

PRACE NAUKOWE

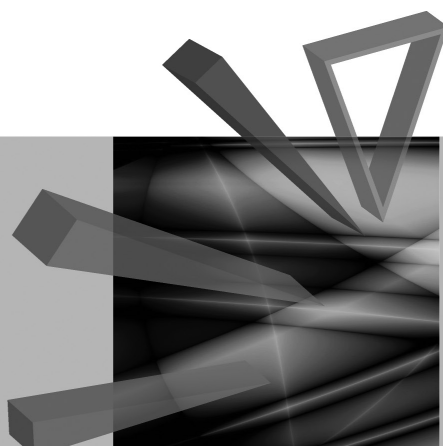
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

296

Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Mempel-Śnieżyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-318-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Agata Bury: Deficyt budżetowy w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa łódzkiego	11
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Sytuacja finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2008-2010	24
Jacek Chądzyński: Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań	36
Adam Dąbrowski: Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju regionalnego w wymiarze lokalnym.	46
Niki Derlukiewicz: Działania podejmowane w Unii Europejskiej na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki	56
Dariusz Głuszczyk: Strategia, polityka i system innowacji w regionie – ujęcie teoretyczne	65
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kryzys finansowy i gospodarczy	76
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Koncepcje zmian i nowe procesy przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce	90
Marian Kachniarz: Konsolidacja a efektywność w ochronie zdrowia	102
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Idea miast partnerskich. Przykład Łodzi ..	113
Iryna Kaminska: Financial tools of stimulation of social and economic development of a region	129
Nadiya Khvyshchun: Sytuacja finansowa regionów Ukrainy: okres przed- i pokryzysowy	139
Brygida Klemens: Dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego	151
Stanisław Korenik: Globalizacja i gospodarka oparta na wiedzy a nowa przestrzeń gospodarcza	164
Lubov Kovalska: Questions of the assessment and building of Ukraine regions competitiveness	176
Agnieszka Krześ: Rozwój infrastruktury transportu i łączności dużych miast Dolnego Śląska w dobie kryzysu	186
Andrzej Łuczyszyn: Globalizacja i lokalizm w rozwoju lokalnym – wybrane elementy	197
Marian Maciejuk: Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku	205
Anna Mempel-Śnieżyk: Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego	215

Katarzyna Miszczak: Sytuacja społeczno-gospodarcza polskich województw w dobie obecnego kryzysu finansowego	227
Jarosław Michał Nazarczuk: Specjalne strefy ekonomiczne motorem wzrostu w czasach kryzysu?	241
Mirosława Marzena Nowak: Wpływ spółdzielni mleczarskich na przemiany przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe we współczesnej gospodarce.....	251
Oğuz Özbek: Demarcation problem of spatial planning in the normative regions of Turkey: the provincial development strategy of Kayseri.....	261
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Approaches to the implementation of sustainable agriculture at the local level: case of Kyiv region, Ukraine	270
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regional aspects of the management of higher economic education in Ukraine.....	277
Aldona Podgórnai-Krzykacz: Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań	285
Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Uwarunkowania rozwoju rekreacji zimowej we wschodnich Karkonoszach	295
Małgorzata Rogowska: Gospodarka oparta na wiedzy w dobie globalizacji	308
Karolina Rosomacha: Sytuacja Republiki Czeskiej w kontekście rozwoju regionalnego po roku 2000	317
Małgorzata Twardzik: Znaczenie centrów handlowych dla funkcjonowania jednostek osadniczych w strefie zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	327
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny kontra alternatywne metody finansowania	338
Marek Wojciechowski: Zamożność a koszt władzy samorządowej w dużych miastach polskich	348

Summaries

Agata Bury: Budget deficit in local government units on the example of Łódź Voivodeship	23
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Financial situation of poviats in Świętokrzyskie Voivodeship in 2008-2010	35
Jacek Chądzyński: Co-operation between communities and non-governmental organizations in Poland – presentation of study results.....	45
Adam Dąbrowski: Revitalization as an instrument of regional development policy in the local dimension.....	55
Niki Derlukiewicz: Activities undertaken in the European Union to promote innovation	64

Dariusz Głuszcuk: Innovation strategy, policy and system in the region – theoretical approach.....	75
Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland vs. financial and economic crisis.....	89
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Concepts of changes and new spatial processes in rural areas of Poland	101
Marian Kachniarz: Consolidation vs. efficiency in health care	112
Magdalena Kalisiak-Mędelska: The idea of partner cities. The example of Łódź.....	128
Iryna Kaminska: Instrumenty finansowe stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.....	138
Nadiya Khvyshechun: Ukrainian regions financial situation: before and post-crisis period	150
Brygida Klemens: Access to public services in rural areas of Opole Voivodeship	163
Stanisław Korenik: Globalization and knowledge based on economy vs. new economic space.....	175
Lubov Kovalska: Kwestie oceny i budowania konkurencyjności regionów Ukrainy.....	185
Agnieszka Krzeń: Development of transport and communication infrastructure in big cities of Lower Silesia in the time of crisis	196
Andrzej Łuczyszyn: Globalization and localism in local development – selected elements	204
Marian Maciejuk: European Union funds as the supporting source for budgets of self-government units in Lower Silesia region	214
Anna Mempel-Śnieżyk: Local authorities vs. local development programming	226
Katarzyna Miszczak: Social and economic situation of Polish voivodeships in the present financial crisis	240
Jarosław Michał Nazarczuk: Are Polish Special Economic Zones growth poles at the time of austerity?.....	249
Mirosława Marzena Nowak: Influence of dairy cooperatives on space, economic, and environmental changes in modern economy.....	260
Oğuz Özbek: Problem rozgraniczania planowania przestrzennego w normatywnych regionach Turcji: lokalna strategia rozwoju Kayseri.....	269
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Podejścia do wdrażania zrównoważonego rozwoju w rolnictwie na poziomie lokalnym na przykładzie regionu kijowskiego – Ukraina	276
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regionalne aspekty zarządzania wyższą edukacją ekonomiczną na Ukrainie	284
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Local government in its relations with central government – presentation of survey results.....	294

Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Conditions for the development of winter recreation in the eastern part of the Karkonosze Mountains.....	307
Małgorzata Rogowska: Knowledge based economy in the age of globalization	316
Karolina Rosomacha: Situation of regional development in the Czech Republic after 2000	326
Małgorzata Twardzik: Impact of shopping centers for the functioning of settlement units in the outer metropolitan area in Upper Silesian Voivodeship	337
Kinga Wasilewska: Local government vs. alternative financing methods.....	347
Marek Wojciechowski: Affluence vs. the cost of local government authority in Polish major cities.....	358

Jacek Chądzyński

Uniwersytet Łódzki

WSPÓLPRACA POLSKICH GMIN Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI – PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ

Streszczenie: Artykuł prezentuje wybrane wyniki badania ankietowego, 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 współpracy, jaka zachodzi w badanych gminach pomiędzy władzą samorządową i podległymi jej podmiotami a podmiotami tworzącymi sektor organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: gmina, organizacje pozarządowe, współpraca i konkurencja międzysektorowa

1. Wstęp

Forsowane przez lata w literaturze przedmiotu koncepcje *new public management* czy *local governance* zmierzają do wypracowania takiego systemu zarządzania jednostką terytorialną, w którym zarówno w procesy kreowania polityki rozwoju, podejmowania decyzji o sposobach jej realizacji, jak i w procesy związane z bezpośrednią realizacją jej założeń, oprócz władz lokalnych¹ i podległych im podmiotów publicznych, zaangażowani są również inni lokalni aktorzy: mieszkańcy oraz podmioty reprezentujące zarówno sektor prywatny, jak i stale rozwijający się i przybijający na znaczeniu sektor pozarządowy². W swym wymiarze praktycznym oznacza to m.in. nie tylko dążenie do podejmowania współpracy, ale i umiejętność „zdrowego” konkurowania z podmiotami innych sektorów własnościowych, które prowadzą

¹ Na potrzeby niniejszego tekstu przez pojęcie władzy lokalnej będą rozumiane ustawowe organy samorządu terytorialnego na poziomie gminy.

² Szerzej na temat tych koncepcji np. w: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007, s. 11-75; P. John, *Governance in Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London – Thousand Oaks – New Delhi 2004, s. 6-22; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005, s. 125-129.

swoją działalność na tym terytorium, w tym umożliwianie im włączania się w system świadczenia usług publicznych.

Co do wspomnianego już sektora pozarządowego można się spotkać również z wieloma innymi jego nazwami. Najczęściej można usłyszeć określenie trzeciego sektora³, ale także sektor obywatelski, sektor społeczny, sektor *non-profit*, *voluntary sector* czy *independent sector*. Podobnie rzecz ma się z nazewnictwem stosowanym w stosunku do tworzących ten sektor organizacji pozarządowych. Mamy więc do czynienia z organizacjami trzeciego sektora, *non-profit* lub *non for profit*, obywatelskimi, społecznymi, wolontarystycznymi itd.⁴ W Polsce wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ pojawiła się w końcu prawna definicja organizacji pozarządowych, którymi zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Tym, co jednak jest najistotniejsze, to rola i znaczenie, jakie przypisuje się coraz powszechniej podmiotom tworzącym ten sektor. Istnienie organizacji pozarządowych stanowi bowiem istotny element demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Udział w organizacjach daje członkom społeczności szansę realizowania rzeczywistych zmian „we własnym zakresie” lub przez „informację o problemie i nacisk na rządzących na jego rozwiązanie”. Dostrzegł to także polski ustawodawca, dokonując w art. 5 i kolejnych ww. ustawy zapisów regulujących zakres i formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną.

2. Przedstawienie problematyki badawczej i podstawowych założeń metodologicznych zrealizowanego projektu badawczego

Intencją autora niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie o powszechność korzystania z przewidzianych ustawą form współpracy z organizacjami pozarządowymi

³ 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 na podstawie praw rynkowych), 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). Zob. np. J. Wygnański, *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 11-14.

⁴ Szerzej: Portal organizacji pozarządowych – <http://www.ngo.pl/>.

⁵ DzU 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.

mi przez polskie samorządy gminne oraz ocenę jej dotychczasowych wyników. Podstawą do sformułowania odpowiedzi są przede wszystkim wyniki badań uzyskanych w trakcie realizacji przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego szerszego projektu badawczego „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”⁶. Głównym celem jego realizacji jest dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w układzie państwo-społeczeństwo-rynek i zachodzących w tym układzie relacji, a w konsekwencji próba stworzenia optymalnego modelu współpracy międzysektorowej.

Część badawcza projektu została zrealizowana w trzech etapach:

1) badanie pilotażowe – grudzień 2010 r. oraz styczeń 2011 r. – ankieta pocztowa skierowana do wójtów, burmistrzów i prezydentów 96 gmin (po 6 z każdego województwa, a w ramach nich po 2 gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie);

2) badanie ilościowe „właściwe” – październik-grudzień 2011 r. – ankieta pocztowa lub na życzenie elektroniczna, skierowana do wójtów, burmistrzów i prezydentów wszystkich 2479 gmin istniejących w Polsce;

3) badania jakościowe – kwiecień-czerwiec 2012 r. – studia przypadku 6 wybranych gmin (po 2 gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie), w ramach których realizowane były wywiady swobodne z zestandaryzowaną listą pytań z wójtami, burmistrzami i prezydentami oraz wywiady kwestionariuszowe z mieszkańcami, przedsiębiorcami i przedstawicielami organizacji pozarządowych⁷.

W ramach omawianego w niniejszym artykule „właściwego” badania ilościowego uzyskano 484 odpowiedzi, co stanowi 19,5% całej populacji. Przy czym 311 (64,3 %) z nich stanowiły gminy wiejskie, 112 (23,1 %) – gminy miejsko-wiejskie, a 61 (12,6 %) – gminy miejskie. Daje to strukturę bardzo zbliżoną do tej, która występuje w całej populacji gmin polskich⁸.

⁶ 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.

⁷ W gminach wiejskich zrealizowanych zostało po 150 wywiadów kwestionariuszowych z mieszkańcami, po 20 z przedsiębiorcami i po 5 z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na ich terenie. W gminach miejsko-wiejskich dane te wyniosły odpowiednio: po 200 mieszkańców, po 20 przedsiębiorców i po 10 przedstawicieli organizacji pozarządowych, a w przypadku gmin miejskich było to po 250 mieszkańców, po 30 przedsiębiorców oraz po 15 przedstawicieli organizacji pozarządowych.

⁸ Dla wszystkich gmin w Polsce udziały te wynoszą odpowiednio: 63,4% w przypadku gmin wiejskich, 24,3% dla miejsko-wiejskich i 12,3% dla miejskich. Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia GUS dla jednostek podziału terytorialnego na dzień 9 maja 2012 r., http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm (26.06.2012).

3. Prezentacja wyników badań w zakresie współpracy przez gminy z organizacjami pozarządowymi

Na potrzeby omawianych badań przyjęto definicję organizacji pozarządowej, jaka została sformułowana we wskazywanym już art. 3 ust. 2 ustawy o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Dodatkowo obszar badawczy został rozszerzony o osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych, a także o spółdzielnie socjalne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, a więc podmioty, które zgodnie z art. 3 ust. 3 ww. 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 obowiązków⁹. W niniejszym artykule zostaną jednak zaprezentowane jedynie wybrane odpowiedzi dotyczące organizacji pozarządowych w ścisłym rozumieniu tego pojęcia.

Pośród wszystkich gmin, które wzięły udział w badaniu, zaledwie 8 (1,7%) nie współpracuje w żaden sposób z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Najczęściej współpraca ta polega na zleceniu przez samorząd tego rodzaju organizacjom realizacji zadań publicznych (zob. tab. 1). W 2/3 przypadków taka forma współpracy ma miejsce systematycznie, a w ponad 20% przypadków dochodzi do niej sporadycznie. Przy czym trzeba wyraźnie podkreślić, że na skłonność i częstotliwość podejmowania współpracy ma wpływ wielkość gminy¹⁰. Wszystkie badane gminy, liczące co najmniej 50 tys. mieszkańców, zlecają realizację niektórych zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a w gminach od 100 tys. mieszkańców zlecenie ma charakter systematyczny¹¹. Tę zależność można również zaobserwować w przypadku podziału na typ gmin, ale wynika ona z tego, że gminy wiejskie są z reguły mniejsze od miejsko-wiejskich, a te z kolei od miejskich.

Drugą formą współpracy, jaką wymienia przywoływana już ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków przez samorzady i organizacje. W tym przypadku odsetek gmin, które nie wykorzystują tej możliwości, jest już wyższy i wynosi 18,9%. Częściej też to

⁹ 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 2010, nr 127, poz. 857, z późn. zm.).

¹⁰ W metryczce formularza ankiety zostało wyodrębnionych 7 grup gmin: 1) < 5000 mieszkańców, 2) 5000-9999 mieszkańców, 3) 10 000-19 999 mieszkańców, 4) 20 000-49 999 mieszkańców, 5) 50 000-99 999 mieszkańców, 6) 100 000-499 999 mieszkańców, 7) ≤ 500 000 mieszkańców. Spośród 484 gmin, które odesłały ankiety, 112 należy do pierwszej grupy, 176 do drugiej, 127 do trzeciej, 41 do czwartej, 17 do piątej, 9 do szóstej i 2 do siódmej.

¹¹ Im większa gmina, tym większy rynek potencjalnych odbiorców usług, a w konsekwencji – tym więcej działających na nim organizacji. Im więcej działających na rynku organizacji, tym więcej możliwości podejmowania z nimi współpracy przez gminę i podlegające jej podmioty. Wydaje się, że to główna przyczyna opisywanego w tekście zasadniczym stanu rzeczy.

informowanie ma charakter sporadyczny – 32,5% w stosunku do 21,4% przy zlecaniu realizacji zadań publicznych. Również w tym przypadku mamy do czynienia z zależnością pomiędzy wielkością badanej gminy a jej skłonnością do podejmowania współpracy. Odsetek gmin, w których nie dochodzi do wzajemnego informowania, maleje wraz ze wzrostem ich wielkości. Wyjątkiem okazuje się grupa gmin liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców. W tej grupie największy jest również odsetek gmin, w których informowanie ma charakter sporadyczny, a nie systematyczny.

Trzecia z możliwych form współpracy, o którą zostali zapytani przedstawiciele badanych gmin, to konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie badanych gmin. Odsetek gmin, które nie decydują się na skorzystanie z takiej możliwości, jest jeszcze większy niż w przypadku informowania i wynosi 23,7%. Niestety, oznacza to, że w prawie co czwartej badanej gminie decyzje, które mogą wpływać na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, są podejmowane poza nimi, bez możliwości odniesienia się do nich jeszcze na etapie przygotowawczym. Aby ta sytuacja uległa poprawie i przyjmowane przez gminy rozwiązania lepiej odpowiadały potrzebom organizacji pozarządowych, wskazane byłoby tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, w których przedstawiciele podmiotów pozarządowych mieliby możliwość bezpośredniego wpływania na tworzoną i realizowaną wobec nich politykę gmin. Problem polega na tym, że w ponad 40% badanych gmin takich zespołów nie ma wcale, a w kolejnych 35% są one tworzone jedynie „od święta”. Trudno w takim układzie być optymistą i liczyć na szybką, radykalną zmianę.

Tabela 1. Formy i częstotliwość współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi (477=100%)

Forma współpracy	Częstotliwość współpracy		
	systematycznie	sporadycznie	brak współpracy
Zlecenie realizacji zadań publicznych	318 (66,7%)	102 (21,4%)	57 (11,9%)
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zsynchronizowania tych kierunków	232 (48,6%)	155 (32,0%)	90 (18,9%)
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	243 (50,9%)	121 (25,4%)	113 (23,7%)
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	105 (22,0%)	169 (35,4%)	203 (42,6%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 2. Współpraca badanych gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej dotychczasowych wyników

Obszar współpracy	Ilość	Udział (484=100%)	Miejsce	Średnia ocena	Miejsce
Pomoc społeczna	266	55,0%	2	3,69	8
Działalność charytatywna	212	43,8%	10	3,56	11
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	250	51,7%	4	3,94	2
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	111	22,9%	20	2,87	20
Ochrona i promocja zdrowia	205	42,4%	12	3,73	7
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	227	46,9%	7	3,76	5
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	156	32,2%	17	3,19	17
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	126	26,0%	19	2,81	21
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	160	33,1%	16	3,05	18
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	188	38,8%	14	3,43	13-14
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	230	47,5%	6	3,75	6
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	231	47,7%	5	3,83	4
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	261	53,9%	3	3,93	3
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	342	70,7%	1	4,16	1
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	213	44,0%	9	3,32	15
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	224	46,3%	8	3,66	9
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	148	30,6%	18	2,96	19
Ratownictwo i ochrona ludności	194	40,1%	13	3,65	10
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	174	36,0%	15	3,28	16
Promocja i organizacja wolontariatu	207	42,8%	11	3,43	13-14
Inne (jakie?)	8	1,7%	21	3,50	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Do współpracy gmin i podlegających im podmiotów sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi dochodzi najczęściej w obszarze upowszechniania kultu-

ry fizycznej i sportu (w przypadku ponad 70% badanych gmin). Kolejne pod względem popularności obszary współpracy to w kolejności: pomoc społeczna (wskazania w 55% badanych gmin), a także kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (odpowiednio 53,9 oraz 51,7%). Ten fakt nie powinien 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 organizacji¹².

Na drugim biegunie znajduje się z kolei działalność na rzecz mniejszości narodowych (niecałe 23% wskazań). To akurat nie powinno specjalnie dziwić, gdyż organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką działają głównie w największych skupiskach osób deklarujących wyłącznie lub również przynależność do innej organizacji niż polska.

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 (zob. tab. 2). Oczywiście można założyć, że te kwestie nie leżą w kompetencji władz lokalnych, więc z punktu widzenia rozwoju pojedynczej gminy nie mają aż takiego znaczenia jak np. współpraca w obszarze pomocy społecznej, ale tak naprawdę trudno jest zgodzić się z takim założeniem w sposób jednoznaczny i bezkrytyczny. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że stosunkowo rzadka współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarach promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej oraz wspierania rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, jest zjawiskiem niepokojącym, które jednak daje się częściowo wytłumaczyć. Z badań prowadzonych cyklicznie przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce wynika, że 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 publicznej¹³. Gorzej jednak, że współpraca w tych dwóch powyżej wskazanych obszarach jest także nisko oceniana, a więc problem nie leży tylko w liczbie, ale – zdaniem badanych – również w jakości dzia-

¹² 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%). Zob. J. Przewłocka, *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 9-10.

¹³ Zob. K.B. Matusiak, *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K. B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010, s. 24-25.

łań podejmowanych przez zajmujące się tą problematyką organizacje. Zarzuty dotyczące niedostosowania oferty organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności do potrzeb potencjalnych i działających już przedsiębiorców oraz osób chcących podnieść lub zmienić swoje kwalifikacje zawodowe padają ze strony zarówno władz lokalnych, jak i samych beneficjentów tego typu oferty. Odnosząc się jeszcze do ocen efektów dotychczasowej współpracy na poziomie gmina–organizacje pozarządowe, można zauważyć, że gminy, poza trzema wyjątkami, najczęściej wysoko oceniają działalność organizacji w tych obszarach, w których często z nimi współpracują. Do wspomnianych wyjątków należy obszar pomocy społecznej, który uplasował się na 2 pozycji pod względem liczby powiązań i dopiero na 8, jeśli chodzi o ocenę efektów tej współpracy, oraz ekologia, ochrona zwierząt i przyrody – odpowiednio 9 i 15 pozycja. Z drugiej strony można wymienić obszar ochrony i promocji zdrowia, który plasuje się w ujęciu ilościowym na 12 miejscu, ale pod względem jakości efektów współpracy na 7. Nasuwa się w związku z tym pytanie o powód takiego stanu rzeczy. Czy gminy często współpracują z określonego typu organizacjami, bo dobrze oceniają efekty tej współpracy, czy może jednak wysoko je oceniają, bo często z nimi współpracują? Niestety, omawiane badania nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie kierunku tej zależności. Pozostaje wierzyć, że samorządowcy i pracownicy administracji samorządowej działają racjonalnie, a więc dążą do współpracy zawsze tam, gdzie widzą tego dobre efekty.

Zdaniem przedstawicieli badanych gmin współpracujące z nimi organizacje pozarządowe bardzo rzadko muszą konkurować z działającymi w tym samym obszarze podmiotami komunalnymi. Spośród 445 gmin, które odpowiedziały na to pytanie, jedynie w niecałych 10% dochodzi do zjawiska konkurowania (dodatkowo w ponad 9% przypadków badani nie potrafili odpowiedzieć inaczej niż: „nie wiem”). To może sugerować, że organizacje pozarządowe zapraszane są do współpracy głównie w tych obszarach, w których gminy nie posiadają własnych podmiotów albo ich liczba jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb związanych z obowiązkiem realizacji danego zadania publicznego.

Niestety, już pierwsza, pobieżna jeszcze analiza wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych, przeprowadzonych w ramach trzeciego etapu badawczego, oraz cząstkowe wyniki badań, w których autor miał możliwość uczestniczyć w ramach innego projektu badawczego, a które zostały m.in. skierowane bezpośrednio do organizacji pozarządowych działających w województwie łódzkim, sugerują, że w rzeczywistości z tą współpracą oraz brakiem konkurencji ze strony podmiotów komunalnych może nie być tak dobrze, jak to widzą przedstawiciele władz samorządowych.

4. Podsumowanie

Konkluzje wynikające z analizy materiału zebranego w trakcie omawianych badań są zbliżone do tych, które były konsekwencją analizy wyników badań pilotażowych:

- główną formą współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi jest zlecenie realizacji zadań publicznych (współpraca w tym zakresie odbywa się najczęściej regularnie i ma charakter usystematyzowany);
- do współpracy dochodzi zdecydowanie najczęściej w obszarze upowszechniania kultury fizycznej i sportu, natomiast najrzadziej dochodzi do niej w zakresie działań na rzecz mniejszości narodowych;
- na skłonność i częstotliwość podejmowania współpracy ma wpływ wielkość gminy;
- gminy najczęściej wysoko oceniają działalność organizacji w tych obszarach, w których często z nimi współpracują;
- organizacje pozarządowe rzadko kiedy muszą konkurować z podmiotami sektora publicznego działającymi w tych samych obszarach.

Wydaje się, że współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami gminnymi mogłaby być częstsza i bardziej efektywna, gdyby te pierwsze w większym stopniu uczestniczyły, dzięki chociażby udziałowi we wspólnych zespołach doradczych i inicjatywnych, w procesach kreowania i realizacji polityki rozwoju już na etapie tworzenia konkretnych rozwiązań, których późniejsze wprowadzenie w życie będzie miało wpływ na ich funkcjonowanie i możliwości rozwoju. To pozwoliłoby, jeśli nie w pełni, to na pewno w większym stopniu, wykorzystać potencjał tkwiący w tego typu podmiotach, co z kolei przyczyniłoby się do lepszego zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności i rozwoju zamieszkiwanych przez nie jednostek terytorialnych.

Literatura

- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005.
- John P., *Governance in Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London – Thousand Oaks – New Delhi 2004.
- Matusiak K.B., *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010.
- Przewłocka J., *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- 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.
- www.ngo.pl.
- www.stat.gov.pl.
- Wygnański J., *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

CO-OPERATION BETWEEN COMMUNITIES AND NON- -GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN POLAND – PRESENTATION OF STUDY RESULTS

Summary: The article presents selected results of questionnaire study, which is part of the research project "Local government – among state, community and market: cooperation and competition". This project is prepared and realized by research workers of the department of Local Government Economics of University of Łódź. Questions concerning co-operation between 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, non-government organization, intersectoral cooperation and competition.