

mgr Przemysław Kobus
prof. nadzw. dr hab. Janusz Zrobek

Katedra Marketingu
Uniwersytet Łódzki

Partnerstwo organizacji pozarządowych i samorządów słabo rozwiniętych gmin z niespójnych gospodarczo podregionów

WSTĘP

Problemy rozwojowe jednostek terytorialnych stanowią podstawowy dylemat władz samorządowych. Jednym z jego aspektów jest kwestia niespójności gospodarczej jednostek terytorialnych, rzutująca tak na możliwości rozwojowe, jak i osiągnięcie zadowalającego poziomu warunków życia przez mieszkańców poszczególnych rejonów. Problem ten narasta zwłaszcza w sytuacji terenów słabo rozwiniętych, gdzie niespójność ujawnia się ze znacznym nasileniem i odczuwalnie rzutuje na dalsze możliwości rozwojowe. Natrafia się jednocześnie na szereg barier, których przezwyciężenie, w warunkach ograniczonego potencjału tych obszarów, jest bardzo utrudnione. Wskazana jest więc współpraca wszystkich podmiotów funkcjonujących na tych terenach, szczególnie pomiędzy lokalnym samorządem a organizacjami pozarządowymi, dysponującymi znaczącymi możliwościami oddziaływania na miejscową społeczność i gospodarkę.

Celem pracy jest próba ukazania i oceny współpracy w rozwiązywaniu problemów rzutujących na spójność gospodarczą pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami na terenach słabo rozwiniętych.

Zakres przedmiotowy analizy skoncentrowano na realizacji współpracy w sferze zadań publicznych (wskazanej w ustawie o prowadzeniu działalności pożytku publicznego i wolontariacie), uwzględnianych w ramach wspólnie przygotowanych przez samorządy wraz z organizacjami pozarządowymi programów. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na kwestie związane z rozwojem gospodarczym służącym niwelacji istniejących dysproporcji rozwojowych w kontekście zwiększania wewnątrzterytorialnej spójności gospodarczej.

Badania zrealizowano w oparciu o programy współpracy jednostek samorządowych i organizacji publicznych przygotowane dla poszczególnych, dobranych celowo z obszarów słabo rozwiniętych, w oparciu o przyjęte kryteria, jednostek administracyjnych.

PROBLEMATYKA TERENÓW SŁABO ROZWINIĘTYCH W KONTEKŚCIE
KONIECZNOŚCI WEWNĄTRZTERYTORYALNEJ SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ

Źródeł dążenia do spójności rozwojowej upatrywać można w dwóch, nie wykluczających się wzajemnie, głównych nurtach. Obydwa skupiają się na dążeniach do stworzenia równych szans dla poszczególnych społeczeństw i ich jednostek w dążeniu do lepszej jakości życia. Przy czym konieczność ta wynika: w pierwszym przypadku – z uznania, że każdy jest równą w prawach i obowiązkach jednostką społeczną i wobec tego wszyscy powinni mieć równe warunki do realizacji własnych celów; w drugim zaś przypadku – że nadmierne różnice, a więc duże niespójności między poszczególnymi grupami grożą rozwojowi całości społeczeństwa, a więc winny być niwelowane. Podejście to reprezentuje np. Unia Europejska, według której celem spójności gospodarczej i społecznej, jako wyrazu solidarności między państwami członkowskimi UE i ich regionami, jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w całej UE [*Spójność gospodarcza i społeczna*, ([http](#))]. Samą zaś spójność gospodarczą i społeczną określa, jako dążenie do redukcji różnic pomiędzy regionami, kategoriami terytorialnymi (np. miejski/rolniczy) lub grupami społecznymi z punktu widzenia poziomu ich rozwoju gospodarczego, integracji społecznej, różnic w dochodach, jakości życia oraz zróżnicowanych możliwości dostępu do zasobów społeczno-ekonomicznych, w tym zatrudnienia. Spójność społeczna narzuca pewien poziom integracji i solidarności społecznej, która zbliża społeczeństwa i mniejsze społeczności [*Spójność gospodarcza i społeczna (Economic...*, ([http](#))].

Nadmierne zróżnicowania prowadzą do negatywnych konsekwencji. Jest to szczególnie istotne w kontekście lokalnym. Znaczne różnice w poziomie życia wewnątrz danej społeczności, bądź pomiędzy sąsiadującymi społecznościami, są tu tak bliskie terytorialnie, że ich destrukcyjne oddziaływanie na wnętrze człowieka (samoocenę, zadowolenie z życia, wiarę we własne możliwości itp.) jest szczególnie silne – bo odczuwalne niemal cały czas, widoczne praktycznie w każdej chwili życia. Jest to problem nie tylko „niższych” grup społecznych i ich jednostek, lecz także i tych „wyższych”, w których uderzać mogą, w różny sposób, rodzące się w wyniku rażących dysproporcji, negatywne stosunki społeczne (akty przemocy, wzajemna niechęć, izolowanie się, brak solidarności, trawienie korzyści ze współpracy). Poza tym, „prowadzenie polityki spójności jest po prostu opłacalne. Nie opłaca się posiadanie grup wykluczonych społecznie, które nie uczestniczą w produkcji dóbr, nie pracują. Nie opłaca się posiadanie regionów, które de facto nie uczestniczą w życiu gospodarczym” [*Co znaczy „spójność”...*, ([http](#))]¹.

Polityka spójności jest rozumiana jako polityka rozwojowa łącząca wymiary: społeczny, gospodarczy i terytorialny [*Stanowisko Rządu...*, 2009, s. 31]. Ograni-

¹ Wypowiedź minister rozwoju regionalnego Grażyny Gęsickiej na spotkaniu z młodzieżą z całej Europy w Nowym Sączu w dniu 5 września 2007 r.

czanie nierówności wymaga więc interwencji równoległe w tych trzech, powiązanych ze sobą ściśle, obszarach. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi. Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszaniu zróżnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami. Z kolei wzrost spójności terytorialnej (przestrzennej) polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi [Lechwar, 2008, s. 313]. Szczególną rolę w powstawaniu, ale i też w niwelowaniu nierówności, przypisać należy sferze gospodarczej. Od niej to bowiem, w dużej mierze, zależy możliwość realizacji celów w pozostałych obszarach rozwoju. Rozwój gospodarczy stanowi siłę napędową rozwoju społecznego, ekologicznego i przestrzennego [Kogut-Jaworska, 2008, s. 10]. Choć pełni on służebną rolę wobec pozostałych sfer (gdyż nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do zaspokojenia potrzeb społeczności), jako kreator środków finansowych jest niezbędny do całościowego rozwoju lokalnego – czy to poprzez umożliwienie zaspokajania potrzeb indywidualnych czy też zbiorowych. Lokalny rozwój gospodarczy wpływa bowiem na przyrost miejsc pracy, wzrost posiadanego przez osoby i organizacje majątku, czy też realny wzrost dochodów budżetu samorządu. Dzięki temu możliwa jest pełniejsza realizacja potrzeb i pragnień życiowych poszczególnych członków społeczności. Są one bowiem realizowane dzięki zgromadzonym przez społeczność zasobom finansowym.

Zależność między sferą ekonomiczną i społeczną jest niezwykle silna. Z jednej strony stan gospodarki jest podstawową determinantą poziomu życia [Berbeka, 2006, s. 37]. Z drugiej zaś strony poziom życia wpływa bezpośrednio i pośrednio na gospodarkę. Zależność ta jest niezwykle istotna dla obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo. Skoro istnieją dwustronne zależności między obszarami ekonomii i społecznym, słabo rozwinięte gospodarczo obszary stają przed niezwykle trudnym problemem wydostania się z „błędnego koła” napędzającego opóźnienia rozwojowe, w którym problemy gospodarcze potęgują problemy społeczne, co pogarsza sytuację gospodarczą, a to ponownie przekłada się na społeczność itd. Trwałość dystansu rozwojowego jest więc problemem głównie z punktu widzenia obszarów aktywizowanych (mniej rozwiniętych), ale może też obniżać dynamikę całej gospodarki [Meredyk, 2007, s. 9]. Stąd pobudzanie rozwoju peryferii gospodarczych wydaje się być szczególnie ważne dla osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej. Chodzi tu zarówno o wspieranie rozwoju gospodarczego, jak i o taką alokację wyników tego rozwoju, która maksymalizowałaby pozytywne społeczne skutki. Zróżnicowanie rozwoju gospodarczego na poziomie gminnym (i w konsekwencji brak spójności gospodarczej) nie musi bowiem oznaczać braku spójności społecznej, pod warunkiem, że mechanizm reparycji środków zapewnia równe szanse odtwarzania i rozwoju kapitału społecznego, intelektualnego, etc. [Markowski, 2009, s. 74].

Obszary słabo rozwinięte, w obliczu swojej słabości endogenicznej, mają mniejsze szanse na wykorzystanie pozytywnych wpływów otoczenia i oparcia się negatywnym egzogenicznym tendencjom. W tej sytuacji zarządzanie rozwojem lokalnej gospodarki jest trudniejsze, niż w przypadku terenów charakteryzujących się wysokim stopniem rozwoju. Władze muszą bowiem znaleźć sposób na nadrobienie dużych i rosnących najczęściej w czasie zaległości w stosunku do centrów wzrostu. W przypadku regionów peryferyjnych jeden z głównych czynników, które warunkują wzrost gospodarczy, to kapitał ludzki. Jego znaczenie wynika nie tylko ze względu braku innych czynników rozwojowych, ale również ze specyfiki społeczeństwa informacyjnego, gdzie wykształcenie, umiejętności i kreatywność odgrywają coraz większą rolę w procesach gospodarczych [Meredyk, 2007, s. 24]. Działania lokalnego sektora publicznego, nakierowane na wzmocnienie gospodarki, winny więc przede wszystkim koncentrować się na obszarach sfery społecznej, które najsilniej oddziałują na gospodarkę. Każdy człowiek posiada bowiem potencjał zwany kapitałem ludzkim, który składa się z wiedzy, wykształcenia, umiejętności, zdolności, stanu zdrowia, energii, motywacji do pracy, potrzeb, uznawanych wartości itp. Ten kapitał zostaje wykorzystany przez poszczególne osoby w pracy, poprzez wykonywanie której z jednej strony dążą one do zaspokojenia potrzeb materialnych swoich i rodziny, a z drugiej wyrażają w niej siebie – swoją naturę, w postaci potrzeb niematerialnych i wartości [Jarecki, 2003, s. 29]. Zakres i jakość podejmowanych inicjatyw publicznych uzależniony jest jednak od wpływów budżetowych, a te – w znacznym stopniu – od zasobności lokalnej gospodarki (bogaci mieszkańcy i silne firmy – to duże wpływy do budżetu i na odwrót). Gospodarka słabo rozwinięta wymusza na samorządach jeszcze większy nacisk na skuteczność i efektywność w alokacji środków budżetowych. Zarządzanie publiczne staje się więc czynnikiem mającym znaczny wpływ na rozwój i zmniejszanie niespójności społeczno-gospodarczych.

ROLA PARTNERSTWA WE WZMACNIANIU ROZWOJU TERENÓW SŁABO ROZWINIĘTYCH

W ramach zarządzania publicznego, coraz większe znaczenie nabiera marketingowa orientacja samorządów, w myśl której władze traktują swoich mieszkańców i ich organizacje, a także podmioty zewnętrzne mogące mieć wpływ na rozwój jednostki, jak klientów, z którymi toczy się proces wymiany wartości. Zastosowanie marketingu na szczeblu zarządzania społecznościami lokalnymi wynika dzisiaj z faktu, iż każda organizacja nastawiona lub nienastawiona na zysk, musi szukać nowych sposobów podnoszenia efektywności swoich działań. Najprostszym sposobem podnoszenia efektywności działań jest redukcja dysonansu, jaki istnieje pomiędzy oczekiwaniami i potrzebami danej społeczności a sposobem

zaspokojenia tych potrzeb i oczekiwań przez proponowaną im ofertę [Domański, 1997, s. 20]. Wysiłek marketingowy społeczności nie jest jednak efektem wyłącznie działań władz samorządowych, lecz w znacznej mierze osób i podmiotów lokalnych, a także podmiotów zewnętrznych, zainteresowanych działaniami związanymi z daną społecznością. Klienci „kupują miejsce” kreowane przez działania najróżniejszych podmiotów (władz publicznych, przedsiębiorców, organizacji społecznych, pojedynczych osób). A skoro tak, to realizacja zamierzeń sfery samorządowej będzie skuteczniejsza i efektywniejsza, gdy uda się te różne podmioty włączyć w aktywną realizację strategii całej społeczności, niż gdyby działać niezależnie dążąc do tego samego celu (traci się efekt synergii) bądź realizować cele sprzeczne. Inicjatywa współpracy pomiędzy jednostkami (publicznymi, prywatnymi, pozarządowymi) oraz społeczeństwem powinna być oparta na założeniu, że realizacja celów publicznych opierać się będzie na poszukiwaniu wspólnych, spójnych oraz nowatorskich rozwiązań. Samodzielne próby rozwiązywania problemów przez poszczególne sektory najczęściej okazują się nieskuteczne lub wymagają dużo większych nakładów finansowych [Blicharz, Gąsior, 2010, s. 238]. Dotyczy to w szczególności terenów słabo rozwiniętych gospodarczo, które nie mogą w wystarczającym stopniu finansować ani sfery społecznej, ani kreować korzystnych warunków gospodarczych. Stąd partnerstwo i wspólne dążenie w tym samym kierunku może być sposobem na lepsze wykorzystanie posiadanych oraz pozyskanie nowych zasobów rozwojowych.

Współpraca wydaje się być atrakcyjna nie tylko poprzez fakt samego skupiania wysiłku całej społeczności na wspólnych przedsięwzięciach, ale również dzięki komplementarności poszczególnych podmiotów. Władza publiczna tworzy odpowiednie podstawy polityczne i prawne niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Sektor prywatny generuje miejsca pracy i źródła dochodów. Społeczeństwo podejmuje aktywne działania w sferze ekonomicznej, społecznej i politycznej. Ze względu na to, że każdy z podmiotów ma swoje silne i słabe strony, najistotniejsze staje się stworzenie warunków dla ich konstruktywnej współpracy. Na zarządzanie publiczne składa się więc suma działań indywidualnych osób oraz instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują ze sobą w celu osiągnięcia zamierzonych efektów [Banachowicz, 2007, s. 615]. Dla społeczności lokalnej współpraca jest rozwiązaniem godzącym dwie niedogodności polegające na tym, że realizacja ogółu zadań publicznych na wysokim poziomie tylko i wyłącznie przez jednostkę publiczną wydaje się być niemożliwa, natomiast prywatyzacja powoduje utratę przez nią kontroli nad realizacją zadań [Blicharz, Gąsior, 2010, s. 237]. Partnerstwo umożliwi racjonalizację marketingowej wymiany wartości pomiędzy różnymi podmiotami. Sektor publiczny potrzebuje zasoby, którymi dysponuje sektor prywatny, a sektor prywatny ma potrzeby, które jedynie sektor publiczny może zaspokoić. Sektorowi publicznemu potrzebne są zasoby, którymi obficie dysponują jedynie organizacje niekomercyjne, a one nie są w stanie dobrze wykonać swoich zadań bez pomocy sekto-

ra publicznego [Kotler, Lee, 2008, s. 220–221]. Umożliwienie, w ramach współpracy, przepływów między tymi sektorami, ma pozytywny wpływ na rozwój lokalny. Rolą władz samorządowych jest kreowanie współpracy stymulującej wymianę wartości, w sposób zgodny z celami społeczności.

Współpraca władz z otoczeniem obejmuje, obok sektora komercyjnego, sferę organizacji nie nastawionych na zysk. Jest to szczególnie atrakcyjny partner, z uwagi na jego cechy. Związki partnerskie sektora publicznego z organizacjami niekomercyjnymi są bardziej typowe i niekiedy bardziej korzystne dla obydwu stron. Może tak być ze względu na to, że związki takie często są mniej kontrowersyjne niż partnerstwo między firmą w sektorze prywatnym a agencją publiczną. Może tak być ze względu na to, że jednostki samorządowe oraz organizacje niekomercyjne często mają wspólną misję. Przyczyną może też być to, że menedżerowie w sektorze publicznym lepiej znają partnerów niekomercyjnych i czują się swobodniej, zwracając się do nich [Kotler, Lee, 2008, s. 235–236]. Współpraca taka jest ponadto niejako wymogiem dla sfery samorządowej, wynikającym z konstytucyjnej zasady pomocniczości. Zgodnie z nią organizacje społeczne mają pierwszeństwo w wykonywaniu tych zadań społecznych, które są w stanie wypełnić, natomiast samorządy i administracja rządowa i terytorialna powinna je w tym wspierać [Iwankiewicz-Rak, 2010, s. 247]. Zaspokajanie potrzeb powinno bowiem odbywać się na możliwie najniższym poziomie, najbliższym podmiotów zainteresowanych, gdyż sprzyja to prawidłowej identyfikacji wymagań i spełnianiu oczekiwań. Dopiero, gdy osoby i ich organizacje nie dają sobie rady w zaspokajaniu pewnych potrzeb, pomocą winny służyć instytucje odpowiedzialne za większe grupy (kolejno: gminy, powiaty, województwa, kraj). Podmioty sfery społecznej stoją w tej hierarchii tuż za jednostkami – członkami społeczności, ale przed samorządami.

Celem partnerstwa samorządów i organizacji pozarządowych winno być osiągnięcie wyższej wartości dla klientów – mieszkańców, podmiotów lokalnych i zewnętrznych. Poprzez cele partnerstwa powinien zostać określony obszar działania i problemy lokalne, którymi partnerstwo będzie się zajmowało. Stąd zdefiniowanie lokalnych problemów i możliwości ich rozwiązania jest podstawowym działaniem partnerstw [Sobolewski, 2007, s. 27]. Dobór podmiotów współpracy winien dokonywać się przede wszystkim w oparciu o to kryterium. Współpraca ma generować lepsze społecznie efekty, niż w przypadku samodzielnego działania władz i organizacji lokalnych. Podjęcie współpracy zależeć będzie od korzyści płynących z niej dla obydwu stron. Jest to podstawowa przesłanka wymiany między niezależnymi podmiotami. Sektor niekomercyjny wnosi do partnerstwa z instytucjami publicznymi wiedzę techniczną, talenty ludzi, lokalne sieci, wolontariuszy, wiarygodność, dostęp do kanałów dystrybucji, poparcie. Sektor niekomercyjny uzyskuje z partnerstwa z instytucjami publicznymi większe zasoby, większą widoczność, wiedzę techniczną, dostęp do sieci i kontaktów instytucji publicznych, wsparcie misji i celów [Kotler, Lee, 2008, s. 226]. Satysfakcja z wymia-

ny tych wartości pozwala na podjęcie i kontynuowanie wspólnych działań. Stąd wybór partnerów przez stronę publiczną winien opierać się na założeniu, że złożone problemy mogą być rozwiązane jedynie wtedy, kiedy organizacje o uzupełniających się kompetencjach aktywnie współpracują, rozwijając synergię, dzieląc się pomysłami, celami, ryzykiem, możliwościami, zobowiązaniami i zadaniami, a także kompetencjami i środkami [Lechwar, 2010, s. 206]. Wymaga to od strony samorządowej podjęcia aktywnych i zaplanowanych działań, w oparciu o powyższe wymagania.

Znaczenie współpracy sfery publicznej i niekomercyjnej zostało docenione i znalazło swój wyraz w prawodawstwie polskim. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.) reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Prawodawca wymusza niejako na samorządach delegowanie części swoich zadań do obszarów znajdujących się bliżej obywateli, licząc na lepsze zaspokajanie ich potrzeb. Możliwie najpełniejsze realizowanie wskazanych w ustawie działań, przybliży z pewnością jednostkę samorządową do partnerstwa z sektorem społecznym. Dla słabo rozwiniętych społeczności jest to więc jeden z pierwszych kroków ku efektywniejszemu wykorzystywaniu lokalnych zasobów, a przez to zdynamizowaniu rozwoju i zmniejszeniu niespójności.

PROGRAMY WSPÓLPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Celem opracowania jest analiza programów współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi na terenach spełniających dwa kryteria: (1) duże różnice rozwojowe pomiędzy gminami; (2) niski poziom rozwoju analizowanych gmin. Jak wspomniano, są to jednostki, którym powinno szczególnie zależeć na zdynamizowaniu swojego rozwoju, a więc i na pomocy innych podmiotów – w tym organizacji pozarządowych.

Zakres przedmiotowy analizy odnosi się do realizacji, wskazanej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sfery zadań publicznych. Zadań prowadzonych w ramach wspólnie realizowanych programów przez jednostki administracji publicznej wraz z organizacjami pozarządowymi. Szczególna uwaga zwracana jest na zadania związane z rozwojem gospodarczym służącym niwelacji istniejących dysproporcji rozwojowych w kontekście zwiększania wewnątrzterytorialnej spójności gospodarczej.

Obszarem badań było województwo łódzkie. Jako wskaźnik rozwoju gospodarczego posłużył dochód budżetu gminy na 1 mieszkańca w 2010 r. Informuje on o zamożności mieszkańców i/lub efektywności firm z danego terenu oraz o możli-

wościach podejmowania działań prorozwojowych samorządu. Dobór jednostek administracyjnych był kilkietapowy.

We wstępnej fazie analizie poddano pięć podregionów województwa, które utworzyły cztery grupy: a) podregion łódzki i podregion Łódź; b) podregion piotrkowski; c) podregion sieradzki; d) podregion skierniewicki. Przy pomocy współczynnika zmienności zidentyfikowano zróżnicowanie dochodów gmin na 1 mieszkańca w poszczególnych grupach. Wyniki są następujące: a) podregion łódzki i podregion Łódź: 0,17; b) podregion piotrkowski: 0,25 (nie brano pod uwagę gminy Kleszczów – z uwagi na ekstremalnie duże dochody, a przez to wypaczanie wyniku całego podregionu); c) podregion sieradzki: 0,35; d) podregion skierniewicki: 0,17.

Następnie uwagę skupiono na najbardziej niespójnym podregionie – sieradzkim. W wyniku analizy skupień (procedura aglomeracyjna, odległości między grupami mierzona metodą środka ciężkości) zidentyfikowano w nim 10 grup gmin:

- 1) Wieluń, Sieradz – gmina: dochody w przedziale od 2141,29 zł do 2194,13 zł.
- 2) Wróblew, Nowa Brzeźnica, Szadek, Zduńska Wola – miasto, Czarnożyły, Łask, Sieradz – miasto, Czastary, Warta, Widawa, Siemkowice, Pajęczno, Łubnice, Zduńska Wola – gmina, Błaszki, Sokolniki, Złoczew, Kielczygłów, Burzenin, Galewice: dochody w przedziale od 2338,24 zł do 2607,22 zł.
- 3) Biała, Sędziejowice, Pęczniew, Wodzierady, Poddębice, Goszczanów, Działoszyn, Sulmierzyce, Brzeźnio, Ostrówek, Lututów: dochody w przedziale od 2657,13 zł do 2821,72 zł.
- 4) Mokrsko, Osjaków, Zapolice, Brąszewice, Konopnica, Skomlin, Pątnów, Wieruszów, Zadzim, Wierzchlas: dochody w przedziale od 2906,47 zł do 3140,04 zł.
- 5) Strzelce Wielkie, Klonowa: dochody w przedziale od 3310,79 zł do 3324,70 zł.
- 6) Wartkowice, Dalików: dochody w przedziale od 3555,36 zł do 3676,28 zł.
- 7) Bolesławiec: dochody w wysokości 3922,63 zł.
- 8) Buczek: dochody w wysokości 4334,08 zł.
- 9) Uniejów: dochody w wysokości 7296,6 zł
- 10) Rząśnia: dochody w wysokości 7956,06 zł.

W ostatnim etapie wybrano spośród nich dwie grupy gmin o najniższych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca. Spośród stanowiących je 22 gmin uzyskano dostęp do 19 programów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi.

W pierwszej kolejności uwagę skoncentrowano na celach programów współpracy. W dwóch przypadkach samorządy nie określiły celów, jakie są stawiane programom współpracy. Ten brak utrudnia późniejszą ocenę wykonania. O ile bowiem można określić konkretne wskaźniki produktu (odnoszące się do danego działania – np. liczba osób objętych wsparciem), czy też konkretne wskaźniki rezultatu (odnoszące się do bezpośredniego efektu podejmowanych działań – np. liczba osób, które podwyższyły swoje kwalifikacje zawodowe), to dobór wskaź-

ników wpływu (odnoszących się do rezultatów podejmowanych działań – np. stopa bezrobocia) będzie już nie taki oczywisty, gdyż samorząd nie określił, co ma program współpracy zmienić (np. czy samorząd, poprzez program, chce zwiększyć konkurencyjność lokalnych firm czy też zwiększyć kwalifikacje pracowników – co nie musi iść w parze, pracownicy o lepszych kwalifikacjach mogą znaleźć pracę poza gminą). W pozostałych przypadkach jednostki definiują cele, które można podzielić na wzajemnie przenikające się grupy:

1. Cele skupiające się na potrzebach mieszkańców – np. lepsza identyfikacja problemów i potrzeb społecznych, pełniejsza realizacja zadań publicznych, lepsza skuteczność i efektywność w zaspokajaniu potrzeb, dynamiczniejszy rozwój społeczności – odnosi się do nich 73,68% badanych gmin.
2. Cele skupiające się na organizacjach pozarządowych – np. wzmacnianie organizacji pozarządowych, ich promowanie, pomoc merytoryczna i techniczna ze strony samorządu – odnosi się do nich 21,05% badanych gmin.
3. Cele skupiające się na partycypacji społecznej – np. wzmacnianie poczucia odpowiedzialności za siebie i swoją społeczność, wspieranie inicjatyw lokalnych, zwiększenie wpływu mieszkańców na funkcjonowanie samorządu – odnosi się do nich 68,42% badanych gmin.
4. Cele skupiające się na partnerstwie lokalnym – np. wspólne projekty na rzecz gminy, budowanie więzi między podmiotami lokalnymi – odnosi się do nich 52,63% badanych gmin.

Najważniejsze dla analizowanych gmin są cele związane z potrzebami mieszkańców – i jest to jak najbardziej pozytywny aspekt programów współpracy. Powstają one bowiem, by służyć właśnie im. Gminy, które nie odniosły się do tego obszaru, winny wyraźnie określić, że celem nadrzędnym są potrzeby mieszkańców i nakierować wyłącznie na nich wszystkie działania związane w programem współpracy. Pozostałe cele – partycypacja, wspieranie organizacji, partnerstwo z organizacjami – to raczej narzędzia potrzebne do realizacji celu głównego. Wysoka pozycja partycypacji jest szczególnie uzasadniona, co więcej – z uwagi na swoją wagę, pozostała 1/3 samorządów winna się w to zagadnienie włączyć aktywniej. Nieco ponad połowa gmin liczy na partnerską współpracę, a to oznacza, że pozostałe nie myślą o rozwiniętych formach współpracy, co niewątpliwie nie sprzyja efektywniejszym i skuteczniejszym działaniom na rzecz społeczności lokalnej. Bezpośrednie wsparcie organizacji pozarządowych jako cel wskazuje 1/5 gmin – choć bez wątplenia winien to być cel podrzędny, służący tworzeniu warunków do lepszego ich działania na rzecz społeczności. Podsumowując, każdy z samorządów może i powinien odwoływać się w swoich celach programowych do partycypacji, partnerstwa i wspierania organizacji, nawet do wszystkich naraz. Konieczne jest jednak ustalenie nadrzędnego celu, który odnosił się będzie nie do narzędzi, lecz do efektów – czyli potrzeb mieszkańców. Należy też zwrócić uwagę, że żadna z gmin nie określiła swoich celów ilościowo. To poważna wada,

gdyż określenie typu „lepsze”, „zwiększenie” itp. dają dużą swobodę w późniejszej ocenie realizacji programów.

Wśród sfer zadań publicznych, wskazanych w programach współpracy jako priorytetowe dla gminy, na pierwsze miejsce wybijają się dwie:

- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej – 89,47% gmin wybrało ten obszar;
- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego – 78,95%.

Wysoką pozycję zajmują też obszary: pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób – 52,63%, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym – 52,63%, nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie – 47,37%, ochrona i promocja zdrowia – 42,11%, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych – 42,11%, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (głównie działalność promocyjna) – 42,11%.

Rzadziej wybierane przez samorządy są sfery: turystyki i krajoznawstwa (36,84%), wypoczynku dzieci i młodzieży (31,58%), ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (26,32%), ratownictwa i ochrony ludności (15,79%), działalności na rzecz organizacji pozarządowych (15,79%). Po dwie gminy (10,53%) w ramach swoich priorytetów określiły jeszcze obszary: działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; porządku i bezpieczeństwa publicznego; promocji i organizacji wolontariatu; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka. Obszary: działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami – znalazły się w programach pojedynczych gmin.

Z uwagi na ograniczone własne zasoby oraz konieczność odrabiania dużych rozbieżności rozwojowych w porównaniu z gminami sąsiednimi, lepiej rozwiniętymi, samorządy muszą trafnie wybrać priorytetowe obszary współpracy. Jak już wcześniej wspomniano, ze względu na brak innych czynników rozwojowych oraz ze względu na specyfikę społeczeństwa informacyjnego, inwestowanie w kapitał ludzki to główny kierunek interwencjonizmu samorządów peryferyjnych w gospodarce. W tym też kierunku idą działania analizowanych gmin. Gdy połączyć preferowane sfery współpracy w podobne sobie zagadnienia, okaże się, że główne działania dotyczą spraw społecznych, sportu, kultury, zdrowia, edukacji. Dopiero na dalszych miejscach są działania z zakresu budowania społeczeństwa obywatelskiego i ekologii. Ważne miejsce zajmuje promocja tych działań oraz walorów

gminy. Pomijając mniej ważne dla lokalnego rozwoju kwestie, problematyką której przypisuje się najmniejszą wagę jest sfera gospodarcza – chodzi tu zarówno o wspieranie przedsiębiorczości, jak i działania na rzecz zatrudnienia. Znaczna część działań dotyczy więc współpracy mającej na celu zapobieganie i eliminowanie zjawisk niepożądanych. Ich rezultatem jest „przywracanie normalności” – likwidowanie patologii, dbanie o prawidłowy stan zdrowia, budzenie zainteresowań kulturalnych, uzupełnianie niedomagań systemu edukacji. Powszechnie nie podejmuje się natomiast inicjatyw prorozwojowych – inwestowania w kapitał ludzki w sposób zapewniający nie jego minimalny poziom, lecz mający na celu kreowanie ponadprzeciętnych warunków dla gospodarki. Stąd niewiele działań z zakresu społeczeństwa obywatelskiego, nie wspominając o inwestowaniu w obywateli z punktu widzenia wzrostu ich wartości na rynku pracy oraz ich przydatności w gospodarce (jako pracowników i właścicieli firm). Otwarte pozostaje pytanie, co jest przyczyną takiego a nie innego kierunku współpracy z organizacjami pozarządowymi. Możliwości jest kilka. Pierwsza, to bardzo niski rozwój społeczny, wręcz regres, który wymusza w pierwszej kolejności zahamowanie negatywnych tendencji i powrót na ścieżkę normalnego funkcjonowania, by móc myśleć o działaniach rozwojowych. W tej sytuacji, bez silnego bodźca gospodarczego z zewnątrz (np. w postaci inwestycji w gminie jednego dużego lub wielu mniejszych przedsiębiorstw) rozwój gospodarczy nie będzie w najbliższym czasie zdynamizowany, a więc powiększać się będą różnice rozwojowe w porównaniu z „bogatymi” gminami. Druga możliwość, to niedowierzanie władz samorządowych w kompetencje organizacji pozarządowych w dziedzinach prorozwojowych i niepodejmowanie z nimi współpracy w tych obszarach. Gdy obawy te są słuszne, należałoby podjąć działania wzmacniające potencjał lokalnych organizacji. Jest to jednak odzwierciedlone w celach jedynie 21% programów współpracy, a gdy przychodzi do konkretnych propozycji działań – sferę „działalność na rzecz organizacji pozarządowych” jako priorytetową określa jedynie niecałe 16% gmin. Gdy jednak niska ocena podmiotów pozarządowych jest błędna, świadczy to o niewłaściwym podejściu samorządu do partnerstwa – braku rzetelnej wiedzy o organizacjach, a nawet może sugerować złą wolę. Kolejna możliwość, to niedocenywanie roli partnerstwa i przygotowywanie programów wyłącznie z obowiązku prawnego. Wówczas działania wspólne ograniczają się do cedowania na podmioty pozarządowe tego, co najprościej można przekazać, gdyż nie angażuje to zbyt wiele samorządu. Z tego powodu działania prorozwojowe, wymagające głębszych przemyśleń, lepszej współpracy, większej pracy, nie znajdują odzwierciedlenia w programach współpracy. Niezależnie od powodów, koncentracja na „przywracaniu normalności” – przymusowa bądź z wyboru – nie jest w stanie stać się motorem rozwoju. Tym samym, partnerstwo z organizacjami pozarządowymi nie przyczyni się do niwelowania różnic rozwojowych, co najwyżej może osłabić dynamikę wzrostu niespójności.

Preferencje gmin odnośnie do form współpracy z organizacjami pozarządowymi są następujące:

- 94,74% gmin wskazało, że zainteresowane są zlecaniem realizacji zadań publicznych w formie powierzania wykonywania zadań publicznych;
- 100,00% – zainteresowane jest zlecaniem realizacji zadań publicznych w formie wspierania wykonywania zadań publicznych;
- 89,47% – wzajemnym informowaniem się o planowanych kierunkach działalności;
- 84,21% – konsultowaniem projektów aktów normatywnych;
- 73,68% – tworzeniem wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz realizujących wspólne projekty;
- 15,79% – umowami o wykonanie inicjatywy lokalnej;
- 15,79% – umowami partnerstwa (w ramach programów operacyjnych finansowanych z funduszy UE);
- 47,37% – promocją działalności;
- 68,42% – pomocą techniczną (np. udostępnianie sal, sprzętu, pracowników, strony internetowej);
- 78,95% – pomocą merytoryczną (np. szkolenia, informacje, doradztwo).

W ramach przyjętych sfer zadań publicznych gminy są powszechnie gotowe wesprzeć i powierzyć ich wykonywanie organizacjom pozarządowym. Umowami partnerstwa, w przypadku pozyskiwania funduszy z programów operacyjnych, zainteresowanych jest jednak jedynie niecałe 16% gmin. Może to świadczyć o całościowym podejściu do współpracy nastawionym nie na partnerstwo, lecz na bieżącą realizację inicjatyw. Nie można mówić więc o zaawansowaniu relacji samorząd – organizacje. Daleka jest droga do partnerstwa strategicznego, ograniczona tym samym korzyść ze współpracy. Dość oczywiste dla samorządów jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz realizujących wspólne projekty a także konieczność niesienia pomocy, zarówno technicznej, jak i organizacyjnej. Są jednak gminy, które nie dostrzegają potrzeby skorzystania z pozafinansowych form współpracy, tak koniecznych i pomocnych, a tak niewiele kosztujących. Połowa samorządów zobowiązuje się do promowania działań organizacji samorządowych, choć z pewnością pozostała połowa mogłaby to robić na swoich stronach internetowych lub tablicach ogłoszeniowych. Tylko niecałe 16% gmin jest zainteresowanych inicjatywami lokalnymi. W ramach inicjatywy lokalnej, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego. Samorządy są więc nieelastyczne, z góry zakładają wykonanie określonych zadań, nie licząc się ze zmianami w potrzebach mieszkańców bądź z błędnym odczytem

oczekiwań społecznych. Nie sprzyja to efektom współpracy, organizacje pozarządowe dostają w ten sposób sygnał, że własne inicjatywy nie są priorytetem i mają małe szanse na realizację.

Ostatnim analizowanym elementem współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi jest sposób oceny programów. Na 19 gmin zaledwie 9 wskazało w programie współpracy podstawę oceny efektów podjętych działań. Pozostałe samorządy zatem, albo nie będą analizować osiągniętych rezultatów, albo zrobią to przy pomocy mierników dobranych w późniejszym czasie. Brak analizy uniemożliwia ocenę programu, weryfikację zasadności zajmowania się określonymi obszarami, przyjrzenie się skuteczności i efektywności – nie pozwala więc uczyć się na przyszłość, doskonalić w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych poprzez współpracę. Z kolei późniejsze zdefiniowanie mierników stwarza niebezpieczeństwo takiego ich celowego doboru, by osiągnąć z góry określoną ocenę programu.

Szczegóło wykorzystywanych mierników na potrzeby oceny realizacji programu współpracy są następujące:

- liczba ogłoszonych otwartych konkursów ofert – miernik ten wykorzystuje 8 gmin;
- liczba ofert złożonych w otwartych konkursach ofert – 9;
- liczba zawartych umów na realizację zadania publicznego – 9;
- liczba zrealizowanych umów – 1;
- liczba umów zerwanych lub unieważnionych – 5;
- środki finansowe gminy zaangażowane w realizację programu – 9;
- wielkość własnego wkładu organizacji w realizację programu – 4;
- liczba organizacji biorących udział w realizacji programu – 8;
- liczba osób zaangażowanych w realizację programu – 2;
- liczba obszarów zadaniowych – 1;
- liczba zadań – 2;
- stopień zgodności realizowanych przez organizacje zadań z priorytetami przyjętymi w programie – 1;
- liczba projektów prawa miejscowego konsultowanych z organizacjami – 3;
- liczba beneficjentów zrealizowanych zadań – 7;
- liczba zawartych umów pozakonkursowych – 2.

Gminy, które określiły w swoich programach, za pomocą jakich mierników będą oceniać ich realizację, czynią to m.in. poprzez przyjrzenie się liczbie ofert złożonych w konkursach, liczbie zawartych umów oraz zaangażowanym środkom finansowym. Niemal wszystkie dokonają analizy liczby ogłoszonych konkursów, liczby organizacji biorących udział w realizacji programu oraz liczby beneficjentów. Mierniki te z pewnością pozwolą gminom na określenie zainteresowania organizacji pozarządowych współpracą z samorządem, ich przygotowania do realizacji zadań publicznych, kosztom współpracy, a także zasięgowi oddziały-

wania zadań we wspólnocie lokalnej. Połowa gmin przyjrzy się liczbie umów niezrealizowanych oraz wielkości zaangażowania organizacji pozarządowych – co pozwoli lepiej poznać możliwości partnerów społecznych. Jedynie 3 gminy kontrolować chcą konsultowanie projektów prawa miejscowego, choć jest to preferencyjna forma współpracy dla 84,21% analizowanych jednostek. Może praktyka konsultacji jest na tyle powszechna, że samorządy nie analizują tego obszaru, gdyż uzgadniają z partnerami wszystkie dotyczące ich propozycje prawa lokalnego. Być może jednak tych konsultacji nie ma w praktyce i są tylko zapisem w programie. Pozostałe mierniki są wykorzystywane przez 1–2 gminy i dotyczą liczby umów, zadań i zaangażowanych osób. Interesujący jest pomiar stopnia zgodności realizowanych przez organizacje zadań z priorytetami przyjętymi w programie – sugerujący możliwość dopuszczenia, w ramach programu współpracy, działań nie do końca zgodnych z przyjętymi priorytetami. Wydaje się, że lepiej byłoby skupić ograniczone przeciwieśń środki na najważniejszych dla gminy obszarach, niż rozpraszać je nadmiernie. Lepiej też dopuścić możliwość zmian w przypadku błędnie określonych priorytetów.

Najważniejszym jednak wnioskiem z analizy sposobów oceny programów współpracy jest to, że wszystkie zaproponowane przez samorządy miary są miernikami produktów, a nie rezultatu czy też wpływu. Oceny odnoszą się do przebiegu samej współpracy, nie zaś do jej rezultatów bezpośrednich bądź wpływu wspólnych działań na sytuację społeczności. Jedynie miara liczby beneficjentów, gdy połączyć ją z konkretnym zadaniem i celami które ma zrealizować, pozwoli na zbudowanie wskaźnika rezultatu. Jest to też jedyna miara odnosząca się do najważniejszego podmiotu działań – mieszkańców, których potrzeby mają być lepiej zaspokajane dzięki programom współpracy. Brak wskaźników rezultatów, a przede wszystkim wskaźników wpływu odnoszących się bezpośrednio do poziomu zaspokajanych potrzeb społecznych, to najpoważniejszy błąd w przyjętych sposobach ocen współpracy, uniemożliwiający doskonalenie przyszłych programów i budowanie partnerstwa lokalnego w oparciu o lepsze spełnianie oczekiwań mieszkańców. Choć 73,68% gmin stawia przed programem współpracy cele związane z potrzebami mieszkańców, to w żaden sposób nie mierzą one stopnia osiągnięcia tych celów. Wynika to po części też z faktu, iż owe cele w żaden sposób nie są określane ilościowo. Nie pojawia się więc ich ilościowa ocena, a tylko taka pozwoli poznać wpływ współpracy na mieszkańców – np. czy zmieniło się bezrobocie, zadowolenie z życia, poziom zdrowotności. Problemem jest tu także roczny horyzont programów współpracy, utrudniający lub wręcz uniemożliwiający pomiar wpływu działań. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie daje samorządom możliwość uchwalania wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, analizowane gminy nie korzystały jednak z tej możliwości.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując można stwierdzić, że badania ukazują wyraźnie zawężony, w stosunku do istniejących możliwości, zakres partnerstwa pomiędzy samorządami a jednostkami pozarządowymi. Cele współdziałania są stosunkowo skromne, a jego wpływ na zmniejszenie niespójności wyraźnie niezadowalający. Problemy z tym związane uwidaczniają się przede wszystkim w ostrożności podejmowania współpracy na płaszczyznach związanych z działaniami wymagającymi zaangażowania, znacznego wysiłku, ponadprzeciętnego potencjału, konieczności wyjścia poza schematy, podejmowania oryginalnych, innowacyjnych projektów. Większą (aczkolwiek też daleką od oczekiwanej) aktywność współpracy można dostrzec na płaszczyznach społecznych aniżeli związanych z rozwojem przedsiębiorczości i podnoszeniem poziomu gospodarczego.

Formy współpracy nasuwają nie mniej zastrzeżeń. Samorzady nie tyle starają się wspólnym wysiłkiem osiągnąć poszczególne cele, ale preferują zlecenie organizacjom publicznym wykonania określonych czynności. Nie ma wręcz mowy o trwałej partnerskiej długofalowej współpracy. Sprowadza się ona raczej do doraźnych czynności związanych z realizacją bieżących inicjatyw. Również próby pomiaru rezultatów nie są korzystne – ponad połowa objętych badaniem jednostek terytorialnych nie ustaliła żadnych form pomiaru, pozostałe zaś podejmują próbę nie tyle pomiaru skutków realizowanych działań, co ich rozmiaru, zasięgu czy przebiegu współpracy. Przyjęte sposoby oceny programów są niezadowalające i uniemożliwiają maksymalizację efektów współpracy.

Współpracę charakteryzuje pewna pasywność, ujawniająca się głównie na płaszczyznach gospodarczych, zwłaszcza w odniesieniu do strony innowacyjnej rozwoju, a także relatywnie mała skala i ograniczona problematyka. Wskazane jest pełniejsze, umiejętne wykorzystanie możliwości działań w warunkach konkretnego rejonu, których podstawą jest ustawa o prowadzeniu działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W kontekście powyższych spostrzeżeń, wskazane są dalsze studia pozwalające na przeprowadzenie badań w dłuższym horyzoncie czasowym. Pozwoliłoby to uzyskać odpowiedzi na kilka pytań, dotyczących zmian w procesie partnerstwa lokalnego. Czy współpraca ewoluuje w kierunku bardziej zaawansowanych form? Czy zmieniają się obszary zadań publicznych zlecanych organizacjom? Czy wydłuża się perspektywa czasowa programów? Cenne byłoby również poznanie oceny współpracy, dokonanej zarówno przez samorzady, jaki i podmioty pozarządowe (zakładając, że zostanie przeprowadzona). Umożliwiłoby to wysunięcie rekomendacji nie tylko odnośnie do zawartości samych programów, ale i w stosunku do przebiegu całej współpracy. Interesująca byłaby również analiza oddziaływania współpracy na poziom wybranych wskaźników wpływu. Pozwoliłoby to precyzyjniej ocenić kierunki i sposób działania na rzecz poprawy spójności społeczności lokalnych.

LITERATURA

- Banachowicz B., 2007, *Public governance – nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Berbeka J., 2006, *Poziom życia ludności a wzrost gospodarczy w krajach Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Blicharz P., Gąsior M., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób na spełnienie potrzeb społeczeństwa* [w:] *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Partnerstwo i komunikacja w regionie*, red. G. Rosa, A. Smalec, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Co znaczy „spójność” dla nas i dla UE? Forum Ekonomiczne Młodych Liderów, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/archiwum/Strony/co_znaczy%20spojnosc_dla_nas_i_dla_UE.aspx (stan na dzień 30.06.2010).
- Domański T., 1997, *Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne* [w:] *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Iwankiewicz-Rak B., 2010, *Partnerstwo organizacji pozarządowych i administracji terenowej – cechy i znaczenie* [w:] *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Partnerstwo i komunikacja w regionie*, red. G. Rosa, A. Smalec, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Jarecki W., 2003, *Koncepcja kapitału ludzkiego* [w:] *Kapitał ludzki w gospodarce*, red. D. Kopycińska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin.
- Kogut-Jaworska M., 2008, *Instrumenty interwencjonalizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa.
- Kotler Ph., Lee N., 2008, *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Lechwar M., 2008, *Instytucjonalne zaplecze spójności społeczno-gospodarczej* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Lechwar M., 2010, *Partnerstwo jako determinanta modernizacji regionu* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, red. M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Markowski T., 2009, *Opinia w sprawie Komunikatu Komisji UE pt. „Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę”* [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Meredyk K. (red.), 2007, *Mechanizmy rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Sobolewski A. (red.), 2007, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Spójność gospodarcza i społeczna (Economic and social cohesion)*, http://www.ewaluacja.gov.pl/sloownik/Strony/sloownik_spojnosc_gospodarcza_i_spooleczna.aspx (stan na dzień 30.06.2010).

Spójność gospodarcza i społeczna, http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/economic_and_social_cohesion_pl.htm (stan na dzień 30.06.2010).

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 zaakceptowane przez Komitet Europejski Rady Ministrów 24 lutego 2009 r. [w:] Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Streszczenie

Problem niespójności rozwojowych w pierwszej kolejności dotyka terenów słabo rozwiniętych, zwłaszcza tych położonych w sąsiedztwie obszarów o dużo silniejszej gospodarce. W warunkach ograniczonego potencjału rozwojowego, przezwyciężenie problemów wymaga współpracy wszystkich podmiotów funkcjonujących na tych terenach, a szczególnie partnerstwa pomiędzy samorządem lokalnym a organizacjami pozarządowymi. Przeprowadzone badania ukazały jednak, że zakres współpracy w tym obszarze jest wyraźnie zawężony w stosunku do istniejących możliwości. Podejmowane inicjatywy nie są w stanie w sposób zadowalający wpłynąć na zmniejszenie niespójności. Samorządy cechuje ostrożność w podejmowaniu głębszej współpracy, wspieraniu inicjatyw innowacyjnych i progospodarczych.

The Partnership of Non-Governmental Organizations and Local Governments of Poorly Developed Communes from Economically Incoherent Subregions

Summary

In the first instance, the problem of developmental incoherences affects poorly developed areas, especially situated in the neighbourhood of areas with more powerful economy. Under conditions of limited growing potential, overcoming problems requires the cooperation of all subjects acting in those areas, especially the partnership of local government and non-governmental organizations. Researches shows that the range of cooperation in those areas is clearly narrow to the existing possibilities. The initiative taken are not able to influence reducing the level of incoherence in the satisfying way. The characteristic of local government is caution in taking deeper cooperation, supporting innovative and pro-economic initiative.