

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 rozgłośnie 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

Marian Oliński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

WSPÓLPRACA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI NA PRZYKŁADZIE POWIATU LIDZBARSKIEGO

Streszczenie: Większość zadań własnych samorząd powinien realizować w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi. Jednak rola organizacji pozarządowej nie może zostać zredukowana do pasywnej funkcji wykonawcy zadań definiowanych przez administrację. Organizacje pozarządowe, ze względu na charakter prowadzonych na co dzień działań, mogą okazać się cennym partnerem nie tylko na etapie wykonywania zadań, ale także na etapie definiowania przedsięwzięć, tworzenia lokalnych strategii i debaty o kondycji lokalnej społeczności. Warto pamiętać, że aby podmioty publiczne mogły wspólnie z organizacjami pozarządowymi realizować konkretne projekty, niezbędne jest zapewnienie tymże organizacjom na tyle silnej pozycji, aby mogły one stać się równoważnym partnerem dla administracji publicznej. Jak wynika z badań przytoczonych w niniejszym artykule, wciąż występuje duża rozbieżność między udzielonym przez jednostkę samorządu terytorialnego wsparciem a oczekiwaniami NGOs odnośnie do tego wsparcia.

Słowa kluczowe: powiat, organizacje pozarządowe, współpraca.

1. Wstęp

W większości rozważań poświęconych tematyce społeczeństwa obywatelskiego wymienia się pewne wspólne elementy tego pojęcia, do których zalicza się działalność organizacji społecznych funkcjonujących w „przestrzeni socjologicznej” między aparatem państwa a prywatnością jednostki i rodziny [Wyrwa 2004, s. 232]. Nieprzypadkowo działanie organizacji obywatelskich uznaje się za wiarygodny miernik prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Przy czym, jak zauważa D. Hulme, minęły czasy, kiedy „poważni ekonomiści zajmujący się polityką rozwoju regionalnego mogli ignorować znaczenie NGOs, albo co najwyżej uznać ich przydatność jedynie w sferze rozwoju społecznego” [Hulme 2008, s. 338]. Obecnie podkreśla się znaczenie NGOs również w sferze ekonomicznej. Przy czym mowa nie tylko o aktywności trzeciego sektora w walce z ubóstwem w mniej rozwiniętych gospodarczo częściach świata, dzięki czemu następuje tzw. ucieczka z pułapki nędzy [Smith 2007, s. 121], ale przede wszystkim o zjawisku tzw. ekonomizacji trze-

ciego sektora – czyli procesu swoistej migracji tradycyjnie rozumianych organizacji non-profit w kierunku działań ekonomicznych [Wygnański 2008, s. 7]. A. Jarosiński zauważa, że dzieje się tak nie tylko dlatego, że prawo zezwala na podejmowanie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe, ale także wynika z faktu, że coraz częściej jest to ważne z punktu widzenia ich zadań statutowych [Jarosiński, Kuczmierowska 2007, s. 9]. Niezależnie od powodów rozwoju tego procesu zauważyć należy, że dzięki temu mamy do czynienia z coraz bardziej profesjonalizowanymi i świadomymi swojego wpływu na gospodarkę organizacjami pozarządowymi. To z kolei wiąże się z demonstrowaniem niezależności i przywiązaniem do własnej misji. Oczywiście zdarza się, że NGOs kierują się raczej „cudzymi wskaźnikami”, wymaganymi przez instytucje zewnętrzne do zbudowania ich własnej wiarygodności [Juraszek-Kopacz, Tyrowicz 2008, s. 17], jednak coraz więcej organizacji ma świadomość, że prawidłowa realizacja własnej misji wymaga określonego stopnia niezależności. Świadomość ta coraz bardziej kształtuje zakres i formy współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi. Potwierdzeniem wzrostu świadomości co do znaczenia współpracy NGOs z władzami samorządowymi jest sporządzany cyklicznie ranking „Partnerski samorząd”, który „mierzy natężenie współpracy między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi” [Ranking *Partnerski Samorząd*... 2011]. Niemniej jednak, jak zauważył J. Herbst, sfera współpracy między samorządem i organizacjami społecznymi należy chyba do najbardziej niedocenianych zagadnień w analizach poświęconych funkcjonowaniu samorządów [Herbst 2008, s. 11]. Niniejszy artykuł, podejmując problematykę tej współpracy, ma za zadanie chociaż w niewielkim stopniu przyczynić się do zmniejszenia owego „niedoceniania” w badaniach naukowych. Dlatego też celem przeprowadzonych badań była identyfikacja rozbieżności między oczekiwaniami organizacji pozarządowych odnośnie do udzielanego przez władze samorządowe wsparcia a tym, co trzeci sektor faktycznie otrzymał od władz samorządowych. Badania przeprowadzono w 2010 roku na terenie powiatu lidzbarskiego. Powiat ten jest położony w północno-wschodnim regionie Polski. Na jego terenie zarejestrowane są 94 organizacje pozarządowe, z czego 41 w Lidzbarku Warmińskim. Wśród organizacji pozarządowych przeważającą formą są stowarzyszenia (71), natomiast pozostałe to fundacje, związki, koła, kluby, komitety. Dominującym zakresem działania organizacji pozarządowych powiatu lidzbarskiego jest promocja ziemi lidzbarskiej, działania na rzecz rozwoju gospodarczego i społeczno-kulturalnego Lidzbarka i okolic. Istnieją również organizacje pozarządowe, których celem jest wspieranie konkretnych grup społecznych, tj.: kombatantów, bezrobotnych, osób starszych, niepełnosprawnych itp. Istotną pozycję wśród tych organizacji zajmują też ochotnicze straże pożarne, których celem jest zapobieganie pożarom, przygotowanie ludności do udziału w ochronie przeciwpożarowej oraz udział w akcjach ratowniczych. Niestety wiele zarejestrowanych organizacji pozarządowych nie funkcjonuje lub nie podejmuje żadnej aktywności. Dotarcie do większości z nich

jest niemożliwe, ponieważ nie posiadają telefonów, adresów mailowych, a także często adresy ich siedziby zamieszczone na stronie powiatu nie są aktualne.

W celu zrzeszenia poszczególnych organizacji w powiecie utworzona została Rada Organizacji Pozarządowych Powiatu Lidzbarskiego (ROPPL). Celem działania Rady jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego powiatu lidzbarskiego poprzez reprezentowanie, wzmacnianie i integrowanie sektora pozarządowego¹.

2. Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Zgodnie z powszechną w Europie praktyką większość zadań własnych samorząd powinien realizować w partnerstwie (niezależnie od jego zdefiniowania). Organizacje pozarządowe, ze względu na charakter prowadzonych działań, mogą okazać się cennym partnerem nie tylko na etapie wykonywania zadań, ale także na etapie definiowania przedsięwzięć, tworzenia lokalnych strategii i debaty o kondycji lokalnej społeczności. Powinny one występować w obydwu ważnych rolach, a zatem zarówno dostawcy usług, jak i źródła wiedzy o lokalnych potrzebach oraz sposobach ich zaspokajania. Podejście takie może wymagać od samorządów swoiście rozumianego inwestowania w organizacje pozarządowe – w ich umiejętności i zasoby – tak aby mogły się one stać równoprawnym partnerem. Mimo że krótkoterminowe koszty mogą okazać się wysokie, to w ostatecznym rozrachunku administracja publiczna zyskuje cennego partnera, który skutecznie może pomagać w realizowaniu działań społecznych [Gosk, Pyrka 2008, s. 2]. Skuteczność ta jest pochodną faktu, zauważonego przez E. Abramowskiego, że stowarzyszenie (i inne formy organizacji pozarządowych) nie stanowi nieruchomej i sztywnej rutyny, która ujarzmi i nagina do siebie życie ludzkie, lecz przeciwnie, znajduje się w ciągłej styczności i w ciągłym uzależnieniu od potrzeb i od przekonań tego ogółu, dla którego powstaje i działa. Nie jest więc ono panem, lecz sługą [Abramowski 2009, s. 177].

Współpraca między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi jest w Polsce stosunkowo nowym zjawiskiem. Organizacje pozarządowe postrzegane są często jako konkurent w działaniach społecznych, tymczasem pożądana byłaby sytuacja, w której byłyby one naturalnymi partnerami dla samorządów w ich działaniach na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Zgodnie z zasadą pomocniczości, określoną w Konstytucji RP, tam gdzie to możliwe, organizacje powinny dążyć do przejmowania realizacji zadań publicznych, uzyskując przy tym pokrycie kosztów.

Wzajemne relacje między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi zostały w dużej mierze zdefiniowane przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Ustawa z 24 kwietnia 2003...]. Gminy i powiaty w Polsce są zobligowane do opracowania programów współpracy z organizacjami

¹ Na podstawie statutu organizacji.

trzeciego sektora. Jakość tych programów oraz poziom partycypacji organizacji pozarządowych przy ich konstruowaniu jest różny, ale nie zmienia to faktu, że stanowią one ważny mechanizm regulowania wzajemnych relacji. Często jednak ów dokument traktowany jest czysto formalnie, a poza nim funkcjonują mechanizmy nieformalne, nieuwzględniające jasnych kryteriów przydzielania wsparcia poszczególnym podmiotom.

Samorząd terytorialny dzięki zapisom różnych ustaw może wspierać działania organizacji pozarządowych (może im też zlecać realizację zadań własnych). Samorządy mają możliwość wspierania tych działań społecznie użytecznych organizacji pozarządowych, które uznają za istotne dla lokalnej społeczności. Wsparcie przyznawane jest w formie dotacji na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po przeprowadzeniu procedury konkursowej z inicjatywy organu administracji publicznej lub na wniosek organizacji pozarządowej. Dotacja może być przeznaczona wyłącznie na realizację zadań, nie może być to dotacja podmiotowa. Nie może być także przeznaczona na działalność gospodarczą organizacji [Gosk, Pyrka 2008, s. 11].

Samorządy mają również możliwość przekazania realizacji zadań własnych w formie zlecenia lub powierzenia ich ograniczonej grupie podmiotów: organizacjom pozarządowym, organizacjom kościelnym i spółdzielniom socjalnym.

Tabela 1. Formy współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy	
finansowe	niefinansowe
Realizacja wspólnego projektu	Wymiana informacji
Wspieranie działań społecznie użytecznych	Praca w radach zatrudnienia
Zlecenie realizacji działań własnych	Praca nad dokumentami strategicznymi
Zlecenie realizacji zadań publicznych	Współpraca przy organizacji szkoleń, imprez
	Udostępnianie i wspieranie przy nawiązywaniu kontaktów

Źródło: opracowano na podstawie [Gosk, Pyrka 2008].

Samorządy oraz publiczne służby zatrudnienia mogą zlecić realizację zadań publicznych lub zakupić wszystkie niezbędne towary i usługi u podmiotów gospodarczych (w tym od organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą), udzielając zamówień publicznych. Samorządy mogą również zlecić w tej formie instytucjom rynku pracy (w tym organizacjom pozarządowym) zadania zdefiniowane w ustawie z 1 maja 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

3. Współpraca administracji publicznej powiatu lidzbarskiego z organizacjami pozarządowymi w 2009 roku²

W 2009 roku po raz szósty, zgodnie z ustawą z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przygotowany został roczny program współpracy samorządu województwa warmińsko-mazurskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Powiat lidzbarski uchwalił program współpracy powiatu lidzbarskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, uznając w nim, że organizacje pozarządowe, tzw. III sektor, są ważnym partnerem władz samorządowych stymulującym rozwój powiatu.

Program współpracy został opracowany metodą partnerską. Po zapoznaniu się z nim przez Zarząd Powiatu został poddany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi, poprzez przedłożenie go na ręce Prezesa Powiatowej Rady Organizacji Pozarządowych. Powstanie programu współpracy poprzedziło zamieszczenie na stronie internetowej powiatu lidzbarskiego oraz na łamach „Biuletynu Powiatu Lidzbarskiego” (nr 7, wrzesień 2009) informacji dotyczącej rozpoczęcia etapu opracowywania listy zadań publicznych przewidzianych do finansowania lub współfinansowania z budżetu powiatu lidzbarskiego w ramach otwartego konkursu ofert.

W ramach pomocy i współpracy finansowej w 2009 roku samorząd powiatu przekazał organizacjom pozarządowym kwotę 40 000 zł. Dzięki temu wsparciu zrealizowano wiele wartościowych przedsięwzięć. W ramach tych dotacji rozdzielono kwotę na organizację imprezy lub cyklu imprez sportowo-rekreacyjnych o zasięgu co najmniej powiatowym (o terminie realizacji do końca 2009 roku) i przeznaczono na współfinansowanie tego celu środki finansowe w wysokości 20 000 zł. Na realizację zadania wpłynęło 12 ofert, jednak trzy z nich zostały odrzucone z przyczyn formalnych, a jedna zdobyła za małą liczbę punktów przy ocenie merytorycznej. Wykorzystano całą kwotę 20 000 zł.

Drugim zadaniem przewidzianym do współfinansowania była organizacja imprez lub cyklu imprez kulturalnych o zasięgu co najmniej powiatowym, mająca na celu rozpoznawanie i rozbudzanie zainteresowań kulturalnych mieszkańców powiatu lidzbarskiego w zakresie wystaw i konkursów plastycznych, przeglądów muzycznych i poetyckich, prezentacji małych form teatralnych, koncertów, prezentacji dziedzictwa kulturowego (o terminie realizacji do końca 2009 roku). Środki finansowe przeznaczone na współfinansowanie zadania wynosiły 20 000 zł. Na realizację zadania wpłynęło 14 ofert, z czego jedną odrzucono z przyczyn formalnych, natomiast trzy nie uzyskały wymaganej liczby punktów podczas oceny merytorycznej. Pozostałym organizacjom przyznano dotację w łącznej wysokości 20 000 zł.

² Opracowano na podstawie informacji ze Starostwa Powiatowego Lidzbarska Warmińskiego (przekazana dokumentacja oraz wywiady z pracownikami starostwa).

W ramach współpracy niefinansowej władze powiatu również podejmowały działania mające na celu wspieranie organizacji pozarządowych. Przede wszystkim odbywało się to poprzez wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania dzięki publikowaniu ważnych informacji w prasie lokalnej, na stronach internetowych powiatu www.powiatlidzbarski.pl, w „Biuletynie Powiatu Lidzbarskiego” oraz poprzez informowanie o terminach i tematyce sesji Rady Powiatu oraz posiedzeń Komisji Rady Powiatu organizacji zainteresowanych tematyką obrad. Informowano je o rozpoczęciu pracy nad projektami uchwał odnoszących się do zagadnień związanych z profilem działalności tych organizacji oraz udostępniano projekty uchwał na stronie internetowej powiatu.

Starostwo pomagało organizacjom pozarządowym w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych. Powiat lidzbarski zaprzyjaźniony jest od 1994 roku z powiatem Emsland w Niemczech, z którym jedno ze stowarzyszeń dzięki pomocy władz powiatowych nawiązało bliską współpracę.

Starostwo udzieliło rekomendacji organizacjom pozarządowym starającym się o środki z innych źródeł w miarę potrzeb i zgłoszeń organizacji. W 2009 roku skorzystały z nich dwie organizacje, z czego jedna na przygotowanie wniosku o założenie spółdzielni socjalnej. Ponadto w ramach pomocy niefinansowej podejmowano działania jako:

- udzielanie pomocy przy organizowaniu spotkań otwartych poprzez nieodpłatne udostępnienie sali konferencyjnej i środków technicznych na rzecz Powiatowej Rady Organizacji Pozarządowych;
- współudział powiatu w organizacji szkoleń, konferencji, forum wymiany doświadczeń, w celu podniesienia sprawności funkcjonowania organizacji (przykład szkoleń z ROSZEFS, dla których udostępniane są sale, rozsyłane informacje, zawiadomienia);
- nieodpłatne udostępnianie materiałów związanych ze wspieraniem oraz powierzeniem realizacji zadań publicznych, których realizacja odbywa się w drodze konkursu ofert.

W starostwie wyznaczono osobę do współpracy z organizacjami pozarządowymi w wymienionych działaniach.

4. Ocena i oczekiwania odnośnie do współpracy organizacji pozarządowych powiatu lidzbarskiego z administracją publiczną

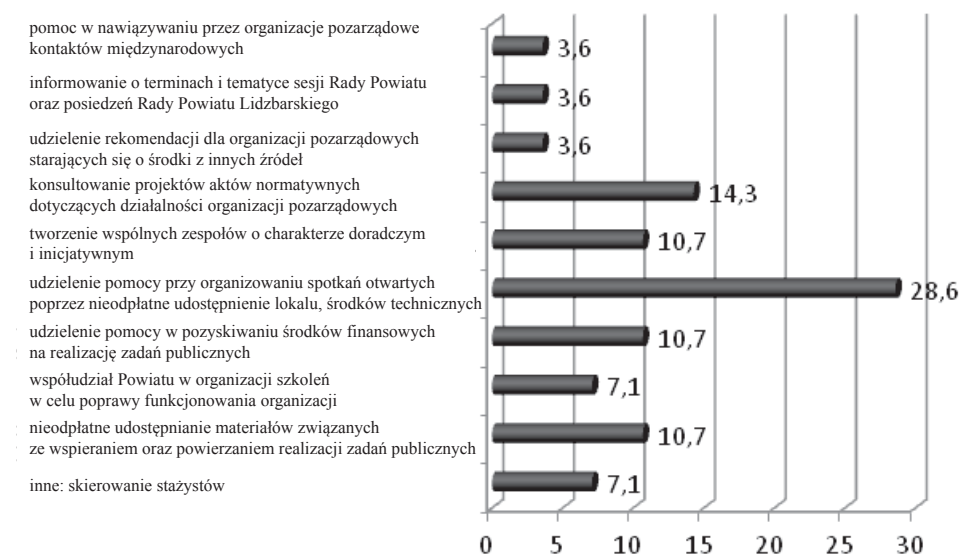
Do oceny współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną wykorzystano anonimowy kwestionariusz ankietowy, który w marcu 2010 roku rozesłano pocztą elektroniczną do organizacji pozarządowych powiatu lidzbarskiego. Niestety do wielu organizacji nie udało się dotrzeć (pomimo pomocy pracowników starostwa i wykonywanych telefonów z przypomnieniem). Poza tym wielu ankiet nie udało się wysłać pocztą elektroniczną ze względu na nieaktualność adresów mailowych. Je-

den kwestionariusz wypełniono podczas rozmowy telefonicznej z powodu braku kontaktu poprzez internet. W efekcie łącznie uzyskano 10 wypełnionych kwestionariuszy.

Kwestionariusz składał się z pięciu pytań, w których badani ocenili współpracę z władzami powiatu lidzbarskiego oraz wyrazili oczekiwania odnośnie do przyszłej współpracy i pomocy ze strony powiatu.

Na pytanie, czy reprezentowana przez Panią/Pana organizacja otrzymała w 2009 roku pomoc finansową od władz samorządowych Lidzbarka Warmińskiego, osiem odpowiedziało, że nie. Jedynie pozostałe dwie organizacje uzyskały taką pomoc.

Istotnym czynnikiem było zbadanie, jaką pomoc pozafinansową otrzymały organizacje pozarządowe od powiatu.



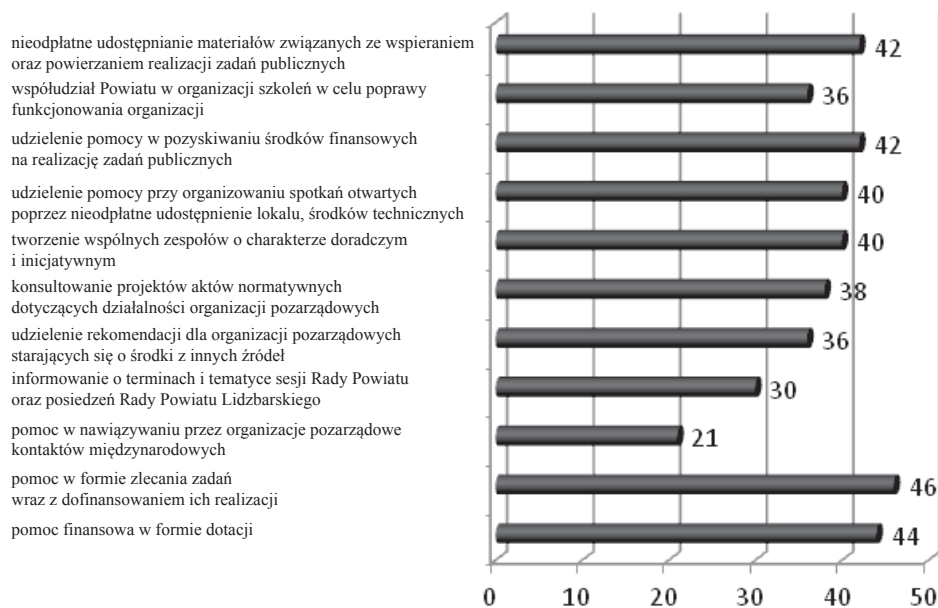
* ankietowani mogli zaznaczyć więcej niż jedno wskazanie

Rys. 1. Formy pomocy dla organizacji pozarządowych otrzymane od władz samorządowych w powiecie lidzbarskim w 2009 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najczęściej wskazywaną odpowiedzią było otrzymanie wsparcia przy organizowaniu spotkań otwartych poprzez nieodpłatne udostępnienie lokalu i środków technicznych (aż ośmiu ankietowanych otrzymało tego typu wsparcie). Na drugim miejscu, wskazanym przez czterech ankietowanych, znalazło się konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności organizacji. Bardzo rzadko (po jednym wskazaniu) udzielane jest natomiast wsparcie w postaci rekomendacji dla organizacji starających się

o środki z innych źródeł oraz pomocy w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych. Dziwne wydaje się również nieinformowanie organizacji pozarządowych o terminach posiedzeń Rady Powiatu i tematyce sesji (jedna organizacja uznała, że była dobrze informowana). Wynikać może to z faktu, że starostwo informacje tego typu zamieszcza na stronie internetowej powiatu i w „Biuletynie Powiatu Lidzbarskiego”, czego ankietowani nie uznali za bezpośrednią informację. Dwie organizacje wskazały, że otrzymały pomoc w postaci skierowania stażystów przez samorząd do pracy w ich organizacji. Jest to działanie rzadko spotykane, jednak warte uwagi.



* ankietowani przyznawali punkty w skali od 1 do 5 każdej z odpowiedzi, przy czym 1 – pomoc nieistotna, 2 – pomoc mało istotna, 3 – pomoc umiarkowana, 4 – pomoc ważna i 5 – pomoc bardzo ważna. Wykres przedstawia sumy przyznanych punktów

Rys. 2. Oczekiwanie organizacji pozarządowych powiatu lidzbarskiego odnośnie do wsparcia od władz samorządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ciekawy rozkład mają odpowiedzi dotyczące oczekiwań co do wsparcia od władz samorządowych. Ankietowani udzielali odpowiedzi, przydzielając punkty w skali od 1 do 5. Najważniejsza okazała się pomoc w formie zlecenia zadań wraz z dofinansowaniem ich realizacji. Ta odpowiedź uzyskała od wszystkich badanych organizacji oceny na poziomie 4 lub 5. Za pomoc pożądaną, której przyznano w przeważającej części oceny najwyższe, uznano nieodpłatne udostępnianie materiałów

związanych ze wspieraniem oraz powierzaniem realizacji zadań publicznych, a także udzielanie pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł niż dotacje powiatu. Organizacje chciałyby również uczestniczyć w zespołach o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz otrzymywać pomoc przy organizowaniu spotkań otwartych poprzez nieodpłatne udostępnianie lokalu. Dość nietypowe jest to, że dopiero na drugim miejscu uznano za istotną pomoc finansową w formie dotacji. Osiem organizacji przyznało temu rodzajowi pomocy najwyższe noty (tzn. 4 i 5), jednak dwie organizacje uznały ją za pomoc o wadze umiarkowanej (przyznano wagę – 3 pkt), co zaważyło na całości oceny. Wydaje się, że organizacje pozarządowe oczekują wsparcia całościowego i zdecydowanie wolą otrzymać je jako zadanie do zrealizowania wraz z dotacją niż dotację finansową na działanie, o które musiały się postarać we własnym zakresie.

Tabela 2. Zestawienie otrzymanej pomocy i pomocy pożądanej (oczekiwanej) według opinii organizacji pozarządowych powiatu lidzbarskiego w 2009 roku

Rodzaj wsparcia	Otrzymane wsparcie (w %)	Pożądane wsparcie (w %)
Pomoc w nawiązywaniu przez organizacje pozarządowe kontaktów międzynarodowych	4	42
Informowanie o terminach i tematyce sesji Rady Powiatu oraz posiedzeń Rady Powiatu Lidzbarskiego	4	60
Udzielanie rekomendacji dla organizacji pozarządowych starających się o środki z innych źródeł	4	72
Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności organizacji pozarządowych	14	76
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	11	80
Udzielanie pomocy przy organizowaniu spotkań otwartych poprzez nieodpłatne udostępnienie lokalu, środków technicznych, itp.	29	80
Udzielanie pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację zadań publicznych z innych źródeł niż dotacje Powiatu Lidzbarskiego	11	84

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Za najmniej istotną ankietowani uznali pomoc w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych. Aż siedem organizacji uznało ją za mało istotną lub nieistotną, przyznając wagi 1 i 2. Jedynie dwie organizacje uznały ją za ważną. Odpowiedź ta pokrywa się z odczuciami ankietowanych w poprzednim pytaniu. Z pewnością jest to wynikiem niezabiegania o tego rodzaju pomoc u władz samorządowych.

W ostatnim pytaniu organizacje pozarządowe zostały poproszone o ogólną, całościową ocenę współpracy z władzami powiatu lidzbarskiego. Została ona oceniona na dość wysokim poziomie. Aż osiem organizacji uznało ją jako bardzo do-

brą i dobrą, a jedynie dwie określiły ją na poziomie średnim. Wynika z tego zatem, że organizacje zadowolone są z dotychczasowej współpracy i podejmowanych działań na rzecz ich wspólnego funkcjonowania w powiecie. Jednak przy zestawieniu pomocy otrzymanej i oczekiwanej – rozbieżności są znaczne.

Warto zauważyć, że wszystkie wymienione w ankiecie formy pomocy są dla organizacji pozarządowych pożądane. Niemalże wszystkie, z wyjątkiem pomocy w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych, uzyskały ocenę przekraczającą 60%. Aż cztery z nich przekroczyły próg 80%, w tym przedziale znalazły się oczywiście finansowe formy pomocy. I choć pomoc najmniej oczekiwana jest również pomocą nieotrzymywaną (co może oznaczać, że administracja publiczna jest świadoma sytuacji i nie ponosi kosztów i energii na działania nieistotne dla tego sektora), to jednak znaczna różnica występuje w zakresie tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (organizacje przyznały tej formie wagę równą 80%, a otrzymały pomoc na poziomie 10%).

Władze starostwa w strategii deklarują powstanie tego typu zespołów, jednak z informacji udzielonych nam wynika, że w rzeczywistości one nie funkcjonują. Powodów powyższych rozbieżności może być wiele, począwszy od braku kontaktu i informacji ze strony władz administracyjnych, przez niechęć do partnerstwa z tego typu organizacjami, po pasywność samych organizacji pozarządowych i niepodjęcie inicjatyw we współpracy z samorządem.

5. Podsumowanie

Ważne jest, by administracja i władze samorządowe miały przekonanie, że organizacje pozarządowe powinny wspierać lub zastępować samorząd w zaspokajaniu wielu potrzeb obywateli. Często zrobią to lepiej, bo są oddane sprawie, unikają biurokracji i korzystają z pracy wolontariuszy. Znają potrzeby lokalnej społeczności i działając poprzez miejscowych obywateli, tworzą poczucie wspólnoty i wspólnotę tę realnie konstruują. Dlatego też samorząd powiatu powinien (udzielając wsparcia organizacjom pozarządowym) wiedzieć, że środki te zostaną dobrze wykorzystane na rzecz lokalnej społeczności.

Warto pamiętać, że aby podmioty publiczne mogły wspólnie z trzecim sektorem realizować projekty, niezbędne jest zapewnienie organizacjom na tyle silnej pozycji, by mogły one stać się równoważnym partnerem dla administracji publicznej. Niestety na organizacje pozarządowe w dalszym ciągu nakładane są restrykcje prawne, ograniczające możliwości budowania stabilności finansowej. Jednak wiele organizacji radzi sobie z tą sytuacją, również poprzez nawiązywanie stałej współpracy z sektorem publicznym. Głównym celem pozostaje przecież rozwiązywanie społecznych problemów dzięki zaangażowaniu partnerów posiadających różne zasoby, umiejętności, narzędzia i doświadczenia. Organizacje pozarządowe nie powinny być traktowane jako konkurent, ale jako partner dla samorządów, gdyż tylko taka postawa umożliwi efektywne rozwiązywanie problemów społecznych.

Literatura

- Abramowski E. [2009], *Braterstwo, solidarność współdziałanie*, Biblioteka Obywatela, Łódź–Sopot–Warszawa.
- Gosk I., Pyrka A. [2008], *Różne formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Herbst J. [2008], *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hulme D. [2008], *Reflections on NGOs and Development: The Elephant, the Dinosaur, Several Tigers but No Owl*, [w:] *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, eds. A. Bebbington, S. Hickey, D. Mitlin, Zed Books, London–New York.
- Jarosiński A., Kuczmierowska L. [2007], *Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J. [2008], *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Smith S. [2007], *Organizational Comparative Advantages of NGOs in Eradicating Extreme Poverty and Hunger: Strategy for Escape from Poverty Traps*, [w:] *NGOs and the Millennium Development Goals. Citizen Action to Reduce Poverty*, eds. J. Brinkerhoff, S. Smith, H. Teegen, Palgrave Macmillan, New York.
- Ranking „Partnerski Samorząd 2010”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 03.96.872 z późn. zm.).
- Ustawa z 1 maja 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 04.99.1001 z późn. zm.).
- Wygnański J. [2008], *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Wyrwa J. [2004], *Społeczeństwo obywatelskie a kapitał społeczny*, [w:] *Partnerstwo w regionie*, red. J. Karwowski, PTE, Szczecin.

COOPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS – LIDZBARK COUNTY CASE STUDY

Summary: In partnership with NGOs, the local government should implement most tasks itself. Because of the nature of its everyday activities, an NGO can be a valuable partner not only at performing its tasks but also at defining projects, creating local strategies and debating the conditions of the local community. In order for public entities to cooperate with NGOs, they must provide them with a position which is strong enough, so that both parties can become equal partners. According to the studies cited in this article, there is still a large discrepancy between the support which NGOs expect from the local government and what they actually receive.

Keywords: county, non-governmental organizations, cooperation.