

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Jacek Chądzyński

Uniwersytet Łódzki

OBSZARY WSPÓŁPRACY GMIN Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM – PREZENTACJA WYBRANYCH WYNIKÓW BADAŃ PILOTAŻOWYCH

Streszczenie: Artykuł prezentuje wybrane wyniki badania pilotażowego, które stanowi jeden z etapów projektu badawczego „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, przygotowanego i realizowanego przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Analizie poddano pytania dotyczące relacji zachodzących w badanych gminach pomiędzy władzą samorządową i podległymi jej podmiotami a podmiotami tworzącymi sektor organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: gmina, władze gminy, organizacje pozarządowe, współpraca i konkurencja.

1. Wstęp

Forsowane przez lata w literaturze przedmiotu koncepcje *new public management* czy *local governance* w swym praktycznym wymiarze zmierzają do wypracowania takiego systemu zarządzania jednostką terytorialną, w którym zarówno w procesy podejmowania decyzji, jak i w procesy wykonawcze, oprócz władz i podległych im podmiotów publicznych, zaangażowani są też inni lokalni aktorzy, reprezentujący sektor prywatny oraz stale rozwijający się i przybierający na znaczeniu sektor pozarządowy (szerzej: [Zalewski 2007, s. 11–75; John 2004, s. 6–22; Jewtuchowicz 2005, s. 125–129]). Co do tego ostatniego sektora można się spotkać również z wieloma innymi nazwami, np.: sektor obywatelski, sektor społeczny, sektor non-profit, *voluntary sector* czy *independent sector*. Podobnie rzecz się ma z nazewnictwem stosowanym wobec samych organizacji pozarządowych. Mamy więc do czynienia z organizacjami *non-profit* lub *non for profit*, organizacjami obywatelskimi, społecznymi, woluntarystycznymi itd. (szerzej: [<http://www.ngo.pl>]).

2. Przedstawienie problematyki badawczej i podstawowych założeń metodologicznych

Realizowany przez zespół pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego UŁ projekt badawczy „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”¹ ma na celu dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w układzie państwo-społeczeństwo-rynek. W ramach jednego z przewidzianych w tym projekcie zadań zaplanowano realizację badania mającego na celu próbę zidentyfikowania skali i charakteru zjawisk współpracy i konkurencji międzysektorowej² w polskich gminach³.

Badanie służące realizacji tak sformułowanego zadania ma charakter ilościowy i opiera się na ankiecie rozesłanej tradycyjną pocztą oraz drogą elektroniczną⁴ do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów 2749 istniejących w Polsce miast i gmin. Jego celem jest przede wszystkim identyfikacja kierunków i form współpracy oraz konkurowania gmin z administracją państwową i samorządową, mieszkańcami i działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi oraz zdefiniowanie podstawowych barier i korzyści w rozwoju współpracy międzysektorowej.

Właściwe badanie zostało poprzedzone pilotażem, który miał na celu głównie zweryfikowanie przygotowanego na potrzeby badań narzędzia w postaci formularza ankiety. Analiza zebranego materiału pod kątem jakości zastosowanego narzędzia – jego układu, formy i treści poszczególnych pytań – wykazała potrzebę wprowadzenia kilku zmian. Dotyczą one głównie najbardziej rozbudowanych pytań w postaci

¹ Jest to projekt badawczy własny nr NN 114167138, finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na lata 2010–2013. Autorzy i realizatorzy projektu: prof. E. Wojciechowski (kierownik), dr M. Kalisiak-Mędelska, dr A. Podgórnjak-Krzykacz i dr J. Chądzyński.

² W rozumieniu koncepcji dzielącej aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory: biznes, zwany też prywatnym (złożony z nastawionych na zysk podmiotów stanowiących własność prywatną, tworzących podstawy materialne funkcjonowania społeczeństwa i funkcjonujących w oparciu o prawa rynkowe), publiczny (złożony z podmiotów państwowych i samorządowych dbających o właściwe funkcjonowanie państwa, których celem jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb społecznych) i trzeci sektor (skupiający organizacje pozarządowe, niestanowiące elementu struktury państwa, działające nie dla zysku, a na rzecz zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób, grup czy całego społeczeństwa oraz tworzące i umacniające w społeczeństwie poczucie wspólnoty) [Wygnański 2005, s. 11–14].

³ W ramach pozostałych dwóch zadań zostaną zrealizowane: 1) będące pogłębieniem opisywanych badań ilościowych, badania jakościowe – studia przypadków wyłonionych na podstawie wyników badań ilościowych gmin o najniższym i najwyższym stopniu zaangażowania władz lokalnych w procesy współpracy i konkurencji międzysektorowej oraz 2) opracowanie, na podstawie zebranego materiału badawczego i analizy dostępnej literatury tematu, teoretycznego i wskaźnikowego modelu władzy idealnej.

⁴ Gminy zainteresowane otrzymaniem wersji elektronicznej formularza ankiety wysyłają informację na wskazany w piśmie przewodnim, stworzony na potrzeby badania, adres poczty elektronicznej.

wielopolowych tabel oraz tych pytań, w których ankietowani proszeni są o podanie danych, które najprawdopodobniej nie są w ich urzędzie dostępne „od ręki”. Rozważania na ten temat nie będą jednak przedmiotem niniejszego artykułu, a autor w dalszej jego części skoncentruje się na przedstawieniu uzyskanych w pilotażu wyników dotyczących kwestii związanych ze wspomnianymi już we wstępie obszarami i formami współpracy z organizacjami pozarządowymi, ich „wykorzystywaniem” i wspieraniem przez władze badanych samorządów gmin.

3. Omówienie wybranych wyników badań pilotażowych

Będąc przedmiotem analizy w ramach niniejszego tekstu badanie pilotażowe było realizowane w grudniu 2010 oraz styczniu 2011 r. Przy doborze próby zastosowane zostało w pierwszej kolejności warstwowanie według województwa, w jakim zlokalizowane są poszczególne gminy, a następnie warstwowanie według jednego z trzech typów gminy (miejska, miejsko-wiejska i wiejska). Dobór miał charakter celowo-losowy. W każdym województwie zdecydowano się na objęcie badaniem 6 wybranych losowo gmin: 2 mających status gminy miejskiej⁵, 2 – gminy miejsko-wiejskiej oraz 2 gmin wiejskich. W efekcie końcowym do badania wylosowano łącznie 96 gmin z terenu całego kraju, do których została wysłana ankieta pocztowa.

Spośród tych 96 wylosowanych gmin na wypełnienie i odesłanie ankiety zdecydowało się 28 gmin, co daje zwrotność na poziomie 29,2%. W gronie jednostek, które wzięły udział w badaniu, znalazło się 10 gmin miejskich oraz po 9 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Pamiętając oczywiście, że uzyskane w trakcie badań pilotażowych wyniki nie mogą mieć charakteru reprezentatywnego dla całej populacji, w pierwszej kolejności zostanie zaprezentowana ocena poziomu świadomości obywatelskiej mieszkańców badanych gmin.

Przyjmuje się, że poziom świadomości obywatelskiej mieszkańców danego terytorium jest z jednej strony uzależniony od obecności na nim organizacji pozarządowych, których działalność sprzyja zwiększaniu świadomości i aktywności obywatelskiej mieszkańców, ale z drugiej mówi się także, że obecność organizacji skupiających osoby chcące mieć swój wkład w rozwój czy rozwiązywanie jakichś problemów społecznych jest przejawem świadomości obywatelskiej i odzwierciedla jej poziom. W odpowiedziach otrzymanych z badanych gmin dominowała opinia, że poziom świadomości obywatelskiej ich mieszkańców jest zadowolający (17 na 28 odpowiedzi). Poza tego rodzaju odpowiedziami pojawiły się jeszcze odpowiedzi: niski (7) i wysoki (3). Żaden z respondentów nie wskazał skrajnych odpowiedzi, stwierdzając, że poziom jest bardzo wysoki lub bardzo niski. Patrząc na ten rozkład, można by powiedzieć, że sytuacja nie nastraja zbyt optymistycznie, ale i trudno

⁵ Na poziomie pilotażu nie zdecydowano się na wyodrębnienie z tej grupy miast na prawach powiatu.

określać ją mianem specjalnie pesymistycznej. Mieszkańcy są szczególnie aktywni, współuczestnicząc w procesach decyzyjnych związanych z zagospodarowaniem przestrzeni (w 19 gminach ma to miejsce regularnie, a w kolejnych 7 sporadycznie) oraz planowanymi i realizowanymi inwestycjami infrastrukturalnymi (odpowiednio 11 i 13 wskazań). Taka sytuacja z pewnością nie dziwi, gdyż obowiązujące przepisy prawne skłaniają samorządy do zasięgnięcia opinii mieszkańców w wymienionych przypadkach. Niestety już w przypadku podejmowania decyzji dotyczących zapewnienia dostępu do usług publicznych poziom współuczestnictwa mieszkańców zdecydowanie się obniża (odpowiednio 1 i 10 zaznaczonych odpowiedzi).

Szukając barier w aktywniejszym współuczestnictwie mieszkańców gminy w jej życiu społeczno-gospodarczym, respondenci wskazywali najczęściej na brak świadomości obywatelskiej i brak zainteresowania mieszkańców sprawami gminy (odpowiednio 15 i 14 wskazań). Co ciekawe, na brak świadomości wskazywała prawie połowa respondentów (7 na 15), którzy wcześniej stwierdzili, że poziom świadomości jest zadowalający, i jedna trzecia spośród tych, którzy ten poziom ocenili wysoko. Jako następna w kolejności była wymieniana słaba reprezentacja i aktywność organizacji pozarządowych (13 z 28 respondentów). Warto w związku z tym przyjrzeć się wnikliwiej ocenie sytuacji organizacji pozarządowych funkcjonujących w ramach terytorium badanych gmin.

Na potrzeby badań przyjęto definicję organizacji pozarządowej, jaka została sformułowana w art. 2 ust. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873 z późn. zm.). Dodatkowo obszar badawczy został rozszerzony o osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych, a także o stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, czyli podmioty, które zgodnie z art. 3 ust. 3 wymienionej ustawy mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, a w jej ramach współpracować z samorządami terytorialnymi ze wszelkimi wynikającymi z tego tytułu konsekwencjami w postaci przywilejów, ale i obowiązków⁶. Jednak wyniki dotyczące tych dwóch grup podmiotów będą w dalszej części niniejszego artykułu stanowiły jedynie punkt odniesienia dla oceny materiału dotyczącego organizacji pozarządowych i ich uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym badanych gmin.

⁶ Z grupy podmiotów posiadających takie uprawnienia w sposób świadomy zostały wykluczone spółki działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (DzU nr 127, poz. 857 z późn. zm.), gdyż przepisy regulujące ich prawo do prowadzenia działalności pożytku publicznego weszły w życie dopiero 16 października 2010 r., oraz spółdzielnie socjalne, w związku z ich niewielką liczbą. Na początku października 2010 r. do katalogu prowadzonego przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych wpisanych było 249 spółdzielni (dane dostępne na stronie www.ozrss.pl). Jednak mając na względzie bardzo dużą dynamikę rozwoju sektora spółdzielni socjalnych w Polsce (w skali roku wzrost o ponad 54%, 384 spółdzielni wpisanych na dzień 19 października 2011 r.), zdecydowano się na uwzględnienie ich w formularzu ankiety przygotowanej na potrzeby badań zasadniczych.

Spośród 28 gmin, które udzieliły odpowiedzi na ankiety rozesłane w ramach badania pilotażowego, 24 systematycznie, a 3 sporadycznie współpracują z organizacjami pozarządowymi. Najczęściej ta współpraca polega na zleceniu realizacji zadań publicznych (24 z 27 współpracujących gmin). Pozostałe formy współpracy to: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków oraz konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej funkcjonujących na terenie badanych gmin organizacji pozarządowych – po 13 wskazań, a także tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym – 12 wskazań. Pewnych wątpliwości co do szczerości odpowiedzi w tym zakresie można nabrać po przeanalizowaniu pytania, w którym ankietowani mieli wskazać formy konsultacji gminnych. O ile 23 gminy zaznaczyły, jako jedną z odpowiedzi, spotkania z organizacjami pozarządowymi, to już tylko 9 wskazało na spotkania z komisjami, ekspertami i zespołami problemowymi, a jedynie 6 potwierdza fakt korzystania z możliwości konsultacji w ramach „trójkąta współpracy”, na który składają się wszystkie trzy sektory: publiczny, prywatny i pozarządowy.

Do współpracy gmin i podlegających im podmiotów sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi dochodzi najczęściej w obszarze upowszechniania kultury fizycznej i sportu (21 wskazań), a także podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej. Nie powinno to nikogo specjalnie dziwić, gdyż z badań przeprowadzonych przez stowarzyszenie Klon/Jawor w 2010 r. wynika, że głównym obszarem działalności polskich organizacji pozarządowych jest sport, rekreacja, turystyka i hobby. Wskazało na nie jako na najważniejsze pole działania 36% badanych organizacji. W następnej kolejności zaznaczane były: edukacja i wychowanie (15% wskazań), kultura i sztuka (14%), usługi socjalne i pomoc społeczna (7%), ochrona zdrowia (7%) oraz rozwój lokalny (5%) [Przewłocka 2011, s. 9–10]. Trochę niepokojące wydaje się natomiast zmarginalizowanie współpracy w obszarach upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, jak również upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji. Oczywiście można założyć, że te kwestie nie leżą w kompetencji władz lokalnych i z punktu widzenia rozwoju pojedynczej gminy nie mają aż takiego znaczenia, jak współpraca w obszarze pomocy społecznej, oświaty i wychowania czy aktywizacji zawodowej, choć tak naprawdę trudno byłoby się jednoznacznie i bezkrytycznie z takim założeniem zgodzić. Przy tej okazji warto również wspomnieć, że jedynie w 12 przypadkach gminy starają się regularnie analizować rynek pod kątem możliwości zlecenia świadczenia usług publicznych podmiotom wywodzącym się spoza sektora publicznego.

Porównując dane dotyczące liczby gmin współpracujących z organizacjami pozarządowymi w poszczególnych podobszarach z danymi odnoszącymi się do współpracy w ich ramach ze wspomnianymi już wcześniej podmiotami związanymi z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu

Tabela 1. Obszary współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej wyników na tle innych podmiotów pożytku publicznego

Obszar współpracy	Typ podmiotu					
	Organizacje pozarządowe		Osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych		Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	
	ilość	średnia ocena	ilość	średnia ocena	ilość	średnia ocena
Pomoc społeczna	15	3,47	12	3,83	3	3,33
Działalność charytatywna	12	3,67	17	3,41	2	2,50
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	17	3,88	9	4,00	4	4,00
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	7	3,29	2	3,5	2	3,50
Ochrona i promocja zdrowia	11	3,55	6	3,67	2	3,00
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	15	3,73	8	3,75	2	3,50
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	10	3,40	2	3,50	5	3,80
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	1	3,00	2	3,50	0	---
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	6	3,50	2	3,50	5	3,40
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	6	3,83	5	3,60	4	3,25
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	13	3,62	10	3,80	4	3,75
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	10	3,70	7	3,86	0	---
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	12	3,83	10	3,80	3	4,00
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	21	3,67	9	3,89	1	4,00
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	8	3,38	3	3,67	5	3,00
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	7	4,00	4	4,00	4	2,75
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	1	3,00	1	3,00	0	---
Ratownictwo i ochrona ludności	5	4,40	2	4,50	0	---
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	6	3,33	1	3,00	4	3,25
Promocja i organizacja wolontariatu	9	3,44	3	4,00	0	---
Inne (jakie?)	1	5,00	1	4,00	1	4,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

terytorialnego, można zobaczyć, że pomimo mniejszej ogólnej liczby kontaktów z tego typu podmiotami, niż ma to miejsce w przypadku organizacji pozarządowych, są obszary, w ramach których gminy częściej lub prawie równie często podejmują współpracę z tamtymi podmiotami. Taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim w odniesieniu do działalności charytatywnej, gdzie podmioty związane z kościołami i związkami wyznaniowymi współpracują w przypadku 17 z badanych gmin, przy 12 przypadkach współpracy z organizacjami pozarządowymi. W przypadku działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego są prawie równie aktywne jak organizacje pozarządowe (5 przypadków współpracy ze stowarzyszeniami jst i 6 organizacji pozarządowych)⁷. O dość silnej pozycji podmiotów tworzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe można jeszcze mówić w przypadku działań związanych z edukacją, oświatą i wychowaniem oraz kulturą, sztuką i ochroną dóbr kultury i tradycji. Z kolei stowarzyszenia jst są istotnie aktywne w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz integracji europejskiej i rozwijania kontaktów, a także współpracy między społeczeństwami.

Średnia ocen efektów współpracy w poszczególnych obszarach waha się w przypadku organizacji pozarządowych od 3,0 do 5,0, przy czym najwyższą ocenę otrzymał przypadek dotyczący działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym w jednej z badanych gmin. Porównując oceny uzyskane przez poszczególne grupy podmiotów w ramach 21 wyodrębnionych w tab. 1 obszarów, można stwierdzić, że najczęściej respondenci wyżej oceniali efekty współpracy z innymi podmiotami niż z organizacjami pozarządowymi. Taka sytuacja miała miejsce w ramach 15 obszarów współpracy. Dodatkowo w 2 przypadkach (porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym, a także działalność wspomagająca rozwój gospodarczy) średnia ocen uzyskanych przez organizacje pozarządowe była równa najwyższej ocenie uzyskanej przez którąś z pozostałych grup podmiotów. W pozostałych 4 obszarach średnia ocen wystawionych organizacjom pozarządowym była wyższa niż w przypadku ocen wystawionych podmiotom stworzonym i funkcjonującym pod egidą kościołów i związków wyznaniowych oraz samorządów terytorialnych.

Zdaniem przedstawicieli badanych gmin, współpracujące z nimi organizacje pozarządowe bardzo rzadko muszą konkurować z działającymi w tym samym obszarze podmiotami komunalnymi. Żaden z respondentów, oceniając relacje w ramach wyodrębnionych w ankiecie 16 obszarów składających się w sumie na rynek usług publicznych, nie wskazał na ostrą konkurencję, a zdecydowanie najczęściej zaznaczana była opcja współpracy (w 24 na 47 wszystkich wskazań). W dalszej kolejno-

⁷ Rola organizacji pozarządowych w ciągle rozwijającym się jeszcze systemie wsparcia przedsiębiorczości od końca lat 90. XX wieku stale i znacząco maleje na rzecz podmiotów tworzonych i funkcjonujących w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w formie spółek kapitałowych, ale także podmiotów tworzonych i prowadzonych samodzielnie przez jednostki administracji publicznej [Matusiak 2010, s. 24–25].

ści badani wybierali odpowiedzi „konkurencja i współpraca w przypadku zbieżności celów” oraz „konkurencja oparta na zasadach *fair play*” (odpowiednio 8 i 7 wskazań). Do konkurowania ze sobą w dwóch wskazanych powyżej formach dochodzi najczęściej w obszarze edukacji i wychowania, kultury oraz turystyki i wypoczynku, przy czym obszar edukacji i wychowania jest jedynym, w którym zdaniem respondentów nie dochodzi w ogóle do współpracy międzysektorowej. W pozostałych 8 przypadkach badani wskazywali na brak jakichkolwiek relacji lub brak możliwości jednoznacznego określenia typu zachodzących relacji. Niestety już cząstkowe wyniki innych badań, w których autor ma możliwość obecnie uczestniczyć, a które zostały m.in. skierowane bezpośrednio do organizacji pozarządowych działających w województwie łódzkim, sugerują, że w rzeczywistości z tą współpracą czy nawet „cywilizowanymi” formami konkurencji może nie być tak różowo, jak to widzą przedstawiciele władz samorządowych gmin biorących udział w opisywanym pilotażu.

4. Podsumowanie

W opinii przedstawicieli badanych gmin:

- współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi ma najczęściej charakter usystematyzowany i stały, a główną formą współpracy jest zlecenie realizacji zadań publicznych;
- do współpracy dochodzi najczęściej w obszarze upowszechniania kultury fizycznej i sportu, natomiast najrzadziej dochodzi do niej w obszarach związanych z upowszechnianiem i ochroną wolności i praw człowieka, równości i swobód obywatelskich oraz działań wspomagających rozwój demokracji;
- ocena wyników współpracy z organizacjami pozarządowymi wypada często gorzej, niż ma to miejsce w przypadku innych podmiotów niekomercyjnych działających w tych samych obszarach;
- organizacje pozarządowe rzadko kiedy muszą konkurować z podmiotami sektora publicznego działającymi w tych samych obszarach, a nawet wtedy nie dochodzi do przejawów ostrej konkurencji;
- organizacje pozarządowe są zbyt słabo reprezentowane i mało aktywne w obszarze związanym z podnoszeniem poziomu świadomości obywatelskiej, co przekłada się na niski poziom partycypacji społecznej w procesach zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

Organizacje pozarządowe mogą z pewnością odgrywać ważną rolę w procesach świadczenia usług publicznych oraz jako istotny aktor, przyczyniający się do zwiększania partycypacji społecznej w procesach zarządzania i rozwoju jednostkami samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że w świetle zaprezentowanych ocen i opinii można stwierdzić, że na razie potencjał, jakim dysponują organizacje pozarządowe, nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany, ale i ich liczebność, a przede wszystkim efekty działalności istniejących już podmiotów pozostawiają nadal pewien niedosyt.

Literatura

- Jewtuchowicz A. [2005], *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wyd. UŁ, Łódź, s. 125–129.
- John P. [2004], *Governance In Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London–Thousand Oaks–New Delhi, s. 6–22.
- Matusiak K.B. [2010], *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa, s. 24–25.
- Przewłocka J. [2011], *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, s. 9–10.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (DzU nr 127, poz. 857 z późn. zm.).
- Wygnański J. [2005], *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, s. 11–14.
- www.ngo.pl.
- www.ozrzs.pl.
- Zalewski A. [2007], *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa, s. 11–75.

AREAS OF CO-OPERATION BETWEEN COMMUNITIES AND NON-GOVERNMENTAL SECTOR – PRESENTATION OF SELECTED RESULTS OF PILOT STUDY

Summary: This article presents selected results of pilot study, which is part of research project "Local government – among state, community and market: cooperation and competition". This project is prepared and realized by research workers of Department of Local Government Economics of University of Łódź. Questions concerning relations among local governments with their dependent subjects and non-governmental organizations, which operate in the territory of communities that are in scope of this research, were analyzed.

Keywords: commune, local authorities, non-governmental organizations, cooperation and competition.