

Współpraca samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi na przykładzie województwa zachodniopomorskiego

Barbara Kryk

Uniwersytet Szczeciński, Polska

Streszczenie

W nowym paradygmacie rozwoju i zarządzania terytorialnego istotną rolę przypisuje się współpracy z organizacjami pozarządowymi, upatrując w nich czynnika rozwoju lokalnego. Warto więc wiedzieć co sądzą władze lokalne na ten temat, dlatego celem artykułu jest ocena współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w kontekście współczesnego paradygmatu rozwoju i zarządzania terytorialnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. W opracowaniu wykorzystano metody analizy literatury, badań ankietowych oraz dedukcji. Badania umożliwiły syntetyczną ocenę istniejącej sytuacji w badanym zakresie.

Słowa kluczowe: paradygmat rozwoju, samorząd lokalny, organizacje pozarządowe, współpraca

JEL: R59

Wstęp

W ciągu ostatnich 17 lat całkowicie zmieniły się uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego. Zreinterpretowano sposoby prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, wprowadzając nowy paradygmat terytorialnej polityki rozwoju.¹ Nowe podejście terytorialne ma na celu w większym stopniu uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju oraz optymalne wykorzystanie specyficznych i endogenicznych zasobów, wewnętrznych powiązań gospodarczych i więzi w lokalnych społecznościach w dynamizacji procesów rozwoju (Camagni 2011, s. 62–64).² Terytorialne ukięrowanie rozwoju spowodowało również odejście od tradycyjnego modelu zarządzania polityką w państwie, który opierał się na wiodącej roli rządu (ang. *government*) w kierunku harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi (ang. *governance*) przez struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny, jak też organizacje obywatelskie i gospodarcze. Jego istota polega m.in. na zaangażowaniu w procesy kreowania polityki rozwoju, podejmowania decyzji o sposobach jej realizacji, jak i w procesy związane z bezpośrednią implementacją jej założeń — oprócz władz lokalnych³ i podległych im podmiotów publicznych, również innych lokalnych aktorów: mieszkańców oraz reprezentantów sektora prywatnego i pozarządowego (Wojciechowski i inni 2014, s. 11–24, 24–25).

Skoro współpraca samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi jest tak istotna dla rozwoju i zarządzania lokalnego, to warto sprawdzić co sądzą na ten temat władze lokalne. Stąd celem artykułu jest ocena współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) z organizacjami

1. W tym paradygmacie wyodrębniono 3 główne wymiary terytorium: geograficzny, relacyjny i instytucjonalny. Te dwie ostatnie formy przestrzeni tworzą „zawartość” terytorium, jego specyficzność i tożsamość. Są fundamentem dla tworzenia i funkcjonowania terytorium (Pietrzyk 2004, 13).

2. Zob. też: Opinia Europejskiego Komitetu Regionów — Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość? OJ C 51, 10.2.2016, p. 8–13.

3. Władza lokalna jest tu rozumiana jako ustawowe organy samorządu terytorialnego na poziomie gminy/powiatu.

pozarządowymi w kontekście współczesnego paradygmatu rozwoju i zarządzania terytorialnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Jego realizacji posłużyło bardzo syntetyczne przedstawienie istoty współpracy JST z organizacjami pozarządowymi oraz część wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez Katedrę Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych WNEiZ Uniwersytetu Szczecińskiego nt. „Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego w kontekście nowego paradygmatu rozwoju”.

1. Istota współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi⁴

Na poziomie lokalnym, zmiana filozofii i sposobów kształtowania polityki oznacza transformację tradycyjnej funkcji samorządu z rządu na przewodzenie i sterowanie (por. np. Bovaird i Löffler 2003, s. 315; John 2001, s. 45), a także demokratyczny i elastyczny proces podejmowania decyzji, zachodzący w ramach formalnych i nieformalnych powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi.⁵ Urzeczywistnienie koncepcji *governance* w zakresie współpracy wymaga zmiany jej charakteru i oparcia na płynnych, mniej sformalizowanych interakcjach. Praktycznym wymiarem tego podejścia jest zmniejszanie w procesach decyzyjnych roli struktur politycznych na korzyść sieci. „Wymaga to określonej postawy władz samorządowych, otwarcia na współpracę, umiejętności poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, wzajemnego zaufania oraz przywództwa” (Wojciechowski i inni 2014, s. 13). Odpowiednie wykorzystanie wszystkich elementów powinno doprowadzić do rozwoju lokalnego.

Biorąc powyższe pod uwagę można powiedzieć, że w nowym paradygmacie terytorialnej polityki rozwoju — zbieżnym z koncepcją rozwoju lokalnego — oraz w koncepcji zarządzania terytorialnego szczególną rolę w procesie rozwoju przypisuje się szeroko rozumianej współpracy samorządów z lokalnymi aktorami, w tym organizacjami pozarządowymi (rys. 1). Ten ostatni rodzaj współpracy jest przedmiotem badań w niniejszym artykule.



Rys. 1. Najważniejsze elementy współczesnego paradygmatu rozwoju (tj. zintegrowanego podejścia do kształtowania rozwoju)

Istnieją różne definicje współpracy, którą odróżnia się nawet od współdziałania, kooperacji i koordynacji. Według Furmankiewicza (2002, s. 7) jest to wymiana/przepływ informacji. W literaturze anglojęzycznej dla jej określenia stosuje się słowo „collaboration” oznaczające dzielenie zasobów, władzy i korzyści, w warunkach integracji współpracujących organizacji, wspólnego planowania i realizowania niektórych zadań. Bogacz-Wojtanowska (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 17–21) rozumie ją jako działalność wykonywaną z innymi, podejmowaną celowo i dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów i osiągania korzyści. Inaczej mówiąc współpraca polega na nawiązywaniu wzajemnych relacji między aktorami skupionymi wokół wspólnego celu, którzy wymieniają się różnymi zasobami, a nie tylko informacjami. Warunkiem koniecznym do zaistnienia współpracy jest odpowiedni kapitał społeczny, bez którego współpraca będzie trudna, a nawet niemożliwa.

4. Ze względu na ograniczoną wydawniczą opracowania podano tylko niezbędne informacje na ten temat.

5. Local *governance* można scharakteryzować za pomocą takich elementów jak: instytucje, mechanizmy, systemy i procesy, zdolności, potencjał, przywództwo, decentralizacja, relacje, zależności, sieci powiązań (*People Matter...* 2009, 20). Elementy te służą społeczności lokalnej i jej zrzeczeniom do artykułowania własnych potrzeb i interesów oraz wypracowania rozwiązań kwestii spornych.

Albowiem tylko w społecznościach cechujących się lojalnością, zaufaniem i umiejętnością postrzegania wypracowanych zasad, skłonność do podejmowania współpracy jest wysoka, a sama współpraca łatwiejsza i generująca niższe koszty transakcyjne niż w sytuacji braku lub słabo rozwiniętego kapitału społecznego (Barnaszewski 2010, s. 53–54).

W kontekście współczesnego paradygmatu rozwoju oraz z punktu widzenia interesów władz samorządowych i społeczności lokalnych, współpraca jest rozwiązaniem niezbędnym, zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi, działającymi nie dla zysku, a na rzecz zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób, grup czy społeczności lokalnych oraz tworzącymi i wzmacniającymi w społeczeństwie poczucie wspólnoty.⁶ Rola organizacji pozarządowych ciągle wzrasta, stanowiąc ważny czynnik rozwoju, przejaw demokracji i dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Udział w organizacjach daje członkom społeczności szansę realizowania rzeczywistych zmian i współdecydowania o sprawach regionu. Ponadto funkcjonowanie tych organizacji może oddziaływać pozytywnie na zakres, dostępność i jakość usług zaspokajających istotne potrzeby społeczne.

Obecnie w Polsce, przepisami prawnymi i organizacyjnymi, dość dobrze określono specyfikę, zasady, formy, sposoby i zakres współpracy między samorządami terytorialnymi a organizacjami pozarządowymi (zwłaszcza na poziomie lokalnym). Pomimo tego poziom i zakres tej współpracy wciąż jest niedostateczny, a wola współpracy z obu stron również „pozostawia wiele do życzenia”. Z tego powodu warto sprawdzić jak tę współpracę oceniają JST w województwie zachodniopomorskim.

2. Metodyka badań i próba badawcza

Badania przeprowadzono za pomocą kwestionariusza ankietowego nt. czynników sukcesu w rozwoju lokalnym, który skierowano do wszystkich 114 gmin województwa zachodniopomorskiego, powiatów (18) i miast na prawach powiatu (3). Termin badań to okres 10 stycznia – 10 marca 2017 r. Kwestionariusz zawierał 20 pytań, w tym 18 zamkniętych z kafeterią odpowiedzi do wyboru, 2 pytania otwarte (dotyczyły one najmocniejszych i najsłabszych stron JST) oraz metryczkę. W artykule wykorzystano odpowiedzi tylko na wybrane pytania korespondujące z tematyką artykułu. Ankiety z odpowiedziami odesłało 69 jednostek samorządu terytorialnego (JST), co stanowiło 51% ogółu badanych w województwie. Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego było 27 gmin miejsko-wiejskich (39,1% badanych), 21 — wiejskich (30,5%), 9 — miejskich (13%), 9 powiatów (13%) i 3 miasta na prawach powiatu (4,4%). Przeanalizowano otrzymane odpowiedzi wykorzystując wskaźniki procentowe i metodę dedukcji.

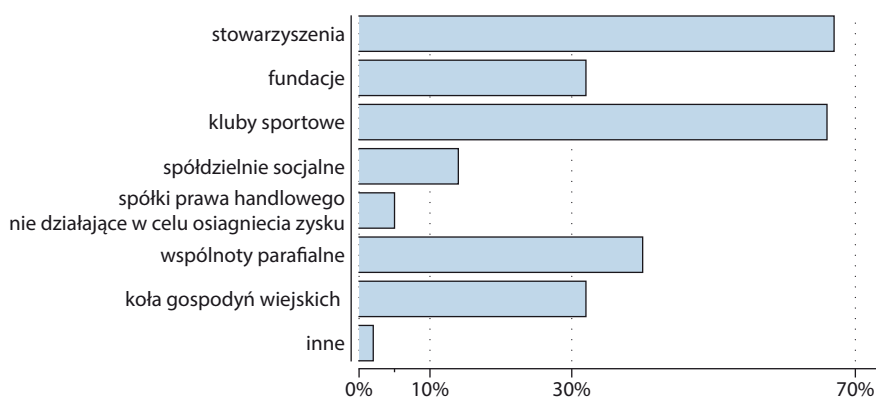
3. Wyniki badań

Jednym z przejawów współpracy JST z organizacjami pozarządowymi jest funkcjonowanie w nich Rady Działalności Pożytku Publicznego. Tymczasem taka rada działa tylko w 1/4 badanych jednostek, pozostałe 3/4 takiego organu nie posiada. Z 17 udzielonych twierdzących odpowiedzi 12 respondentów oceniło działalność Rady, w tym połowa pozytywnie, 1/4 negatywnie, a pozostali stwierdzili, że zbyt krótko działa, aby można było podjąć się jej oceny. Nie dostrzeganie potrzeby powoływania takiego organu w większości badanych podmiotów świadczy o niedocenianiu tego instrumentu w rozwoju regionu i zarządzaniu nim.

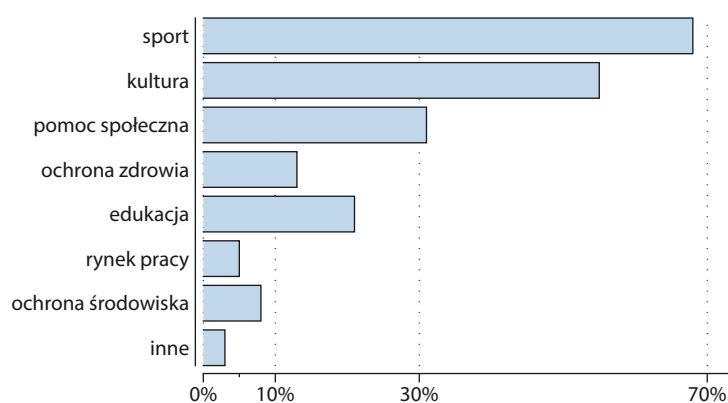
Kolejnym przejawem otwartości JST na współpracę są typy organizacji pozarządowych działających na ich terenie. Ich różnorodność świadczy m.in. o sprzyjających warunkach do ich funkcjonowania i ilości spraw publicznych wymagających zaangażowania społecznego, a pośrednio o dostrzeganiu roli współpracy JST z nimi. W każdej badanej gminie istniały takie organizacje, ich typy przedstawiono na rysunku 2. Na terenie badanych gmin najwięcej było stowarzyszeń (97,1% ogółu wskazań) i klubów sportowych (95,7%), zaś najmniej spółek prawa handlowego nie działających w celu osiągnięcia zysku (7,2%) oraz innych typów organizacji pozarządowych (2,9%).⁷ Relatywnie wysoki był odsetek wskazań funkcjonowania wspólnot parafialnych (58%), co wskazuje na istotną

6. Obowiązującą w Polsce definicję organizacji pozarządowej zawiera Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zob. DzU z 2003 r. nr 96 poz. 873 ze zm.

7. Niestety żaden z respondentów nie podał jakie to były inne typy organizacji pozarządowych.



Rys. 2. Typy działających organizacji pozarządowych (odsetek wskazań)



Rys. 3. Najczęstsze obszary współpracy JST z organizacjami pozarządowymi (odsetek wskazań)

rolę kościoła w aktywizacji społeczności lokalnych. Nieco mniej działało kół gospodyń wiejskich oraz fundacje (po 46,4%). Około respondentów wskazało na funkcjonowanie spółdzielni socjalnych, które powstały stosunkowo niedawno, a wystąpiły w co piątej gminie. Sugeruje to ich dość prężny rozwój w porównaniu do innych — od dawna znanych — typów organizacji pozarządowych. Istotne jest, że w każdej badanej gminie występowały średnio 4 typy takich organizacji, prowadzących szeroko rozumianą działalność społeczną, kulturalną, sportową, ograniczającą wykluczenie społeczne i potencjalnie, pozytywnie oddziałującą również na rozwój społeczno-ekonomiczny. W odniesieniu do tego ostatniego stwierdzenia zaznaczyć należy, że 58% ogółu badanych (40) zauważało nie tylko potencjalny, ale i realny wpływ organizacji pozarządowych na rozwój społeczno-ekonomiczny. Pozostałe 42% badanych (29) miało przeciwne zdanie, co oznacza nie docenianie roli tych organizacji, a pośrednio nie postrzeganie współpracy z nimi jako czynnika rozwoju lokalnego.

Badane JST współpracowały z organizacjami pozarządowymi w różnych obszarach tematycznych, co zobrazowano na rysunku 3. Najczęściej JST współpracowały z organizacjami pozarządowymi w obszarze sportu (98,6% ogółu wskazań) i kultury (ponad 3/4 wskazań). Dość często współpraca rozwijała się również w obszarze pomocy społecznej (44,9% wskazań) i edukacji (30,4%). Relatywnie rzadziej dochodziło do współpracy w obszarze ochrony zdrowia (tylko 18,8%), co wydaje się alarmujące za względu na istotne znaczenie opieki zdrowotnej dla prawidłowego funkcjonowania lokalnej społeczności. Niski był również odsetek wskazań współpracy w ramach ochrony środowiska (11,6%), która jest szczególnie ważna dla zrównoważonego rozwoju. Najrzadsza była współpraca w zakresie rynku pracy (7,2%) oraz innych obszarów tematycznych (4,3%), tych ostatnich nie sprecyzowano. Można więc powiedzieć, że współpraca najczęściej dotyczyła tradycyjnych obszarów społecznych. Mogło to rzutować na — wcześniej opisane — postrzeganie organizacji pozarządowych jako nieznaczących dla rozwoju lokalnego. Stąd też wskazane byłoby rozwijanie współpracy w pozostałych obszarach (bardzo newralgicznych), a to wymaga m.in. otwartości na zmiany i działań uświadamiająco-edukacyjnych zarówno urzędników JST, jak i społeczności lokalnych w zakresie współzależności rozwojowych i zarządczych na danym terenie.

Rozwój współpracy jest również uwarunkowany potencjałem organizacji pozarządowych (ekonomicznym, organizacyjnym, merytorycznym) do wykonywania zadań publicznych w JST. Im wyżej JST oceniają potencjał tych organizacji, tym bardziej są skłonne do współpracy z nimi. W tabeli 1 przedstawiono oceny potencjału organizacji wystawione przez JST.

Tab. 1. Ocena potencjału organizacji pozarządowych (ekonomicznego, organizacyjnego, merytorycznego) do wykonywania zadań publicznych w JST

Ocena	<i>n</i>	%
Bardzo wysoko	5	7,2
Wysoko	38	55,1
Nisko	13	18,8
Bardzo nisko	5	7,2
Nie mam zdania	8	11,6

Większość JST oceniła dość wysoko potencjał organizacji pozarządowych do wykonywania zadań publicznych (łącznie oceny bardzo wysokie i wysokie stanowiły 62,3% wskazań). Oceny niskie i bardzo niskie wystawiło łącznie 26% podmiotów, zaś około 12% nie miało zdania na temat potencjału organizacji społecznych. Można zatem powiedzieć, że generalnie organizacje pozarządowe dysponują dość dobrym potencjałem do współpracy z JST, zatem warto go wykorzystać dla rozwoju lokalnego.

Współpraca JST z organizacjami pozarządowymi może przyjmować różne formy. W badanych jednostkach 58 respondentów (84% ogółu) odpowiedziało, że współpraca ta miała charakter finansowy, a tylko 11 respondentów (16%) wskazało formę pozafinansową. Taka proporcja odpowiedzi nie jest zaskakująca, gdyż w warunkach obowiązujących zasad finansowania działalności większość organizacji pozarządowych w dość znacznym stopniu opiera się na środkach pieniężnych pozyskiwanych z budżetów lokalnych. Jednakże z punktu widzenia charakteru, jaki powinna przyjmować współpraca JST z takimi organizacjami w kontekście nowego paradygmatu rozwoju i zarządzania terytorialnego, konieczne jest rozwijanie współpracy pozafinansowej, czyli większe angażowanie podmiotów społecznych w procesy decyzyjne związane z rozwiązywaniem problemów lokalnych i poszukiwaniem innych źródeł finansowania działalności.

Podsumowaniem postrzegania przez JST kształtowania się ich współpracy z organizacjami pozarządowymi są oceny wystawione przez samorzady (tab. 2). Najwięcej, bo 58% ogółu badanych oceniło współpracę z organizacjami pozarządowymi jako dobrą, a 23,2% jako bardzo dobrą (łącznie 81,2% wskazań). Tylko 17,4% badanych wystawiło jej ocenę przeciętną, zaś 1,4% nie potrafiło tego określić. Żaden z respondentów nie określił współpracy z organizacjami pozarządowymi jako złą, czy bardzo złą. Duża nadwyżka ocen pozytywnych nad przeciętnymi jest zjawiskiem pozytywnym i świetnym argumentem przemawiającym za większym niż dotychczas angażowaniem tych organizacji w lokalne procesy rozwojowe i zarządcze.

Tab. 2. Ocena kształtowania się współpracy z organizacjami pozarządowymi

Ocena	<i>n</i>	%
Bardzo dobrze	16	23,2
Dobrze	40	58,0
Przeciętnie	12	17,4
Źle	0	0,0
Bardzo źle	0	0,0
Trudno powiedzieć	1	1,4

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza współpracy gmin województwa zachodniopomorskiego z organizacjami pozarządowymi w kontekście współczesnego paradygmatu rozwoju i zarządzania terytorialnego jest podstawą do syntetycznej oceny istniejącej sytuacji w tym zakresie. Do jej wykonania wykorzystano

następującą skalę ocen: niezadawalająca, średnio zadowolająca, dość zadowolająca, zadowolająca. W tabeli 3 przedstawiono wyniki tej oceny. Reasumując, badana współpraca jest średnio zadowolająca, ale istnieją dobre podstawy do jej rozwinięcia. Świadczy o tym dość wysoka ocena potencjału organizacji pozarządowych oraz pozytywna ogólna jej ocena. W takiej sytuacji należy ustalić działania, które zintensyfikują współpracę po obu stronach, czyniąc z niej realny/istotny element lokalnego rozwoju i zarządzania.

Tab. 3. Syntetyczna ocena współpracy

Kryterium	Ocena
Działanie Rady Pożytku Publicznego	niezadawalająca
Różnorodność działających typów organizacji pozarządowych	dość zadowolająca
Realny wpływ organizacji pozarządowych na rozwój społeczno-ekonomiczny	średnio zadowolająca
Obszary współpracy	średnio zadowolająca
Postrzeganie potencjału organizacji pozarządowych	dość zadowolająca
Formy współpracy	średnio zadowolająca

Literatura

- BARNASZEWSKI B. (2010): *Endogenne i egzogenne czynniki determinujące kształtowanie kapitału społecznego*. [w:] M. Klimowicz i W. Bokajło (red.): *Kapitał społeczny. Interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Warszawa, CeDeWu.
- BOGACZ-WOJTANOWSKA E. (2013): *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- BOVAIRD A.G., LÖFFLER E. (2003): *Understanding Public Management and Governance*. [w:] A.G. Bovaird i E. Löfller (red.): *Public Management and Governance*, London – New York, Routledge.
- CAMAGNI R. (2011): *Local Knowledge, National Vision: Challenge and Prospect for the EU Regional Policy*. [w:] *Territorial Dimension of Development Policies. Post-Seminar Publication, 18–19 July 2011, Ostróda, Poland*, Warsaw, Ministry of Regional Development, Department of Structural Policy Coordination.
- FURMANKIEWICZ M. (2002): *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*. „Studia Regionalne i Lokalne”, t. 1, nr 8, s. 5–24.
- HELPA-LISZKOWSKA K. (2013): *Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju lokalnego*. „Studia Oeconomica Posnaniensia”, t. 1, nr 6, s. 5–18.
- JOHN P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. Sage politics texts, London – Thousand Oaks, Calif., SAGE.
- People Matter. Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*. (2009), New York, United Nations.
- PIETRZYK I. (2004): *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*. [w:] A. Jewtuchowicz (red.): *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- WOJCIECHOWSKI E., PODGÓRNIAK-KRZYKACZ A., KALISIAK-MĘDELSKA M., CHĄDZYŃSKI J. (2014): *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.