 2001) jako zalecenie dla instytucji unijnych, ale docelowo stały się fundamentem dla zasad zarządzania w Unii Europejskiej i wytycznymi dla państw członkowskich. Dzisiaj traktowane są powszechnie jako pakiet obowiązujących w naszym kręgu kulturowym pakiet europejskich demokratycznych norm determinujących standardy współzarządzania publicznego. Dodatkowo – i to stanowi element pragmatyczny naszego postępowania - aktualnie stanowią obligatoryjny element warunkujący zasady polityki spójności (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1616).

Do europejskich standardów współzarządzania należą: przejrzystość, partycypacja, efektywność, rozliczalność oraz spójność.

Każdy z nich został odpowiednio uzasadniony i oprzyrządowany (**Tab.1**).

Tabela 1. Wartości współzarządzania w podejściu Unii Europejskiej

Kryterium	Charakterystyka kryterium
otwartość (<i>ang. openness</i>)	polega na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.
partycypacja (<i>ang. participation</i>)	szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu oraz ewaluacji). Komisja podkreśliła udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).
efektywność (<i>ang. effectiveness</i>)	dotyczy poprawy potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych; obejmuje dwie dodatkowe zasady: zasadę proporcjonalności (która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny) oraz zasadę subsydiarności (według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują).
rozliczalność (<i>ang. accountability</i>)	oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.
spójność (<i>ang. cohesion</i>)	integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia oraz na rzecz integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (*European Governance*, 2001)

Kluczowym dla zrozumienia istoty przywołanych standardów – bez wchodzenia w pogłębione niuanse wynikające z naukowej debaty – jest przypomnienie, jak europeizację można rozumieć. Europeizacja to proces, w którym zachodzi konstruowanie, przenikanie oraz instytucjonalizowanie formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, stylów, sposobów polityki i wykonywania projektów działań publicznych, które są efektem presji oddórnych (z poziomu Unii Europejskiej ma poziom lokalny), presji oddolnych (z poziomu lokalnego na poziom unijny) i/lub presji horyzontalnych (jako efekt współpracy międzysektorowej na poszczególnych poziomach wieloszczeblowego mechanizmu współzarządzania publicznego) (Wiktorska-Świącka, 2014). Europeizację traktujemy jako sposób eksportowania norm i wartości reprezentowanych przez większość członków wspólnoty europejskiej. Oznacza to, że w wyniku uczestnictwa w Unii Europejskiej lokalne polityki publiczne (*public policy*) stają konsekwencją unijnej agendy politycznej (*politics*), a ta osadzona jest i być powinna w ideowych ramach demokracji i zorientowana na wzmacnianie demokratycznej kultury politycznej (*polity*).

„Europeizacja składa się z procesów konstrukcji, dyfuzji i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów politycznych, stylów, »sposobów załatwiania spraw« oraz wspólnych przekonań i norm, które są definiowane i utrwalane w procesie politycznym Unii Europejskiej, a potem włączane do logiki dyskursu krajowego (narodowego i subnarodowego), struktur politycznych oraz polityk publicznych”.

Bulmer S., Radaelli C., *The Europeanisation of National Policy?*, „Queen's Papers on Europeanisation” 2004.

Na kształtowanie wrocławskiego modelu współpracy oraz jego jakość, modelu, który ocenialiśmy z perspektywy roku 2024, oddziaływały m.in. presje wynikające z konsekwencji procesów transformacji ustrojowej początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, wpływu polityki krajowej, w tym szczególnie w związku z wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz innych aktów prawnych bezpośrednio i/lub pośrednio wpływających na kształt infrastruktury współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego, coraz bardziej globalizująca się rzeczywistość, coraz silniejsza pozycja regionów, coraz słabsze demokracje, coraz silniejsze presje populizmu i naciski o zabarwieniu radykalno-opresyjnym. Na kształtowanie wrocławskiego modelu współpracy oraz jego jakość, modelu, który ocenialiśmy z perspektywy roku 2024, oddziaływały też presje wewnętrzne, lokalne i szereg

współzależnych innych uwarunkowań zachodzących w otoczeniu bliższym i dal-
szym. To one zadecydowały o ostatecznym kształcie infrastruktury współpracy.

Infrastrukturę współpracy rozumieć można jako ogół ukształtowanych na
poziomie lokalnym czynników, które wpływają na funkcjonowanie współpracy
pomiędzy sektorami samorządowym a pozarządowym. Te „lokalne czynniki,
które wpływają na funkcjonowanie współpracy pomiędzy sektorami samorzą-
dowym a pozarządowym” stymulowane są głównie przez działania wrocławskiej
administracji. Zaliczyć do nich należy: instytucje i podmioty działające na rzecz
organizacji pozarządowych, prawo miejscowe, ale również relacje, wzorce postę-
powania, system wartości, norm oraz sposób komunikowania w charakterystyczny
dla miasta Wrocławia. Czynniki te determinują m.in. system funkcjonowania
organizacji pozarządowych, współpracę z miastem, procesy integracji samych or-
ganizacji, a także partnerstwa lokalne. Na potrzeby naszych badań „infrastrukturę
współpracy” nazwaliśmy „modelem”. Jest prościej i przyjemniej.

Ważne dla specyfiki wrocławskiego modelu współpracy organizacji pozarzą-
dowych z administracją samorządową są też kwestie związane ze stabilnością lokal-
nej sceny politycznej. Omawiane dwudziestolecie 2004 – 2024 to okres sprawo-
wania władzy przez osoby reprezentujące jedno środowisko polityczne. W takim
otoczeniu dostrzec należy zarówno elementy wspierające, jak i zagrożenia. Po-
zytywnym aspektem ciągłości władzy jest stworzenie aparatu urzędniczemu
szansy na rozwój i ciągłe doskonalenie zarówno kompetencji osobistych, jak i or-
ganizacyjnych. Warunki minionych dwudziestu lat dawały urzędowi miejskie-
mu Wrocławia potencjalną przestrzeń do stworzenia organizacji uczącej się, czyli
takiej, w której poszukuje się nowych, coraz lepszych sposobów osiągania celów,
w której uczy się na doświadczeniach, a zasadą regulującą procesy zarządzania jest
współpraca. Istotną zaletą stabilizacji władzy w interesującym nas kontekście jest
potencjalna przestrzeń dla doskonalenia badanego modelu współpracy.

Natomiast ograniczeniem, wyzwaniem i zagrożeniem dla organizacji,
w której panuje długotrwały komfort wynikający z braku ryzyka utraty władzy,
są m.in. mała skłonność do wprowadzania zmian, duża odporność na innowa-
cje w zarządzaniu publicznym oraz zamknięcie się na otoczenie i zmiany, jakie
w nim zachodzą.

Czy standardy wynikające z zapisów *Białej Księgi Europejskiego Współzarzą-
dzania z 2001 roku* są dziś elementem modelu współpracy organizacji pozarządo-
wych z Miastem Wrocław?

Warto to sprawdzić, a uzyskane wyniki wraz z wnioskami poddać publicznej debacie, aby wspólnie zastanowić się nad ich przełożeniem na rekomendacje dla możliwych działań w przyszłości. O ile zostaną one wykorzystane w praktyce, mogą istotnie przyczynić się do doskonalenia współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym a samorządowym. A to przyczyni się do rozwoju naszego miasta.

Pro publico bono et Vratislavia.

Założenia metodologiczne badań modelu współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław

Głównym celem naszych badań było wyjaśnienie i zrozumienie istoty modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi.

W szczególny sposób chcieliśmy pogłębić wiedzę dotyczącą stopnia, w jakim zakorzeniły się w nim (lub nie zakorzeniły) unijne standardy współzarządzania i na ile obowiązujące praktyki i rozwiązania wpisują się w aktualne wytyczne Unii Europejskiej dotyczące rozwoju lokalnego (miejskiego) i polityk zarządzania na poziomie lokalnym (miejskim).

„W badaniach nad integracją europejską *governance* funkcjonuje w trojakim kontekście. Po pierwsze, stosowane jest jako pojęcie analityczno-opisowe, które zakłada, że decyzje zbiorowe we współczesnych społeczeństwach zapadają jako rezultat współpracy między aktorami publicznymi i prywatnymi, a formalne stanowienie prawa przez państwo traci na znaczeniu. *Governance* jako formuła niehierarchiczna występuje w formie polityki sieciowej lub partycypacyjnej. Po drugie, jako pojęcie normatywne *governance* powszechnie kojarzy się z opisem modelu „dobrego” rządzenia lub zarządzania. Przywoływane są w tym kontekście normy, jak np. demokratyczna odpowiedzialność rządów, praworządność, przejrzystość oraz niezależność polityki i zarządzania od nacisków określonych grup interesów. Ponadto *governance* rozumiane jest jako koncepcja praktyczna i technika rządzenia. Koncentruje się na zarządzaniu współzależnościami, sieciami lub systemami negocjacji. *Governance* oznacza tu zasady, procesy i zachowanie, które wpływają na sposób, w jaki wykonywane są uprawnienia, szczególnie w odniesieniu do otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności i spójności”.

Wiktorska-Święcka A., *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Klimowicz M., Pacześniak A. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*. Wrocław 2014.

Unijne standardy współzarządzania respektują trzy kluczowe zasady: *współzarządzania wielopoziomowego, partycypacyjnego i dobrego* (*European Governance: Multilevel Governance, Participatory Governance, Good Governance*). Wszystkie wpisują się w ramy systemu politycznego, który funkcjonuje na trzech poziomach: w wymiarach: *polity – politics – policy* (kultura polityczna, agenda polityczna, polityka publiczna).

Biorąc powyższe pod uwagę, cele szczegółowe naszych badań określiliśmy w taki sposób, aby możliwe było:

- zidentyfikowanie warunków w otoczeniu, które wpłynęły na rozwój instytucjonalnych filarów współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem zasady *współzarządzania wielopoziomowego* w obrębie realizowanej przez miasto Wrocław agendy politycznej (*Multilevel Governance - Politics*);
- poddanie analizie potrzeb i oczekiwań w zakresie rozwoju instytucjonalnych filarów współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku z uwzględnieniem zasady *współzarządzania partycypacyjnego* oraz jej respektowania na poziomie polityki publicznej (*Participatory Governance - Policy*);
- skonfrontowanie istniejących rozwiązań w zakresie współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław z wyobrażonymi/wymagowanymi rozwiązaniami, które wynikają z zasady *dobrego współzarządzania* stanowiącej o dominujących cechach lokalnej kultury politycznej (*Good Governance - Policy*).

Osiągnięcie celów szczegółowych było niezbędne do weryfikacji hipotez dotyczących uwzględnienia standardów wynikających z zasad europejskiego współzarządzania we wrocławskim modelu współpracy. Dla aktualnie obowiązującej polityki spójności UE standardy te zostały spisane, wyjaśnione i oprzyrządowane m.in. w wytycznych *Better Regulation: Guidelines and Toolbox* (2021).

Proces badawczy zorganizowaliśmy posługując się metodą systemową. Pozwoliła ona na szczegółowe zapoznanie się z kwestiami, które pomogły nam zrozumieć specyfikę genezy powstawania ram wrocławskiego modelu współpracy oraz ich konsekwencji dla ich aktualnego kształtu. Metoda ta pomogła nam również określić, jak wpływ obecnych ram modelu współpracy może determinować przyszłość jego wdrażania. Dlatego nawiązując do klasycznego Eastonowskiego (1965) ujęcia metody systemowej, zwracaliśmy uwagę na elementy charak-

terytyczne dla: a) „wejścia” do systemu, b) konwersji wewnątrzsystemowych, c) wytworów systemu, d) sprzężenia zwrotnego między „wejściem” a „wyjściem”, e) środków służących utrzymaniu systemu wobec napięć pochodzących z otoczenia albo wywołanych wewnątrz, a także f) granic systemu i g) tego, co z tego systemu wychodzi do otoczenia.

Umożliwiło to nam wychwycenie tych kluczowych cech, które składają się na model współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław, jaki jest efektem jego kształtowania w okresie od momentu przedakcesyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, który trwa aż do dzisiaj.

Na etapie przygotowawczym przeprowadziliśmy analizę aktualnej literatury przedmiotu oraz odpowiednich dokumentów. W sposób szczególnie zapoznaliśmy się z obowiązującymi regulacjami europejskimi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w wąskim zakresie bezpośrednio dotyczącym kształtowania relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a sektorem pozarządowym. Dodatkowo analizie poddaliśmy inne opracowania (teoretyczne i instytucjonalne), które pośrednio dotyczą, determinują i wpływają na weryfikowany obszar badawczy.

Na tej podstawie opracowaliśmy scenariusz pogłębionego wywiadu grupowego. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej zawartymi w wytycznych *Better Regulations Guidelines* (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en), przetestowaliśmy go wcześniej w badaniu pilotażowym. Chcieliśmy mieć pewność, że narzędzie, którym będziemy posługiwać się w badaniach, w optymalnym zakresie zabezpieczy możliwość gromadzenia wiarygodnych dowodów. Konstruując narzędzie badawcze celowo zrezygnowaliśmy z możliwości testowania zestawu proponowanych przez nas opinii na określony temat w formule kafeterijnej. Chcieliśmy pozostawić przestrzeń do otwartych i swobodnych wypowiedzi Respondentów i Respondentek. W badaniu nie zabiegaliśmy bowiem o stwierdzenie statystycznego rozkładu opinii, a o ich pogłębienie. Istotne dla nas była identyfikacja tych elementów, które kojarzyły się osobom badanym z cechami specyficznymi dla europejskiego współzarządzania, obecnych/nieobecnych według nich we wrocławskim modelu współpracy. Chcieliśmy sprawdzić, czy, w jakim zakresie i jak są one według nich zakorzenione (lub nie) w lokalnych praktykach współpracy. Chcieliśmy też wychwycić, a następnie precyzyjnie określić jakość kluczowych składowych, w tym mocne strony, ale też deficyty i dysfunkcje.

Badania fokusowe przeprowadziliśmy w okresie lipiec – wrzesień 2024. Wywiady zgromadziły 31 respondentek i respondentów, których podzieliliśmy

na 2 grupy: Liderów/Liderki – Pionierów oraz Liderów/Liderki – Kreatorów Jutra. Zaprosiliśmy do uczestnictwa w badaniach reprezentatywnych przedstawicieli środowiska pozarządowego oraz samorządowego, tj. osoby z różnym stażem zawodowym, doświadczeniem, z różnym wykształceniem i kompetencjami. Wszystkie związane były bezpośrednio z problematyką badawczą. Uczestnicy i uczestniczki badania (18 kobiet i 13 mężczyzn) byli/były i w dalszym ciągu pozostają aktywnie i aktywne w zakresie kształtowania infrastruktury współpracy. Taka próba badawcza wynikała z uwarunkowań projektowych. Okazała się w pełni wystarczająca, aby uzyskać wiarygodne odpowiedzi na postawione pytania badawcze, a uzyskane odpowiedzi interpretować w kontekście niżej przedstawionych tez. Oto one:

- Formalno-prawne filary współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku uwzględniają zasadę *współzarządzania wielopoziomowego*.
- Formalno-prawne filary współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku uwzględniają zasadę *współzarządzania partycypacyjnego*.
- Formalno-prawne filary współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku uwzględniają zasadę *dobrego współzarządzania partycypacyjnego*.

Łącznie przeprowadziliśmy 7 wywiadów grupowych. Scenariusz badania był tożsamy dla obu grup: Liderów/Liderek – Pionierów oraz Liderów/Liderek – Kreatorów Jutra. Jednak moderatorzy poszczególnych wywiadów inaczej rozkładali akcenty, zwracając uwagę, na te kwestie, które były istotne dla warunków metody systemowej oraz pozwoliły w sposób szczegółowy wychwycić te zmienne, które są specyficzne dla zrozumienia cech modelu w kontekście jego funkcjonowania w przeszłości – teraźniejszości - przyszłości.

Pozwoliło to nam pozyskać dowody dotyczące całego badanego okresu 2004 – 2024, a na tej podstawie komentowanie ustaleń i wyników odnoszących się do poszczególnych poziomów analizy systemu politycznego w wymiarach: *polity – politics – policy* (kultura polityczna, agenda polityczna, polityka publiczna) w konfrontacji z poziomami specyficznymi dla *współzarządzania europejskiego: wielopoziomowego, partycypacyjnego i dobrego*.

„*Governance* pozwala zrozumieć zarówno procesy, jakie występują w wymiarze politycznym, ekonomicznym i społeczno- kulturalnym, jak i dostarcza wiedzy specjalistycznej dotyczącej zmian, które następują w przestrzeni europejskiej na poszczególnych poziomach, w poszczególnych sektorach czy wręcz w odniesieniu do określonych branż czy typów organizacji. Na gruncie studiów europejskich podejście to jest aktualnie stosowane do badania procesów podporządkowanych zjawiskom europeizacji, które zachodzą na poziomie politycznym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. *Governance* oznacza zasady funkcjonowania instytucji, które powinny mieć legitymację społeczną, działać efektywnie i odpowiedzialnie, oraz podkreśla zdolność społeczeństw do tworzenia systemu reprezentacji, instytucji, struktur pośredniczących nastawionych na realizację określonych powyżej celów. Dodatkowo *governance* dotyczy sposobu społecznej koordynacji lub porządku społecznego (Maynz 1998). Podstawą takiego zastosowania pojęcia jest założenie, że współczesny rząd potrzebuje ponadprzeciętnych zasobów wiedzy, które powinny być osadzone w inteligentnych strukturach między hierarchią, rynkiem i sieciami powiązań. *Governance* odnosi się więc nie tylko do relacji między jednostkami, ale też do struktur sprawujących władzę, w tym o charakterze politycznym (Newman 2011)”.

Wiktorska-Świąćka A., *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Klimowicz M., Paczeński A. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*. Wrocław 2014.

Multilevel Governance: **analiza otoczenia instytucjonalnego.** *Politics*

„Tradycyjnie pojmowana rola władzy publicznej na wszystkich poziomach intensywnie ewoluuje od jedyne go decydenta w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych w kierunku współuczestnika w procesach ich wdrażania (Nowa koncepcja polityki regionalnej... 2008: 18). Ponieważ ta współcześnie praktykowana, zorientowana na szerokie współuczestnictwo polityka, ma niewiele wspólnego z klasycznym rozumieniem procesu decyzyjnego jako modelem hierarchicznym, dla jej określenia przyjęto anglojęzyczny termin *Multilevel Governance* (MLG), który na język polski tłumaczy się najczęściej jako „zarządzanie wielopoziomowe”.

Koncepcja MLG została przełożona na wymiar instytucjonalny przez wpisanie w traktat z Maastricht w 1992 r. W kluczowych dokumentach Unii Europejskiej opisywana jest jako system polityczny z instytucjami wzajemnie powiązanymi na wielu poziomach (szczeblach), które mają unikatowe cechy jednej polityki. Połączenie lokalnie podejmowanych decyzji wynika z głębokiego uwikłania polityk krajowych państw członkowskich z politykami na poziomie europejskim. To uwikłanie jest jedną z podstawowych reguł MLG. Uproszczona struktura została sprowadzona do płaszczyzny, jednak w rzeczywistości jest to złożony przestrzenny i dynamiczny system wielowymiarowy o strukturze sieciowej z wieloma, nie zawsze na czas identyfikowalnymi, powiązaniami, na które nakładają się złożone zależności społeczne. Mówiąc o MLG, należy podkreślić dwojakie rozumienie tego pojęcia. W węższym sensie oznacza ono prowadzenie polityki (działanie publiczne) w warunkach zdecentralizowanych państwowych systemów politycznych, poddawanych jednocześnie procesowi ponadnarodowej integracji polityczno-gospodarczej. Oznacza to, że w analizie procesów politycznych zachodzących w tym układzie należy brać pod uwagę działania przynajmniej trzech poziomów władzy publicznej: ponadnarodowego, centralnego (państwowego) oraz samorządowego (regionalnego i lokalnego)”.

Wiktorska-Święcka A., *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Klimowicz M., Paczeński A. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*. Wrocław 2014.

Logika *współzarządzania wielopoziomowego* na szczeblu lokalnym została zabezpieczona w polskim systemie za pomocą licznych aktów prawnych, w tym w znówelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zapisy ustawy m.in. precyzują ramy współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej na rzecz osiągania celów polityki spójności poprzez współtworzenie sposobów jej realizacji wraz z interesariuszami tej polityki. Jednym z interesariuszy polityki rozwoju są samorządy. Współpraca pomiędzy nimi a organizacjami pozarządowymi jest jednym ze sposobów wdrażania zapisów w/w ustawy. W ten sposób zabezpieczenie ich respektowania na poziomie praktyki zarządzania staje się narzędziem wspomagającym rozwój przede wszystkim lokalny, ale też ponadlokalny w Unii Europejskiej.

Badania wrocławskiego modelu współpracy rozpoczęliśmy od weryfikacji warunków, jakie zachodzą w jego otoczeniu instytucjonalnym. W tym punkcie zapytaliśmy Respondentów i Respondentki o to, czy w ciągu minionych dwudziestu lat obserwowali i mogli/mogły obserwować logikę *współzarządzania wielopoziomowego* w praktyce współpracy oraz potwierdzić jej obecność we wrocławskim modelu. Zadając pytania otwarte oczekiwaliśmy, że wśród odpowiedzi pojawią się opinie na temat współoddziaływania rozwiązań funkcjonujących na różnych szczeblach polityki i jego wpływ na kształt modelu współpracy we Wrocławiu. Spodziewaliśmy się, że osoby badane pokażą nam przykłady konkretnych rozwiązań (np. wzajemnie powiązania strategii rozwoju Wrocławia i Dolnego Śląska w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, istniejące kanały przepływów informacji pomiędzy różnymi ciałami konsultacyjno-opiniotwórczymi i doradczymi, jak spotkania rad młodzieży, seniorów). Chcieliśmy mieć pewność, że w otoczeniu instytucjonalnym organizacji znajdują się takie podmioty, które mogą potwierdzić zabezpieczenie zasady *współzarządzania wielopoziomowego* na poziomie praktyki instytucjonalnej we wrocławskim modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Dodatkowo w ten etap badań włączyliśmy elementy klasycznej analizy interesariuszy, aby lepiej zrozumieć relacje i związki pomiędzy głównymi aktorami współpracy oraz ich wpływie na model w kontekście *współzarządzania wielopoziomowego*.

Poprosiliśmy Respondentów / Respondentki o zaznaczenie na tarczy strzeleckiej tych osób, instytucji, przykładów rozwiązań formalnych oraz konkretnych projektów, które pomagają im i pomagały kiedyś w działaniach na rzecz tworzenia/budowania instytucjonalnych filarów współpracy międzysektorowej pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi. Organizacja reprezentowana przez osobę badaną znajdowała się w centrum tarczy (pozycja 10).

Siła oddziaływania podmiotów funkcjonujących w otoczeniu organizacji powinna zostać oceniona w skali od 9 do 1, gdzie 9 oznacza silną i bezpośrednią relację oraz istotne oddziaływanie i kluczowy wpływ na rozwój i funkcjonowanie organizacji, a 1 – relację okazjonalną, raczej pośrednią o mniejszym oddziaływaniu i niewielkim wpływie. Nie sugerowaliśmy, że zależy nam na wskazaniu tylko takich podmiotów, którzy są ważne dla osób badanych w odniesieniu do otoczenia lokalnego. Nie sugerowaliśmy też, że powinni oni takich podmiotów poszukiwać w innych obszarach niż wyłącznie lokalny. Następnie poprosiliśmy o uzasadnienie dokonanego wyboru w zakresie wpływu wskazanych elementów na ich organizację i skomentowanie warunków, w jakich funkcjonują w otoczeniu, w jakim współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi jest realizowana. Uzyskane wyniki prezentujemy niżej (**Tab. 2**).

Tabela 2. Otoczenie wrocławskiego modelu współpracy w odniesieniu do zasady *współzarządzania wielopoziomowego*

Pozycja w tarczy strzeleckiej	Charakterystyka	Poziom lokalny	Poziom regionalny	Poziom krajowy	Poziom europejski	Poziom globalny	Inny wymiar współzarządzania wielopoziomowego
9	sieci ogólnopolskie (SPLOT)		X				
	działania na rzecz integracji sektora (np. OFiP, projekt EURO_NGO)		X				
	z imienia i nazwiska wskazani warszawscy liderzy i eksperci zaangażowani w rozwój sektora pozarządowego		X				
	lokalne instytucje kształcenia liderów pozarządowych (SKiBA)	X					
	organizacje sieciujące NGO (DFOP, RCWiP, UMBRELLA)	X					
	podmioty lokalnej infrastruktury w ramach modelu współpracy (Wrocławska Rada Działalności Pożytku Publicznego, kongres NGO)	X					
	ministerstwa właściwe w związku z profilem działalności organizacji		X				

9	z imienia i nazwiska wskazani Prezydenci Wrocławia Biuro/Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi / Wydział Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia lokalne organizacje udzielające wsparcia specjalistycznego dla NGO (SEKTOR 3) projekty międzynarodowe finansowane ze środków Unii Europejskiej narzędzia współpracy – Program Współpracy Miasta Wrocław z Organizacjami Pozarządowymi z imienia i nazwiska wskazani lokalni liderzy (polityczni i społeczni), ale też Ojcowie-Założyciele Wspólnot Europejskich	X	X				
8	Instytucje krajowe zabezpieczające finansowanie, gdy środki lokalne były niewystarczające lub ich nie było (np. poszczególne ministerstwa, PARP) z imienia i nazwiska wskazani urzędnicy wrocławskiego magistratu grupy branżowe, GDS-y projekty rozwojowe realizowane ze środków Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych inne organizacje pozarządowe (lokalne i z innych państw)				X		X
7	ogólnokrajowe bazy i środowiska wiedzy i współpracy (np. KLON/JAWOR) z imienia i nazwiska wskazani lokalni liderzy (polityczni i społeczni) jednostki organizacyjne i podmioty podległe miastu Wrocław specyficzne dla profilu działalności prowadzonej przez organizacje		X	X			

6	jednostki organizacyjne i podmioty podległe miastu Wrocław specyficzne dla profilu działalności prowadzonej przez organizacje (np. WCRS) organizacje udzielające wsparcia specjalistycznego dla NGO (SEKTOR 3)	X						
5	jednostki organizacyjne i podmioty podległe miastu Wrocław specyficzne dla profilu działalności prowadzonej przez organizacje (np. MCS, miejskie instytucje kultury) Centra Aktywności Lokalnej	X						
4	lokalne uczelnie wyższe, lokalne szkoły, lokalni przedsiębiorcy	X						
3	krajowe środowiska eksperckie (np. Fundacja im. S. Batorego) z imienia i nazwiska wskazani lokalni liderzy (polityczni i społeczni)	X						
2	lokalne uczelnie wyższe, lokalne szkoły, lokalni przedsiębiorcy	X						
1	z imienia i nazwiska wskazani lokalni liderzy (polityczni i społeczni)	X						

Źródło: Opracowanie własne

Kto, jakie osoby, instytucje, podmioty pomagały Państwu w tworzeniu/budowaniu instytucjonalnych filarów współpracy międzysektorowej pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi?

Liderzy/Liderki – Pionierzy:

- **w okresie przed 2004 rokiem:** lokalni liderzy (polityczni i społeczni, pojedynczy urzędnicy magistratu, Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej), organizacje parasolowe i federacje, „dedykowane” komórki i jednostki organizacyjne magistratu oraz podstawowe instytucje podległe samorządowi, osoby z innych organizacji pozarządowych, najczęściej działające w Warszawie, Gdańsku, Gdyni, Sopocie, organizacje działające na rzecz rozwoju sektora pozarządowego (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja im. Batorego)

- **w okresie po 2004 roku:** „dedykowane” komórki i jednostki organizacyjne magistratu oraz podstawowe instytucje podległe samorządowi (MOPS) oraz nowe specjalistyczne instytucje podległe samorządowi (WCRS), nowe struktury dialogowe (Wrocławska Rada Działalności Pożytku Publicznego), inne rady i grupy branżowe, sieci (w tym lokalne i ponadlokalne) związane z realizacją wspólnych projektów, głównie finansowanych ze środków europejskich.

Liderzy/Liderki – Kreatorzy Jutra:

- **w okresie po 2014 roku:** „dedykowane” komórki i jednostki organizacyjne magistratu oraz podstawowe instytucje podległe samorządowi oraz nowe specjalistyczne instytucje podległe samorządowi, głównie branżowa zależność i współpraca wyłącznie w tym obszarze / w tych obszarach pożytku publicznego, która/e wynika/ją ze statutu organizacji
- **aktualnie:** federacje i organizacje parasolowe (w tym głównie Umbrella), inne organizacje pozarządowe (głównie o podobnym profilu), Centra Aktywności Lokalnej, ciała dialogowe (np. grupy branżowe), partnerstwa międzynarodowe, nieformalne sieci współpracy

Pytane o infrastrukturę współpracy w otoczeniu, osoby badane przede wszystkim wskazywały na istotną rolę Biura/Wydziału Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi (po zmianie nazwy: Wydziału Partycypacji Społecznej) Urzędu Miejskiego Wrocławia jako głównego punktu kontaktowego. Uznają wagę tej komórki urzędu w zakresie kształtowania kultury współpracy pomiędzy organizacjami a magistratem. Podkreślają kluczowe znaczenie i rolę w kształtowaniu modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.

Kolejno wskazują na znaczenie „branżowych” struktur formalnych, tj. jednostek organizacyjnych i instytucji podległych lokalnemu samorządowi (np. WCRS, DSS, Wydział Edukacji, Wydział Kultury, MOPS, WCA, ARAW). Następnie wymieniają sieci współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi na rzecz dialogu z magistratem (np. fundacja Umbrella, Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych, stowarzyszenie TRATWA). Nie bez znaczenia są dla nich lokalni liderzy opinii (np. liderzy innych, głównie lokalnych organizacji pozarządowych). Ważne są też wspólne projekty realizowane z innymi organizacjami pozarządowymi lub

innymi podmiotami, np. uczelniami wyższymi lub lokalnymi przedsiębiorcami. Istotne są dla nich również: siła relacji, wzajemne motywowanie się i wspieranie.

Większość opinii dotyczących współpracy z jednostkami miejskimi ma ambiwalentny wydźwięk: z jednej strony uczestnicy i uczestniczki badania doceniają fakt ich istnienia i pozytywnie podkreślają zaangażowanie poszczególnych (często z imienia i nazwiska przywoływanych w trakcie wywiadu) urzędników, ich otwartość, życzliwość, wolę współpracy, ale z drugiej krytycznie odnoszą się do wielu rozwiązań instytucjonalnych i podejmowanych decyzji. Równocześnie ponad połowa badanych trudność w ocenie siły relacji a wpływem na rozwój organizacji. Przy dodatkowym pytaniu o ten aspekt, wskazano na rozczarowujące doświadczenia związane z wcześniejszymi kontaktami z przedstawicielami lokalnego samorządu, które wpłynęły na brak woli do podejmowania dalszej współpracy. Podkreślono, że silne relacje (wysoka pozycja na tarczy, pozycje 7 – 9) nie oznaczają istotnego i kluczowego pozytywnego oddziaływania i wpływu. Pokazano, że to raczej negatywne oddziaływanie i wpływ magistratu na rozwój organizacji stanowił punkt zwrotny i zerwanie współpracy z miastem, zmianę profilu działalności organizacji czy niekiedy jej relokację (tj. zmiana miejsca realizowanych działań i/lub zmiana siedziby).

Dla zrozumienia sposobu oceny postrzegania warunków w otoczeniu, które oddziałują na model współpracy pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi, istotne jest wskazanie, że w opinii badanych osób otoczenie jest przede wszystkim zawężone do wymiaru lokalnego. Zupełnie pominięty przez nich został wymiar regionalny. Szczebel krajowy pojawiał się w jednostkowych sytuacjach wyłącznie w związku z osobistymi doświadczeniami Respondentów/Respondentek i/lub specyfiki reprezentowanych przez nich organizacji. Szczebel europejski został zawężony do perspektywy związanej głównie z uczestnictwem w projektach/programach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, przy czym podkreślić należy, że o tym aspekcie wypowiadały się pojedyncze osoby. Globalny wymiar wieloszczeblowości współzarządzania nie został zidentyfikowany w badaniach. Podobnie inne wymiary *zarządzania wielopoziomowego* w opiniach osób badanych pojawiały się jednostkowo. Dodatkowo zauważyliśmy, że – paradoksalnie – najsilniejsze nasycenie cech specyficznych dla *współzarządzania wielopoziomowego* pojawiło się w okresie potransformacyjnym i przedakcesyjnym, gdy Wrocław i Polska aspirowały do dynamicznego rozwoju, wytrwale dążąc do dostosowania standardów funkcjonowania do tych, jakie funkcjonowały wówczas w rozwiniętych demokracjach. Najsilniejsze nasycenie cech specyficznych dla *współzarządzania wielopoziomowego* pojawiło się w ramach

poszukiwań ram dla wrocławskiego modelu współpracy w czasie, gdy na zachodzie Europy paradygmat współzarządzania dopiero się kształtował, a w Polsce nie był zupełnie znany. Tymczasem Liderzy/Liderki – Pionierzy, szukali wiedzy, umiejętności i dobrych praktyk poza Wrocławiem na różnych szczeblach wielopoziomowej drabiny współzarządzania (inne polskie miasta, szczebel krajowy, organizacje partnerskie funkcjonujące w innych państwach Unii Europejskiej), po to, aby próbować te nowe dla nich praktyki i doświadczenia przenosić na rodzimy grunt lokalnych rozwiązań, które wówczas były dopiero kształtowane. Po roku 2004 cechy specyficzne dla *współzarządzania wielopoziomowego* nie mają tak silnego nasycenia w opiniach badanych osób.

Interesującym ustaleniem, które poczyniliśmy również, jest brak zasadniczego odniesienia się do instytucjonalnych rozwiązań. Respondenci / Respondentki, pytani/pytane o osoby, instytucje, podmioty, które pomagały im w tworzeniu/budowaniu instytucjonalnych filarów współpracy międzysektorowej pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi, wskazywali przede wszystkim na osoby, często wymieniając ich imiona i nazwiska. Podkreślali, że to od ludzi zależały i zależą decyzje, które mają bezpośredni wpływ i oddziałują na to, jak funkcjonują reprezentowane przez nich organizacje. Gdy dana osoba odchodzi lub odeszła z danego miejsca w strukturze organizacyjnej miasta, wypracowane rozwiązanie przestaje funkcjonować/znika. Świadczy to o sile relacji na poziomie jednostek. To ważne ustalenie, w którym – w zależności od tego, jak je przełożymy na praktykę – może tkwić szansa, ale też zagrożenie dla jakości wrocławskiego modelu współpracy. Kapitał społeczny pomostowy? Prodemokratyczny? Czy kapitał społeczny, ale ten drugi – wiążący? Mafijny? Niedemokratyczny?

Instytucjonalne rozwiązania (strategie, polityki, programy, działania, projekty) w ramach modelu współpracy nie zostały dostrzeżone w opiniach badanych osób. Warte zauważenia jest, że dla badanych istotne okazały się jedynie w różnym stopniu formalne struktury organizacyjne (jednostki funkcjonujące w obrębie magistratu i im podległe), a nie ich produkty (dokumenty, rozwiązania i praktyki).

Kolejnym interesującym ustaleniem jest spostrzeżenie, że Respondenci/Respondentki, bardziej szczegółowo dopytywani/dopytywane o osoby, które pomagały im w tworzeniu/budowaniu instytucjonalnych filarów współpracy międzysektorowej pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi, i wskazywali/wskazywały głównie na osoby powiązane ze środowiskiem magistratu i sektora pozarządowego. To oczywiste – chciałoby się powiedzieć. Przecież badany model współpracy dotyczy relacji tych dwóch sektorów! To prawda. Jednak

chcąc takie relacje lepiej zrozumieć, podczas opracowywania uzyskanych wyników skonfrontowaliśmy je z aktualnymi koncepcjami zarządzania publicznego poszukując argumentów dotyczących specyfiki wrocławskiej mapy interesariuszy. W tym kontekście najbardziej przydatny okazał się model pięcioramiennej helisy innowacyjności zdefiniowany przez Carayanisa, Bartha i Campbella (2012). Model ten odwołuje się do paradygmatu systemowego w warunkach innowacyjności. Wrocław, jako jedno z szybciej rozwijających się miast w tej części Europy, odnosi szereg sukcesów w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań stymulujących jego sukces gospodarczy. Czy równie zasadna jest teza o wysokim potencjale innowacji organizacyjnych w zarządzaniu publicznym? Model pięcioramiennej helisy innowacyjności zakłada, że zrównoważony rozwój wymaga współpracy i wymiany wiedzy pięciu systemów: środowiska akademickiego, gospodarki, społeczeństwa, mediów i polityki. Podkreśla on konieczną społeczno-ekologiczną transformację społeczeństwa i gospodarki w XXI wieku. Model pięcioramiennej helisy innowacyjności wspiera kształtowanie sytuacji *win-win* pomiędzy ekologią, wiedzą i innowacją, tworząc synergię pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i demokracją. Ponieważ Komisja Europejska uznała transformację społeczno-ekologiczną za główne wyzwanie dla przyszłej mapy drogowej rozwoju i włączyła się w realizację celów zrównoważonego rozwoju (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en), w praktyce przyjęto, że w ramach realizacji unijnej polityki spójności model ten powinien stać się sposobem budowania partnerstw na każdym szczeblu wielopoziomowego mechanizmu współzarządzania, co ma zabezpieczyć najbardziej optymalne osiąganie celów rozwojowych. Komisja Europejska uznała transformację społeczno-ekologiczną za główne wyzwanie dla przyszłej mapy drogowej rozwoju i włączyła się w realizację celów zrównoważonego rozwoju (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en).

Tymczasem uzyskane wyniki pokazują, że w otoczeniu instytucjonalnym współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi nie zidentyfikowano podmiotów, osób, instytucji, podmiotów charakterystycznych dla wszystkich obszarów modelu pięcioramiennej helisy innowacyjności. Wprawdzie w procesie tworzenia/budowania instytucjonalnych filarów współpracy międzysektorowej we Wrocławiu aktywne są organizacje pozarządowe jako reprezentant społeczeństwa, i miasto Wrocław jako przedstawiciel środowiska politycznego, ale w praktyce realizowanego modelu współpracy tych sporadycznie pojawiają się, ale zasadniczo nie uczestniczą, interesariusze pozostałych sektorów. Tylko 2 respondentów wy-

mieniło lokalny biznes jako obecny w otoczeniu instytucjonalnym, ale o stosunkowo słabym oddziaływaniu i nieistotnym wpływie, a 1 – lokalną uczelnię wyższą, z którą utrzymywane są okazjonalne relacje, których oddziaływanie i wpływ na organizację pozostają raczej niewielkie. Roli mediów we wrocławskim modelu współpracy nie dostrzeżono.

Odrębną kwestią pozostaje pogłębiona analiza modelu współpracy w kontekście zrównoważonego rozwoju lokalnego, której my w ramach naszych ograniczeń projektowych nie zdążyliśmy przeprowadzić. Jednak aspekt ten – ze względu na cele prowadzonych badań – powinien stanowić załączek przyszłych prac o charakterze diagnostyczno-badawczym. Aspekt zrównoważonego rozwoju lokalnego pojawił się jednak na poziomie naszych spostrzeżeń i jest istotny w świetle poczynionych ustaleń. W kluczowych dla Wrocławia dokumentach stanowiących o fundamencie modelu współpracy stwierdziliśmy nieobecność takiego podejścia odwołującego się do koncepcji zrównoważonego rozwoju lokalnego. Zamiast niej funkcjonuje inna, zakorzeniona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Szczegółowo piszemy o tym w dalszej części raportu.

Szczególnie niepokojącą kwestią może okazać się również brak nawiązania do globalnego wymiaru współzarządzania i jego wpływu na lokalność i zarządzanie na poziomie lokalnym, np. wypowiedziach osób badanych nie zidentyfikowaliśmy opinii nawiązujących do Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ jako aktualnej agendy, która jest integralną częścią aktualnej polityki spójności UE.

„Chciałbym powiedzieć o Wydziale Partycypacji Społecznej. To jest wydział, który ma w swoich kompetencjach wzmacnianie, ale też utrzymywanie, rozwijanie współpracy z szeroko pojętym sektorem społecznym, czyli nie tylko organizacjami. W tej chwili dostrzeżono, że jest to ten moment działalności społecznej aktywistów, który wykracza poza organizacje pozarządowe, bo przecież to są też ruchy miejskie, osoby fizyczne, korporacje, które się angażują”.

„Rolą współpracy wydziału do spraw współpracy jest rozwijanie organizacji pozarządowych w mieście, ich wzmacnianie w taki sposób, żeby mogły być niezależne i żeby mogły być coraz większym stopniem przejmować odpowiedzialność za problemy społeczne i odpowiadać na pewne społeczne zadania publiczne. Na początku ta współpraca była dosyć mocno sformalizowana, a w tej chwili myślę, że są tam urzędnicy, którzy potrafią z kimś współpracować, więc tu mamy progres”.

„Wydział Partycypacji musiał się dużo uczyć o nas, szczególnie w kontekście dialogowania. Ale to, co mnie bardzo zaskoczyło na tamten moment, gdy zaczynałam pracę w sektorze, a dzisiaj wiem, że to są standardy, to ta współpraca była nie tylko finansowa, czyli wszystko, co jest nie związane bezpośrednio z finansowaniem, a dotyczyła rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i struktur tego rozwoju”.

„Urzednicy mówią, że walczą o pieniądze dla nas. Ale nie oni podejmują decyzje, tylko radni miejscy. Jednak na realizację zadań publicznych, często trudnych i wymagających, obiektywnie środków jest coraz mniej. Po czym słyszymy, ile pieniędzy idzie na Śląsk Wrocław”.

„Ludzie, którzy robili coś naprawdę od pierwszego dnia wojny [w Ukrainie – dop. aut.], nie dostali nawet podziękowania, a swoi gdzieś tam pokątnie odbierali podziękowania w ratuszu”.

„Będziemy z Panią Radną dalej w dobrych stosunkach. Nie palimy mostów. Absolutnie nie. Ale myślę że, należy postawić w pewnym momencie granicę. Jeżeli na coś się umawiamy, to trzeba dotrzymywać słowa”.

„Zaczęliśmy nawiązywać lokalną współpracę z innymi organizacjami pozarządowymi, żeby tak naprawdę robić jakiegokolwiek działania kulturalne w tym mieście”.

„Wrocławska Rada Działalności Pożytku Publicznego jest takim organem, który daje bardzo dużo przestrzeni do dialogu z różnymi podmiotami w tym mieście”.

„W tej układance instytucjonalnej istotnym elementem jest wpływ Europejskiej Stolicy Kultury. Mocno zaangażowana w nią była moja koleżanka. Działamy sobie niezależnie, ale dzięki temu do dnia dzisiejszego te jej relacje i siatki bardzo mocno nam ułatwiają funkcjonowanie”.

„Potępiam niespełnione obietnice. Mam wrażenie, że przyszłość jest niepewna, bo nie można polegać na lokalnych politykach. Minęło kilka miesięcy od wyborów, a ja nie miałem jak dotąd okazji rozmowy z tymi, którzy w kampanii obiecywali nam ‘gruszki na wierzbie’, żeby postawić jasno sprawę. Oczekuję od nich spełnienia tych obietnic”.

„Kilka razy sparzyliśmy się na kontaktach z gminą Wrocław. Dlaczego nauczyliśmy się jako pracownicy organizacji nie mieć żadnej współpracy z nimi. W zasadzie jesteśmy samowystarczalni”.

„Sieć CAL to jest bardzo fajna rzecz, która też dodaje skrzydeł takim organizacjom, które prowadzą CALe [Centra Aktywności Lokalnej – dop. aut.] we Wrocławiu. Rola, jaką pełni sieć dla organizacji prowadzących CALe jest to, że jesteśmy w stanie oddolnie wywierać nacisk na decyzje miasta. I tak kilkakrotnie, że udało nam się kształtować jako grupie pewne zapisy, wpływać na pewne rozwiązania”.

„Daje to poczucie bezpieczeństwa. Wiem, że sama nie gram, że mam znajomych i przyjaciół. Wszyscy gramy do jednej bramki i to nie przeciwko miastu, tylko w taki sposób, żeby miasto zrozumiało naszą perspektywę. Osobiście nie poszłabym i nie spróbowałabym pewnych rzeczy. Wydaje mi się, że nie miałabym szans. Ale kiedy za tym stoi cała grupa i wszyscy mówimy jednym głosem, to nam wspólnie wszystko wychodzi”.

„Od kolegów z pozarządówki dostaję bardzo dużo energii w takim planowaniu całego procesu tworzenia współpracy międzysektorowej; jak ona by mogła wyglądać od strony relacyjnej. Jest to o tyle ciekawe, bo tego w ogóle nie dostrzega mechanika urzędowa”.

„W tej chwili często organizacje dostają fajne, wyremontowane pomieszczenia i kontrakt na realizację jakichś zadań, to jest jakby historycznie sytuacja niepowtarzalna”.



„Wydział Partycypacji musiał się dużo uczyć o nas, szczególnie w kontekście dialogowania. To, co mnie bardzo zaskoczyło na tamten moment, a dzisiaj wiem, że to są standardy, to współpraca nie tylko finansowa, czyli wszystko co jest nie związane bezpośrednio z finansowaniem, a dotyczy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i struktur tego rozwoju. Muszę dodać, że mam ogromne porównanie z Urzędem Marszałkowskim, gdzie tego po prostu nie ma. I widzę, jak można tworzyć polityki lokalne we współpracy z miastem. Jesteśmy równoprawnymi partnerami dla osób z grona dyrekcji czy dla gminy Wrocław i wiele kwestii jest dyskutowane wspólnie. I nawet te trudne, dotyczące takich obszarów, jak choćby te duże zadania czy lokale w mieście. Ten dialog trwa. I jest chęć z obu stron, aby to kontynuować, to jest dla mnie bardzo duży sukces”.

„Mogę wypowiedzieć na temat jednej grupy branżowej i to z perspektywy człowieka, który jest człowiekiem działania, a nie człowiekiem teorii. Dla mnie często za dużo słów, za mało działań, bo treści może i dużo, ale za mało przełożenia ich na decyzje. Potem wychodzimy po tych 2 godzinach, a konsekwencji tego spotkania brak. Sprawstwo tej grupy branżowej jest żadne”.

„Główna luka, którą ja widzę, to jest brak ze strony miasta stymulacji współpracy między organizacjami pozarządowymi a biznesem”.

„Jeżeli chodzi o sukcesy ze współpracy z miastem, to myślę że podstawowym sukcesem jest dialog i że to jakoś działa. W razie potrzeby z obu stron po prostu się spotykamy i rozmawiamy. Nie zawsze pewnie tak było. Teraz mówię ze swojej perspektywy, jeszcze krótkiej, jeżeli chodzi o moją historię. Myślę, że na razie to się całkiem nieźle układa”.

„Nasza współpraca z miastem raczej jest szlakiem porażek. Nie jestem lubiana przez miasto, bo dopraszam się o to, co powinno się należeć NGO-som czy organizacjom mniejszym we Wrocławiu. Próbuje wejść w struktury organizacji, które bardzo blisko współpracują z miastem i zawsze dostają pieniądze na działalność. Same nazywają mechanizmy współpracy ‘folwarkiem’. Próbuje więc wejść w te struktury folwarczne i zawalczyć o miejsce dla takiej organizacji, jak nasza”.

„My zaczęliśmy tę dyskusję, ale miasto tego nie pociągnęło, więc współpraca umarła śmiercią naturalną. Szkoda, bo to mogła być bardzo fajna współpraca międzynarodowa. I takie mam doświadczenie, że jeżeli chodzi o Wrocław, to nie ma z kim rozmawiać”.



„Miasto zamiast z nami współpracować, z nami konkuruje. I często blokuje nasze działania. A czasami kradnie nasze pomysły. Musimy ujawniać im swoje plany i zamierzenia, a oni je nam zabierają i organizują jako swoje”.

WNIOSKI CZĄSTKOWE

Od chaosu do systemu

Moment dziejowy, w którym zaczęły pojawiać się załączki systemu, w jakim powstawał model współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław, determinowany był specyfiką okresu transformacji ustrojowej. Okres ten, trwający do momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, to czas chaosu, w którym panowały dwa porządki: pierwszy: postkomunistyczny, demokratyzujący się, nadal oderwany od zachodnioeuropejskiego, polski, scentralizowany, w ramach którego powstawał i mocno upominał się o swą autonomię ten drugi, decentralizujący się, samorządowy, lokalny. Wrocławski. Ten drugi, równolegle funkcjonujący, to system demokratyczny, zachodnioeuropejski, przekształcający się w Unię Europejską.

W takich warunkach tworzył się nowy system współpracy miasta z emancypującymi się organizacjami pozarządowymi. Na lokalny kształt tego systemu *in statu nascendi* mieli przede wszystkim lokalni liderzy (aktywiści, społecznicy, działacze, którzy następnie stali się liderami działającymi na lokalnej scenie samorządowej i pozarządowej), a także niektórzy pojedynczy urzędnicy świeżo upieczonego samorządu działającego w oparciu o nowo określone kompetencje gminy w demokratycznym porządku prawnym.

Liderów/Liderki Pionierów traktować należy jako prekursorów, innowatorów i trendsetterów: przecierali formalno-instytucjonalne szlaki, szyjąc autorskie rozwiązania na miarę potrzeb i możliwości Wrocławia. Przywołajmy tu klimat tamtych lat: „Odwołam do czasów historycznych, gdzie dostając środki na realizację ważnego dla Miasta projektu, pisałem go odręcznie na kartce. Dyrektor Wydziału przekazywał tę kartkę mówiąc: ‘Pani Basiu, proszę projekt zaakceptowany do realizacji’. Wszystkie sprawy formalne były sprowadzone do absolutnie minimalnych wymogów, żebyśmy my nie zajmowali się papierami – od tego był urząd – a tym, na czym to my znamy się najlepiej, czyli na pomaganiu tym, którzy tej pomocy potrzebują”.

To właśnie w tym okresie kształtowały się zasady, normy i wartości (*polity*), które na trwałe określiły fundamenty i ramy późniejszego modelu.

W warunkach, w jakich powstawały, miały charakter innowacyjny. W dużej części zasługą tego okresu kształtowania się wzajemnych relacji był brak unormowania formalno-prawnego. Innym sprzyjającym elementem było podejście oddolne, na które składała się konstelacja osób zaangażowanych w proces po-

wstawania modelu współpracy. Dzięki charyzmie poszczególnych osób, ale też ich zbiorowemu wysiłkowi na rzecz osiągania wspólnych celów, wypracowywane zostawały jego załączki. Ze względu na swój charakter (sprawy społeczne, głównie edukacja, zdrowie, przeciwdziałanie wykluczeniom, aktywności wspierające seniorów i osoby z niepełnosprawnościami), współpraca instytucjonalna formalnie osadzona została w Departamencie Spraw Społecznych.

Osobami, które zaznaczyły swój niezatarty we wrocławskiej historii ślad w tym zakresie, byli Władysław Sidorowicz, Bohdan Aniszczuk oraz Sławomir Piechota. Dzięki swojej pozycji w strukturach wrocławskiego samorządu mieli oni kluczowy wpływ na pomysły i ich zakotwiczenie w lokalnych politykach publicznych. Niektóre z nich były prekursorskie w skali kraju i wyznaczały kierunki współpracy pomiędzy lokalnym samorządem a kształtującym się sektorem pozarządowym. Istotne dla kształtowania pionierskich struktur urzędniczych okazały się również przedstawicielki wrocławskiej administracji: Beata Bernacka, Dorota Rybska, Jadwiga Góralewicz.

We Wrocławiu w miarę szybko pojawiły się nowatorskie praktyki, które w kolejnym kroku przekształcano na projekty, a te stawały się załączkiem programów i polityk, które były prekursorskie w skali kraju. Tak działo się m.in. z działaniami w zakresie wspierania osób w kryzysie bezdomności, czy z niepełnosprawnościami i seniorów, z doświadczeń których korzystały inne miasta w Polsce. Jednocześnie Wrocław, pomimo iż liderzy/liderki sektora pozarządowego w miarę szybko rozpoznali konieczność, opracowania horyzontalnych zasad współpracy miasta z organizacjami, nie byli w stanie przekonać ówczesnych liderów politycznych i samorządowych do wspólnego opracowania i przyjęcia takich zasad, np. w formule popularnych w omawianym czasie Kart Współpracy. I tak – pomimo wysiłku wrocławskich Liderów/Liderów – Pionierów – takie Karty powstały w Gdyni, Sopocie i jeszcze w kilku innych miastach. A we Wrocławiu nie. W tym punkcie magistrat nie chciał być innowacyjny.

Być może powodem tego istotnego deficytu, którego skutki mają istotne znaczenie dla jakości modelu współpracy, był fakt, że większość decyzji, także w omawianej sprawie, podejmowanych była *ad-hoc* i na podstawie osobistych więzi w obrębie urzędu? I jak ktoś kogoś lubił, to dane rozwiązanie mogło ujrzeć światło dzienne i stać się elementem późniejszej infrastruktury współpracy. A jak ktoś kogoś nie lubił, to żaden pomysł nie miał szansy na realizację (*ad vocem*: „I tak w szufladach niektórych Liderów/Liderów Pionierów leży Wrocławska Karta Współpracy z 1997 roku, która została zablokowana na poziomie Biura Prezydenta”).

Zatem, tak czy inaczej, to osobiste relacje determinowały ówczesne praktyki. Również te, niepożądane w demokracji. Jednym z takich praktyk okazało się umacnianie systemu opartego na paternalistycznych układach wyrażanych w uznaniowych sposobach dystrybucji środków, który odziedziczony został z poprzedniego okresu. Nawet jeśli w omawianym okresie zlikwidowane zostały dotacje podmiotowe, sam kierunek przekazywania środków finansowych niewiele się zmienił. We Wrocławiu były organizacje, które zawsze dostawały wsparcie, musiały otrzymywać je nadal.

I tak elementy mechanizmów niedemokratycznych przetrwały i stały się załącznikiem kształtujących się nowych mechanizmów, które docelowo miały się stać w pełni demokratycznymi.

I w takich warunkach powstawały zręby wrocławskiego modelu współpracy, którego składowymi były elementy na starcie niespełniające wymogów i zasad demokracji.

Post-socjalistyczny, transformujący się w kierunku demokracji, ale jeszcze niedemokratyczny porządek determinował młodzieżową wrocławską wspólnotę samorządową. A tymczasem za Odrą (w państwach Europy zachodniej) równolegle funkcjonował inny, ukształtowany, bazujący na demokratycznych wartościach liberalnego świata porządek.

1 listopada 1993 roku powstała Unia Europejska na mocy podpisanego 7 lutego 1992 traktatu z Maastricht jako efekt wieloletniego procesu integracji politycznej, gospodarczej i społecznej. Państwa, które dotychczas tworzyły ten ambitny projekt polityczny, uzgadniały różne mechanizmy współpracy, powoływały liczne organizacje, instytucje i organy po to, by wzmacniać jedność pomiędzy nimi. W 1993 nadrzędną wobec wszystkich poprzednich form integracji stała się Unia Europejska. Tak specyficzna hybryda wymagała specyficznego sposobu administrowania sprawami publicznymi, jak i praktyki rządzenia na poziomie państwowym oraz ponadpaństwowym. Tym sposobem było *współzarządzanie wielopoziomowe*.

Wróćmy jednak na naszą stronę Odry (Europa centralna), gdzie panował ten pierwszy porządek. Nie znał on jeszcze tego drugiego. Tego zza Odry. Bo jak i skąd miałby go znać? Nawet jeśli wiedział, że ten drugi istnieje, to nie miał z nim jeszcze kontaktu.

Dlatego fakt, że na tym pierwszym, pionierskim etapie kształtowania modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi formalno-prawne filary instytucjonalnych rozwiązań nie uwzględniają wymogów *współzarządzania wielopoziomowego* nie jest zaskoczeniem.

Zmiana paradygmatu? Czy aby na pewno?

Rok 2004 oznacza wstrząs. I to dwojaki.

Po pierwsze: Polska staje się pełnoprawnym państwem członkowskim Unii Europejskiej.

Po drugie: w życie wchodzi tak długo wyczekiwana przez sektor pozarządowy ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nad którą prace trwały od 1996 roku.

Ten podwójny wstrząs oznaczał konieczność wdrożenia szeregu zmian: zarówno na poziomie makro (wpływ akcesji Polski na wszystkie organizacje, wszystkie rozwiązania instytucjonalne, wszystkich obywateli i obywatelki), jak i na poziomie mikro (wpływ na relacje pomiędzy administracją publiczną, w tym samorządową a organizacjami pozarządowymi). Pojawia się również poziom mezo (pośredni), który również ma znaczenie.

Ten pobieżny opis może spowodować pośpieszną refleksję: Toż to prawdziwa rewolucja! Ba, my – jako badacze formułujący założenia przeprowadzonych tu badań – sami takiej rewolucji oczekiwaliśmy!

Oczekiwaliśmy, że tak silne instytucjonalno-polityczne i formalne wstrząsy spowodują radykalne przemodelowanie dotychczasowej współpracy pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi. Oczekiwaliśmy, że doprowadzi to do głębokiej demokratyzacji na poziomach: *policy* – *politics* – *polity* oraz zaowocuje wprowadzeniem tych, które funkcjonują po drugiej stronie Odry, czyli w tym drugim porządku, w tym demokratycznym, w tym, o którym marzyliśmy, gdy walczyliśmy o wolną Polskę. Wrocław miał przecież tak ważny wkład w tę walkę! Dodatkowo, okres przedakcesyjny pozwolił nam ten świat zza Odry, ten demokratyczny, lepiej poznać.

A tymczasem dowody, które zgromadziliśmy w tej części badań, prowadzą do innych ustaleń.

Być może dlatego, że wspomniana wyżej ustawa w swej istocie nie odwoływała się do aksjologii, a tym bardziej nie uwzględniła w swych zapisach norm, zasad, wartości, które stanowią fundament instytucjonalny, jaki był wówczas znany i wynikał z regulacji unijnych. Przypomnijmy: to właśnie w 2001 roku Unia Europejska opublikowała *Białą Księgę Europejskiego Współzarządzania*, w której sformułowano pożądane w zarządzaniu publicznym standardy! Polska, wstępując do Unii Europejskiej, włączając do swego porządku instytucjonalnego, unijny dorobek prawny, powinna znać ten dokument! Dlaczego nie znalazł on przełożenia na omawianą ustawę? Nie znamy odpowiedzi na to pytanie. Ustawę czyta-

my taką, jaka ona jest. A opiera się ona na procedurach i opowiada za modelem zadaniowym, czyli takim, w którym sfera współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego zawężona została do realizacji przez organizacje pozarządowe określonych zadań publicznych.

Implementacja zapisów ustawowych na poziomie lokalnym oznaczała konieczność dostosowania dotychczas funkcjonujących rozwiązań do nowego porządku prawnego. Konsekwencją było wypracowanie takich form, które do dziś stanowią fundament agendy współpracy międzysektorowej (*politics*).

Podsumujmy ten etap naszych ustaleń: oto mamy punkt startowy (okres przedakcesyjny i „przedustawowy”) i punkt 0 (rok 2004).

W punkcie 0, do nieidealnych rozwiązań wypracowanych w punkcie startowym, zamiast rozwiązania te poprawić, zaktualizować, dostosować do nowych okoliczności, skoncentrowano się tylko na zmianach w zakresie jednej z dwóch zmiennych, tj. na aspektach związanych bezpośrednio z wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie zauważając lub pomijając te, które były niezbędne z szerszej perspektywy akcesji Polski do UE.

Wzmacniając po 2004 roku infrastrukturę współpracy, dostosowano zatem do ustawowych wymogów finansowe formy współpracy (np. procedury konkursowe), jak i wzmocniono infrastrukturę organizacyjną (m.in. ustanowienie Biura ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w strukturach magistratu, powołanie Wrocławskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz uruchomienie Centrum Sektor 3 jako głównego zaplecza logistycznego dla wrocławskich organizacji pozarządowych). Były to kroki milowe w budowaniu lokalnego modelu współpracy.

Jednak pomimo coraz silniejszego oddziaływania procesów europeizacji na poziom lokalny, co łączyło się z coraz większą wiedzą o tym, jak funkcjonować powinna współpraca organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej, wpływ w tym zakresie nie został odpowiednio zidentyfikowany, jak i zaprogramowany na poziomie lokalnej infrastruktury współpracy. Zamiast się radykalnie zmienić, dostosowała się ona jedynie w wąskim zakresie do nowych ram prawnych.

Żeby ułatwić zrozumienie tego, co wydarzyło się w tym ważnym 2004 roku, ujmijmy to w następujący sposób: agenda i praktyka współpracy (czyli to, co na zewnątrz) zmieniła się (np. nowe wymogi i regulacje w zakresie pożytku publicznego), jednak treść (czyli to, co w środku) pozostała bez zmian (np. relacje osobiste ważniejsze od formalnych, te organizacje, które zawsze dostawały wsparcie, dostają je nadal, zawężenie współpracy z organizacjami pozarządowymi do szeroko rozumianych spraw społecznych).

Skomentujmy to „po naszymu” (czyli naukowo, z perspektywy nauk o polityce i administracji): ci, którzy stanowili o wrocławskim modelu współpracy właściwie zareagowali na (słabe i niewłaściwe) przepisy prawne stanowione na poziomie krajowym o obszarach *politics i policy*. Natomiast modyfikując model po roku 2004 nie zareagowali wystarczająco i odpowiednio na europejskie, unijne zasady, wartości i normy zarządzania publicznego. Tym samym wymiar *polity* pozostał w modelu niedostrzeżony (pominięty).

Rok 2004 oznaczał wstrząs.

Akcesja w istotny sposób zmieniła otoczenie, w jakim dotychczas funkcjonowały organizacje pozarządowe i samorząd.

Świat z tej i z tamtej strony Odry zaczynały się stawać jednym światem.

Jednak ten wstrząs nie spowodował radykalnej zmiany w dotychczasowych praktykach współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi. Pomimo iż wrocławski model został osadzony w szerszym niż dotąd kontekście, ale nie został on jednak – co potwierdzają zgromadzone przez nas dowody – odpowiednio i wystarczająco wzmocniony o pożądane w procesie europeizacji rozwiązania, w tym te odnoszące się do zasady *współzarządzania wielopoziomowego*.

Przywołajmy tu obraz, który przyszedł nam na myśl, aby trafniej pokazać, co się wydarzyło (i co się też nie wydarzyło) w tym ważnym 2004 roku.

Dotychczas spływy po Odrze odbywaliśmy kajakiem (współpraca pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi). Mniej lub bardziej prawidłowo wyposażonym (lepiej lub gorzej funkcjonujące praktyki współpracy). Jednak wiedzieliśmy wówczas, skąd (pokłosie post-socjalistycznego ustroju) i dokąd (demokracja) płyniemy, bo przez wiele lat przygotowywaliśmy się do ruszenia na wielką wodę (marzenie o przynależności do demokratycznego świata). Nawet, jeśli kajak – co było wówczas prawdopodobne zważywszy okoliczności, w których rozpoczęliśmy pływanie oraz sprzęt, jakim dysponowaliśmy dziedzicząc go po poprzednikach – zacząłby przeciekać, byliśmy w stanie do brzegu bezpiecznie dopłynąć (okres przedakcesyjny, w którym uczyliśmy się demokracji i mieliśmy różne narzędzia wspierające). W razie, gdyby co. I oto w 2004 roku znaleźliśmy się Unii Europejskiej niczym na Oceanie Spokojnym. Razem z naszym kajakiem. Stary kajak – nowe możliwości. Zdażyliśmy go wprowadzić doposażyć w kapoki (wdrażanie rozwiązań związanych z UoDPPiW), ale w nawigację już nie (europejskie standardy współzarządzania). Bo chociaż mieliśmy czas, aby dostosować nasze dotychczasowe sposoby pływania kajakiem do poruszania się po wielkiej wodzie, ale nie wykorzystaliśmy go w pełni. Albo tego nie zdążyliśmy zrobić, albo nie potrafi-

liśmy. A szkoda, bo pomogłoby to nam poruszać się po nieznanym jeszcze akwenie. A kajak – przecież to było prawdopodobne – po kilku latach zaczął jednak przeciekać. A do brzegu – jak się okazało – było już trochę dalej.

Dlaczego, przecież mieliśmy taką możliwość, nie zrezygnowaliśmy ze starego kajaka i nie zamieniliśmy go na inną, nowoczesną jednostkę pływającą dostosowaną do warunków Oceanu Spokojnego? Może warto było się przesiąść, aby bezpiecznie (i komfortowo) podróżować?

Rok 2004 nie oznaczał zmiany paradygmatu dla modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.

System? Ale jaki?

Okres 2004 – 2018 to długi czas, w którym doświadczenia poprzednich okresów, były utrwalane, przekształcane, dopracowywane. W opinii osób badanych „nadinterpretowane” („magistrat wymaga więcej niż regulacje na szczeblach krajowym i unijnym”), i „dokręcane” („papiery ważniejsze niż rzeczywista praca na rzecz tych, którzy tego potrzebują”, „pełno absurdalnych rozwiązań, których nie wymagają w innych miastach w Polsce”, „koncentrowanie na papierach, podpisach, procedurach”).

Ten etap kształtowania modelu współpracy to długi czas rozjeżdżania się trajektorii rozwojowej Wrocławia: główny nurt rozwojowy sobie, a model współpracy – jako oddzielny i niezwiązany z rozwojem miasta – sobie. Im silniejszy pod względem marketingowym stawał się Wrocław, im bardziej zyskiwał na atrakcyjności, rozpoznawalności i popularności, tym bardziej słabła pozycja organizacji pozarządowych i przekonania o ich istotności w osiągnięciu sukcesu rozwojowego miasta. Konsekwencją była postępująca marginalizacja sektora pozarządowego.

Pomimo istotnych zmian, które były skutkiem europeizacji i dostrzegalne były na poziomach makro, mezo, mikro, miasto Wrocław zatrzymało się w swych dążeniach do dostosowania modelu współpracy do warunków wynikających z presji dynamicznie zmieniającego się otoczenia. A zmiany, i to istotne, zachodziły w otoczeniu regionalnym i ogólnopolskim, w otoczeniu europejskim i globalnym, ale również w obrębie samego miasta w związku z rosnącą świadomością liderów sektora pozarządowego, profesjonalizacją istniejących organizacji, samych mieszkańców i mieszkank i ich dążeniami do emancypacji i autonomii (w tym autonomii osiedlowej), co zaowocowało powstawaniem kolejnych, prężnych, zwartych i gotowych do współpracy z miastem, nowych organizacji.

Pojawiające się w ciągu ostatnich lat przełomowe momenty w historii Wrocławia (np. Europejska Stolica Kultury w okresie 2008 a 2016), nie wpłynęły jednak w istotny sposób na infrastrukturę współpracy. Jedynie uzupełniły ją o drobne elementy (np. Mikrogranty). Ten okres nie spowodował też skutecznego wywierania oddolnego wpływu i możliwości oddziaływania na infrastrukturę współpracy przez lokalne organizacje pozarządowe. Także wyzwania spowodowane przełomowymi wydarzeniami ostatnich lat (np. zmiana na funkcji Prezydenta Wrocławia w 2018 roku, pandemia COVID-19 w 2020 roku, zmiana agendy politycznej po 2015 roku, wybuch wojny w Ukrainie w 2022 roku) istotnie nie dotknęły modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. Magistrat okazał się odporny na te wyzwania. Pomimo wprowadzenia pojedynczych elementów, które przełożyły się na lekką modyfikację dotychczasowego modelu współpracy z organizacjami pozarządowymi (np. powołanie doradcy Prezydenta Wrocławia ds. Pożytku Publicznego, powstanie Wrocławskiej Rady Kobiet), miasto okazało się silnie związane z już funkcjonującymi, nieidealnie dostosowanymi do aktualnych uwarunkowań i wyzwań rozwiązaniami, a tym samym raczej konserwatywny niż innowacyjny w swojej postawie. Głównie przejawiało się to w reaktywnym wprowadzaniu obligatoryjnych rozwiązań prawnych i to w minimalnym zakresie (np. na potrzeby pierwszego budżetu obywatelskiego we Wrocławiu przeznaczono kwotę, która nie przekroczyła 0,5% budżetu miasta, por. Wiktorska-Święcka 2015). Nawet jeśli w omawianym okresie powołano do życia wymagane prawem instytucje współpracy (np. Wrocławską Radę Działalności Pożytku Publicznego), miały one charakter doradczy i nie wywierały wpływu na kształt polityki miasta. Główną podstawą prawną stanowił obligatoryjny roczny program współpracy. Nie uwzględniał on równoległe funkcjonujących rozwiązań na wyższych (pionowych) i równorzędnych (poziomych) szczeblach współzarządzania. Pomimo instytucjonalnych rekomendacji, „dobrych praktyk” i zachęt do budowania więzi w wymiarze ponadlokalnym (np. rosnąca rola samorządu województwa, środki na rozwój obszaru funkcjonalnego Wrocławia w formule ZIT), model współpracy nie został w tym okresie zmodyfikowany i nie został uzupełniony o zasadę *współzarządzania wielopoziomowego*.

Od (nieidealnego) systemu do chaosu

Okres po roku 2018 stanowi istotną cezurę w dalszym rozwoju współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi. Ważną cechą tego etapu jest dostrzegalna atomizacja lokalności (sublokalizacja). Odpowiedzią na

rosnące aspiracje i dążenia osiedlowych wspólnot było wprowadzenie do modelu współpracy nowej struktury instytucjonalnej pod nazwą sieć Centrów Aktywności Lokalnej (SCAL). Powstałe jako realizacja obietnicy wyborczej na fali lokalnej kampanii samorządowej CALe miały stanowić dodatkową sieć oddziaływania na mikrorozwój poprzez stworzenie przestrzeni dla obywateli chcących aktywnie włączyć się w lokalne inicjatywy. W omawianym okresie nastąpiło również pogłębienie integracji środowiska pozarządowego, które uruchomiło szereg inicjatyw mających na celu koordynację współpracy z miastem Wrocław (np. Wrocławski Kongres Organizacji Pozarządowych, powołanie Grup Branżowych). Podczas gdy organizacje pozarządowe coraz silniej korzystały z możliwości, jakie oferuje otoczenie (np. realizacja projektów finansowanych ze środków europejskich), możliwości te nie wpłynęły na modyfikację dotychczasowego modelu współpracy. Nie wstrząsnęły nim również inne istotne zmienne otoczenia (np. powołanie obszarów funkcjonalnych, tj. Aglomeracja Wrocławska finansowana ze środków Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Konsekwencją był w dalszym ciągu brak zabezpieczenia instytucjonalnego zasady *współzarządzania wielopoziomowego* na poziomie polityk publicznych (*politycy*). Wrocławski model współpracy okazał się niezwykle odporny w tym zakresie.

W świetle pozyskanych ustaleń nie mamy wystarczających dowodów, aby potwierdzić tezę, iż uwarunkowania instytucjonalne, które wpływają na rozwój współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, uwzględniają zasadę *współzarządzania wielopoziomowego*.

Participatory Governance: **analiza potrzeb i oczekiwań. Policy**

„Partycypacja publiczna oznacza część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe. Powinny być one raczej negocjowane i uzgadniane. W tym kontekście partycypacja pozwala na uzyskanie większej społecznej akceptacji oraz na optymalizację podejmowanych decyzji. Stwarza możliwość większego wpływu obywateli i ich organizacji na decyzje władz publicznych w zakresie spraw ich dotyczących.

Koncepcja współzarządzania partycypacyjnego zakłada aktywny udział obywateli w procesie decyzyjnym na szczeblu lokalnym. W teorii i praktyce życia publicznego na przestrzeni ostatnich kilku dekad wypracowano szereg rozwiązań stymulujących partycypację publiczną. Odwołują się one do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami oraz ich udziału – w różnych formułach instytucjonalnych i w różnym zakresie – w procesie decyzyjnym. Zarządzanie sprawami publicznymi może przebiegać na poziomie lokalnym w obrębie wspólnoty samorządowej. Ogólnie „partycypację” (od łac. przymiotnika *particeps* – „uczestniczący”, „biorący w czymś udział”) zdefiniować można jako bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, publicznym i politycznym. Stanowi ono bardzo szeroką i raczej nieostrą klasę zjawisk. Najogólniej rzecz ujmując, oznacza gotowość obywateli do działania na rzecz wspólnoty, zbiorową aktywność o charakterze samoorganizacyjnym. Obejmuje wszelkie inicjatywy, przedsięwzięcia, środki, modele i metody, które umożliwiają współdziałanie w demokratycznych procesach decyzyjnych. Partycypacja jest środkiem, za pomocą którego, przez wywieranie wpływu na proces decyzyjny, dąży się do uwzględnienia interesów oraz zaspokojenia potrzeb różnych grup. Jest swoistą, uwspółcześnioną wersją antycznego wzoru aktywnego i odpowiedzialnego obywatelstwa”.

„Wiktorska-Świącka A., Kozak K. (2014), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław.

Od kilku dekad zaobserwować można pogłębiający się proces odchodzenia od tradycyjnych, hierarchicznych relacji między państwem i jego instytucjami a podmiotami otoczenia społeczno-gospodarczego na rzecz struktur poziomych, współzależnych, sieciowych. Jedną z konsekwencji tego procesu m.in. wdrożenie

do praktyki zarządzania publicznego podejścia odwołującego się do zasady *współzarządzania partycypacyjnego* (ang. *participatory governance*). Dotyczy ona zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego i wszystkich podmiotów działających na rzecz sektora publicznego. Partycypacja publiczna stała się istotnym podejściem regulującym sposób zarządzania publicznego na każdym szczeblu wielopoziomowej drabiny (od lokalnego poprzez regionalny i krajowy aż po europejski i globalny).

W tym kontekście *Biała Księga Europejskiego Współzarządzania* (*European Governance...* 2001) przewidywała szereg działań służących reformowaniu dotychczasowego sposobu administrowania, m.in. dążąc do poprawy zaangażowania obywateli i zwiększania otwartości w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych poprzez wzmocnienie procesu konsultacji i dialogu, w szczególności z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w oparciu o standardy partnerstwa. Dodatkowo zakładała poprawę jakości polityk publicznych poprzez zróżnicowanie narzędzi prawnych służących tworzeniu polityk, uproszczenie prawa, uregulowanie współpracy z ekspertami zewnętrznymi w stanowieniu prawa. Za niezbędne uznawała konieczność wzmacniania dialogu z interesariuszami oraz przegląd rozwiązań instytucjonalnych w celu zapewnienia ich otwartości na działania wszystkich zainteresowanych. Wreszcie rekomendowała poprawę współpracy pomiędzy instytucjami w celu zapewnienia spójności działania oraz definiowania długoterminowych celów w procesie strategicznego planowania polityk (ibid.).

Zasadę regulującą wdrażanie zapisów *Białej Księgi* stanowi partnerstwo.

„Zasada partnerstwa zobowiązuje partnerów do wzajemnej wymiany posiadanych informacji, które mogą okazać się przydatne do realizacji polityk publicznych. Partnerzy powinni wspierać się w kolportowaniu tych informacji. Kluczowe wydaje się to, aby system informacji był – zgodnie z zasadą efektywności – inkluzyjny, a więc obejmował wszystkich zainteresowanych, bez stawiania jakichkolwiek warunków czy preferowania któregośkolwiek z partnerów. Informacje powinny być dostępne najwcześniej, jak to możliwe. Ich odbiorcy mają mieć możliwość zrobienia z nich użytku w ramach określonego projektu swoich działań. Zasada efektywności wskazuje także w tym wypadku na potrzebę przygotowania jak największej ilości adekwatnej i przystępnej informacji dostarczanej w sposób skuteczny do jak najliczniejszej grupy odbiorców za pomocą najtańszych metod dystrybucji. Za skuteczne poinformowanie odpowiedzialny jest nadawca informacji. Z kolei zasada jawności wskazuje nam na to, że wszystkie istotne informacje przydatne do realizacji polityk publicznych mają zostać udostępnione zainteresowanym”.

Waszak Ł., Masłowski P. (2012), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Warszawa.

Dlaczego tak definiowana partycypacja publiczna jest istotna?

Po pierwsze stanowi ona relację wzajemną (obustronną), która zachodzi między lokalną władzą a ogółem obywateli, czyli uczestnikami lokalnej wspólnoty politycznej. Oznacza to, że wszyscy obywatele współtworzą wspólnotę polityczną, partycypując w sprawowaniu władzy publicznej: albo jako przedstawiciele władz, albo jako bardziej lub mniej zaangażowani (lub zupełnie niezaangażowani) odbiorcy działań publicznych (Kaźmierczak, Olech 2011).

Po drugie, celem partycypacji publicznej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych. Oznacza to, że zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać oczekiwaniom mieszkańców/użytkowników, a partycypacja umożliwia dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w najwyższym stopniu będą je odzwierciedlać.

Po trzecie, w praktyce instytucjonalnej partycypacja publiczna, stanowiąc jedną z zasad państwa prawa, jak i konsekwencja zastosowania zasady subsydiarności, staje się istotnym elementem reform sektora i organizacji publicznych, ukierunkowanych na upodmiotowienie obywateli, realizację zasady subsydiarności i idei partnerstwa lokalnego, realizację zasady zrównoważonego rozwoju, uczynienie sektora publicznego bardziej efektywnym, i wskazaniem konieczności tworzenia sieci i partnerstwa w procesie decyzyjnym.

Po czwarte, w poszczególnych obszarach i w obrębie poszczególnych polityk publicznych, partycypacja jest traktowana jako zasada horyzontalna (m.in. zarządzanie rozwojem przestrzennym, zarządzanie strategiczne).

Wreszcie – po piąte – partycypacja jest odpowiednio oprzyrządowana jako element aktualnego, odmiennego od biurokracji, paradygmatu zarządzania publicznego (m.in. poprzez wymóg instytucjonalizacji rad pożytku publicznego, budżetów partycypacyjnych i funduszy sołeckich).

W ramach prowadzonych badań związanych z weryfikacją tez dotyczących jakości respektowania zasady *współzarządzania partycypacyjnego* w ramach wrocławskiego modelu odwołaliśmy się do kluczowych płaszczyzn i obszarów współpracy wymienionych przez sieć SPLOT w *Poradniku modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* (Waszak, Masłowski 2012). Kierując się zaleceniami w nim zawartymi, poprosiliśmy Respondentki i Respondentów o wskazanie nie więcej niż trzech obszarów w obrębie poszczególnych płaszczyzn, które według nich są obecne we wrocławskim modelu i które funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco. Następnie poprosiliśmy, żeby zaznaczyli maksymalnie trzy obszary współpracy, które uznają za obecne, ale według nich nie funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco. Wreszcie, poprosiliśmy też o iden-

tyfikację tych obszarów (nie więcej niż trzech), których we wrocławskim modelu im brakuje, pomimo iż powinny być zinstytucjonalizowane w świetle zarówno europejskich standardów współzarządzania, jak i krajowych regulacji prawnych. Osoby uczestniczące w badaniu sformułowały również swoje oczekiwania i potrzeby dotyczące wszystkich omawianych płaszczyzn i obszarów współpracy, próbując ocenić w całości model współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi (Tab. 3).

Tabela 3. Liczba wskazań dotyczących obszarów w obrębie poszczególnych płaszczyzn współpracy

Lp.	Płaszczyzny / obszary współpracy	Są obecne we wrocławskim modelu i funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco	Są obecne we wrocławskim modelu, ale nie funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco	Brakuje ich we wrocławskim modelu współpracy
Płaszczyzna 1: Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych				
1	Współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań	7	10	4
2	Wzajemne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań	3	7	8
3	Współtworzenie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych	3	6	4

4	Konsultowanie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć	4	10	8
5	Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych	6	3	5
6	Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów	0	5	16
Płaszczyzna 2: Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych				
1	Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych	15	4	2
2	Współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych	9	5	4
3	Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych	2	9	6
Płaszczyzna 3: Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności				
1	System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych	7	9	5

2	Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych	7	6	1
3	Partnerstwo lokalne	7	3	5
Płaszczyzna 4: Inne, dodatkowe obszary współpracy				
1	Dobre praktyki	1	0	1
2	Jak przygotować dobry program współpracy	1	0	2
3	Standaryzacja usług publicznych	1	0	1
4	Niezbędnik do samooceny	0	0	4
5	Zasada równości szans – wspólne wyzwania i odpowiedzialność	0	0	5
6	Praktyki autorskie, typowo wrocławskie, niespotykane nigdzie indziej, innowacyjne	0	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Waszak, Masłowski, 2012)

Jakie obszary w obrębie wskazanych płaszczyzn, które wymienione zostały w przedłożonym poradniku, są obecne we wrocławskim modelu współpracy i które według Państwa:

a. funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco?

b. nie funkcjonują dobrze / satysfakcjonująco?

Liderzy/Liderki – Pionierzy i Liderzy/Liderki – Kreatorzy Jutra:

- zasadniczo żaden z powyższych nie funkcjonuje dobrze/satysfakcjonująco – oczekiwana jest profesjonalizacja działań ze strony urzędu
- dobrze funkcjonują pojedyncze elementy odnoszące się do niektórych obszarów – te powinny być utrwalane, a kolejne usprawniane. Większości jednak brakuje – należy to uzupełnić we właściwy sposób
- zasadniczo funkcjonują niektóre z nich, ale nie tworzą one systemu współpracy (od diagnozy, poprzez informowanie, planowanie, wdrażanie, aż po monitoring, kontrolę i ewaluację) – konieczna jest prawdziwa ewaluacja i budowanie współpracy od nowa, tym razem w nawiązaniu do dobrych doświadczeń Wrocławia jako prekursora nowatorskich

rozwiązań, z praktyk którego czerpały inne polskie miasta pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku

- większość z nich nie funkcjonuje dobrze/satysfakcjonująco – potrzebna jest wiedza ekspercka i ciągłe wsparcie tych, którzy się znają na najnowszych trendach w zarządzaniu publicznym. Konieczne jest powołanie *think-tanku*, który wspierać będzie urząd i organizacje we wprowadzaniu optymalnych rozwiązań
- to, co się sprawdziło, to CAŁE. Jednak istnieje ryzyko, że zostanie to zniszczone przez nadmierną biurokratyzację – trzeba przywrócić i rozszerzyć działania grup branżowych i włączać wypracowane rozwiązania w proces decyzyjny
- jest kilka, które funkcjonują nieźle (m.in. realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych, współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych, partnerstwo lokalne, system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych, konsultowanie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć (o ile jest się członkiem ciał konsultacyjnych i ma się bezpośredni dostęp. Inaczej ten punkt nie działa) – należy je nadal wzmacniać
- w dalszym ciągu jest sporo płaszczyzn, które szczególnie słabo funkcjonują (m.in. wspólne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań, system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych, wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych, współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych, współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań, partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych, uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów) – potrzebna jest systemowa edukacja i kształcenie urzędników na równi z liderami organizacjami pozarządowymi (to mogłaby być kompetencja nowej struktury o profilu *think-tankowym*)

Jakich obszarów w obrębie wskazanych płaszczyzn, które wymienione zostały w przedłożonym poradniku, brakuje we wrocławskim modelu współpracy?

Liderzy/Liderki – Pionierzy i Liderzy/Liderki – Kreatorzy Jutra:

- współtworzenia przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów – konieczne jest partnerstwo i symetria relacji pomiędzy uczestnikami procesu zarządzania
- współrealizacji polityk publicznych oraz równego traktowania – konieczne są nowe regulacje, które instytucjonalizują współtworzenie
- uczestniczenia organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk publicznych – trzeba zinstytucjonalizować ewaluację jako ważną funkcję zarządzania; musi ona być ciągłym elementem włączonym w proces podejmowania decyzji

Wymienione płaszczyzny i obszary współpracy obejmują wszystkie funkcje zarządzania publicznego (od planowania, poprzez organizowanie i motywowanie, realizację aż po ewaluację), w tym uwzględniają cechy charakterystyczne dla współzarządzania europejskiego. Uzyskane wyniki pokazują, że wrocławski model współpracy najsilniej zinstytucjonalizowany jest na poziomie realizacji, podczas gdy funkcje planowania, organizowania i motywowania są zdecydowanie słabsze. Funkcja ewaluacji zasadniczo jest nieobecna.

Jak określiłaby Pani/określiłby Pan wrocławski model współpracy?

Proszę podać proponowany termin/pojęcie najlepiej oddający/e charakter współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi:

Liderzy/Liderki – Pionierzy i Liderzy/Liderki – Kreatorzy Jutra:

- pozorna / pozorowana współpraca
- partycypacja bez partycypacji
- współpraca bez współpracy
- w kierunku partnerstwa
- nieistniejący
- nijaki
- irytujący
- z przymrużonym okiem
- frustrujący
- to nie jest model współpracy, tylko wiązka jakiś wymuszanych przez miasto działań nazywanych „programem współpracy”

Uzyskane wyniki dostarczają cennej wiedzy, lecz jednocześnie zachęcają do podejmowania dalszych badań, gdyż pokazują niejasny obraz w ocenie poszczególnych obszarów współpracy (m.in. współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych, partnerstwo lokalne, wspieranie integracji sektora pozarządowego).

Ciekawą obserwacją było zjawisko, że część Respondentów i Respondentek uznała, że niektóre określone w omawianym *Poradniku* obszary współpracy są obecne we wrocławskim modelu oraz że funkcjonują dobrze. Jednak po skonfrontowaniu swoich pierwotnych opinii z wiedzą, czym partycypacja publiczna być powinna w świetle zapisów *Białej Księgi Europejskiego Współzarządzania*, zmienili swoje uprzednie zdanie uznając, że pomimo iż wcześniej wskazany obszar w modelu nadal jest obecny, lecz jednak nie funkcjonuje on w sposób właściwy. Potwierdziła się tym samym nasza intuicja dotycząca konieczności podjęcia pilnych działań na rzecz podnoszenia wiedzy w zakresie zarządzania publicznego wśród urzędników/urzędniczek magistratu oraz liderów/liderki organizacji pozarządowych.

Nasza eksploracja dostarczyła również szereg cennych spostrzeżeń, które potwierdziły, że „pieniądze to nie wszystko” i że – prawdopodobnie rzeczywiście – „szczęścia nie dają”. Pomimo iż większość badanych osób, które wskazały obszar „Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych”, uznaje go za dobrze funkcjonujący i satysfakcjonujący, to ogólny poziom zadowolenia w innych wskazanych obszarach – niezwiązanych bezpośrednio z finansami – jest na zdecydowanie niższym poziomie lub uznany za nieistniejący i deficytowy.

Współzarządzanie partycypacyjne zakłada aktywny udział obywateli i obywateli w procesie decyzyjnym na szczeblu lokalnym. W teorii i praktyce życia publicznego na przestrzeni ostatnich kilku dekad wypracowano szereg rozwiązań stymulujących mechanizm kolektywnego podejmowania decyzji. Na szczeblu miejskim partycypacja może dotyczyć diagnozowania problemów, kreowania pomysłów na ich rozwiązanie, projektowania lokalnych polityk publicznych oraz ich realizacji, a następnie oceny. W opinii dużej części zarówno Liderów/Liderek – Pionierów, jak i Liderów/Liderek – Kreatorów Jutra tak rozumiane *współzarządzanie partycypacyjne* jest słabo zakorzenione w strukturze wrocławskiego modelu. Wprawdzie osoby badane dostrzegają, że pewne cechy partycypacji towarzyszą współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław. W ich opinii, wynikają one jednak przede wszystkim z wymogów ustawowych i mają zasadniczo charakter formalny. Obecność tych elementów nie oznacza, że są one oceniane wysoko. Wręcz przeciwnie, doceniając niekiedy otwartość poszczególnych urzędników, ogólnie zwracają uwagę na powierzchowność partycypacji, uznaniowość w jej stosowaniu, niski profesjonalizm i brak wiedzy eksperckiej, a także kompetencji i umiejętności w stosowania w praktyce zasady *współzarządzania partycypacyjnego* wraz z narzędziami, jakie jej towarzyszą. Dlatego wiele obszarów współpracy zostało przez nich ocenionych jako te, które funkcjonują słabo/niewystarczająco. Partycypacja nie stanowi według osób badanych zasady horyzontalnej, tj. nie wspiera efektywnie mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji. Według nich, jej funkcjonowanie w obrębie modelu współpracy wspiera się raczej na procedurach niż aksjologii. Co więcej, rozwiązania, które z założenia powinny wspierać partycypację, w praktyce okazują się raczej pakietem bardziej „zniechęć” niż zachęt (m.in. sposób prowadzenia konsultacji, osoby uczestniczące w konsultacjach, możliwość wpływania ciał konsultacyjnych na decyzje, skład niektórych ciał konsultacyjnych, kompetencje ciał konsultacyjnych, brak zasobów w zakresie zabezpieczenia ciągłości procesów partycypacyjnych).

Dlatego wśród zgłaszanych potrzeb i oczekiwań respondenci i respondentki wymieniali m.in. konieczność merytokracji i profesjonalizacji działań ze strony

urzędu, przeprowadzenia rzetelnej ewaluacji zgodnej z zapisami wynikającymi z zasad ocen interwencji publicznych, w tym ewaluacji procesów oraz ewaluacji wpływów, budowania współpracy międzysektorowej w nawiązaniu do dobrych doświadczeń Wrocławia, korzystania z wiedzy eksperckiej, powołania *think-tanku*, który wpierać będzie urząd i organizacje we wprowadzaniu optymalnych rozwiązań w obrębie modelu współpracy, jak również prowadzić akcje szkoleniowe i informacyjne na rzecz wzmacniania partnerstwa i równości oraz wypracowania mechanizmów współtworzenia polityk publicznych, które zabezpieczą podmiotowość organizacji pozarządowych we współzarządzaniu rozwojem Wrocławia.

Ustalenia, które można sformułować na podstawie uzyskanych wyników, prowadzą do wniosku, że wrocławski model współpracy wymaga aktualizacji i zasadniczego przepracowania, a także wprowadzenia niezbędnych modyfikacji oraz usprawnień w zakresie *współzarządzania partycypacyjnego*. Dopiero wówczas zasada ta ma szansę na właściwe respektowanie jej i ewentualne wzmocnienie.

„Istotą powinna być współpraca samorządu organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych, a później związana w tym realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych. To też uważam, że jest elementem systemu wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych. Tymczasem we wszystkich projektach, które są finansowane przez gminę, wyzwaniem są zbyt niskie pieniądze w stosunku do poziomu zaangażowania i odpowiedzialności. Rzadko się zdarzają programy wieloletnie, które dają nam stabilizację”.

„Przykładem ważnego obszaru współpracy jest konsultowanie projektów aktów normatywnych. Mamy w tym celu powołane ciała kolektywne (np. WRDPP, czy rady młodzieżowe). Ale one nie mają dużego przełożenia i nie mają żadnego sprawstwa”.

„Ja bym powiedziała, że rozwiązania nadal nie są systemowe, a uznaniowe: w zależności od tego, kto jakie piastuje stanowisko i kto kogo zna”.

„Zupełnie nie działa uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów. Może dlatego, że miasto nie prowadzi w ogóle ewaluacji polityk publicznych tak, jak należy to robić właściwie”.

„Wzajemne informowanie samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach zamierzeniach i kierunkach zupełnie nie funkcjonuje. To czysta teoria i raczej utopia i fikcja. Czasami o planach miasta dowiaduję się z gazet. A przecież pracuję w grupach branżowych i na co dzień mam kontakt z urzędnikami”.

„System wspierania inicjatyw obywatelskich organizacji pozarządowych: system jest, ale jest on niewydolny. Jeżeli jest to system, to generalnie działają w nim pewne kwestie proceduralne i osobowe. Więc to jest raczej inspekcja”.

„Jest system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych. Jest system wspierania integracji sektora, bo to jakieś kongresy i tak dalej. No, nie może powiedzieć, że tych narzędzi nie ma. Jednak inną kwestią jest to, jak one działają. A najczęściej narzędzia te nie działają. Lub nie działają wystarczająco dobrze”.

„Ja nie zaznaczyłam żadnego obszaru współpracy. Ani nie współpracujemy, bo miasto nie jest zainteresowane naszą ofertą, ani nie jesteśmy finansowani, a nawet organizując konferencję ogólnopolską nie dostaliśmy patronatu Prezydenta Wrocławia”.

„Brałam udział w konsultacji na temat miejskiej strategii do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Miałam poczucie, że to jest taka sztuka dla sztuki. Najważniejsze były uwagi o przecinkach i o jakiś tam językowych lapsusach, a nie takie merytoryczne. Przyznaję, że osobiście nie starczyło mi pary, żeby dalej w tym brać udział, bo mnie to frustrowało. Więc nie wiem, być może głosy uczestników zostały jakoś wysłuchane, choć się na to nie zapowiadało. Ja nie dojrzałam do szczęśliwego finału”.

„Dużo rzeczy się dzieje w zakresie współpracy, ale jest to trochę taka prowizorka tak po prostu. Zaznaczałam sobie wykrzyknikiem ‘wspieranie procesu integracji sektora organizacji pozarządowych’, bo wydaje mi się, że przez pewne mechanizmy bardziej się skłóca ten sektor niż tak naprawdę integruje i zachęca do współpracy”.

„Żaden obszar nie jest dla mnie modelowym, czyli takim, o którym mógłbym powiedzieć, że to jest wzór i tu powinniśmy szukać inspiracji”.

„Ta partycypacja jest za mała, dalece niewystarczająca. Natomiast jeżeli mamy to jakoś nazwać, to ona jest po prostu kiepska”.

„My bez wsparcia miasta sobie poradzimy. Miasto ma gorzej: bez nas sobie nie poradzi”.

WNIOSKI CZĄSTKOWE

Asymetria zamiast partnerstwa

Wrocławski model współpracy jest asymetryczny w kontekście *współzarządzania partycypacyjnego*: udział organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym jest minimalny, podczas gdy władz lokalnych – maksymalny. Władze publiczne działają samodzielnie podejmując decyzje i wprowadzając je w życie. Wprawdzie niekiedy obecne są elementy otwarcia na współpracę z organizacjami, ale te najczęściej zawężone są do informowania i konsultowania. Jeśli organizacje mają wpływ na decyzje, to dotyczy to spraw o wadze taktyczno-operacyjnej, a nie

strategicznej czy politycznej. Dodatkowo instytucjonalne rozwiązania wynikają z literalnej realizacji ustawowych obowiązków i najczęściej spełniają formalne wymogi. Nie są one szyte na miarę potrzeb i charakteryzują się niskim lub żadnym poziomem innowacyjności. Cechą charakterystyczną takiego podejścia jest jednostronny przekaz komunikatów *top-down*: od władz lokalnych do organizacji. W ciągu badanego okresu minionych dwudziestu lat pojawiały się momenty, gdzie konsultowaniu przypisywano większe znaczenie, jednak miało to związek raczej z postawami poszczególnych osób reprezentującymi magistrat, niż stanowiło element infrastruktury współpracy. Partnerstwo oznacza konieczność odejścia od hierarchii na rzecz sieciowości. Od struktury pionowej do poziomej. Hierarchia we *współzarządzaniu partycypacyjnym* jest krindżowa (*passé*). Sieć natomiast – epicka (*trendy*).

Pomiędzy brakiem partycypacji a tokenizmem

Analizując zasadę *współzarządzanie partycypacyjne* we wrocławskim modelu współpracy warto skonfrontować uzyskane ustalenia ze sformułowaną przez Sherry Arnstein koncepcją partycypacji, która okazała się jedną z bardziej wpływowych w omawianym obszarze (Arnstein, 1969). Arnstein, wnikliwie opisując pogranicza sprawowania władzy oraz udziału w nim obywateli, wyróżniła trzy podstawowe poziomy partycypacji: brak uczestnictwa, działania pozorne oraz uspołecznienie władzy. W ich obrębie dokonała bardziej szczegółowego podziału, budując ośmiostopniową „drabinę partycypacji” (**Tab. 4**).

Ponieważ koncepcja Arnstein w dalszym ciągu, także dzisiaj, służy badaczom do analizy wdrażanych praktyk partycypacyjnych, również i my wpisaliśmy uzyskane wyniki w przedstawioną wyżej „drabinę partycypacji”. Zgromadzony materiał potwierdził osadzenie wrocławskiego modelu współpracy w obrębie dwóch pierwszych obszarów: „Braku partycypacji” i „Tokenizmu” (pozorowana, pozorna partycypacja) pomiędzy szczeblami 1 a 5. Tymczasem my, poszukując dowodów na zakorzenienie europejskich standardów współzarządzania we wrocławskim modelu współpracy, oczekiwaliśmy respektowania zasady *współzarządzania partycypacyjnego* w obrębie „Władzy obywateli”, czyli pomiędzy szczeblami 6 a 8.

Tabela 4. Drabina partycypacji

Władza obywateli	8. kontrola obywatelska: gdzie obywatele mogą rządzić programem lub instytucją, być decydentami w zakresie określonej polityki, zarządzać oraz być w stanie negocjować warunki, pod wpływem których „outsiderzy” mogą je zmienić.
	7. delegalizowana władza: gdy obywatele zdobywają władzę podejmowania decyzji
	6. partnerstwo: przez porozumienie do planowania, podejmowania decyzji i innych odpowiedzialności, władza jest podzielona między obywateli a przedstawicieli władzy publicznej; działa to najlepiej, gdy dostępna jest zorganizowana infrastruktura władzy w społeczeństwie, która jest przewidywalna dla mieszkańców oraz która posiada zasoby finansowe.
Tokenizm	5. umiejscowienie: obywatele zaczynają mieć jakiś wpływ, jednak zgoda na to ze strony decydentów wykazuje nadal cechy tokenizmu, np. „wartościowi” przedstawiciele mniej zamożnych mieszkańców zapraszani są do zarządu, gdzie są w mniejszości i nie liczą się w procesach konstytuowania rozwiązań na rzecz wspólnoty lokalnej.
	4. konsultacja: rozszerzenie partycypacji zależy od tego, w jaki sposób konsultacje wpływają na działania oraz ich jakość; może to następować poprzez badania opinii z zabezpieczeniem uwzględnienia ich, władze często mierzą konsultacje (ilu ludzi bierze udział w spotkaniach czy uczestniczy w badaniu), ale nie mierzą prawdziwej partycypacji.
	3. informowanie: informowanie obywateli o ich prawach, odpowiedzialności i opcjach może być najważniejszym pierwszym krokiem w kierunku zalegitymizowania partycypacji obywateli, jednakże proces ten pozostanie tokenizmem, kiedy komunikacja będzie jednokierunkowa od władz do obywateli bez zgody na sygnały zwrotne czy renegocjacje, np. spotkania z obywatelami są zdominowane prezentacjami przedstawicieli władz bez możliwości zadawania pytań i dyskusji.
Brak partycypacji	2. terapia: prawdziwym celem jest zmiana postaw i zachowań uczestników, które nie są pożądane przez decydentów pod pozorem pytania ich o radę, np. zaangażowanie grup mieszkańców w sprzątanie swojego najbliższego otoczenia zamiast podjęcia kwestii braku usług publicznych w tym zakresie.
	1. manipulacja: np. umieszczenie obywateli w ciałach doradczych, które nie mają żadnych kompetencji albo w których oni nie mają żadnych kompetencji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Arnstein, 1969)

Przykładem *manipulacji* (szczebel pierwszy) jest powoływanie niektórych ciał konsultacyjno-doradczych lub grup branżowych, które nie wywierają istotnego wpływu na decyzje rozwojowe miasta. Ciała te nie dysponują zasobami (w tym budżetem) oraz istotnymi kompetencjami. Często stanowią forum, na którym przedstawiciele magistratu uzasadniają słuszność własnych zamiarów. Rzadko w takich ciałach partycypują osoby posiadające odmienne zdanie. Również niektóre elementy budżetu obywatelskiego we Wrocławiu noszą cechy *terapii* (szczebel drugi), np. inwestycje lokalne, które powinny być realizowane przez miasto, są wdrażane przez obywateli. Szczebel trzeci (*konsultacje*) są szczególnie popularne, gdy nie jest możliwa realizacja oczekiwań mieszkańców (np. z powodu

ograniczeń finansowych). Wówczas prowadzone są długie konsultacje, które tworzą pozory uruchomienia pożądaných działań, jednak ostatecznie nie prowadzą one do oczekiwanego rezultatu („para idzie w gwizdek” – tj. uwaga jest skoncentrowana na konsultacjach, a nie na realizacji działań). Szczebel piąty (*umiejscowienie*) polega we Wrocławiu na zidentyfikowanym przez Respondentów i Respondentki podziale na „swoje” i „nie swoje” organizacje, tj. takie, które od lat współpracują z miastem, ich pozycja jest niezakłócona, mogą liczyć na ciągłość finansowania, oraz takie, których ofertą miasto nie jest zainteresowane i nigdy nie osiągną takiej pozycji, jak organizacje „swoje”. Przykładem *pozornej partycypacji* jest sytuacja, gdy przedstawiciele wykluczonych dotychczas mniejszości są oficjalnie włączani w skład ciał instytucjonalnych (np. Wrocławska Rada Kobiet), ale ponieważ pozostają w mniejszości, „uczciwie” są przegłosowywani przez większość i nie wpływają tym samym na rzeczywistość. Mniejszości traktowane są nadal w paternalistyczny sposób, a zasadą regulującą relacje – przekonanie, że „zawsze tak było i było dobrze” oraz „kiedyś to działało, to po co to zmieniać”.

Przykładów, które potwierdzałyby praktykowanie w obrębie wrocławskiego modelu współpracy *partnerstwa, delegalizowanej władzy i kontroli obywatelskiej* w taki sposób, jak opisała to Arnstein, Respondenci i Respondentki nie wskazali. Również my, poszukując szerzej w innych źródłach, dowodów na respektowanie poziomów 6 – 8 drabiny partycypacji nie zidentyfikowaliśmy.

Do współtworzenia daleka droga

Wrocławski model pozostaje zorientowany na tradycyjne rozumienie partycypacji i roli obywateli (mieszkańców) oraz przedstawicieli ich poglądów i potrzeb (organizacji pozarządowych), co sięga korzeni osadzonych w realiach późnych lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Zgromadzony materiał badawczy nie pozwolił na stwierdzenie instytucjonalizacji współtworzenia, które współcześnie, zgodnie z obecną polityką spójności UE oraz aktualnymi trendami zarządzania publicznego, stanowi kluczowy element zasady *współzarządzania partycypacyjnego*. W teorii i praktyce życia publicznego na przestrzeni ostatnich kilku dekad wypracowano szereg rozwiązań stymulujących urzeczywistnienie tego paradygmatu, który odwołuje się do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami oraz ich udziału – w różnych formułach instytucjonalnych i w różnym zakresie – w procesie decyzyjnym. W modelu partycypacyjnym obywatel współdecyduje na partnerskich i równych zasadach o for-

mie dostarczanych usług, a także dzięki osobistemu wkładowi bierze udział w ich świadczeniu. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe. Powinny być one raczej negocjowane i uzgadniane. Miasto jest tu odpowiedzialne za zabezpieczenie możliwości szerokiej partycypacji w decydowaniu o systemie usług publicznych. W tym kontekście partycypacja pozwala na uzyskanie większej społecznej akceptacji oraz na optymalizację podejmowanych decyzji. Oznacza relację wzajemną (obustronną), która zachodzi między lokalną władzą a obywatelami i organizacjami pozarządowymi, czyli uczestnikami lokalnej wspólnoty politycznej. Stwarza w ten sposób możliwość większego wpływu obywateli i obywateli oraz ich organizacji na decyzje władz publicznych w zakresie dotyczących ich spraw (Wiktorska-Święcka i in., 2021).

Takie podejście do *współzarządzania partycypacyjnego* nazywane jest dzisiaj *współtworzeniem*. Koncepcja współtworzenia jest dlatego ważna, że zmienia tradycyjny sposób myślenia o partycypacji. Drabina partycypacji opisana przez Arnstein (1969) bazowała na informowaniu obywateli o nowych planach i decyzjach, następnie przechodziła w górę poprzez różne formy konsultacji i świadomego dialogu, aż w końcu osiągała najwyższy szczebel drabiny w postaci współstanowienia (władzy i kontroli obywatelskiej). Zainspirowany antyautorytarnym buntem od późnych lat sześćdziesiątych XX wieku *telos* drabiny partycypacji miał na celu maksymalizację demokratycznych wpływów obywateli i stworzenie im warunków do rządzenia, najlepiej bez udziału państwa. W dzisiejszym złożonym, podzielonym i wielowarstwowym społeczeństwie, w którym żaden pojedynczy podmiot nie ma całej wiedzy, doświadczenia i zasobów wymaganych do samodzielnego rządzenia, a zdolność do rządzenia zależy od wzajemnej ich wymiany, idea współstanowienia zaproponowana przez Arnstein wydaje się przestarzała. Ostatecznym celem, jeśli chodzi o rozwiązanie pilnych problemów współczesności, nie jest zatem samodzielne rządzenie, ale współtworzenie rozwiązań wraz z innymi, aby wspierać nowe i potencjalnie przełomowe pomysły oraz realizować je w praktyce. Arnsteinowska, tradycyjna drabina partycypacji została tym samym uzupełniona o nową drabinę współtworzenia. Ta nowa drabina, „drabina współtworzenia”, zakłada systematyczne angażowanie odpowiednich podmiotów publicznych i prywatnych we: a) współinicjowanie, b) współprojektowanie rozwiązań (np. posługując się podejściem *Design Thinking*), c) współdecydowanie, d) współrealizowanie rozwiązań oraz e) współewaluowanie tego, co wspólnie zostało zrobione. Takie podejście oznacza nie tylko lepsze zarządzanie posiadany-

mi zasobami, ale również dzielenie się odpowiedzialnością. To wzmacnianie podmiotowości i stymulowanie aktywności odbiorców usługi, potencjalnych użytkowników. W ten sposób z biernych konsumentów („płacę podatki i wymagam”) stają się odpowiedzialnymi twórcami rozwiązań instytucjonalnych. W badanym modelu współpracy organizacji pozarządowych i miasta Wrocław cech specyficznych dla współtworzenia nie zidentyfikowano.

Instytucjonalne filary współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku zawierają wprawdzie pewne elementy specyficzne dla *współzarządzania partycypacyjnego*, ale rozwiązania te nie są wystarczające dla wymogów w kontekście spełnienia europejskich standardów *współzarządzania*.

Nie wspierają wystarczająco organizacji pozarządowych w procesie upodmiotowienia poprzez wzmacnianie partnerstwa i równości. Niekiedy również – głównie odtwórczo traktując obowiązujące przepisy – mają mocno ograniczony i niekiedy fasadowy charakter. Dodatkowo rozwiązania te są mocno osadzone w tradycyjnym podejściu do partycypacji i nie odpowiadają na wymogi aktualnej polityki spójności UE dążącej do instytucjonalizacji bardziej dojrzałej formy partycypacji, tj. współtworzenia. Instytucjonalne filary współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku nie są też prekursorskie i wiodące w skali kraju oraz nie wyznaczają trendów w badanym zakresie.

Good Governance: analiza wartości w kontekście marzeń o idealnym modelu współpracy. *Polity*

„Podejście pragmatyczne i analityczno-opisowe związane z *public governance* łączy się z normatywnymi trendami w administracji publicznej, które najlepiej charakteryzuje zasada *good governance* (czyli „dobre rządzenie”). Jej cechami są uczestnictwo wszystkich zainteresowanych, dążenie do budowy konsensusu, strategiczna wizja rozwoju, reagowanie na potrzeby, wydajność i skuteczność, odpowiedzialność, przejrzystość, sprawiedliwość i rządy prawa (*Governance and Sustainable Development*, 1997). To podejście łączy się z przekonaniem o niezbędności przestrzegania demokratycznych wartości i standardów jako gwarantów porządku społecznego, szczególnie w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość, unikanie konfliktu interesów. Pojęcie *good governance* obejmuje demokratyczny i efektywny sposób rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych. Praktyczne przełożenie tej zasady wymaga przestrzegania zasady przejrzystości, uczciwości osobistej, wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, odpowiedzialności, przystępności, otwartości i solidarności z obywatelami. Skuteczna realizacja *good governance* jest kluczowa także z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości. Zasada ta wyznacza pożądane kierunki zmian w sposobie podejmowania decyzji i sprawowania władzy. Wskazuje obszary niezbędnych reform państwa oraz określa instrumenty, które należy tworzyć dla wdrażania i urzeczywistniania tej koncepcji”.

Wiktorska-Święcka A., *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Klimowicz M., Pacześniak A. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*. Wrocław 2014.

Dobre rządzenie / dobre rządy / dobre zarządzanie / dobre współzarządzanie w sposób szczególny eksponuje aksjologiczny wymiar współzarządzania publicznego. Nawiązuje on do pojęcia wartości wywodzących się z etycznych koncepcji dobra, jakie wpisane są w różne idee demokracji. Demokratyczny system aksjonormatywny to zespół powiązanych funkcjonalnie norm społecznych i wartości dotyczących wszystkich przejawów życia społecznego specyficznych dla demokratycznej kultury politycznej. Ten typ kultury cechuje aktywność obywateli, ich zaangażowanie w sprawy związane z funkcjonowaniem systemu politycznego, w tym partycypacja w zarządzaniu publicznym. *Dobre współzarządzanie* oznacza normatywnie wyrażoną ideę zarządzania sprawami społecznymi poprzez wdrażanie takich wartości, jak współpraca, zaufanie, elastyczność, deliberacja oraz wzajemne uczenie się.

„Współpraca jako wartość.

Podstawowym założeniem Polityki jest przekonanie, że do rozwoju Wrocławia oraz szeroko rozumianego dobra jego mieszkańców niezbędna jest współpraca I i III sektora. Rozumiana jest ona tutaj jako kompetencja, czyli umiejętność tworzenia relacji z innymi podmiotami i współdziałania z nimi zgodnie ze wspólnie wypracowanymi zasadami. Kooperacja jest niezbędna, by rozwiązywać złożone problemy, z którymi żadna ze stron nie jest w stanie poradzić sobie samodzielnie. To również ściśle wiąże się z zasadą subsydiarności. Współpraca oznacza także współtworzenie usług publicznych, rozumiane jako współdziałanie sektora publicznego i prywatnego (w tym organizacji pozarządowych) w partnerskim definiowaniu problemów oraz projektowaniu, wdrażaniu monitorowaniu rozwiązań”.

Polityka współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 – 2027. https://baw.um.wroc.pl/UrzadMiastaWroclawia/document/69778/Uchwała-LXXV_1932_23

Analizowane w ramach projektu standardy współzarządzania stanowią specyficzną interpretację pożądaných w Unii Europejskiej wartości. Zostały one wielokrotnie zakotwiczone i zabezpieczone w unijnym systemie instytucjonalnym: od prawnych podstaw traktatowych, poprzez kluczowe dokumenty prorozwojowe o charakterze strategicznym, aż po wymiar instrumentalny („narzędziownik”), poprzez powiązanie – m.in. dzięki zasadzie warunkowości – z praktyką ich uwzględniania na poziomie wdrażania programów, projektów i działań. I to na każdym poziomie wieloszczeblowej maszyny zarządczej z aktywną rolą państw i regionów członkowskich.

Poszukując dowodów na zakorzenienie omawianego wymiaru współzarządzania publicznego we wrocławskim modelu współpracy, przeprowadziliśmy

analizę najbardziej aktualnych i obowiązujących w roku zamknięcia badań dokumentów stanowiących filary fundamentu, na którym model ten został osadzony. Należą do nich:

- *Strategia Wrocław 2030* (https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/61260/Strategia_2030-2.pdf)
- *Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok* (https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/73321/Uchwała-VII_113_24)
- *Polityka współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 - 2027* (https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/69778/Uchwała-LXXV_1932_23)
- *Wieloletni programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 - 2027* (<https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/63249/>)
- *Program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025* (https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/73484/Uchwała-IX_147_24).

Czytając każdy z nich, konfrontowaliśmy unijną wykładnię *dobrego współzarządzania* z poszczególnymi obszarami, które wpisują się (lub wpisywać powinny) we wrocławski model współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław. Poszukiwaliśmy dowodów pozwalających nam uzyskać przybliżoną odpowiedź na pytanie „Jak jest”? (**Tab. 5**).

Analiza przywołanych dokumentów zasadniczo nie napawa optymizmem. Przede wszystkim jej wyniki nie wspierają pełnego zrozumienia idei funkcjonujących rozwiązań formalno-prawnych, które stanowią fundament modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. Wprawdzie w kluczowym dokumencie *Strategia Wrocław 2030* w niewielkim zakresie ich rola została uwzględniona (np. Priorytet: Przedsiębiorczość, Obszar: Miasto Zasobne: „Zacieśniamy współpracę między samorządem Wrocławia a sektorem gospodarczym i organizacjami pozarządowymi na rzecz realizacji zadań publicznych” i Priorytet: Governance, Obszar: Miasto mądre: „Wzmacniamy dotychczasowe oraz wdrażamy i rozwijamy nowe narzędzia współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi”, por. *Strategia Wrocław 2030*), jednak współpraca ta jest przywołana hasłowo, bez podania niezbędnych uzasadnień.

Tabela 5. Europejskie standardy współzarządzania w kluczowych dokumentach regulujących współpracę organizacji pozarządowych z miastem Wrocław

Lp	Analizowany dokument	Partycypacja	Rozliczalność	Efektywność	Przejrzystość	Spójność
Standardy współzarządzania określone w Białej Księdze Europejskiego Współzarządzania						
		Szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (ang. multilevel partnership), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja podkreśliła udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców zawodowych (tzw. dialog społeczny)	Precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą	Poprawa potencjału administracyjnego (ang. state capacity) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: zasadę proporcjonalności (która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i i oszczędny); zasadę subsydiarności (według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują)	Instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują)	Integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia oraz na rzecz integracji polityk sektorowych i terytorialnych

PARTICIPATORY GOVERNANCE: ANALIZA POTRZEB I OCZEKIWAŃ. POLICY

1	Strategia Wrocław 2030	Standard uwzględniony: „Governance - Czyli wspólne rządzenie. To styl i jakość władzy samorządowej: codziennej pracy prezydentów, miejskich urzędników i radnych. To włączanie mieszkańców w decydowanie o mieście (partycypacja). To współpraca sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego przy różnych projektach. To także decentralizacja wrocławskiego samorządu. Chcemy, by wrocławianie i wrocławianie mieli więcej władzy w swoim mieście! Nasza Strategia powinna być spójna z wnioskami Analizy funkcjonalnej osiedli Wrocławia z 2017 r. i z powstającą w 2017 r. strategią współpracy władz miasta z organizacjami pozarządowymi” (s. 38)	Brak	Standard uwzględniony w niewielkim stopniu: występuje w jednej z wartości misyjnych „zasobność”. Zasady proporcjonalności i subsydiarności (kluczowe dla efektywności) nie zostały uwzględnione	Brak	Standard uwzględniony: „Chcemy też, by Strategia Wrocław 2030 była spójna z licznymi strategiami, politykami i programami sektorowymi, które zatwierdza Rada Miejska Wrocławia. Istnieją już m.in. Wrocławska Polityka Mobilności i Wrocławska Strategia Edukacyjna. Trwają prace m.in. nad strategią rozwoju przedsiębiorczości, strategią dla kultury oraz strategią dialogu międzykulturowego. Zakładamy, że wszystkie te dokumenty utworzą spójny system strategicznego zarządzania miastem. Spójny system wrocławskich strategii” (s. 13)
2	Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok	Brak	Brak	Standard uwzględniony w niewielkim stopniu: występuje w zakresie zarządzania finansami. Występuje w zakresie zarządzania finansami. Zasady proporcjonalności i subsydiarności (kluczowe dla efektywności) nie zostały uwzględnione w niewielkim stopniu.	Brak	Standard uwzględniony w wymiarze deklaratywnym bez uwzględnienia w wymiarze deklaratywnym bez podania szczegółów dotyczących przełożenia na realizację: „Zadania wymienione w tym dokumencie są wykonywane przez Urząd Miejski,

PARTICIPATORY GOVERNANCE: ANALIZA POTRZEB I OCZEKIWAŃ. POLICY

3	Polityka współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 - 2027	Standard uwzględniony, np. „Z tego powodu należy wspólnie opracować listy zadań publicznych, które powinny być wspierane w sposób ciągły” (s. 22)	Standard uwzględniony, np. „Współpraca przedstawicieli sektorów musi opierać się na zasadzie partnerstwa. Zakłada ona równość obu stron i wzajemne poszanowanie autonomii. Dla organizacji pozarządowych kluczowe jest przejście z pozycji klienta do pozycji współpracownika, który nie tylko wykonuje ważne zadania publiczne, ale też bierze odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Dla Miasta partnerstwo oznacza pomoc, na którą może liczyć ze strony organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych” (s. 17)	Standard uwzględniony, np. „w niniejszej Polityce stawia się na współdzielenie się istniejącymi zasobami. Dotyczy to zarówno ograniczonych środków na realizację zadań publicznych, jak i lokali, które mogą być udostępniane organizacjom pozarządowym” (s. 18)	Standard uwzględniony, np. „Należy przemyśleć sposób komunikacji i poprawić sposób informowania o dostępnych szkoleniach. Warto też aktualizować ofertę na podstawie bieżącego monitoringu potrzeb” (s. 28)	Standard uwzględniony, np. „Dobrze rozumiana decentralizacja wymaga jednak spojrzenia na rzeczywistość w szerszej skali i skoordynowania działań na rzecz społeczności lokalnych” (s. 19)
4	Wieloletni programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 - 2027	Standard uwzględniony na poziomie form współpracy, np. wzajemne informowanie się, konsultowanie i inne zapisane w Rozdziale 5	Brak	Standard uwzględniony na poziomie zasad regulujących współpracę, np. „Zasada efektywności polega na dążeniu do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów w realizacji zadań publicznych” (s. 3). wskazania, jak zostanie ona przełożona na jej praktykowanie: „Zasada pomocniczości jest zasadą o charakterze ustrojowym. Wskazuje podział zadań między sektorem publicznym a obywatelskim,	Standard częściowo uwzględniony na poziomie zasad regulujących współpracę bez wskazania, jak zostanie przełożony na praktykę: „Zasada uczciwej konkurencji i jawności zakłada kształtowanie przejrzystych zasad współpracy opartych na równych, jawnych kryteriach wspierania organizacji pozarządowych” (s. 3) Dodatkowo standard wzmocniony w zapisach Rozdziału 6	Standard uwzględniony w niewielkim zakresie (jedynie nawiązując do Strategii Wrocław 2030 i pomijając inne istotne, w tym ponadlokalne dokumenty oddziałujące na model współpracy)

				ukierunkowanych na umacnianie roli obywateli, ich wspólnot i organizacji oraz ograniczanie interwencjonizmu państwa i administracji lokalnej (s. 3). Zasada proporcjonalności nie została określona		
5	Program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025	Standard uwzględniony na poziomie form współpracy, np. wzajemne informowanie się, konsultowanie i inne zapisane w Rozdziale 5	Brak	Standard uwzględniony na poziomie zasad regulujących współpracę, np. „Zasada efektywności polega na dążeniu do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów w realizacji zadań publicznych” (s. 3). Dodatkowo określono zasadę subsydiarności, jednak bez wskazania, jak zostanie ona przełożona na jej praktykowanie: „Zasada pomocniczości jest zasadą o charakterze ustrojowym. Wskazuje podział zadań między sektorem publicznym a obywatelskim, ukierunkowanych na umacnianie roli obywateli, ich wspólnot i organizacji oraz ograniczanie	Standard częściowo uwzględniony na poziomie zasad regulujących współpracę bez wskazania, jak zostanie przełożony na praktykę: „Zasada uczciwej konkurencji i jawności zakłada kształtowanie przejrzystych zasad współpracy opartych na równych, jawnych kryteriach wspierania organizacji pozarządowych” (s. 3) Dodatkowo standard wzmocniony w zapisach Rozdziałów 6 i 9 interwencjonizmu państwa i administracji lokalnej (s. 3). Zasada proporcjonalności nie została określona	Brak

Źródło: Opracowanie własne

Można to wytłumaczyć rozumiejąc ogólny charakter dokumentu o wymiarze strategicznym, jednak na tym poziomie dają się też zidentyfikować określone przekonania i intencje. A te – dostarczone informacje (lub ich brak) – pozwalają na stwierdzenie, że w świetle zapisów analizowanego dokumentu współpraca pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi pozostaje zawężona do wymiaru klientelistyczno-funkcjonalnego i to w bardzo wąskim zakresie, zredukowanym do tradycyjnego rozumienia „spraw społecznych”. Tak, czy inaczej, pytanie o znaczenie organizacji pozarządowych w procesach strategicznego zarządzania rozwojem Wrocławia, pozostaje bez odpowiedzi. Szczególnie, gdy poszukuje się odpowiedzi, które uwzględniają aktualne wymogi zarządzania publicznego i polityki spójności UE.

Również nie można odnaleźć odpowiedzi na pytanie o istotę współpracy pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi analizując dokument pn. *Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok*. Wprawdzie zostały w nim sformułowane wskazania, co i w ramach jakich priorytetów zostanie zrobione w ramach operacjonalizacji *Strategii Wrocław 2030*, ale nie uzasadniono, dlaczego te, a nie inne działania uznano za najbardziej optymalne. Pomimo iż „między wierszami” można odczytać cele i pożądane efekty planowanych działań, to całościowy obraz, jaka trwała zmiana społeczna zostanie osiągnięta, pozostaje rozmazany. Dodatkowo, w świetle zapisów przywołanego dokumentu, pożądana zmiana społeczna nie będzie osiągnana w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi. Rola organizacji pozarządowych nie została wystarczająco uwzględniona w procesie zarządzania miastem w stopniu, który mógłby zostać uznany za istotny. W margines błędu wpisać można dostrzeżenie roli podmiotów ekonomii społecznej (np. numer zadania 78) oraz celowane zadania w ramach systemu pierwszej pomocy z udziałem organizacji pozarządowych (np. numer zadania 80). Miasto nie dostrzega w organizacjach pozarządowych strategicznego partnera, tak jak czyni to np. w odniesieniu do podmiotów gospodarczych czy środowiska akademickiego, któremu dedykowany jest oddzielny priorytet. Cały pakiet formalnych działań, jakie miasto realizuje we współpracy z organizacjami pozarządowymi, wpisany został do Priorytetu „Governance”, właściwie w jego część. We wskazanym priorytecie omówiono kwestie techniczne związane z usprawnianiem procesów organizacyjnych, ale nawet w tym obszarze rola organizacji pozarządowych nie została odpowiednio zabezpieczona: „W tym priorytecie umieszczono, m.in. zadania z zakresu zarządzania miastem, podnoszenia jakości świadczonych mieszkańcom usług, transformacji cyfrowej, współpracy samorządu ze środowiskiem akademickim” (*Strategia Wrocław 2030*, s. 8).

„Governance” w interpretacji wrocławskiego magistratu ma charakter czysto funkcjonalny i zawężony został do „zarządzania”, a nie tak – jak zakłada Unia Europejska – do „współzarządzania” i to w myśl przywołanych w tym raporcie standardów na poziomach *współzarządzania wielopoziomowego, partycypacyjnego i dobrego*. W kontekście uzyskanych wyników potwierdziło się wcześniej zaobserwowane zjawisko marginalizacji organizacji pozarządowych w ramach współpracy z miastem. Gdyby opisać to w prosty sposób: miasto „coś tam z organizacjami działa”, ale w „prawdziwych tematach i poważnych sprawach” związanych z zarządzaniem rozwojem miasta (w nurcie głównym polityki miejskiej) organizacje pozarządowe nie uczestniczą. Nie są one postrzegane ani jako kluczowy partner, ani strategiczny gracz, ani istotny interesariusz. Tym samym lektura tak skonstruowanego dokumentu może rodzić podejrzenie, że współpracę z organizacjami pozarządowymi „wrzucono” do Priorytetu „Governance” – jak to się dzieje w *Strategii*, tak to się dzieje w *Założeniach* – bo do innych po prostu nie pasowała.

Wnioski pozyskane z analizy *Polityki współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 – 2027* dostarczają natomiast przesłanki, które spełniają wymogi zasady *dobrego współzarządzania*. To modelowe poniekąd opracowanie uwzględnia nie tylko aktualny stan rzeczy w zakresie pożądanego modelu współpracy pomiędzy wybranymi sektorami lokalnej sceny, ale napisany jest w taki sposób, że wynikają z niego wprost wartości specyficzne dla respektowania zasady *dobrego współzarządzania*. Dodatkowo trafnie zidentyfikowane tu zostały filary, na których budować powinna współpraca miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. Należą do nich: *Planowanie w czasach chaosu*, *Uczenie się na wspólnych doświadczeniach*, *Współpraca jako wartość*, *Partnerstwo na nowych zasadach*, *Współdzielenie się zasobami*, *Dostępność usług publicznych*, *Decentralizacja* oraz *Rezyliencja* (*Polityka współpracy Wrocławia...*, https://baw.um.wroc.pl/UrzedMiastaWroclawia/document/69778/Uchwala-LXXV_1932_23). Ponadto dokument – bazując na właściwie osadzonym fundamencie partnerstwa lokalnego – formułuje kluczowe obszary współpracy, właściwie je osadzając w przestrzeni *polity – politics – policy*. Wreszcie, to jedyne w zestawie badanych dokumentów opracowanie, które uwzględnia wszystkie standardy europejskiego współzarządzania i czyni to w sposób adekwatny.

Takiego podejścia do kształtowania ram współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi zabrakło jednak – ponownie – w zapisach kolejnego z analizowanych dokumentów, czyli w *Wieloletnim programie współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 – 2027*. Kwestią, która zwróciła naszą uwagę jako znawców koncepcji i trendów rozwoju lokalnego

i regionalnego w Unii Europejskiej, jest przede wszystkim przyjęcie - jako bazę i punkt wyjściowy dla zakładanych działań w ramach współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi - nieaktualnej definicji rozwoju lokalnego, która w przestrzeni unijnej obowiązywała ponad dwadzieścia lat temu! Stanowi o tym punkt 3 w Rozdziale 1:

„Rozwój lokalny rozumiany jako budowanie społeczeństwa obywatelskiego, w tym wzmacnianie poczucia tożsamości mieszkańców i poprawę jakości ich życia oraz wzmacnianie bazy ekonomicznej Wrocławia, ze szczególnym ukierunkowaniem na wysokie technologie i innowacyjność” (*Wieloletni Program...*, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/63249/>). Aktualne podejście w myśl wdrażanej polityki spójności UE odnosi się do zrównoważonego rozwoju lokalnego (https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en). W rozwoju nakierowanym na rozwój gospodarczy, lub – jeszcze bardziej wąsko rzecz ujmując we „wzmacnianiu bazy ekonomicznej” – upatruje się raczej zagrożenie niż prorozwojową szansę (*Job Creation and Local Economic Development*, OECD 2024). Tym samym osadzanie współpracy na nieprawidłowo określonym paradygmacie rozwoju lokalnego nie sprzyja właściwemu zaprogramowaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi i to na kilka (-naście, - dziesiąt) najbliższych lat. Stanowi to ryzyko dla oczekiwanych rezultatów, ich jakości, zarządzania zasobami oraz – w konsekwencji – dla ostatecznego wpływu na zmianę społeczną i sensowność zbiorowego wysiłku. *Wieloletni program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 – 2027* nie wykazuje też spójności z poprzednio przywołanymi dokumentami i pomimo deklaracji, iż jest on „(...) elementem długofalowej Strategii Rozwoju Wrocławia *Strategia Wrocław 2030*” (*Wieloletni Program...*, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/63249/>), precyzyjnie nie wskazuje, jak jego realizacja przyczyni się do osiągnięcia misji i wizji oraz celu strategicznego. Wprawdzie analizowany dokument trafnie formułuje niektóre zasady regulujące współpracę z organizacjami pozarządowymi (np. pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności), ale nie zakotwicza ich na poziomie proponowanych form współpracy. Co więcej, interpretacja tych zasad w świetle zapisów analizowanego dokumentu albo nie spełnia wymogów Unii Europejskiej, albo mylnie je interpretuje lub interpretuje je w części. Dodatkowo, *Wieloletni program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 – 2027*, pomija też niektóre z zasad, które są kluczowe dla europejskich standardów współzarządzania (np. rozliczalność, spójność). Dodatkowo, dokument nie zawiera mapy drogowej, która pozwoliłaby organizacjom

lepiej zrozumieć priorytety miasta określone na 2023, 2024, 2025, 2026 i 2027 rok wraz z ich operacjonalizacją.

Do podobnych wniosków prowadzi również analiza *Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025*. Prawdopodobnie dlatego, że z jednej strony powieli zidentyfikowane deficyty specyficzne dla *Wieloletniego programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 – 2027*, w ramy którego się wpisuje. Z drugiej strony, wskazane obszary pożytku publicznego, w ramach których współpraca z organizacjami pozarządowymi jest prowadzona, umykają zapisom zawartym w dokumentach wyższego rzędu omawianych wcześniej. Nie są one *explicite* widoczne na poziomie działań strategicznych, celu strategicznego i nie wpisują się w precyzyjny i zrozumiały sposób w wizję i misję Wrocławia. Obszary te zostały wskazane jako przedmiot współpracy w rozdziale 4 analizowanego dokumentu. Warto je wymienić, ponieważ stanowią znakomity rezerwuar dla tych interwencji i działań, w których organizacje pozarządowe są często niezastępowalne w swej skuteczności i efektywności. Warto też docenić miasto Wrocław w tym punkcie, ponieważ z możliwych 41 obszarów, które wpisują się w sferę zadań publicznych określonych w art. 4. 1. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w *Programie współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025* uwzględniono większość z nich (29), co wzbogaca paletę możliwych zadań wykonywanych przez organizacje pozarządowe. Dotyczą one działań w zakresie:

- pomocy społecznej oraz w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- działalności na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie i jej skutkom, promowanie wartości rodzinnych oraz prowadzenie działalności na rzecz rozwoju rodziny, w tym: poradnictwa rodzinnego, mediacji, edukacji zdrowotnej i społecznej, prowadzenie grup wsparcia,
- działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami, integracji i reintegracji społecznej i zawodowej tych osób, celem zapobiegania wykluczeniu społecznemu,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych,
- działalności na rzecz rozwoju dialogu międzykulturowego, w tym wzmacniania procesów integracji społecznej wrocławian oraz wsparcia adaptacji nowych mieszkańców, w tym migrantów i uchodźców m.in. poprzez działania edukacyjno-informacyjne,

- promocji i ochrony zdrowia,
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalności na rzecz osób niesamodzielnych oraz osób w wieku starszym,
- w zakresie działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- działalności na rzecz repatriantek i repatriantów: udzielanie pomocy repatriantkom i repatriantom w zakresie przewyższania trudności adaptacyjnych oraz zapobiegania izolacji społecznej,
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- wspierania, upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz w zakresie turystyki i krajoznawstwa,
- edukacji dla zrównoważonego rozwoju i ochrony zwierząt,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji: wszechstronne wspomaganie mieszkanki i mieszkańców Wrocławia, w szczególności poprzez udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz poradnictwa prawnego, mediację oraz budowanie platform medialnych dla dwukierunkowej komunikacji mieszkanki i mieszkańców z Miastem,
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społecznościami
- działalności na rzecz kombatanek, kombatanów i osób represjonowanych,
- działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka, w szczególności prowadzenie działalności promocyjnej na rzecz rodziny,
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, w tym realizacja programu przeciwdziałania ryzykownym zachowaniom dzieci i młodzieży,
- działalności na rzecz organizacji pozarządowych,
- wspierania, promocji i organizacji wolontariatu,
- udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa,

- działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- rewitalizacji,
- działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży,
- prowadzenia edukacji konsumenckiej,
- tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Analiza *Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025* – nieidealnego dokumentu w swej materii – idealnie pomogła nam zrozumieć wagę uzyskanych dotąd ustaleń dotyczących idei rozwiązań formalno-prawnych, które stanowią fundament modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. Osoby, które programują rozwój strategiczny miasta, nie dostrzegają podmiotowości organizacji pozarządowych i osób zaangażowanych w ich działalność, jako przydatnych/pomocnych w realizacji celu strategicznego („Chcemy mieć coraz większy wpływ na to, co dzieje się w mieście. Chcemy, by nasze wspólnoty, rodziny, środowiska były coraz silniejsze, sprawniejsze i coraz poważniej traktowane. Jako twórcy, przedsiębiorcy i innowatorzy chcemy mieć coraz więcej możliwości realizowania swoich pomysłów i zarabiania – i to w skali międzynarodowej”) (*Strategia Wrocław 2030*, s. 7). Czy „twórcy” to wyłącznie artyści? A „przedsiębiorcy” to wyłącznie te osoby, które prowadzą działalność gospodarczą? A jak – w świetle zapisów przywoływanego dokumentu – rozumiani są „innowatorzy”?

Warto pamiętać, że osoby profesjonalnie związane z organizacjami pozarządowymi są również twórcami, przedsiębiorcami i innowatorami. Takiego sposobu myślenia o nich nie stwierdziliśmy jednak analizując pakiet wartości identyfikowany w poszczególnych dokumentach, które analizowaliśmy. Należy to zmienić, a wraz ze zmianą wzmocnieniu ulegnie myślenie o potencjale organizacji pozarządowych oraz ich roli w procesach rozwojowych miasta. Ostatecznie pozytywnie wpłynie to na proces usprawnienia infrastruktury współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.

Po drugie, osoby, które programują rozwój strategiczny miasta, właściwie identyfikują żądania podmiotowości mieszkanki i mieszkańców Wrocławia. Jednak nie uwzględniają wystarczająco tych mieszkanki i mieszkańców, którzy wymagają wsparcia, aby ze swej podmiotowości w pełni korzystać. Nie dostrzegają też roli organizacji pozarządowych i osób zaangażowanych w ich działalność we wspieraniu tych, którzy tego potrzebują („Czas, byśmy zaczęli postrzegać Wrocław

jako organizm, wspólnotę. Wielowątkową i różnorodną. Właśnie z różnorodności chcemy czerpać naszą siłę. Szczególnie z takiej różnorodności, która rośnie sama, oddolnie, organicznie” (*Strategia Wrocław 2030*, s. 8). Jak wspierać tych, którzy chcieliby kształtować naszą „wielowątkową i różnorodną wspólnotę”, ale tego nie potrafią? Albo nie mają takiej możliwości? Albo odpowiedniej wiedzy? Lub innych zasobów? Albo mają ograniczenia, które im to skutecznie uniemożliwiają? Jak budować „dostępne dla wszystkich miasto”, jeśli ma ono rosnąć „samo, oddolnie, organicznie”? Miasto „samo się nie zrobi”. Zatem kto ma wspierać tych, którzy takiego wsparcia potrzebują?

W *Programie...* odpowiedzi na powyższe pytania nie odnajdziemy, ponieważ brakuje w nim zakorzenienia w obrębie refleksji strategicznej. W *Programie...* sformułowano wyłącznie odpowiedzi na pytania o charakterze taktycznym (JAK ROBIMY?), ale pytań, które do nich pasują, tych o charakterze operacyjnym (CO?) i strategicznym (PO CO?) – już nie. W *Strategii Wrocław 2030* pojawiają się natomiast pytania strategiczne (PO CO MAMY COŚ ZROBIĆ?) i kierunkowe pytania o charakterze operacyjnym (CO POWINNIŚMY ZROBIĆ?), ale pytań wymagających odpowiedzi o charakterze taktycznym (JAK TRZEBA TO ZROBIĆ?) nie postawiono w odniesieniu do analizowanego modelu.

Właściwe odpowiedzi – niewłaściwe pytania. Niewłaściwe odpowiedzi – właściwe pytania.

Odpowiedzi bez pytań. Pytania bez odpowiedzi.

Brak spójności.

Brak systemu.

Trzeba to poprawić.

Trzeba wzmocnić fundament, na którym budowane są filary modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Wszystkie obszary pożytku publicznego uwzględnione w dokumentach o charakterze taktycznym powinny zostać zakotwiczone w dokumentach strategicznych i operacyjnych. Bez niezbędnej modyfikacji w tym zakresie, cele rozwojowe miasta, zarówno te strategiczne, jak i te operacyjne i taktyczne, nie zostaną w pełni zrealizowane, a jakość uzyskanych rezultatów nie będzie taka, jaka powinna być. Co najmniej przyzwolita. Lub – jeszcze lepiej – optymalna.

Niezbędna jest redefinicja dokumentów, które tworzą fundament modelu współpracy. Trzeba je uporządkować i uspołnić/zintegrować. Tym bardziej, że mamy nowy kontekst prawny, który tego wymaga (zapisy znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Mamy też nowy kontekst wynikający z aktualnych standardów zarządzania publicznego w Unii Europejskiej. I nowe

techniki i narzędzia zarządzania. Opisane zostały szczegółowo na blisko 700 stronach w ramach wytycznych *Better Regulation: Guidelines and Toolbox* (2021). Trzeba się z nimi zapoznać i zastosować w praktyce.

Na zakończenie prowadzonych na tym etapie prac badawczych stworzyliśmy katalog zidentyfikowanych wartości zakotwiczonych w zapisach analizowanych wrocławskich dokumentów stanowiących fundament modelu współpracy. Zestawiliśmy go z wartościami specyficznymi dla zasady *dobrego współzarządzania*, które wynikają z europejskich standardów współzarządzania. Chcieliśmy zweryfikować, na ile „po wrocławsku” oznacza „po europejsku” (**Tab. 6**).

Uzyskane wyniki pozwalają bliżej określić pakiet wartości specyficznych dla Wrocławia. Z politologicznego punktu widzenia dają się one zakwalifikować do pakietu neoliberalnych teorii rozwoju oraz spójnego z nim paradygmatu odwołującego się do Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*). Warto jednak wskazać, że w niektórych zapisach widoczne są sformułowania, w których dostrzec można otwierające się przestrzenie dla wartości uwzględniających inne zabarwienia liberalnego podejścia (np. ordoliberalizmu, postliberalizmu), które wykazują cechy *współzarządzania*. Jednocześnie można zauważyć, że tylko w niewielkim zakresie wartości zidentyfikowane w omawianych dokumentach wykazują punkty styczne z wartościami specyficznymi dla unijnego rozumienia zasady *dobrego współzarządzania*.

To niepokojąca konstatacja, która powinna stanowić powód dla dalszych pogłębionych poszukiwań i ewentualnych usprawnień w tym zakresie.

W świetle przeprowadzonej analizy należy również stwierdzić, że wartości te mają charakter postulatyczny i są słabo lub w ogóle nie są oprzyrządowane, co uniemożliwia ich późniejsze przełożenie na praktykę współpracy. Pozostają zatem nadal nośnymi hasłami, atrakcyjnymi deklaracjami lub mało precyzyjnymi sformułowaniami.

Tym samym nie pozwala to potwierdzić tezy, że w badanym modelu współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław po 2004 roku zasada *dobrego współzarządzania* została wystarczająco zinstytucjonalizowana.

Określiwszy kontekst pozwalający nam przybliżenie się ku zrozumieniu „Jak jest?”, w kolejnym kroku naszych badań zwróciliśmy się do naszych Respondentek i Respondentów z prośbą o ocenę słabych i mocnych stron, a także o sformułowanie wymarzonego/wyobrażonego ideału współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław. W tym kroku poszukiwaliśmy wartości specyficznych dla zasady *dobrego współzarządzania* i w ten sposób chcieliśmy uzyskać odpowiedź na pytanie: „Jak być powinno”?

Tabela 6. Wartości zakotwiczone w instytucjonalno-prawnym fundamencie współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi *versus* wartości zakotwiczone w europejskich standardach współzarządzania

Lp	Analizowane dokumenty	Partycypacja	Rozliczalność	Efektywność	Przejrzystość	Spójność	Wartości zakotwiczone w instytucjonalno-prawnym fundamencie współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi
		Wartości specyficzne dla zasady dobrego współzarządzania zakotwiczone w standardach współzarządzania					
		aktywny udział organizacji, partnerstwo, dialog, orientacja na konsensus, responsywność, równość, empowerment, włączenie, współplanowanie, współdecydowanie, współrealizacja, współewaluacja	podmiotowość, autonomia, praworządność, uczciwość, szacunek, przywództwo, bezinteresowność, etyka, prawa człowieka i obywatela	skuteczność, sprawność, wydajność, rozsądek, otwarcie na zmianę i innowacje, proporcjonalność, subsydiarność, zrównoważony rozwój i orientacja długoterminowa	otwartość, jawność	integracja, wielopoziomowość, ponadsektorowość, wielosektorowość, strategiczna wizja	
1	Strategia Wrocław 2030	„Odradza się społeczeństwo obywatelskie, oddolna aktywność, gotowość do poświęceń na rzecz Wrocławia” (s. 17)	„Chcemy być podmiotami, a nie jedynie przedmiotami polityk miejskich” (s. 7) „Wrocław ma być miastem przyjaznym i dostępnym – w tym dla seniorów, osób z niepełnosprawnościami i dzieci” (s. 9)	„Zasada zrównoważonego rozwoju. Ekonomia, sprawy społeczne i środowisko naturalne mają być traktowane równorzędnie” (s. 9) „Dlatego tak ważna jest jak najlepsza ekonomiczna kondycja		„Chcemy też, by Strategia Wrocław 2030 była spójna z licznymi strategiami, politykami i programami sektorowymi, które zatwierdza Rada Miejska Wrocławia” (s. 13)	„Różnorodność, która rośnie sama, oddolnie, organicznie” (s. 8) „Więzi międzyludzkie, w tym międzypokoleniowe, wzajemne zaufanie, umiejętność samoorganizacji, współpracę, samodzielność,

		„Miasto, które jedno- czy, to miasto solidar- ne. Takie, w którym nikt nie powinien czuć się wykluczony. Solidarność to więzi międzypokoleniowe, w tym międzypokole- niowa wrażliwość na ubóstwo, najmniejszą sprawność czy na osłabienie, wynikające choćby ze stanu zdro- wia” (s. 22) „To zawią- zywanie partnerstw na rzecz Wrocławia, różnych jego części i poszczególnych dziedzin życia” (s. 22) „My wszyscy – urzęd- nicy, aktywiści, eks- perci, przedsiębiorcy, artyści, ludzie różnych zawodów i o różnych doświadczeniach życiowych. Wrocław jest nasz, wspólny. Jesteśmy wszyscy za niego współodpowiedzialni” (s. 22) „Chcemy, by wrocławianie mieli więcej władzy w swoim mieście!” (s. 38)		miasta. Jednak nie wystarczy zarabiać – trzeba również unikać zadłużania się ponad stan. Musimy roztrop- nie gospodarować Wrocławiem. Tego właśnie w pierwszej kolejności dotyczy słowo „zasobność” (s. 21) Liczy się nie tylko wzrost ekonomiczny. „Równie ważne są sprawy społeczne (edukacja, opieka zdrowotna, wsparcie najuboższych) oraz ochrona środowiska. Nie wolno też przeja- dać zasobów. Nasze wnuki powinni mieć ich przynajmniej tyle samo, co my” (s.25)		„To zintegrowane projekty, które doty- czą różnych tematów jednocześnie” (s. 22)	samowystarczalność” (s. 8) „Solidarność indy- widualna, rodzinna, grupowa, osiedlowa” (s. 8) „Kreatywność. Czyli twórcza swobo- da, eksperymentowa- nie, przełamywanie schematów, podejmo- wanie ryzyka” (s. 9) „Wrocław miastem mądrym, pięknym, zasobnym – miastem, które jednoczy i inspiruje” (s. 19)
--	--	---	--	---	--	---	--

2	Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok	„Zadania wymienione w tym dokumencie są wykonywane przez Urząd Miejski, jednostki i spółki miejskie, w tym także we współpracy z organizacjami pozarządowymi, zgodnie z rekomendacjami, dyrektywami i normami wynikającymi z obowiązujących europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych aktów prawa, z pełnym poszanowaniem zasad pomocniczości i dialogu społecznego” (s. 7)	„Przedsiębiorczość To zadania na rzecz rozwoju gospodarczego miasta – wspieranie i animowanie wrocławskiego ekosystemu startupowego, promocja gospodarcza miasta i aglomeracji wrocławskiej, także na poziomie międzynarodowym, inicjowanie współpracy przedsiębiorstw społecznych i biznesu. Działania wymienione w tym priorytecie obejmują również aktywizację społeczno-zawodową osób z niepełnosprawnościami” (s. 7)	„Wydatkowanie środków będzie się odbywało w granicach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej na dany rok oraz limitów zobowiązań określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wrocław dla zobowiązań wieloletnich. W ramach polityki finansowej w 2025 r. i w latach kolejnych będą kontynuowane działania w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na wszystkie niezbędne wydatki bieżące oraz realizację rozpoczętych i zaplanowanych zadań inwestycyjnych, jak również na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich i innych źródeł bezwrotnych” (s. 6)	Brak	„Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na rok budżetowy 2025 zostały opracowane w oparciu o przyjęte polityki i strategię) (s. 6)	„We Wrocławiu od lat podejmowane są starania na rzecz poprawy stanu zdrowotnego mieszkańców, pomocy osobom z niepełnosprawnościami i zapobiegania ich społecznemu wykluczeniu (s. 6) „Governance: W tym priorytecie umieszczono, m.in. zadania z zakresu zarządzania miastem, podnoszenia jakości świadczonych mieszkańcom usług, transformacji cyfrowej, współpracy samorządu ze środowiskiem akademickim” (s. 8)
---	--	---	---	---	------	---	--

3	Polityka współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 - 2027	„Współpraca oznacza także współtworzenie usług publicznych, rozumiane jako współdziałanie sektora publicznego i prywatnego (w tym organizacji pozarządowych) w partnerskim definiowaniu problemów oraz projektowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu rozwiązań” (s. 17) „Każdy mieszkaniec Wrocławia, w tym także osoba ucząca się we Wrocławiu powinien mieć zagwarantowane równe prawo do korzystania z usług publicznych” (s. 18)	„Współpraca przedstawicieli sektorów musi opierać się na zasadzie partnerstwa. Zakłada ona równość obu stron i wzajemne poszanowanie autonomii” (s. 17)	„Ograniczone środki finansowe, zasoby rzeczowe (w tym lokale), a także kompetencje mogą być powodem niezdrowej rywalizacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi i prowadzić do osłabienia całego sektora. Aby temu zapobiec, w niniejszej Polityce stawia się na współdziałanie się istniejącymi zasobami” (s. 18)	„Fundamente m partnerstwa powinny być zatem jawność i zasada uczciwej konkurencji” (s. 18)	„Dobrze rozumiana decentralizacja wymaga jednak spojrzenia na rzeczywistość w szerszej skali i skoordynowania działań na rzecz społeczności lokalnych” (s. 19)	„Rezyliencja oznacza, że zarówno Miasto, jak i organizacje pozarządowe aktywnie szukają rozwiązań pozwalających utrzymywać współpracę mimo niesprzyjających okoliczności (s. 20)
4	Wieloletni program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 - 2027	Jednym z celów jest „budowanie społeczeństwa obywatelskiego, poprzez aktywizację społeczności lokalnej, zwiększenie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów oraz umacnianie wzajemnego szacunku” (s. 2)	„Zasada suwerenności stron przejawia się w poszanowaniu autonomii organizacji pozarządowych oraz wzajemnym nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne” (s. 3)	„Zasada efektywności polega na dążeniu do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów w realizacji zadań publicznych” (s. 3)	„Zasada uczciwej konkurencji i jawności zakłada kształtowanie przejrzystych zasad współpracy opartych na równych, jawnych kryteriach wspierania organizacji pozarządowych” (s. 3)	„Program jest elementem długofalowej Strategii Rozwoju Wrocławia „Strategia Wrocław 2030” (s. 2) Jednym z celów jest „tworzenie systemowych rozwiązań, ważnych dla funkcjonowania Miasta i jego mieszkańców” (s. 2)	„Zasada pomocniczości jest zasadą o charakterze ustrojowym. Wskazuje podział zadań między sektorem publicznym a obywatelskim, ukierunkowanych na umacnianie roli obywateli, ich wspólnot i organizacji

						Jednym z celów jest też „integracja podmiotów realizujących zadania publiczne” (s. 2)	oraz ograniczanie interwencjonizmu państwa i administracji lokalnej” (s. 3)
5	Program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025	Jednym z celów jest „budowanie społeczeństwa obywatelskiego, poprzez aktywizację społeczności lokalnej, zwiększenie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów oraz umacnianie wzajemnego szacunku” (s. 2)	„Zasada suwerenności stron przejawia się w poszanowaniu autonomii organizacji pozarządowych oraz wzajemnym nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne” (s. 3)	„Zasada efektywności polega na dążeniu do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów w realizacji zadań publicznych” (s. 3)	„Zasada uczciwej konkurencji i jawności zakłada kształtowanie przejrzystych zasad współpracy opartych na równych, jawnych kryteriach wspierania organizacji pozarządowych” (s. 3)	„Program jest elementem długofalowej Strategii Rozwoju Wrocławia „Strategia Wrocław 2030” (s. 2) Jednym z celów jest „tworzenie systemowych rozwiązań, ważnych dla funkcjonowania Miasta i jego mieszkańców” (s. 2) Jednym z celów jest też „integracja podmiotów realizujących zadania publiczne” (s. 2)	„Zasada pomocniczości jest zasadą o charakterze ustrojowym. Wskazuje podział zadań między sektorem publicznym a obywatelskim, ukierunkowanych na umacnianie roli obywateli, ich wspólnot i organizacji oraz ograniczanie interwencjonizmu państwa i administracji lokalnej” (s. 3)

Źródło: Opracowanie własne

Poprosiliśmy, aby osoby uczestniczące w badaniu wybrały z poniżej pokazanych emotek te, które przemawiają do nich najmocniej i jednocześnie zachęcaliśmy do dorysowania własnych, autorskich emotek w przypadku, gdyby te zaproponowane przez nie oddawały ich odczuć lub nie robiły tego w wystarczającym stopniu. Na tym etapie badania uzyskaliśmy niżej zaprezentowane wyniki (**Tab. 7**).

Tabela 7. Ocena wartości wrocławskiego modelu współpracy w kontekście teraźniejszości i przyszłości

Emotka	Najmocniejsze elementy aktualnego wrocławskiego modelu współpracy	Najslabsze elementy aktualnego wrocławskiego modelu współpracy	Wyobrażenie wrocławskiego modelu współpracy w przyszłości
	7		11
	8		2
		2	4
			
	3	10	1
		4	1
Inna, własna emotka	5	8	5

Źródło: Opracowanie własne

Jakie są najmocniejsze elementy aktualnego wrocławskiego modelu współpracy?

Liderzy/Liderki – Pionierzy:

- „Nie widzę jeszcze czegoś takiego”
- „Pewne ramy, które moglibyśmy wykorzystać, ale jeszcze tego nie potrafimy”
- „Że kiedyś wyznaczaliśmy trendy i inni uczyli się od nas”

Liderzy/Liderki - Kreatorzy Jutra:

- „Że zachęcają do nawiązywania osobistych relacji osób, które organizują się, żeby protestować przeciwko rozwiązaniom, które proponuje miasto”

Jakie są najsłabsze elementy aktualnego wrocławskiego modelu współpracy?

Liderzy/Liderki – Pionierzy:

- brakuje równego traktowania poszczególnych organizacji
- brakuje podmiotowego traktowania organizacji przez miasto
- brakuje obiektywnego systemu oceny wdrażania poszczególnych zadań
- „od wielu lat stoimy w miejscu, buksujemy, robimy wciąż to samo”

Liderzy/Liderki - Kreatorzy Jutra:

- „Miasto utrudnia pewne rzeczy, które my możemy rozwiązać w bardzo prosty sposób”
- „Relacje osobiste są ważniejsze od instytucjonalnych rozwiązań”
- „Miasto nie dostrzega kreatywności organizacji”

Jak Pan/Pani wyobraża sobie wrocławski model współpracy w przyszłości?

Liderzy/Liderki – Pionierzy:

- „Że w przyszłości mnie pozytywnie zaskoczy”
- „Że w przyszłości będą otwarte drzwi, bo na razie całujemy kłamkę”
- „Że niewiele się zmieni”

Liderzy/Liderki - Kreatorzy Jutra:

- „W przyszłości musimy otworzyć się na nowe modele zarządzania i myślenie nowej generacji”
- „Za 10 lat współpraca będzie bardziej stabilna i spokojna”

Co jest Pana/Pani marzeniem dotyczącym wrocławskiego modelu współpracy?

Liderzy/Liderki – Pionierzy:

- „Żeby bazowała na rzetelnej ocenie jakości współpracy”
- „Żeby przestała być fasadowa i zaczęła być prawdziwa”
- „Żeby redukowałą wymogi prawne do niezbędnego minimum i nie nakładała nowych obostrzeń i zbędnych, dodatkowych regulacji”
- „Żeby wzmacniała pozytywne aspekty wynikające z istniejącego prawa (np. w zakresie wolontariatu)”
- „Żeby na bieżąco dostosowywała się do europejskich kontekstów o dobrych praktyk, ponieważ „nadal jest tu dużo do nadrobienia”
- „Żeby tylko – albo aż – była po prostu partnerska”
- „Żebyśmy byli czymś pomiędzy Barceloną a Dąbrową Górniczą”

Liderzy/Liderki - Kreatorzy Jutra:

- „Żebyśmy byli traktowani jak równy partner”
- „Żeby miasto zrozumiało, że organizacje pozarządowe są naszym miejscem pracy i traktowało to z należnym szacunkiem”
- „Żeby miasto zaczęło słuchać organizacji i usłyszały, co do nich mówią”
- „Żeby miasto pomogło nam się usamodzielnąć”
- „Żebyśmy pracowali ze sobą szanując siebie nawzajem, doceniając nawzajem, to co robimy dla siebie i traktując siebie poważnie i po partnersku”

„Ogólna ocena modelu współpracy jest raczej obojętna. Daleko jej do ideału. Do takiego modelu, o jakim ja marzę i jakim go widzę”.

„Ogólna ocena modelu przypomina mi ciepłą wodę w kranie: ani ziębi, ani parzy. W moim przypadku to jest tak, że nie jestem z niej niezadowolony. Ale zadowolony to też nie”.

„Kiedy mnie pani pyta, co jest największym sukcesem modelu współpracy, no to dokładnie trudno znaleźć ten sukces. Więc myślę sobie, że to nie jest tak, że ludzie są zniechęceni, zniesmaczeni czy zgorzkniali. Po prostu nie widać tych sukcesów. Po prostu”.

„Najsłabszym elementem jest partnerstwo lokalne. Powinno się ono się dziać w lokalnych społecznościach. Ale w tych społecznościach partnerstwa brakuje. I tutaj jest duża rola magistratu, której miasto właściwie nie wypełnia. A czasami zamiast pomagać, po prostu przeszkadza”.

„Relacje osobiste moim zdaniem ciągle mają przewagę nad formalnymi regulacjami, bo ktoś, jest się z kimś dogada, to tak czy siak dostanie po prostu kasę z miasta, mimo że są budowane różne struktury przyznawania dofinansowania projektu. Są nadal singel playerzy, którzy po prostu sobie załatwiają środki poza sieciami i strukturami współpracy”.

„Uważam, że za mało wpuszczamy młode osoby i staliśmy się jakby zamkniętą sektą”.

„Jest dużo absurdu, jeśli chodzi o rozwiązania wymagane przez niektóre jednostki miejskie. Niekiedy tak komplikują, że niepotrzebnie marnują nam czas”.

„Tak bym chciał, żebyśmy wspólnie z urzędnikami, ale też z biznesem, z nauką, mediami taką mapę problemów wspólnie tworzyli i wspólnie działali na rzecz ich rozwiązania w różnych obszarach: kultura, zdrowie, rynek pracy, edukacja, polityka senioralna”.

„Mi się bardzo marzy na nowo zaprojektowana strategia współpracy organizacji pozarządowych w formie mapy problemów społecznych, która będzie ciągle aktualizowana. Myślę, że to byłaby super wskazówka dla różnych organizacji, w co warto zainwestować energię”.

„Musiałyby zacząć ze sobą bardziej współpracować różne departamenty w magistracie. Mam wrażenie, że każdy po prostu ma swoją działkę i w ogóle nie komunikują się ze sobą. To, co robią, zupełnie się nie przenika, chociaż powinno się zązębiać tak naprawdę”.

„Marzę, żebyśmy tak naprawdę byli niezależni i autonomiczni. Mam nadzieję, że miasto dostrzeże, że jest to w interesie gminy Wrocław. I w związku z tym będzie nas wspierać w tym kierunku. Pomoże nam zdobywać nowe kompetencje w rozwijaniu się, żebyśmy otwierali się na różne inne źródła finansowania. A w drugiej stronie marzy mi się, że uczestniczymy tych wszystkich rozmowach i współpracy na równych zasadach”.

„W samym samorządzie zauważam pozytywną zmianę na poziomie otwartości pojedynczych osób, ale to są tak skomplikowane układy i system, w którym żyjemy. Liczę na to, że my jako sektor znajdziemy drogę, żeby z tego, w czym się dziś znajdujemy, po prostu wyjść i pójść z miastem we właściwym kierunku”.

„Boję się, że Wrocław nie jest miastem nowoczesnym i nie nadąza po prostu i nie patrzy na globalne trendy. Ciągłe jesteśmy taką prowincją, jak patrzę na ten nasz model współpracy”.

„Marzy mi się, żebyśmy wyszli z takiego myślenia, że jesteśmy uzależnieni od grantów. To jest trochę domena Polski, gdzie bardzo dużo organizacji pozarządowych uzależnionych jest od środków publicznych. A tak naprawdę to nie jest to jedyny model funkcjonowania organizacji pozarządowych na świecie. Po prostu uważam, że to byłby dobry kierunek w przyszłości, który pozwoliłby nam na współtworzenie miasta na równych partnerskich zasadach”.

„Gdyby oni mieli takie założenie, że wszyscy gramy do jednej bramki, bo każdemu z nas zależy na tym, żeby w tym mieście żyło się lepiej: zarówno urzędnikom, jak i społecznikom. Każdy może mieć trochę inną wizję, ale myślę, że po prostu warto usiąść do jednego stołu i traktować się po partnersku. Bo skorzysta na tym miasto, za które wszyscy odpowiadamy”.

WNIOSKI CZĄSTKOWE

Mięsko zjedz, ziemniaczki zostaw

Przywołanie obrazu babcinyh i/lub maminyh obiadków jest niezbędnym elementem w tej części naszej narracji. Jest bowiem najlepszym sposobem, aby pokazać uważnym Czytelniczkom i Czytelnikom, co ustaliliśmy w pierwszym kroku poszukując dowodów na instytucjonalizację (lub jej brak) *dobrego współzarządzania*. Otóż stwierdziliśmy, że wartości specyficzne dla tej zasady są w dominujących proporcjach interpretowane „po wrocławsku”. Na pierwszy rzut oka przypominają one unijne rozumienie pożądaných wartości. Nieodświadczonego badacza mogłoby to zmylić i zwabić w pułapkę oczywistości pozwalającą na stwierdzenie, że w analizowanym modelu współpracy europejskie standardy współzarządzania są właściwie oprzyrządowane. Ale nie nas! My, nieutrudzeni detektywi, odkrywcy i śledczy uparcie dążący w poszukiwaniu prawdy, którzy w niejednym kotle naukowych zawiłości warzęchą oddzielaliśmy ziarna od plew, nie damy się zwieść! Wprawdzie dostrześliśmy, że wartości, takie jak np. solidarność,

kreatywność, mądrość, zasobność, pomocniczość, współpraca zostały uwzględnione w zapisach dokumentów kluczowych dla współpracy miasta i organizacji pozarządowych. Ale zauważyliśmy też, że do pomnażania tych wartości zaproszone zostały jedynie wybrane grupy interesariuszy („Mięsko zjedz”), np. przedsiębiorcy, twórcy, naukowcy, turyści. Dodatkowo, rodzima interpretacja przywołanych wartości tylko w niewielkiej części odpowiada pakietowi wartości specyficznych dla unijnych standardów współzarządzania. Ponadto, zostały one opisane w taki sposób, że funkcjonują jedynie w wymiarze postulatyno-deklaratywnym i tylko w wąskim zakresie mogą zostać przełożone na praktykę współpracy. Co więcej, wartości zakotwiczone w instytucjonalno-prawnym fundamencie współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi, wykazują tendencję do takiej ich interpretacji, która jest bardziej przyjazna i korzystna dla samorządu. Wartości, które wzmacniają podmiotowość i autonomię organizacji pozarządowych, zostały pominięte lub pozostają słabo oprzyrządowane („Ziemniaczki zostaw”). Czy możliwe jest danie, w którym na jednym talerzu ziemniaczki i mięsko smakują równie wybornie? Czy możliwe jest danie, w którym mięsko bez ziemniaczków traci swój niepowtarzalny smak? Czy danie „po wrocławsku” może oznaczać danie „po europejsku”?

Duże piwo – Małe piwo

Spokojnie: To nie jest zachęta do łamania zapisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. To przypomnienie nam wszystkim o fragmencie historii polskiego parlamentaryzmu w okresie rodzącej się demokracji. To nawiązanie do Polskiej Partii Przyjaciół Piwa (PPPP), a właściwie do okresu schyłkowego, który doprowadził do jej upadku i zniknięcia ze sceny publicznej. Otóż moment rozpadu i podziału na dwie frakcje („Duże piwo” i „Małe piwo”) niekorzystnie wpłynął na losy tego politycznego projektu, którego jeden z celów dotyczył przeciwdziałania alkoholizmowi (Tahyanainen, Rissanen, 2016). Dlaczego przywołaliśmy ten obraz w świetle prowadzonych badań dotyczących zasady *dobrego współżycia*? Ponieważ analizując kluczowe dla Wrocławia dokumenty stanowiące o fundamencie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi zauważyliśmy, że na poziomie programowania strategicznego i operacyjnego, współpraca tych dwóch podmiotów sektorów nie została zakotwiczona w stopniu, który pozwala stwierdzić,

że organizacje pozarządowe (w odróżnieniu od sektora akademickiego i biznesu) są scalone w jeden spójny mechanizm prorozwojowy. *Strategia Wrocław 2030* to „Duże piwo”, w którym organizacje pozarządowe nie są obecne jako istotny dla rozwoju Wrocławia partner. Wprawdzie wnoszą do niego ważny w wymiarze deklaracyjnym wkład, ale w rzeczywistości wkład ten jest mało zauważalny i raczej zastępowalny/zbywalny/zbyteczny/zbędny. Jednocześnie organizacje pozarządowe wypełniają inną, odrębną, specjalnie dla nich wytworzoną i im dedykowaną przestrzeń „Małego piwa”, która funkcjonuje obok „Dużego”. W „Małym piwie” podmioty kluczowe dla strategicznego rozwoju miasta (biznes, środowisko akademickie, globalne sieci, sektor kultury, turyści), nie są obecne. Widocznie wystarczająco dobrze czują się we własnym „Dużym piwie”. I „Małego piwa” po prostu nie dostrzegają. Albo go nie potrzebują.

Jeśli Wrocław planuje osiągnąć i zrealizować misję i wizję, powinien swój model lokalnego rozwoju poprawić w myśl przekonania jednego z liderów PPPP: „Piwo nie jest ani ciemne, ani jasne, jest po prostu smaczne” (Tahyanainen, Rissanen, 2016). My tę mało skomplikowaną w swej istocie myśl zinterpretujemy następująco: oderwanie organizacji pozarządowych („Małego piwa”) od będących w głównym nurcie mechanizmów prorozwojowych („Dużego piwa”) jest kontrproduktywne. Dlatego niezbędne jest scalenie funkcjonujących w oderwaniu od siebie aktorów działających na lokalnej scenie („Duże piwo” i „Małe piwo” muszą stać się po prostu „Piwem”). Należy w tym celu oprzeć koncepcję wrocławskiego rozwoju na pięcioramiennej helisie innowacyjności. Innymi słowy – i to ponownie nie jest wezwanie do działań wbrew zapisom przywołanej ustawy, a tytuł popularnej piosenki szantowej – należy postawić „Cztery piwka na stół”! Chociaż raczej, ze względu na naukową wiarygodność, należy użyć tu parafrazy i zakrzyknąć: „Pięć piwek!”. Ma to oznaczać równy i równoprawny udział oraz równie istotny wkład w zrównoważony rozwój, jaki wnoszą kluczowe sektory, dążąc do podnoszenia poziomu lokalnej innowacyjności. Przypomnijmy: uznany przez Unię Europejską za najbardziej pożądanym w rozwoju lokalnym (Franc, Karadžija, 2019) model pięcioramiennej helisy innowacyjności zakłada, że zrównoważony rozwój wymaga współpracy i wymiany wiedzy pięciu systemów: 1) środowiska akademickiego, 2) gospodarki, 3) społeczeństwa, w tym podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, a także 4) mediów i 5) polityki (na wszystkich jej szczeblach pionowych: od lokalnego, regionalnego, krajowego, europejskiego do ponad europejskiego oraz poziomych, np. transgminnych i pośrednich, np. transregionalnych, transmiędzynarodowych). Podmiotowość organizacji pozarządowych i ich

równoprawny status w helisie zarządzania rozwojem jest dowodem na istnienie lokalnej demokracji oraz jednym z mierników jej jakości (Carayannis, Sindakis, Walter, 2015). „Duże piwo – Małe piwo” prowadzi do rozpadu. „Pięć piwek na stole” – wzmacnia potencjał rozwojowy demokratycznej wspólnoty samorządowej. Czy Wrocław jeszcze pamięta, że w swych zasobach posiada receptury warzenia jednych z najlepszych rzemieślniczych piw w Europie? Co więcej, nie tylko je posiada, ale kiedyś te receptury wykorzystywał w praktyce? Czy Wrocław pamięta, że odważył się na „Pomarańczową Alternatywę”? Czy we Wrocławiu nadal jest demokratyczna wspólnota samorządowa? Czy Wrocław chce pozostać silną demokracją lokalną?

Gospodarz bez kapusty miewa brzuch pusty

W tym (i w kolejnym) wniosku przywołamy również kulinarne mądrości. A te – nawet jeśli są mniej popularne – mają dla nas szczególnie znaczenie, ponieważ nawiązują do naszej regionalnej (dolno)śląskiej tożsamości (Kwaśniewski, 2010).

Wyniki analizy omawianych dokumentów, a także opinie naszych Respondentek i Respondentów pokazują, że model współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi nie zawsze odwołuje się do koncepcji zgodnych z intencjami europeizacji zakotwiczonych w unijnych standardach. Wypełniając ich przestrzeń „po wrocławsku”, czyli interpretując poprzez dostosowanie do lokalnego kontekstu i lokalnych uwarunkowań, koncepcje te osadzone są niekiedy w przestarzałych i nieaktualnych trendach rozwoju lokalnego lub wybiórczo definiują kluczowe dla współpracy pojęcia.

A słowa mają znaczenie. Brak ich precyzyjnego dobrania lub mylne ich zastosowanie, może prowadzić do konsekwencji niepożądanych, w tym negatywnie oddziałujących na model współpracy.

Nasze badania dostarczyły nam licznych dowodów pozwalających stwierdzić m.in. istnienie partycypacji bez partycypacji, dialogu bez dialogu, subsydiarności bez subsydiarności, innowacyjności bez innowacyjności i zrównoważonego rozwoju bez zrównoważonego rozwoju. Tak, tak – wiemy: to ostatnie zdanie może Czytelniczkę/Czytelnika wprowadzić w zakłopotanie. O co tutaj chodzi? Spieszymy z wyjaśnieniem: w analizowanych dokumentach zauważyliśmy – i tutaj przykład - że przywoływana jest partycypacja jako wartość istotna dla jakości zarzą-

dzania lokalnego. To bardzo dobrze! Wpisuje się to w jeden z europejskich standardów współzarządzania. Jednak po szczegółowej weryfikacji okazało się, że znaczenie partycypacji „po wrocławsku” jest specyficzne i nie oddaje w pełni „europejskiego” rozumienia partycypacji. Partycypacja „po wrocławsku” pomija niektóre ważne dla unijnych standardów elementy, a wzmacnia te, które w unijnych zapisach już nie występują, ponieważ uznane zostały za nieadekwatne i nietrafne. Podobnie dzieje się z innymi ważnymi pojęciami, które zidentyfikowaliśmy jako wartości specyficzne dla zasady *dobrego współzarządzania*: subsydiarność „po wrocławsku” to nie zupełnie ta sama kategoria, co subsydiarność „po europejsku”. A „wrocławski” zrównoważony rozwój jest zdecydowanie bardziej okrojony niż ten „europejski”. I tak dalej, i tak dalej... Zatem niby to samo, a nie to samo. Te same słowa, a co innego znaczą.

Katalog słów, jaki stworzyliśmy na podstawie przeprowadzonego badania, jest obszerny. Zawiera kluczowe dla istoty i jakości wrocławskiego modelu współpracy terminy. Niezbędny jest jednak słownik, który będzie pomocny w tłumaczeniu z „wrocławskiego” na „europejski” i z „europejskiego” na „wrocławski”. Musimy – jak to we wspólnocie bywa – na coś się umówić. Nasze badania dowiodły jednak, że organizacje pozarządowe pod kluczowymi pojęciami rozumieją siebie, magistrat – siebie, a my – eksperci od zarządzania publicznego i administracji w Unii Europejskiej siebie. I te trzy „sobie” mają tylko kilka punktów stykowych. Pozostałe punkty się nie stykają i stanowią trzy różne pola możliwych interpretacji. Trzeba to uwspólnić.

Inaczej samorząd oraz jego władze miasta i urzędnicy magistratu – współgospodarze naszej samorządowej wspólnoty – bez zredefiniowania kluczowych dla współzarządzania w ramach wrocławskiego modelu współpracy określeń (czyli „bez kapusty”), nie osiągną przyjętych w *Strategii Wrocław 2030* zamierzeń rozwojowych (misja, wizja, cel strategiczny) w takim zakresie, jak założyli. Również ich jakość będzie gorsza od oczekiwanych. Pozostaną – ale ostatecznie także i my wszyscy pozostaniemy - z „pustym brzuchem”. Czy Wrocław stać na tak radykalną dietę?

Święta Jadwiga do kapusty miodu daje

My zinterpretujemy to dolnośląskie przysłowie „po naszymu”. Będzie nam ono przydatne, aby w specyficzny dla naszej narracji sposób podsumować marzenia Respondentów i Respondentek dotyczące modelu współpracy miasta i orga-

nizacji pozarządowych w przyszłości.

Liderzy i Liderki zarówno Pionierzy, jak i Kreatorzy Jutra marzą o odnowieniu partnerstwa pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi. *Odnowienie* to łacińskie *innovatio*. A innowacja to ciąg działań, które prowadzą do wytworzenia nowych lub ulepszonych produktów, usług i systemów organizacyjnych. Innowacje są celową, skoncentrowaną pracą. Wymagają wiedzy, pilności, wytrwałości i zaangażowania. Innowacje wymagają od innowatorów korzystania ze swych potencjałów i najmocniejszych stron. Wywołują zmianę. Mogą być wielkie (przełomowe) i mniejsze (przyrostowe). Mogą być kreatywne lub imitujące. Niezależnie jakie, ważne, żeby po prostu były. Bez innowacji nie ma rozwoju. Także bez tych społecznych. I bez innowacji organizacyjnych.

I bez osób, liderów innowacji, które mają odwagę eksperymentować w poszukiwaniu nowatorskich rozwiązań.

Święta Jadwiga nie obawiała się innowacji. Nie tylko przeszła do historii dzięki swej śmiałej interpretacji tego, jak należy nosić buty (tu niewtajemniczonych odsyłamy do innych źródeł, gdzie mogą dokładniej się z tym zapoznać, np. po krótkce tutaj: <https://mnwr.pl/swieta-jadwiga/>). Jednak – jeśli wierzyć tej wersji przywołanego przysłowia - nie unikała też kulinarnych eksperymentów. Patronka Dolnego Śląska przeszła do historii z wielu powodów, o których my nie będziemy pisać w naszym raporcie. Symbolika działalności Świętej Jadwigi ma jednak znaczenie w odniesieniu do naszych badań nad modelem współpracy samorządu i organizacji pozarządowych w kontekście weryfikacji zasady *dobrego współzarządzania* i wartości, które ją określają. Chcemy tu przypomnieć m.in. o manifestowanej przez nią umiejętności eksperymentowania w celu poszukiwania nowych rozwiązań. W Świętej Jadwidze upatrujemy innowatorkę o ponadprzeciętnej skuteczności, która – funkcjonując w skostniałym dla siebie tradycyjnym kanonie wartości – potrafiła nadać im nowe znaczenie, a te z kolei pozwalały na realizację nowatorskich projektów. Dostrzegamy w niej liderkę i osobę odważną. Przywódczynię, która dysponując władzą, nie wahała się czynić z niej użytku dla wspólnego dobra. Twórczynię, która kreowała rzeczywistość poprzez wprowadzanie (niekiedy rewolucyjnych) zmian w czasach, w jakich żyła.

W *Strategii Wrocław 2030* czytamy: „Drugą, oprócz solidarności, ważną dla nas wartością jest kreatywność. Czyli twórcza swoboda, eksperymentowanie, przełamywanie schematów, podejmowanie ryzyka” (s. 9).

W świetle uzyskanych wyników badań nad respektowaniem zasady *dobrego współzarządzania* w ramach modelu współpracy, należałoby dopytać: „Czy aby na pewno”? I jeszcze dorzucić: „No to sprawdzamy!”

Zatem, czy możliwe jest, aby do wartości aktualnie zakotwiczonych w instytucjonalno-prawnym fundamencie współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi (czyli „do kapusty”) dodać nowe elementy (czyli „miód”)? Nawet jeśli elementy te mogą początkowo być odbierane jako kontrowersyjne, ponieważ będą po prostu inne niż dotychczas stosowane? Warto to jednak rozważyć, ponieważ mogą one skuteczniej wspierać realizację marzeń o modelu współpracy miasta i organizacji pozarządowych w przyszłości.

Czy są we Wrocławiu kreatorzy innowacji społecznych i organizacyjnych?

Czy są we Wrocławiu liderzy, odważni przywódcy, którzy nie zawahają się dodać „miodu do kapusty”?

Czy Wrocław może być naprawdę miastem innowacyjnym?

Podsumowując, w tej części analizy potwierdziliśmy, że w modelu współpracy organizacji pozarządowych z miastem Wrocław po 2004 roku zasada *dobrego współzarządzania* nie została optymalnie zinstytucjonalizowana, a wartości wpisujące się w tę zasadę nie są w pełni właściwie oprzyrządowane. Zgromadziliśmy liczne dowody, które potwierdzają, że tylko w ograniczonym zakresie wartości specyficzne dla zasady *dobrego współzarządzania* są respektowane i tylko dla części użytkowników dobrze/satysfakcjonująco funkcjonują na co dzień.

„Bez soli smutna biesiada” – chciałoby się zakończyć po (dolno)śląsku.

Jednak, aby nie pozostawić Czytelników i Czytelniczek w niekomfortowych nastrojach, a jednocześnie umożliwić nam wszystkim przekształcenie zidentyfikowanych wyzwań w potencjalne szanse, zapraszamy do lektury następnej – ostatniej – części naszego raportu. Ponieważ „Kto nie skropił chleba łzami, nie będzie miał apetytu”. A ten – a także - rośnie w miarę jedzenia.

Rekomendacje

To ostatnia część naszego raportu.

Kluczowa dla transferu wiedzy do praktyki i ostatecznego wpływu nauki na otoczenie społeczno-gospodarcze.

Zestawiamy tu wcześniej omówione wnioski częściowe z proponowanymi przez nas rekomendacjami możliwych kierunków działań. Uważamy, że ich praktyczne przełożenie pozytywnie oddziaływać będzie na model współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. Skutki tego przełożenia przyniosą pożądaną trwałą zmianę. Bezpośrednio wpłyną na uaktualnienie i unowocześnienie aktualnie funkcjonującego modelu współpracy, który obecnie – w świetle użytych ustaleń – nogami tkwi pomiędzy okresem transformacji ustrojowej lat dziewięćdziesiątych XX wieku a momentem akcesji Polski do Unii Europejskiej. Korpus tego modelu, rdzeń współpracy, mocno osadzony jest w paradygmacie *New Public Management* (NPM), który w Europie Zachodniej świętował triumfy w latach osiemdziesiątych XX wieku, a do Polski dotarł wraz z przeskokiem przez płot stoczni gdańskiej lub – jak kto woli - z upadkiem muru berlińskiego. Obecnie jednak NPM jest podejściem niewystarczającym, aby odpowiednio reagować na zawiłości dynamicznie zmieniającego się współzależnego otoczenia. Ramiona wrocławskiego modelu korzystają od czasu do czasu z aktualnego paradygmatu zarządzania publicznego, czyli *współzarządzania*. I to jest potencjał, na którym można budować. To również nadzieja dla wszystkich, którzy poprzez swoje starania chcą sprawić, aby model odpowiadał na aktualne okoliczności i był odporny na wyzwania przyszłości. Żeby po prostu był z głową.

Dostosowanie wrocławskiego modelu współpracy miasta i organizacji pozarządowych do europejskich standardów współzarządzania w ramach aktualnie wdrażanej polityki spójności UE oraz polityk rozwoju lokalnego jest niezbędny, aby potwierdzić, że Wrocław to kwintesencja europejskości. Dumny ze swojej skomplikowanej historii. Potrafiący garściami ze swego europejskiego *genius loci*. Ważne miasto w Unii Europejskiej. Europejskie nie tylko w hasłach i sloganach,

pięknie opakowanych marketingowo, ale też w czynach. Sprawne zarządczo. Bo ostatecznie, „po czynach się poznaje”. Także tych, na który bezpośredni wpływ ma lokalna administracja. I za ten wpływ (pożądany lub nie) odpowiada w istotnym zakresie. Dlaczego nie ma posiadać modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi, który do tego pasuje? Żeby „po wrocławsku” znaczyło „po europejsku”?

Dostosowanie wrocławskiej koncepcji współpracy samorządu i organizacji pozarządowych do europejskich standardów współzarządzania może wesprzeć starania miasta na rzecz takiego oddziaływania na rozwój lokalny, by Wrocław nie dryfował samoistnie w kierunkach, na które władze miasta nie będą miały wpływu (np. przestrzenie dla postaw niedemokratycznych, ksenofobicznych, antydemokratycznych, populistycznych, anarchicznych). Właściwie skonstruowany i odpowiednio przełożony na praktykę wrocławski model współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi tylko wzbogaci wysiłki magistratu w dążeniu do osiągnięcia misji miasta. I wzmocni lokalną demokrację. I przyczyni się do wzmocnienia odporności miasta. Na wszelki wypadek. Na wypadek powodzi, pandemii, innych kryzysów. I wojen.

I przygotuje nas wszystkich do tego, abyśmy byli mądrzy przed, a nie po szkodziu.

Oczywiście, że skutki ewentualnego przełożenia zaproponowanych przez nas rekomendacji na praktykę przyniosą pożądaną zmianę nie tylko dla pośrednich interesariuszy, ale wzmocnią też – a może przede wszystkim – samych zainteresowanych partnerów zaangażowanych we współpracę: miasto Wrocław oraz wrocławskie podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – organizacje pozarządowe. Efekty tego wzmocnienia ostatecznie przyczynią się do poprawy zadowolenia mieszkanki i mieszkańców z naszego miasta oraz sposobu, w jaki jest ono zorganizowane i jak funkcjonuje na co dzień. I ostatecznie oto w tym wszystkim przecież chodzi!

Formułując rekomendacje bazowaliśmy na wnioskach częściowych, które są pomocne, aby zrozumieć DLACZEGO modyfikacja / zmiana / poprawa dotychczasowych praktyk jest konieczna/niezbędna. Wnioski prezentujemy zbiorczo w tej części jednocześnie wskazując, CO można zrobić, aby tę pożądaną zmianę uzyskać. To nasze rekomendowane kierunki możliwych i poświadanych przez nas działań. Opisując, co proponujemy zrobić w ramach modyfikacji dotychczasowego modelu, chcemy oddziaływać na społeczne postawy, czyli społeczne ABC, gdzie: A to z ang. *affects* (emocje), B – *behaviours* (zachowania), a C – *cognition* (wiedza). Oznacza to, że rekomendowane przez nas kierunki działań mają w za-

łożeniu wpłynąć na postawy indywidualne, jak zbiorowe i organizacyjne. Mają zarówno inspirować do zmiany pojedyncze osoby pełniące różne role społeczne (liderzy pozarządowi, urzędnicy, lokalni decydenci, politycy, przedsiębiorcy, wolontariusze), jak i grupy (kluczowi interesariusze) oraz instytucje: organizacje pozarządowe oraz miasto Wrocław, a także te podmioty, które funkcjonują w ich otoczeniu, w tym bliższym oraz w tym dalszym. W całej zawiłości i złożoności. Na poziomach *polity – politics – policy*. We wszystkich wymiarach *europejskiego współzarządzania: wielopoziomowym, partycypacyjnym i dobrym*.

Postępując według tej logiki można skutecznie przekształcać model współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi w pożądanym kierunku. A nie pozostawiać go w stanie nieprofesjonalnym, niechlujnym. Nie: para-demokratycznym. Nie chcemy, żeby analizowany model dryfował w kierunku populistycznym. Anty-demokratycznym. Powinien – i to szybko – stać się modelem prawdziwie demokratycznym.

Propozycje naszych działań kierunkowych wynikają z wiedzy popartej praktyczną znajomością i orientowaniem się w zakresie aktualnych tendencji stymulowania rozwoju lokalnego. Dają się one zaszerzować w następujące grupy:

- Wiedza jako kapitał: generowanie i zarządzanie wiedzą
- Wartości jako kapitał: zarządzanie zasobami materialnymi i niematerialnymi
- Relacje jako kapitał: współtworzenie w praktyce
- Zarządzanie jako umiejętność: zarządzanie organizacjami uczącymi się
- Zarządzanie jako postawa: zarządzanie innowacjami

Pomimo iż poniżej konkretnie opisujemy i uzasadniamy sposoby proponowanych przez nas kierunków działań, nie rozpisujemy ich jednak szczegółowo. Nie odpowiadamy tu konkretnie na pytania: CO? JAK? Z KIM? KIEDY? NA JAKICH ZASADACH? należy je wdrożyć. Celowo. Wynika to z naszego przeświadczenia o tym, że każdorazowo decydować o tym powinni ci, których to bezpośrednio dotyczy. Poza tym „diabeł tkwi w szczegółach” i o sprawach taktyczno-technicznych powinni współdecydować ci interesariusze, którzy bezpośrednio będą zaangażowani w poszczególne aktywności w ramach wdrażania modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.

Dodatkowo uważamy, że szczegóły rekomendowanych przez nas kierunków działań nie powinny być opracowane wyłącznie przez nas jako autorów raportu i podane na tacy jego Odbiorcom i Odbiorczyniom, czyli dekretowane do realizacji *ex cathedra*. My, jako przedstawiciele środowiska naukowego tworzymy

nowoczesną akademię. Wiemy, jak należy upowszechniać wiedzę ekspercką i nie chcemy palcem pokazywać innym, co powinni zrobić. Nie chcemy być traktowani jak „mądrale, którzy nie mają pojęcia o prawdziwym życiu”, których „teorie oderwane są od rzeczywistości”. Nie jesteśmy „teoretykami, którzy nie mają pojęcia o praktyce”. Jesteśmy teoretykami z bogatym portfolio zrealizowanymi w praktyce konkretnych działań. Jesteśmy tym samym praktykami zarządzania publicznego, którzy dodatkowo posiadają umiejętność uogólniania pozyskanych doświadczeń, właściwej ich interpretacji i przekładania na naukowe teorie i koncepcje. Potrafimy łączyć teorię z praktyką. I praktykę z teorią.

I dlatego chcemy inspirować i motywować do wspólnego poszukiwania właściwych i skutecznych szczegółowych rozwiązań w ramach opisywanych przez nas kierunków możliwych działań. I chcemy to robić razem z innymi członkami/ członkiniami naszej samorządowej wspólnoty. W tym celu od początku naszych działań współpracowaliśmy z fundacją Umbrella i podejmowaliśmy próby włączenia przedstawicieli miasta Wrocław. Także w przyszłości do procesu wspólnego poszukiwania sposobów doskonalenia wrocławskiego modelu współpracy chętnie dołączymy. Chociaż już poza formułą tego projektu, który kończy się wraz z przekazaniem Odbiorczyniom i Odbiorcom raportu.

Zatem zachęcając do dalszej pracy związanej z przedłużeniem żywotności zapisów, które zawarliśmy w tym raporcie, wyrażamy nadzieję, że podczas debaty nad rekomendacjami, którą rozpoczynamy w dniu 28.03.2025 w momencie jego publicznej prezentacji, przyczynimy się to modyfikacji, usprawnienia i wzmocnienia wrocławskiego modelu współpracy. Ufamy, że do wspólnych prac nad szczegółami ich operacjonalizacji włączą się przedstawiciele i przedstawicielki pięciu sektorów naszej samorządowej wspólnoty (akademia, biznes, polityka, kultura i media, organizacje pozarządowe). To oni, to my wszyscy, jesteśmy właściwymi adresatami tych rekomendacji. Przełożenie wiedzy na praktykę wymaga bowiem współtworzenia, zbiorowego wysiłku i aktywnego, prawdziwego zaangażowania. To my wszyscy jesteśmy zatem podmiotami wrocławskiej pięcioramiennej helisy innowacyjności, którą trzeba od dzisiaj zacząć tworzyć. A potem – gdy ją już ukształtujemy – należy pielęgnować. I wzmacniać. I pozwolić jej wzrastać. Od naszego zaangażowania (stopnia tego zaangażowania lub jego braku) zależy, na ile zaprezentowane rekomendacje zostaną przekute (lub nie) na model współpracy miasta z wrocławskimi organizacjami pozarządowymi w warunkach europeizacji XXI wieku. Taki nowoczesny model pozytywnie wpłynie na jakość lokalnego rozwoju. Albo nie wpłynie, o ile dotychczasowy model pozostanie bez zmian.

Papier przyjmie wszystko. Ale – jeśli rzetelna praca, jaką wykonaliśmy w ramach naszego projektu, w którą zaangażowanych było tak wiele osób – ma mieć jakiegokolwiek znaczenie – warto zachęcać wszystkich, którzy chcą się angażować na rzecz rozwoju Wrocławia, aby zaproponowane przez nas rekomendacje zostały przełożone na rzeczywistość.

Bo tylko w taki sposób można wzmocnić lokalną demokrację. *In actu*. W działaniu. I nie odkładajmy tego *ad calendas graecas*.

Oto wnioski z badań wraz z rekomendowanymi przez nas kierunkami możliwych działań (**Tab. 8**).

Tabela 8. Rekomendowane kierunki działań

Lp.	Wniosek	Strona	Rekomendowane kierunki działań	Rekomendacje
	DLACZEGO trzeba coś zmienić?		CO trzeba zmienić?	CO? JAK? Z KIM? KIEDY? NA JAKICH ZASADACH należy to zmienić?
1.	Od chaosu do systemu	35-37	1. stworzyć system wspierania liderów/liderek na rzecz współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi W czasach, gdy nie było jeszcze systemu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi, to relacje między ludźmi stanowiły o potęgę wrocławskich rozwiązań. To wówczas kapitał społeczny, którego wartość opiera się na wzajemnych relacjach społecznych i zaufaniu poszczególnych osób, dzięki niemu osiągały korzyści z współpracy. ALE UWAGA! Kapitał społeczny, który - budując na zaufaniu jako skutek relacji między ludźmi - może być jednocześnie pomocny, ale też może prowadzić do zguby! Ta pierwsza ścieżka buduje na tym „dobrym”, tym pożądanym kapitale społecznym. To kapitał pomostowy, włączający, zapraszający, który jest otwarty na nowych ludzi, którzy chcą się dołączyć. Stwarza zapraszające okoliczności i warunki dla wszystkich, którzy chcą włączyć się do wspólnego kreowania i jego pomnażania. Kapitał pro-demokratyczny. Ta druga ścieżka to inny rodzaj kapitału społecznego. Ten drugi to kapitał wiążący. Kapitał mafijny, sekciarski, zgubny. To kapitał wykluczający. Nie dopuszczający nowych zainteresowanych, a zapraszających wyłącznie „swoich”, którzy stają się członkami układu klientelistycznego, mafijnego, sekciarskiego. Nie-demokratyczny. Anty- demokratyczny. Taki włączający system wspierania liderów i liderek, który sprawnie funkcjonuje w silnych lokalnych demokracjach bazując na świadomym wzmacnianiu pożądaných kompetencji liderskich niezbędnych we współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, świetnie funkcjonuje w państwach skandynawskich. Warto do niego sięgnąć, gdy będziemy usprawniać wrocławskie rozwiązania. Albo do tych – i tak będzie prościej, które sami już kiedyś tworzyliśmy. Przecież tak świetnie funkcjonowały! Dlaczego do nich nie wrócić? Czy pamiętacie jeszcze sukces wrocławskiej TRATWY i jej „Cyberręki Lidera”?	To be continued

		2. wzmacniać działania na rzecz integracji środowiska pozarządowego Wspierać parasole i koalicje, rozwijać i wzmacniać wydarzenia (kongresy, fora) i inne możliwe działania integracyjne (np. wspólne projekty miasta i organizacji pozarządowych, większy udział organizacji w zakresie realizacji usług publicznych w imieniu miasta). Im silniejsze organizacje pozarządowe, tym bardziej profesjonalne. Im bardziej profesjonalne – tym lepiej przygotowane do partnerstwa z samorządem. Im lepsze partnerstwo, tym lepsza jakość współpracy. Od tej jakości relacji – nie tylko pomiędzy osobami, ale też organizacjami - zależą efekty wykonywanych przez organizacje pozarządowe na rzecz miasta zadań. I to te efekty ostatecznie wywierają wpływ na to, jak swoje miasto oceniają wrocławianki i wrocławianie, czy są z niego zadowoleni. Takie myślenie świetnie opanowali m.in. Holendrzy i Brytyjczycy. I przełożyli je na praktykę. Dlaczego nie skorzystać z ich doświadczeń? 3. stworzyć i rozwijać przestrzeń do integracji struktur i podmiotów miejskich, które współpracują z organizacjami pozarządowymi Odejście od „departamentalizacji” i „szufladozy” jest niezbędne na rzecz wprowadzenia horyzontalnego i zintegrowanego podejścia do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Oj, tu przykładów, jak należy to robić „z głową”, jest naprawdę sporo. Tak, tak: można to zrobić, nawet będąc zatwardziałą i odporną biurokracją. Austriacka administracja, fanka „wiecznie żywego Webera”, świetnie sobie z tym poradziła! Jak? Zapraszamy do Wiednia!	
2.	Zmiana paradygmatu? Czy aby na pewno?	38-41 4. zwiększać w sposób ciągły i na bieżąco świadomość interesariuszy dotyczącą znaczenia i roli, a także możliwości związanych z obecnością Wrocławia w strukturach Unii Europejskiej Jak kluczowi interesariusze mają w duchu unijnych wartości i norm kształtować lokalne instytucje, jak nie za bardzo się orientują w aktualnych unijnych trendach? I w tym, czym ta Unia tak naprawdę jest? I jakie konsekwencje dla praktyki zarządzania lokalnego mają normy i wartości unijne? Jak można to zrobić? Oj, przykładów możliwych rozwiązań, które z sukcesem funkcjonują w różnych miejscach Unii Europejskiej, jest naprawdę sporo. Wszystkie jednak łączą się z hasłem – to parafraza pewnego nośnego zawołania z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku – Kształcenie obywatelskie, głupcze!	To be discussed

			5. zwiększać w sposób ciągły i na bieżąco specjalistyczną wiedzę oraz wzmacniać kompetencje (społeczne i osobiste) kluczowych interesariuszy na temat Unii Europejskiej jako takiej, ale szczególnie w zakresie zarządzania publicznego w Unii Europejskiej Brzmi podobnie? To dobrze! Ale nie jest to jednak powtórzenie rekomendacji numer 4. W tym punkcie zwracamy bowiem uwagę na niezbędność wprowadzenia rozwiązań w zakresie kształcenia specjalistycznego, tj. związanego z odpowiednim przygotowaniem profesjonalistów zarządzania publicznego. W zachodnich demokracjach taki system specjalistycznego kształcenia menedżerów zarządzania publicznego, którzy pracują w różnych obszarach sektora publicznego, funkcjonuje w różnych formach i na różnych szczeblach, dążąc do tego, by stawali się oni Mistrzami Zarządzania Publicznego! Master od Public Administration (MPA). A tymczasem w Polsce: nie kształcimy menedżerów publicznych tak, jak należy to robić, by wzmacniać standardy publicznego zarządzania. A jeśli już, to robimy to w ramach systemu MBA, bo systemu MPA jak dotąd nie stworzyliśmy. A jeśli MBA, to... Eh! A gdyby tak to wszystko rzucić i po prostu zrobić MPA? Tak, jak to należy? Przykładów wiodących programów MPA (europejskich i nie tylko) znamy sporo. Głównie są one osadzone w wysoko rozwiniętych państwach o silnej demokratycznej kulturze. Przypadek? Nie sądzę! Zatem zakrzyknijmy wspólnie: Kształcenie specjalistyczne, głupcze!	
3	System? Ale jaki?.	41-42	6. włączać interesariuszy współpracy na rzecz rozwoju Wrocławia do struktur ponadlokalnych działających na rzecz miast w Unii Europejskiej Transfer informacji, decyzji, rozwiązań ze szczebla regionalnego, krajowego, europejskiego z góry do dołu na szczebel lokalny oraz transferowanie informacji, decyzji, rozwiązań ze szczebla ze szczebla lokalnego do góry to niezbędny mechanizm demokratyzacji lokalnych praktyk w procesach europeizacji. Dotyczy to również współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Wrocławscy przedstawiciele obu środowisk w ciałach powoływanych przez samorząd województwa? Jak najbardziej tak? Na szczeblu krajowym? Oczywiście! I europejskim? A jakżeby inaczej? Jeśli już tak się dzieje, należy zabezpieczyć efektywny sposób wymiany kluczowych informacji pomiędzy nimi. Jeśli tak się jednak nie dzieje, taki system zacząć budować. 7. zdecentralizować Wrocław Czas na nowy układ administracyjny w mieście: i nie chodzi tu tylko o nowy podział na osiedla! To oczywiście też. I trzeba pilnie sprawić, żeby ta funkcjonalna zmiana wreszcie zaistniała w rzeczywistości. Za długo już nad tym debatujemy! Jednak w tym punkcie bardziej też chodzi o stworzenie programu zarządzania sąsiedztwami z istotną rolą organizacji pozarządowych w takim na nowo skonstruowanym systemie. Sieć CAL jest pierwszym, pożądanym krokiem w tym kierunku.	To be updated

Jednak należy robić kolejne kroki. I pewnie je stawiać. Jak to można zrobić? Ciekawym benchmarkiem dla Wrocławia w zakresie struktury zarządzania sąsiedztwami i osiedlami są Berlin i Wiedeń. Warto tam zajrzeć. Taka sąsiedzka sieć pełni szereg istotnych funkcji w tkance miasta.

W zakresie obrony cywilnej też.

8. szukać sojuszników

Nazwa obszaru badawczego, tj. „model współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi” może być – mimo iż konkretna i precyzyjna – przewrotnie rozumiana. Gdy potraktuje się ją dosłownie, jako relację wyłącznie pomiędzy dwoma wymienionymi w nazwie sektorami lokalnej sceny, umykają z pola uwagi inne, które także na tej scenie się znajdują. W myśl aktualnie obowiązujących koncepcji rozwoju lokalnego w Unii Europejskiej na relacje: sektor pozarządowy – samorząd należy popatrzeć zdecydowanie szerzej, mając również na uwadze inne sektory i inne możliwe typy relacji. Bo przecież sektory, na których koncentrowała się nasza uwaga w ramach przeprowadzonych badań, współpracują nie tylko ze sobą. Każdy z nich prowadzi także współpracę z podmiotami biznesowymi. Albo też z uczelniami. I z mediami. I innymi, kluczowymi dla lokalnego rozwoju (np. podmioty z sektora kultury). Jednak w aktualnym „modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi” rozwiązań wzmacniających wspomniane relacje z innymi sektorami nie uwzględniono tak, jak należy. Co z tego wynika? Właśnie to, że dla optymalnego rozwoju lokalnego Wrocławia niezbędne jest stworzenie przestrzeni dla zaistnienia takiego układu instytucjonalnego. My określiliśmy taki pożądany układ, tj. mapę interesariuszy – powołując się na aktualne ustalenia i praktyki w Unii Europejskiej - jako pięcioramienną helisę innowacyjności. Jeden z modeli takiej helisy opisaliśmy w naszym raporcie. Organizacje pozarządowe wraz z samorządem powinny tworzyć część takiej specyficznej dla Wrocławia helisy. Ale nie tworzą. Bo takiej helisy nie ma. Dlatego relacje miasta z organizacjami pozarządowymi są zawieszane w próżni. I nigdzie jak dotąd nie pasują. Należy to zmienić. Czas na lokalną mapę interesariuszy „po europejsku”.

Świetnie z zarządzaniem rozwojem lokalnym poprzez helisy innowacyjności radzą sobie Duńczycy, Finowie, Szwedzi, Holendrzy, Norwegowie, Brytyjczycy. I to przekłada się na jakość ich lokalnych demokracji. I na najwyższy poziom innowacyjności w Unii Europejskiej. Widać to w rankingach.

Pozycję Polski i polskich regionów w tych samych rankingach też widać. W lustrzanym odbiciu.

4.	Od (nieidealnego) systemu do chaosu	42-43	9. przemyśleć i na nowo przepracować rozwiązania organizacyjne we wrocławskim magistracie Konieczna jest redefinicja struktury organizacyjnej magistratu w zakresie zabezpieczenia wzmocnienia infrastruktury współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. To poniekąd wzmocnienie wcześniej sformułowanej rekomendacji w punkcie 3. Aktualne umocowanie Wydziału ds. Partycypacji w obrębie jednego z departamentów jest niewystarczające. Powinien on – jako podmiot działający w imieniu miasta Wrocław na rzecz zintegrowania i koordynacji współpracy z organizacjami pozarządowymi – mieć jako taki strategiczne znaczenie wraz z odpowiednim zakotwiczeniem na najwyższym, ponaddepartamentalnym poziomie. Ponadto wąskie zaszeregowanie organizacyjne współpracy z organizacjami pozarządowymi do Departamentu Spraw Społecznych – właściwe w warunkach lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku – dziś nie jest już wystarczające. Dzisiejszy, mało elastyczny układ strukturalny, nie pozwala na spójność współpracy. Nie pomaga we wdrażaniu europejskich standardów współzarządzania. Dlatego należy to po prostu zmienić. 10. zredefiniować paradygmat współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi Aktualnie realizowane obszary współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi skoncentrowane są zasadniczo na wzmocnianiu działań w obszarze polityki socjalnej i niektórych obszarach polityki społecznej. To dobrze, ponieważ jest to standard minimum i wpisuje się w istotę administracji, tj. służenie i niesienie wsparcia tym, którzy tego potrzebują. Ta podstawowa funkcja administracji, opisana przez Maksa Webera pod koniec XIX wieku przetrwała w swej – bardziej lub mniej modyfikowanej - doktrynie reglamentacyjno-policyjnej (tak ją wówczas określano) aż do lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Pod koniec XX wieku administracja zyskała jednak dodatkową funkcję – właścicielską, a na początku XXI wieku – jeszcze inną, rozwojową. Cech specyficznych dla funkcji właścicielskiej i rozwojowej we wrocławskim modelu nie zidentyfikowaliśmy. Może warto skorzystać z doświadczeń brytyjskich, irlandzkich, niderlandzkich, ale też włoskich, żeby zmodyfikować dotychczasowy weberski model współpracy do warunków XXI wieku? I jeszcze jako SUPLEMENT do tej rekomendacji: nasz raport kończymy pisać w dniu 28.02.2025. Tuż po zakończonych obradach konferencji monachijskiej, której ustalenia zredefiniowały dotychczasowy porządek bezpieczeństwa na świecie. Nie wiemy, jaka będzie przyszłość w tym na nowo kształtującym się porządku. Ale wiemy, że współpraca samorządu z obywatelami, a szczególnie z organizacjami pozarządowymi, jako fundament demokracji, nabiera nowego znaczenia. Gdy przyszła powódź 1997, masowy zryw mieszkańców i mieszkańek Wrocławia pomógł ocalić miasto. Gdy przyszła pandemia COVID-19, masowo szyliśmy maseczki i budowaliśmy sieci wsparcia. Gdy w 2022 roku obywatele i obywatelki zaatakowanej Ukrainy szukali we Wrocławiu schronienia, spontanicznie stworzyliśmy dla nich dom. A potem jeszcze zagrożenie powodzią we Wrocławiu jesienią 2024 roku. Bez mobilizacji i aktywnego zaangażowania organizacji pozarządowych zwycięska walka z tymi wyzwaniami mogłaby okazać się mniej zwycięska. Albo przegrana.	To be elaborated on
----	--	-------	---	------------------------

Dzisiaj pole do spontanicznych zrywów w momencie zagrożenia powinno być ograniczone do niezbędnego minimum. Spontaniczność zostawmy sobie na koniec. A na początek porządnie się zorganizujmy. Żeby być przygotowanym na stare i nowe wyzwania. Na miarę potrzeb i konieczności XXI wieku. Ucząc się na dotychczasowych doświadczeniach.

11. zaktualizować przedmiot współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi poprzez wzmocnienie pozycji niektórych obszarów, które – pomimo że są obecne w Programie współpracy, pozostają słabo oprzyrządowane lub nie zostały uwzględnione.

Mowa tu o tym, że w § 4.2 rozdz. 4 Programu Współpracy... wśród 29 wskazanych obszarów współpracy 8 z nich dotyczy polityki socjalnej i szczegółowo powiązane są z informacją nt. sposobów ich wdrażania. Obszary te są właściwie oprzyrządowane. Podobnie dzieje się w zakresie kolejnych 7 obszarów, które można zakwalifikować do szeroko rozumianej polityki społecznej. To ponad połowa wszystkich w Programie wskazanych obszarów współpracy. Pozostałe dotyczą – w mniejszym lub większym zakresie – tych obszarów, które są ważne dla rozwoju lokalnej demokracji (5), wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych (2), wzmocnienia obywatelskich postaw (2) i tylko po 1 z obszarów, które mają kluczowe znaczenie dla osiągania misji, wizji i celu określonych w Strategii Wrocław 2030 (np. rozwój gospodarczy, obszar kultury). Dodatkowo nie są one w ogóle oprzyrządowane (np. w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych), zbyt ogólnie i/lub słabo oprzyrządowane (np. w zakresie działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości), czy niewłaściwie oprzyrządowane (np. zrównoważony rozwój został zawężony w Programie do działań na rzecz środowiska naturalnego).

Należy to poddać aktualizacji i niezbędnej modyfikacji. I to w taki sposób, żeby Program wspierał wyzwania rzeczywistości, a nie rzeczywistość dostosowywała się do Programu, który tylko w części na nie właściwie odpowiada.

I tu powtórzyć wypada SUPLEMENT do rekomendacji w punkcie 10. Może warto w tym punkcie rozszerzyć przedmiot współpracy o istotne wzmocnienie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej? W naszej opinii należy to zrobić. I to pilnie.

5.	Asymetria zamiast partnerstwa	55	12. uczynić z partnerstwa zasadę zarządzania, rewolucyjnie odrzucając (wariant pożądaný) lub ewolucyjnie redukując (wariant umiarkowany) asymetrię (wariant zachowawczo-uwsteczniający) Czasami, żeby mogło coś nowego powstać, trzeba zburzyć to, co stare. Czytelnik/Czytelniczka naszego raportu mógł/mogła się już zorientować, że jesteśmy zwolennikami szukania równowagi i konsensusu. Ale czasami umiarkowane podejście, „jedzenie małymi łyżeczkami” jest niewystarczające. Niekiedy, żeby przeżyć, potrzebna też jest i „chochla”. I tak jest właśnie w tym punkcie. Jednak, żeby sobie nie zaszkodzić, posługując się nią, trzeba wiedzieć, jak to zrobić mądrze. Trzeba wiedzieć, jak w ramach współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi z udowodnionej przez nas asymetrii uczynić partnerstwo. Przykładów takich rozwiązań w Unii Europejskiej, które pokazują, że jest możliwe skuteczne przejście od asymetrii do partnerstwa, jest sporo. Na szczęblu samorządowym nauczyli się tego m.in. Włosi i Hiszpanie. My też będziemy to potrafili zrobić. Jednak niezbędny jest tu pierwszy krok: trzeba po prostu tego chcieć. 13. poddać rzetelnej ocenie dotychczasowe praktyki w zakresie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi wraz z ich oprzyrządowaniem Najlepiej ponownie przeczytać wypowiedzi Respondentów i Respondentek zawarte w naszym raporcie. W swej otwartości, życzliwości i z troskaniu podzielili się cennymi opiniami, co należy i można zrobić w tym punkcie. Trzeba wypowiedzi te potraktować nie tylko z szacunkiem, ale też z powagą. Wyciągnąć z nich właściwe wnioski. A potem przełożyć je na modyfikację praktyk w taki sposób, aby w krótkim czasie stały się „dobrymi praktykami”. Pomocne narzędzia, jak taką ewaluację (ewaluację wpływu, ewaluację procesu) należy przeprowadzić, zainteresowani znajdują w przywoływanych w tym raporcie wytycznych UE <i>Better Regulations: Guidelines and Toolbox</i>. Ale standardowe narzędzia zarządzania publicznego, np. społeczna stopa zwrotu z inwestycji (SROI), analiza kosztów i korzyści (CBA), matryca zarządzania interwencją publiczną też dadzą radę.	To be deconstructed
6.	Pomiędzy brakiem partycypacji a tokenizmem	56-58	14. wprowadzić zasadę monitorowania jakości współpracy Krótko i na temat: niezbędne jest uruchomienie „Barometru Współpracy”: profesjonalnie funkcjonującego narzędzia monitorująco-mierzącego jakość współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi: od poziomu strategicznego poprzez operacyjny do taktycznego. Taki „Barometr Współpracy” powinien być jednym z narzędzi zarządzania i jako taki wpisany w kulturę organizacyjną miasta jako dysponenta środków publicznych, z których korzystają organizacje pozarządowe. W dojrzałych państwach demokratycznych takie „Barometry” wpisane są w projekty ewaluacyjne realizowane cyklicznie przez podmioty zewnętrzne: nasze ulubione benchmarki w tym zakresie funkcjonują głównie w Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech. Jest ich sporo – można dla Wrocławia znaleźć tu „szytą na miarę” inspirację.	To be reconstructed

15. wzmacniać kulturę współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi

I nie tylko chodzi o to, żeby było „kulturalnie” – żebyśmy się wzajemnie słuchali, szanowali, potrafili prowadzić dialog. Dla przypomnienia: celem dialogu nie jest to, by ktoś kogoś przekonał albo samemu/samej zmienić zdanie. Chodzi o to, by się nawzajem usłyszeć, zrozumieć i nauczyć żyć z różnicą poglądów. Za Sokratesem: istotą dialogu jest poszukiwanie i dążenie do prawdy. Dlaczego to ważne? Bo jesteśmy różni i nie musimy myśleć we wszystkim tak samo. Niby proste, ale chyba nie do końca, skoro wśród naszych Respondentów i Respondentek tak wiele było opinii dotyczących deficytów „dialogowania” w aktualnie funkcjonujących mechanizmach współpracy.

Ale nam w tym punkcie chodzi o jeszcze jeden, bardziej specyficzny typ kultury: rekomendujemy tu, żeby było „kulturalnie” w obrębie działania na rzecz wzmacniania kultury politycznej. Konkretnie jednego z jej wymiarów, tj. kultury uczestnictwa. Ten typ charakteryzuje się zainteresowaniem i zaangażowaniem obywateli w sprawy publiczne. Obywatele wykazują się wiedzą na temat życia politycznego i znajomością zasad uczestnictwa w nim. Oceniają działania władz, chcą współdecydować, a nawet sprawować władzę. Nasze badania udowodniły, że wrocławska kultura polityczna nosi znamiona kultury poddańczo-zaściankowej. Kultura uczestnictwa to typ charakterystyczny dla rozwiniętych demokracji. I w tym kierunku we Wrocławiu powinniśmy dążyć.

16. przypomnieć sobie, „o jakie Polskę walczyłem/walczyłam”

Pisownia nie jest przypadkowa. Dla przypomnienia: to Lech Wałęsa, jeden ze współautorów transformacji ustrojowej, posługiwał się sloganem „O takę Polskę walczyłem”. Już teraz ten legendarny lider przeszedł do historii jako symbol oddający zbiorowe marzenie o dążeniu Polek i Polaków do wolności, sprawiedliwości, równości, podmiotowości. Do demokracji. Jaki związek ma z tym hasłem nasza rekomendacja? Czy tylko chcemy tu przypomnieć rolę Wrocławia i wrocławskich opozycjonistów oraz ich wkład w historię Polski? To też, ale nie tylko. Nam w tym punkcie przede wszystkim zależy na tym, żebyśmy – budując i wdrażając model współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi – przypomnieli, po co on jest i czemu ma służyć. Model – dla przypomnienia – ma wzmacniać lokalną demokrację. Ma pomóc zakorzenić demokratyczne wartości. Ma wspierać tych, którzy dążą do przełożenia tych wartości na konkretne działania. Nasze ustalenia na podstawie wyników badań pokazują, że tak się nie dzieje. Włączenie obywateli/obywatelek w procesy decyzyjne oscyluje pomiędzy brakiem partycypacji a pozorną partycypacją. To nie jest wystarczające, aby budować lokalną demokrację. Zatem: „O jakie Wrocław walczymy”? „O jakie powinniśmy walczyć”? Podejmując dalsze kroki związane z usprawnieniem aktualnego modelu współpracy, te pytania – i odpowiedzi na nie – mieć w tyle głowy.

Zatem – zanim zaczniemy cokolwiek zmieniać w dotychczasowym modelu współpracy – postawmy pytanie: „O co chodzi w współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi”? Potem spróbujmy na to pytanie odpowiedzieć, wzbogaceni o wiedzę dostarczoną w tym raporcie.

			Następnie rekomendujemy – jako wspomagacze pamięci – obejrzeć film „Zdarzyło się tylko w Polsce” oraz sztukę teatralną w reżyserii J. Machulskiego „19 południk”. Oba materiały dostępne w sieci. Pierwszy dotyczy przypomnienia, o jaki samorząd walczyl nas poprzednicy. Drugi prezentuje, jak mogła i nadal może wyglądać Polska bez Unii Europejskiej. Wrocław bez Unii Europejskiej. Naprawdę warto obejrzeć. I jeszcze przypomnieć sobie, że historia dzieje się na naszych oczach (Monachium, luty 2025). A dopiero potem jeszcze raz wrócić do przemyśleń dotyczących modelu współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi. I podjąć decyzję, co dalej. Pozostawić model bez zmian? Zmienić? A jeśli zmienić, to ...?	
7.	Do współtworzenia daleka droga	58-60	17. współtworzyć polityki publiczne Brak zrozumienia istoty partycypacji w obrębie wrocławskiego modelu przekłada się na słabą umiejętność jej praktykowania w ramach współpracy pomiędzy miastem a organizacjami pozarządowymi. Skutki tego nie mają wyłącznie wymiaru ideowego. Konsekwencją braku lub pozornej partycypacji jest brak stosowania wdrażanych przez państwa członkowskie rozwiązań zarządczych, które stanowią aktualny paradygmat zarządzania publicznego. Jednym z filarów tego aktualnego paradygmatu jest współtworzenie usług publicznych. Ramy tego punktu nie pozwalają nam dokładnie opisać, jak na poziomie lokalnym powinno się współtworzyć usługi publiczne i jaka jest rola miasta i organizacji pozarządowych w tym zakresie. Krótko jednak wskażemy, że właściwie rozumiana i oprzyrządowana partycypacja to niezbędny i właściwy <i>modus operandi</i> współtworzenia: od diagnozy, poprzez informowanie, planowanie, wdrażanie, aż po monitoring, kontrolę i ewaluację. W naszych badaniach cech specyficznych dla współtworzenia we wrocławskim modelu współpracy nie zidentyfikowaliśmy. A powinniśmy byli. Bo gdybyśmy takowe odkryli, mielibyśmy dowód potwierdzający wysoki poziom lokalnej demokracji. A takiego dowodu nie mamy. Dlatego w tej rekomendacji zwracamy uwagę na już istniejący dorobek w zakresie współtworzenia, jaki we Wrocławiu został wygenerowany m.in. w ramach laboratorium ProPoLab. To modelowe wręcz rozwiązanie współtworzenia usług publicznych! Szczegółowo opisaliśmy, jaka jest rola organizacji pozarządowych, miasta i pozostałych interesariuszy we współtworzeniu usług w obszarze senioralnego mieszkalnictwa dostępnego. Więcej można znaleźć tu: https://propolab.f-as.pl/handbook/monografia.pdf i tu: https://www.propolab.f-as.pl/handbook/wspoltworzenie-uslug-publicznych-od-teorii-do-praktyki-poradnik.pdf.	To be decided on

			18. Współtworzyć mapę drogową współpracy miasta i organizacji pozarządowych Bez takiej mapy, która pozwoliłaby organizacjom lepiej zrozumieć priorytety miasta określone na 2023, 2024, 2025, 2026 i 2027 rok wraz z ich operacjonalizacją (np. jakie i kiedy konkursy będą ogłaszane w poszczególnych latach), nie jest możliwe dziś profesjonalne zarządzanie publiczne. W tym zakresie poszczególne obszary współpracy powinny zostać „zapakowane” w programy operacyjne, które – w kolejnym kroku – przekładać się powinny na plany taktyczne, a te dopiero na projekty. Pozwoliłoby to lepiej przygotować się wszystkim zainteresowanym do wspólnych projektów i działań. Wraz z odpowiednimi narzędziami (np. umowy wieloletnie). Pozwoli to na lepsze (bardziej efektywne, skuteczne, trafne, adekwatne, użyteczne) zarządzanie zasobami. W tym finansami publicznymi. Ludźmi. Lokalami. Wiedzą. Relacjami. Same korzyści! Dlaczego nie skorzystać? Tym bardziej, że w tym punkcie nie wymyślamy prochu, a rekomendujemy działanie, które stanowi ABC zarządzania: skoro zrobił to np. Narodowy Instytut Wolności (Programy NIW, zarządzanie tymi programami, cykliczność konkursów, jasne kryteria, przygotowanie ekspertów do oceny wniosków, proces oceny wniosków....), to znaczy, że można.	
8.	Mięsko zjedz, ziemniaczki zostaw	84	19. zmodernizować fundament instytucjonalno-programowy, na którym umocowane są filary modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi Bez zakotwiczenia – właściwego i precyzyjnego – w dokumentach planistycznych wyższego rzędu (strategicznych i operacyjnych), dokumenty niższego rzędu (taktyczne) będą od nich oderwane. Tak właśnie to wygląda dzisiaj w zakresie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Niespójny i rozproszony system. Chaos. Dlatego trzeba to zmienić. Rekomendujemy uwspólnienie i uszczegółowienie zapisów Strategii Wrocław 2030, Założeń polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok, Polityki współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023 – 2027, Wieloletniego programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023 - 2027 oraz Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025. W ten sposób osiąganie celów strategicznych zostanie istotnie wzmocnione, a plany taktyczne zyskają na znaczeniu. Zapisy Strategii Wrocław 2030 bez precyzyjnego określenia w niej roli sektora pozarządowego w zakresie rozwoju miasta jest dokumentem niepełnym. Program współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi bez jednoznacznego umocowania w Strategii – opracowaniem niewystarczającym. Dodatkowo uspołnić/zintegrować należy w jeden system inne dokumenty o charakterze taktycznym, których zapisy dotyczą relacji miasto – organizacje pozarządowe (np. Lokalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej miasta Wrocławia czy Strategia Rozwoju Przedsiębiorczości Miasta Wrocławia ‘Przedsiębiorczy Wrocław 2030’).	To be implemented

			20. wprowadzić do struktury zarządzania rozwojem Wrocławia w sposób ciągły i na bieżąco wdrażane formy monitorowania postępów w zakresie poprawiania jakości życia Innymi słowy: regularnie prowadzić badania dotyczące efektów wdrażanych polityk publicznych w mieście ze szczególnym uwzględnieniem organizacji pozarządowych. Tak, jak to, na przykład od ponad 20 lat robi Warszawa. Albo wrócić do wrocławskich doświadczeń (np. Diagnoza społeczna 2017. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta). Ale te odpowiednio trzeba zmodyfikować, wzmocnić i prowadzić systematycznie. Dodatkowo pamiętając, że zmieniły się standardy ewaluacyjne w polityce Unii Europejskiej. To szansa dla Wrocławia: skoro dotychczas takie działania były prowadzone <i>ad-hoc</i>, teraz można je na nowo właściwie zaprojektować. Ci, którzy będą za to odpowiadać, z pewnością wiedzą, co to jest ewaluacja wpływu (ang. <i>impact evaluation</i>).	
9.	Duże piwo - Małe piwo	85-87	21. nazywać rzeczy po imieniu W tej rekomendacji powołamy się na Mistrzów Słowa i Języka Polskiego: Norwida: „Odpowiednie dać rzeczy słowo” oraz Tuwima: „Niech prawo zawsze prawo znaczy, a sprawiedliwość – sprawiedliwość”. I już wyjaśniamy, dlaczego. Aktualna koncepcja współpracy miasta i organizacji pozarządowych odwołuje się do istotnych słów, które w Unii Europejskiej stanowią istotę europejskiego współzarządzania. Czytając dokumenty, które stanowią bazę dla infrastruktury współpracy, odnajdujemy m.in. pojęcia: „partycypacja”, „partnerstwo”, „subsidiarność”, „dialog”. Jednak – o tym już wcześniej pisaliśmy – „po wrocławsku” rozumiana partycypacja nie spełnia warunków partycypacji „po europejsku”. Dlatego to, co pod hasłem „partycypacja” we wrocławskim modelu się kryje, powinno się inaczej określić („Odpowiednie dać rzeczy słowo”), ponieważ to coś nie jest „partycypacją” w świetle zapisów unijnych. Albo tę pozorną partycypację do europejskich standardów współzarządzania dostosować (parafrazuując: „Niech partycypacja zawsze partycypację znaczy”). Podobnie potraktować należy szereg innych kluczowych terminów. Słowa mają znaczenie. Dobrze byłoby, gdybyśmy je w naszej wrocławskiej wspólnotie samorządowej rozumieli bardziej niż mniej w zbliżony sposób. Żebyśmy je we Wrocławiu rozumieli tak, jak w tych miastach UE, gdzie standardy demokracji są na wyższych poziomach. Chcemy, żeby wrocławski model współpracy z organizacjami pozarządowymi był bambikowy? Czy wolimy, by stał się essa?	To get polished

10.	Gospodarz bez kapusty miewa brzuch pusty	87-88	22. transferować wiedzę do praktyki zarządzania Wrocławiem Wspieranie praktyki zdobywaniem doświadczenia poprzez uczenie się „na własnych błędach” może być bolesne i kosztotwórcze. Lepiej korzystać z dostępnej wiedzy i uczyć się na błędach (i nie tylko) innych. Żeby transfer wiedzy do praktyki zarządzania Wrocławiem był jednak możliwy, niezbędne jest utworzenie specjalistycznej jednostki koordynującej zasoby wiedzy. Może to być np. formuła think-tanku, który będzie spinał już istniejące zasoby wiedzy, jak i generował nowe. Jak taki think-tank mógłby funkcjonować? Pomysłów na konkretne rozwiązanie zarządcze jest wiele: od podmiotu miejskiego, poprzez struktury partnerskie, działania niezależne, zadania zlecane, współpracę z instytucjami zarządzającymi wiedzą. Idealnie byłoby, gdyby taki think-tank funkcjonował w formule funduszu lokalnego. Trzeba wybrać ten, który będzie gwarantował Wrocławowi największą korzyść. 23. poprawiać jakość zarządzania publicznego we Wrocławiu – zabezpieczać odporność modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi Kiedy w sektorze gospodarczym zaczyna się promować deregulację, odpowiedzialność w zarządzaniu publicznym powinno być wprowadzenie dezinstytucjonalizacji. Gdy zwiększamy konkurencyjność rynkową w biznesie zwracając uwagę na stopę zwrotu z inwestycji (ROI), w zarządzaniu publicznym koncentrować się powinniśmy na społecznej stopie zwrotu (SROI). Gdy w biznesie dążymy do innowacyjności, w zarządzaniu publicznym wzmacniać powinniśmy innowacje społeczne. Inwestycje w biznesie i inwestycje społeczne razem tylko wzmacniają konkurencyjność. Gdy funkcjonują oddzielnie, stają się silniejsze tylko w części. Miejskie interwencje publiczne, w tym polityka współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi, wymagają profesjonalizmu. Osoby, które uczestniczą w tym procesie, zarówno reprezentujące magistrat, jak i środowisko pozarządowe, muszą podnosić ciągle i na bieżąco swoje kompetencje zarządcze, poznawać nowe narzędzia, doskonalić warsztat profesjonalisty. We Wrocławiu takiego miejsca/takiej przestrzeni, w którym można to na bieżąco robić, nie ma. Należy je/ją stworzyć. I z niego/z niej korzystać.	To be succeed
11.	Święta Jadwiga do kapusty miodu daje	88-90	24. być otwartym na zmiany zachodzące w otoczeniu, szybko i elastycznie na nie reagować Powódź? Inne kataklizmy? Wojna konwencyjna? Zagrożenia klimatyczne? Inne sytuacje kryzysowe? Czy jesteśmy na nie gotowi? Aktualnie funkcjonujący model współpracy, wypracowany jako ewolucja dotychczasowych praktyk współpracy, mocno osadzony w pierwotnym modelu, który powstał pod koniec lat 90tych XX wieku, aktualizowany rok po roku w wyniku dostosowywania do aktualnych regulacji prawnych, pomija szerszy kontekst, w jakim model ten jest osadzony. A ta szersza perspektywa, ten <i>big picture</i> jest niezbędny, aby dostrzec i na bieżąco dostrzegać konieczność elastycznego i właściwego reagowania na zmiany, które wpływają na rozwój Wrocławia. Czasami w sposób nagły, nieplanowany, zaskakujący, mogą go destabilizować. Nasi Respondenci i Respondentki pokazywali	To be celebrated with

		takie momenty, gdy współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi musiała wyjść poza ramy modelu, który do sytuacji kryzysowych nie jest dopasowany. W ich opinii „model ten jest raczej na czas pokoju, a nie wojny”. Warto mieć model, który będzie otwarty na zmiany zachodzące w otoczeniu, który będzie pozwalał na to, aby szybko i elastycznie na nie reagować. Nie czekajmy więc na kolejny kryzys. Bądźmy gotowi. Dlatego już teraz trzeba poszukiwać i eksperymentować. Już teraz należy opracować, przetestować i wdrożyć szyte na miarę i potrzeby Wrocławia nowe, dotychczas niepraktykowane rozwiązania (np. w zakresie współtworzenia). Uczmy się na własnych doświadczeniach i błędach. Powtórzmy: Bądźmy mądrzy przed, a nie po szkodzie. To myśl uniwersalna. Ale dotyczy również współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. 25. wdrożyć do modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi europejskie standardy współzarządzania. Wykorzystajmy ustalenia, które przedstawione zostały i szczegółowo uzasadnione w tym raporcie. Przełożmy rekomendowane przez nas kierunki działań na konkretne rozwiązania związane z modyfikacją wrocławskiego modelu współpracy. Następnie wykorzystajmy je w praktyce. I to już będzie coś. To będzie pierwszy, ale także ważny krok.	
--	--	--	--

Źródło: Opracowanie własne

Zamiast podsumowania

„Misja: Wrocław miastem mądrym, pięknym, zasobnym – miastem, które jednoczy i inspirowa (...). Nasza mądrość płynie oczywiście także z doświadczeń, gromadzonych zwłaszcza w powojennym okresie odbudowy i odrodzenia miasta. Jej istotnym składnikiem jest wiedza wypracowywana przez wrocławskie uczelnie i ludzi pióra. Wszak Wrocław jest też miastem akademickim”.

Źródło: *Strategia Wrocław 2030*, <https://www.wroclaw.pl/wroclaw-przyszlosci/strategia-wroclaw-2030-misja>

„Mądrość płynie z doświadczeń”. Respondenci i Respondentki naszych badań podzielili się swoimi doświadczeniami. My, akademicy, - „wszak Wrocław jest też miastem akademickim” – dorzuciliśmy do nich wiedzę. I tak wspólnymi siłami wygenerowaliśmy mądrość. Ta nasza mądrość to zasób, który odpowiednio wykorzystany (lub nie), może przyczyniać się do tego, aby Wrocław stawał się „miastem mądrym, pięknym, zasobnym – miastem, które jednoczy i inspirowa”. Albo nie będzie się takim stawał, jeśli ten zasób zostanie zmarnowany.

Wygenerowana przez nas mądrość dotyczy przekonania, że współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego jest manifestacją demokracji: to tylko w tym, nawet jeśli nieidealnym, systemie politycznym możliwe jest – w odróżnieniu od monarchii i dyktatury – funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Spółeczeństwo obywatelskie to autonomiczny byt, który ma równoważyć władzę państwową i samorządową, jednocześnie pozwalając obywatelom wyrażać swoje potrzeby i interesy poprzez gwarantowanie warunków do pozwalania im na jednoczenie wokół spraw wspólnej troski oraz wpływania na decyzje w zakresie spraw publicznych.

Wygenerowana przez nas mądrość dotyczy „wrocławskości”. A wrocławskość to specyficzny stan ducha: to zbiorowość mieszkańców, która m.in. chętnie podkreśla swoje prodemokratyczne tradycje i nawiązuje do historycznych wydarzeń, gdy o demokrację trzeba walczyć na ulicach. Ale – ucząc się z przeszłości

i patrząc w przyszłość – musimy tę wrocławskość wzmocnić o przekonanie, że walka o demokrację to nie tylko rewolucyjny zryw: to również codzienne dążenia i starania społeczeństwa obywatelskiego. Jednak by mogło ono wypełniać swoją rolę, musi posiadać odpowiednią strukturę, w tym utkaną z sieci wzajemnych powiązań z innymi, którzy tworzą wrocławską wspólnotę samorządową. A te budować muszą na kanonie ukształtowanych i wspólnie praktykowanych wartościach demokratycznych: wolności, suwerenności, równości, różnorodności i szacunku. Inaczej zostaną zastąpione innymi wartościami, niedemokratycznymi, a lokalna demokracja zacznie ewoluować w kierunku mniej lub bardziej zakamuflowanych radykalizmów i autorytaryzmów. Organizacje pozarządowe, jako zorganizowany podmiot społeczeństwa obywatelskiego, mają szczególną rolę do odegrania w tkaniu tej sieci powiązań. Dlatego są ważnym podmiotem dla istnienia lokalnej demokracji.

„Czas, byśmy zaczęli postrzegać Wrocław jako organizm, wspólnotę. Wielowątkową i różnorodną. Właśnie z różnorodności chcemy czerpać naszą siłę. Szczególnie z takiej różnorodności, która rośnie sama, oddolnie, organicznie. (...)”

Dlatego stawiamy na solidarność. Innymi słowy – na silny kapitał społeczny. Na więzi międzyludzkie, w tym międzypokoleniowe, wzajemne zaufanie, umiejętność samoorganizacji, współpracę, samodzielność, samowystarczalność. Indywidualną, rodzinną, grupową, osiedlową. (...)”

Udowodniliśmy, że mamy silny kapitał społeczny. Teraz chcielibyśmy, by ujawniał się on nie tylko w sytuacjach ekstremalnych, ale każdego dnia”.

”**Źródło:** *Strategia Wrocław 2030*, https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/61260/Strategia_2030-2.pdf

„Czas, byśmy zaczęli postrzegać Wrocław jako organizm, wspólnotę. Wielowątkową i różnorodną”, tę, która funkcjonuje na poziomach od mikro (ulice, sąsiedztwa, osiedla), poprzez mezo (miasto, region, kraj) do makro (Europa, świat). Dlatego, aby zapisy *Strategii* móc realizować, ważne jest m.in. monitorowanie wpływu europejskich standardów współzarządzania na praktykę współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miastem Wrocław po 2004 roku, w których Unia Europejska dostrzega gwarant demokratycznej kultury politycznej. Standardy te stanowią kwintesencję *dobrego współzarządzania* w demokracji. Odpowiednio zaprojektowane na poziomie rozwiązań instytucjonalnych, mogą stać się elementem nowej wrocławskości, o ile będą praktykowane. Gdy ich zabraknie, wrocławskość zapełniona zostanie innymi, odległymi od demokratycznych, wartościami. Alternatywa zatem jest, a skutki jej urzeczywistnienia – przewidy-

walne. Tym samym optymalnie funkcjonująca współpraca organizacji pozarządowych z miastem Wrocław nabiera nowego, istotnego znaczenia. I to jest właśnie ostatni – piąty powód – dla którego warto było zrealizować badania, których wyniki komentujemy w tym raporcie, aby nam wszystkim – tworzącym wrocławską wspólnotę samorządową – o tym przypomnieć.

Na zakończenie – podsumowując – przypomnijmy, co stanowiło istotę procesu badawczego, którego wyniki zebraliśmy i zaprezentowaliśmy w tym raporcie.

CO badaliśmy? Badaliśmy MODEL współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi dwadzieścia lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Sprawdzaliśmy, czym ten model jest, jak funkcjonuje, czy spełnia oczekiwania swoich kluczowych użytkowników. Ale sprawdzaliśmy ten model w pewien specyficzny dla nas sposób.

Zatem JAK patrzyliśmy na badany model?

Żeby ułatwić sobie odpowiedź na to pytanie, posłużymy się następującym obrazem: Badany przez nas MODEL to Ziemia. Nasz MODEL funkcjonuje w określonym SYSTEMIE. Nazwijmy go wszechświatem.

Ziemia to dla nas, politologów i ekspertów od zarządzania publicznego i administracji, WROCŁAWSKI MODEL WSPÓŁPRACY MIASTA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI. Nasz wszechświat, czyli SYSTEM, buduje na teorii EUROPEIZACJI. Dlatego tę część kosmosu, w którym funkcjonuje Ziemia, nazywamy UNIĄ EUROPEJSKĄ. Żeby nasza Ziemia (WROCŁAWSKI MODEL WSPÓŁPRACY MIASTA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI) funkcjonowała we właściwej części wszechświata (w Unii Europejskiej) musi być z nią scalona w odpowiedni sposób. Jakość spoiwa Wrocławia i Unii Europejskiej pozwalają określić wyjaśniać KONCEPCJE ROZWOJU LOKALNEGO W PROCESIE EUROPEIZACJI. My poszukiwaliśmy dowodów na to, że w skład spoiwa Wrocławia z Unią Europejskiej w badanym modelu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi wchodzi EUROPEJSKIE STANDARDY WSPÓŁZARZĄDZANIA. Standardy te wpisują się w specyficzny paradygmat zarządzania publicznego, tj. WSPÓŁZARZĄDZANIE.

My, spece od Układu Słonecznego (EUROPEIŚCI), podróżowaliśmy po tej naszej części wszechświata (UNII EUROPEJSKIEJ), aby lepiej tę naszą Ziemię (WROCŁAWSKI MODEL WSPÓŁPRACY MIASTA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI) móc poobserwować. Przede wszystkim opuściliśmy nasz kosmiczny statek (WYSZLIŚMY POZA MURY AKADEMII). Wraz z niektórymi Ziemianami i Ziemiankami (tu mamy nadzieję, że nasi PARTNERZY, RESPONDENCI I RESPONDENTKI oraz wszyscy INTERESARIUSZE

aktywnie uczestniczący w naszych badaniach nam wybaczą), którzy zechcieli nam towarzyszyć, twardo po tej naszej Ziemi stąpaliśmy, żeby zbadać lokalny grunt. Chcieliśmy dowiedzieć się, jaka ta nasza Ziemia jest (CO JEST ISTOTĄ MODELU WSPÓŁPRACY PO ROKU 2004?).

Aby sobie ten wysiłek usprawnić, od czasu do czasu wypuszczaliśmy się w podróż poza naszą Ziemię: a to na Marsa (BRUKSELA jako stolica Unii Europejskiej), a to na Wenus (INNE MIASTA W POLSCE), a to na Jupitera czy Saturna (INNE MIASTA W UNII EUROPEJSKIEJ, które mogą stanowić benchmark dla Wrocławia). Niekiedy odlatywaliśmy w inne przestrzenie kosmosu (MARZENIA naszych Respondentów i Respondentek o idealnym modelu współpracy).

Każdorazowo jednak zabieraliśmy w podróż ten sam specjalistyczny sprzęt, za pomocą którego obserwowaliśmy życie na Ziemi i na innych planetach naszej części wszechświata. To była METODOLOGIA. Nasz specjalistyczny sprzęt, ta nasza luneta, to METODY. Soczewki w naszej lunecie to TECHNIKI.

Specjalistyczna luneta wraz ze starannie dobranymi soczewkami pozwoliła nam bardzo dokładnie przyglądać się materii spoiwa, który łączy Ziemię z naszą częścią wszechświata (WROCŁAWSKI MODEL WSPÓŁPRACY Z UNIĄ EUROPEJSKĄ DWADZIEŚCIA LAT PO AKCESJI).

Na końcach naszej lunety znajdują się dwie soczewki skupiające. Pierwsza, większa to obiektyw (METODA SYSTEMOWA). W ten sposób mogliśmy obserwować, czy w badanym spoiwie obecne są EUROPEJSKIE STANDARDY WSPÓŁZARZĄDZANIA. Mniejsza soczewka to okular (ANALIZA LITERATURY i DOKUMENTÓW, ZOGNISKOWANE WYWIADY GRUPOWE). Obserwacje przez okular pozwoliły nam jeszcze bardziej wnikliwie przyjrzeć się składowi tego spoiwa. Oczekiwaliśmy, wysokiego stopnia jego zasadowości. Sprawdzaliśmy bowiem, czy spoiwo Ziemi z Układem Słonecznym składa się z pożądanых w naszej części wszechświata, tj. w Unii Europejskiej składników, czyli zasad: *współzarządzania wielopoziomowego, współzarządzania partycypacyjnego i dobrego współzarządzania*. My, jako wytrawni obserwatorzy różnych układów planetarnych i ciał niebieskich (tj. różnych SYSTEMÓW POLITYCZNYCH), wiemy, że podtrzymywanie i wzmacnianie tych zasad i składników, z których są one zbudowane (to dla nas pożądane WARTOŚCI), czyni z Unii Europejskiej, pewien specyficzny system, jakiego nie ma w innych częściach wszechświata, czyli DEMOKRACJĘ.

Nasza podróż po Ziemi i naszej części wszechświata trwała dokładnie rok. W jej trakcie zgromadziliśmy liczne pamiętki: mniejsze (DOWODY, WYNIKI i USTALENIA) i większe (WNIOSKI i REKOMENDACJE). Postaraliśmy się

o godną ich prezentację (ten RAPORT) i zaprosiliśmy do zapoznania się z nimi (PUBLICZNA PREZENTACJA RAPORTU w dniu 28.03.2025) naszych Przyjaciół, Sojuszników i potencjalnych Współuczestników kolejnych wypraw (ODBIORCY RAPORTU).

Cieszymy się, że mogliśmy tę podróż odbyć.

To był ważny krok.

Może i mały dla nas Ziemian.

Ale wielki dla naszej Ziemi.

Po wylądowaniu spróbujmy – już na koniec – odpowiedzieć na ostatnie pytanie: I co dalej?

Co zrobić z raportem i zawartymi w nim treściami oraz ustaleniami? Oto nasza propozycja odpowiedzi:

Należy uczynić je użytecznymi w projektowaniu zmian, które powinny usprawnić istniejącą infrastrukturę współpracy pomiędzy miastem Wrocław a organizacjami pozarządowymi.

Oraz:

Należy rozpocząć zorganizowany proces prac nad aktualizacją modelu współpracy, w którym jednym z początkowych etapów będzie dyskusja nad wnioskami i rekomendacjami zaprezentowanymi w tym raporcie. Punktem wyjścia w tym zakresie mogłaby być analiza SWOT. Jej początek mógłby nawiązywać do naszych ustaleń i wyglądać następująco (Tab. 9).

Tabela 9. Punkt wyjścia do potencjalnej pogłębionej analizy SWOT wrocławskiego modelu współpracy na podstawie ustaleń zaprezentowanych w tym raporcie

S(trengths) Mocne strony	W(eaknesses) Słabe strony
- zaangażowani liderzy i urzędnicy, chcący się rozwijać i kształcić, budować pomosty współpracy i porozumienia - historyczny dorobek i doświadczenie we wprowadzaniu odważnych, innowacyjnych rozwiązań, które w przeszłości wyznaczały trendy innym miastom w Polsce - niektóre rozwiązania infrastrukturalne, które – po odpowiednim wzmocnieniu i aktualizacji – mogą mieć charakter modelowy (np. SCAL)	- niewychwycenie momentu, w którym powinna nastąpić reorientacja modelu współpracy osadzonego w rzeczywistości lat 90tych XX wieku i dostosowanie do warunków specyficznych dla Unii Europejskiej po 2004 roku, czego konsekwencją jest tylko punktowe dostosowanie do unijnych standardów współzarządzania - słabe dostosowanie struktury zarządczej (organizacyjnej) magistratu do konieczności zintegrowanego podejścia w zakresie takiej współpracy z organizacjami pozarządowymi, aby odpowiadało to aktualnym koncepcjom rozwoju lokalnego (miejskiego) w Unii Europejskiej
- pogłębiona wiedza, jaką prezentujemy w raporcie i mądrość, jaką można wygenerować na jej podstawie w zakresie kierunków zmian dotychczasowych praktyk współpracy - okoliczności wewnętrzne (lokalne) i zewnętrzne (regionalne, krajowe, europejskie), o ile zostaną właściwie zinterpretowane i wykorzystane w projektowaniu zmian - mobilizacja interesariuszy i ich gotowość do działania - otwartość interesariuszy na konieczność doskonalenia (modelu współpracy, instytucji, jakie reprezentują i samych siebie)	- odłożenie tego raportu na półkę i uczynienie z niego „półkownika” (pisownia nieprzypadkowa) - okoliczności wewnętrzne (lokalne) i zewnętrzne (regionalne, krajowe, europejskie), o ile nie zostaną właściwie zinterpretowane i nie zostaną wykorzystane w projektowaniu zmian - brak wykorzystania faktu mobilizacji interesariuszy (marnotrawstwo zasobów) - hermetyzacja relacji poszczególnych aktorów współpracy i syndrom „oblężonej twierdzy”
O(pportunities) Szanse	T(hreats) Zagrożenia

Źródło: Opracowanie własne

Zatem co dalej?

Co dalej się wydarzy (co może i powinno się wydarzyć), gdy ten raport zostanie publicznie zaprezentowany?

Odpowiedź na to pytanie układa nam się w bardziej szczegółową odpowiedź i pozwala przywołać ostatni już obraz.

Gdybyśmy mieli wyobrazić sobie aktualny wrocławski model współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi, byłby to kawałek plasteliny.

Dawno, dawno temu wyciągnięto go z pudełka. Pachniał nowością i był zupełnie nieobrobiony. I po krótkiej ulepiance powstał taki wrocławski „Plastus” współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.

Z biegiem czasu doklecano do tego pierwotnego kawałka plasteliny różne elementy z innych kawałków w różnych formach i w różnych miejscach. Z innych

miejsz niektóre elementy usuwano na stałe lub przeklejano je w nowe. W różnych momentach z pudełka wyciągano kolejne, nowe, jeszcze nieobrobione kawałki plasteliny w innych kolorach. I znowu doklejano. Różne elementy w różnych formach i w różnych miejscach.

I jeszcze w ciągu minionych dwudziestu lat dostęp do pudełka mieli ciągle nowi twórcy z różnymi wizjami swego dzieła...

I znowu doklejali. Różne elementy w różnych formach i w różnych miejscach. Tak znowu i tak ciągle.

Z czasem kawałek stawał się coraz bardziej bezkształtną masą, chociaż – jak się tak uważnie przyglądnie – niekiedy nadal przypomina „Plastusia” współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi z lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy powstał w swej oryginalnej formie. Jednak to nie jest już ten sam „Plastus”. Z pewnego konkretnego pomysłu na kształtowanie współpracy pomiędzy sektorami pozarządowym i samorządowym, które towarzyszyły pierwotnemu – nawet jeśli nieidealnemu – „Plastusiowi” sprzed ponad dwudziestu lat, uczyniono coś, co tym samym „Plastusiem” obecnie już nie jest.

Jednak jak pokazały wnioski z naszych badań, jednocześnie nie wiadomo też, czym ta masa plasteliny, ten amorficzny „Plastus 2.0” dzisiaj jest.

To, co jednak ustaliliśmy, to to, że w „Plastusiu 2.0” brakuje w wystarczających proporcjach tych kawałków plasteliny, które są charakterystyczne dla europejskich standardów współzarządzania. A te, które w masie mogliśmy odnaleźć, albo nie zostały właściwie ulepione, albo nie są doklejone we właściwym miejscu.

Innymi słowy: aktualnie funkcjonujący wrocławski model współpracy organizacji pozarządowych i miasta Wrocław to całość złożona z elementów zależnych od siebie wzajemnie, jak i uzależniony od tej całości. Nasze badania dowiodły, że pomimo włączenia w jego ramy tych składowych, które są skutkiem europeizacji, nie tworzy on nadal takiego systemu, który po dwudziestu latach obecności Polski w Unii Europejskiej w pełni zinternacjonalizował europejskie standardy współzarządzania. Jest to wynikiem wielu zewnętrznych, dziejących się poza Wrocławiem, warunków, jak i z wewnętrznych, specyficznych dla miasta i wrocławskości, w jakich system współpracy działa.

Poszukując w ramach naszych prac źródeł przekształceń systemu w samym systemie, w jego zdolności samosterowania własnym działaniem i oddziaływaniem na otoczenie, dotarliśmy do ważnych ustaleń dotyczących badanego modelu. Zaprezentowaliśmy je w tym raporcie.

Oddajemy go w ręce mądrych wrocławian i mądrych wrocławianek oraz wszystkich tych, którzy działają na rzecz rozwoju miasta. Ufamy, że będą wiedzieli, co należy zrobić z przedstawionymi tu wnioskami oraz rekomendacjami.

To właśnie teraz nadszedł ten czas, aby powstał „Plastuś 3.0”. Europejski. Demokratyczny. Wrocławski. Ulepimy go wspólnie?

„Czym jest miasto, które jednoczy?

To kontynuacja dotychczasowej misji Wrocławia: „Wrocław miastem spotkania – miastem, które jednoczy”. Nie porzucamy jej. Przeciwnie: poszerzamy ją o nowe konteksty – stąd bierze się nowa misja.

Miasto, które jednoczy, to miasto solidarne. Takie, w którym nikt nie powinien czuć się wykluczony. Solidarność to więzi międzypokoleniowe, wrażliwość na ubóstwo, na mniejszą sprawność, czy na osłabienie wynikające choćby ze stanu zdrowia. To także więzi międzykulturowe – jakże ważne dziś, gdy powoli przestajemy być miastem monokulturowym.

Miasto, które jednoczy to poszukiwanie możliwości współpracy, a nie konfliktu. To zawiązywanie partnerstw na rzecz Wrocławia, różnych jego części i poszczególnych dziedzin życia. To zintegrowane projekty, które dotyczą różnych tematów jednocześnie. To szukanie równowagi między różnymi wartościami, które przyświecają miastu – tak jak nasza Strategia próbuje zachować równowagę między mądrością, pięknem, zasobnością czy solidarnością, kreatywnością i modelem miasta zielonego. To także spójność terytorialna – zarówno wewnątrz Wrocławia, jak i w obrębie aglomeracji wrocławskiej.

Jednoczenie to współdzielenie, czyli coraz silniejszy nurt *sharing economy*. Wspólne użytkowanie gruntów, budynków, samochodów, pomieszczeń. Wreszcie renesans spółdzielczości”.

Źródło: *Strategia Wrocław 2030*, <https://www.wroclaw.pl/wroclaw-przyszlosci/strategia-wroclaw-2030-misja>

Bibliografia

Literatura

- 9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Luksemburg 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1616, [dostęp: 9.2.2025]
- Arnstein S. (1969), *8 rungs on the ladder of citizen participation*, [w:] *Journal of the American Institute of Planning*.
- Better Regulation: Guidelines and Toolbox*, Bruksela, 2021, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, [dostęp: 9.2.2025]
- Bulmer S., Radaelli C., *The Europeanisation of National Policy?* (2004), [w:] *Queen's Papers on Europeanisation*.
- Carayannis E., Barth T. & Campbell D. (2012), *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, [w:] *Journal of Innovation and Entrepreneurship*.
- Carayannis E., Sindakis S., Walter Ch. (2015), *Business Model Innovation as Lever of Organizational Sustainability*, [w:] *The Journal of Technology Transfer*.
- Davies N., Moorhouse R. (2002), *Mikrokosmos: Portret Miasta Środkowoeuropejskiego*, Kraków.
- Easton D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nowy Jork.
- European Governance. A White Paper*, Bruksela 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10, 2001, [dostęp: 9.2.2025]
- European Innovation Scoreboard*, Bruksela 2024, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en, [dostęp: 9.2.2025]
- Franc S., Karadžija D. (2019), *Quintuple helix approach: The case of the European Union* [w:] *Notitia. Job Creation and Local Economic Development 2024: The Geography of Generative AI*, Paryż 2024, https://www.oecd.org/en/publications/job-creation-and-local-economic-development-2024_83325127-en.html, [dostęp: 9.2.2025]
- Kwaśniewski K (2010). *Legandy i podania wrocławskie i dolnośląskie*, Poznań.
- Olech A., Kaźmierczak T. (2011), *Modele partycypacji publicznej*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna – o uczestnictwie obywateli w życiu lokalnej wspólnoty*, Warszawa.

- Tahvanainen J., Rissanen M. (2016), *Down Beer Street: History in a Pint Glass*, Londyn.
- The Local Governance Performance Index*, Washington 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/196591468197374514/pdf/106241-WP-P151968-date-May-17-2016-PU-BLIC-local-Governance-Performance-Index.pdf>, [dostęp: 9.2.2025]
- Waszak Ł., Masłowski P. (2012), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Warszawa.
- Wiktorska-Świąćka A. (2014), *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Klimowicz M., Paczeński A. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, Wrocław.
- Wiktorska-Świąćka A. (2015), *Participatory urban governance as an innovation in institutional practice of Polish cities* [w:], *Horizons of Politics*.
- Wiktorska-Świąćka A. (2021), *Co-Creation of Public Services in the European Union. Concepts, Approaches and Practice*, [w:] *Polish Political Science Review*.
- Wiktorska-Świąćka A., Kozak K. (2014), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław.
- Wiktorska-Świąćka A. (2014), *Zarządzanie miastem. Wyzwania dla Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław.

Źródła internetowe

- Better Regulation*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en [dostęp: 9.2.2025]
- EU approach to SDGs implementation*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en [dostęp: 9.2.2025]
- Europe: Quality of Life Index by Country 2025*, https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2025®ion=150 [dostęp: 9.2.2025]
- European Quality of Government Index 2021*, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en [dostęp: 9.2.2025]
- Polityka współpracy Wrocławia z organizacjami pozarządowymi na lata 2023–2027*, https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/69778/Uchwała-LXXXV_1932_23 [dostęp: 9.2.2025]
- Program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2025*, https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/73484/Uchwała-IX_147_24 [dostęp: 9.2.2025]
- Quality of Living City Ranking 2024*, <https://www.mercer.com/insights/total-rewards/talent-mobility-insights/quality-of-living-city-ranking/> [dostęp: 9.2.2025]

- Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/2012_02_governance.pdf [dostęp: 9.2.2025]
- Strategia Wrocław 2030*, https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/61260/Strategia_2030-2.pdf [dostęp: 9.2.2025]
- Strategia Wrocław 2030*, <https://www.wroclaw.pl/wroclaw-przyszlosci/strategia-wroclaw-2030-misja> [dostęp: 9.2.2025]
- Sustainable urban development*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en [dostęp: 9.2.2025]
- Święta Jadwiga, <https://mnwr.pl/swieta-jadwiga/> [dostęp: 9.2.2025]
- Wieloletni program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2023–2027*, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/63249/> [dostęp: 9.2.2025]
- Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na 2025 rok*, https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/73321/Uchwała-VII_113_24 [dostęp: 9.2.2025]

Wykaz tabel

Tabela 1. Wartości współzarządzania w podejściu Unii Europejskiej.....	12
Tabela 2. Otoczenie wrocławskiego modelu współpracy w odniesieniu do zasady współzarządzania wielopoziomowego.....	25
Tabela 3. Liczba wskazań dotyczących obszarów w obrębie poszczególnych płaszczyzn współpracy.....	48
Tabela 4. Drabina partycypacji.....	57
Tabela 5. Europejskie standardy współzarządzania w kluczowych dokumentach regulujących współpracę organizacji pozarządowych z miastem Wrocław.....	64
Tabela 6. Wartości zakotwiczone w instytucjonalno-prawnym fundamencie współpracy miasta Wrocław z organizacjami pozarządowymi <i>versus</i> wartości zakotwiczone w europejskich standardach współzarządzania.....	76
Tabela 7. Ocena wartości wrocławskiego modelu współpracy w kontekście teraźniejszości i przyszłości.....	81
Tabela 8. Rekomendowane kierunki działań.....	96
Tabela 9. Punkt wyjścia do potencjalnej pogłębionej analizy SWOT wrocławskiego modelu współpracy na podstawie ustaleń zaprezentowanych w tym raporcie.....	113

Ten raport jest efektem podjętych przez nas badań prowadzonych jako element projektu: „Diagnoza wrocławskich NGO”. Realizowaliśmy go w partnerstwie: Instytut Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego i Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych Umbrella z Wrocławia w okresie 2024 – 2025. Projekt sfinansowany został ze środków „Konkursu Wsparcia Współpracy z Otoczeniem Społeczno- Gospodarczym Uniwersytetu Wrocławskiego”.

Podjęcie wspólnych działań projektowych wypełniło istotną lukę na lokalnej scenie, jaką zdiagnozowaliśmy w czasie ich wdrażania. *Ad-hoc* stworzyliśmy zatem roboczą formułą o charakterze *Think- i Do-Tanku*, czyli takiej instytucji, która łączy zarówno zasoby eksperckie i potencjał uruchamiający mechanizmy merytokracji, jak i zasoby wdrożeniowe, dzięki którym wygenerowana przez nas wiedza może mieć szansę przełożenia na praktykę zarządzania rozwojem Wrocławia.

Jednym z kluczowych elementów naszego projektu, uwzględniającego badania podstawowe z zacięciem wdrożeniowo-innowacyjnym, było zweryfikowanie hipotez dotyczących wpływu europejskich standardów współzarządzania na model współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a miastem Wrocław po 2004 roku. Poszukiwaliśmy odpowiedzi na kluczowe pytania o wpływ standardów wynikających z zapisów *Białej Księgi Europejskiego Współzarządzania* z 2001 roku (*European Governance* 2001) na infrastrukturę lokalnej współpracy międzysektorowej oraz o to, w jaki jest ona postrzegana i oceniana.



Wersja elektroniczna
dostępna na stronie
internetowej wydawcy

WYDAWCA:

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ISBN: 978-83-68410-06-8