

Ewelina Ewa Gwara

Nowe koncepcje zarządzania gminą szansą na optymalną współpracę międzysektorową

Wstęp

Problematyka współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem pozarządowym w ostatnich latach jest poruszana coraz częściej. Szereg dyskusji na temat optymalizacji tejże współpracy zapoczątkowała *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (DzU z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.). Ustawa ta jasno określiła zasady współdziałania organizacji pozarządowych (*non governmental organisations* – NGOs) z administracją samorządową (które zostaną zaprezentowane w dalszej części artykułu), niemniej jednak, jak pokazuje rzeczywistość, choć od jej wprowadzenia minęło kilka lat, nie wszystkie samorządy się do tych zasad stosują. Jest to bardzo negatywne zjawisko, prawidłowa współpraca jednostek samorządu z trzecim sektorem przynosi bowiem lokalnemu środowisku wiele materialnych, jak i niematerialnych korzyści. Prowadzi nie tylko do rozwoju gospodarczego gminy, ale też stwarza doskonałe warunki do tworzenia się na jej obszarze społeczeństwa obywatelskiego. Idealna jest sytuacja, gdy pomiędzy samorządami a organizacjami *non profit* występują partnerskie relacje. Wymaga to wielu zmian w sposobie zarządzania gminami, aczkolwiek proces ten jest coraz bardziej zauważalny, co wynika m.in. z przeobrażeń koncepcji zarządzania na przestrzeni lat – od neoweberowskich, przez *New Public Management*, aż do, współcześnie, *Governance*.

Podstawowe informacje o zadaniach samorządu terytorialnego

Aktualnie jednostki samorządu terytorialnego uważa się za zasadnicze i fundamentalne instytucje prawno-ustrojowe. Mają one silny wpływ na rozwój środowiska lokalnego, m.in. poprzez wykorzystywanie swojego zewnętrznego i wewnętrznego potencjału (Filipiak, Kogut, Szewczuk 2005: 276). Historia samorządu lokalnego została zapoczątkowana w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej (Wojnicki 2003). Bardzo ważną datą z punktu widzenia samorządów lokalnych był też jednakże rok 1985, w którym to w Rio de Janeiro odbyły się obrady 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych. Została tam uchwalona Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego. Można w niej znaleźć informację, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnych” (Wojnicki 2003). Warto dodać, że przedmiotem samorządu lokalnego jest administracja państwowa, jego zaś podmiotem społeczność lokalna (Wojnicki 2003).

Funkcjonowanie samorządów terytorialnych opiera się na pięciu fundamentalnych zasadach funkcjonowania (Wojnicki 2003). Zalicza się do nich zasady: pomocniczości, decentralizacji, samodzielności, demokracji oraz wolności zrzeszania. Krótko je charakteryzując – zasada pomocniczości, zwana także zasadą subsydiarności, oznacza, że zadania muszą być wykonywane na jak najniższym poziomie, przy zapewnieniu środków proporcjonalnych do osiągnięcia wyznaczonego celu. Z kolei zasada decentralizacji władzy publicznej jest rozumiana jako system organizacyjny, w którym organy niższe nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższym (Sakowicz 2007: 27–30). Zasada samodzielności polega na samodzielnym wykonywaniu zadań publicznych zarówno własnych, jak i odgórnie zleconych. Zgodnie z zasadą demokracji, regułą w realizacji zadań publicznych jest demokracja pośrednia, a więc istnieją organy stanowiące i wykonawcze, które wybierane są poprzez poszczególne jednostki samorządowe. Ostatnia zasada, czyli wolność zrzeszania się, zapewnia możliwość przystępowania np. do międzynarodowych zrzeszeń oraz współpracę z różnego rodzaju społecznościami, także z innych państw.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Do jej celów należy realizacja zadań na rzecz społeczności lokalnej oraz obszaru, na jakim się znajduje (Pająk 2003: 122–123). Zgodnie z ustawą wprowadzoną dnia 27 marca 2003 r., każda gmina jest zobowiązana do stworzenia dokumentów planistycznych, ułatwiających realizowanie własnych zadań (Pająk 2006: 161; Piekara 2000: 144). Zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz sprawność funkcjonowania samorządu są uzależnione od następujących czynników: ludzi zamieszkujących gminę, ogólnej organizacji działań samorządowych, naturalnej i sztucznej infrastruktury, jak również wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań (Pająk 2006: 57). Niemniej jednak zdecydowanie najważniejszy wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego ma konkretny styl zarządzania przyjęty w gminie. Jednakże wybór modelu zarządzania nie jest łatwym wyborem, a każdy ze stylów zarządzania niesie za sobą wady i zalety.

Koncepcja *New Public Management*

Problemem zarządzania publicznego zajęto się w Polsce w latach siedemdziesiątych, głównie ze względu na recesję gospodarczą i związane z nią rosnące niezadowolenie społeczne. Władze zmuszone były zatem do wprowadzenia nowego stylu administrowania, nazwanego później terminem „nowe zarządzanie publiczne” (Mazur 2005: 57). Przypuszcza się, iż generalnie na świecie jednym z głównych czynników stworzenia koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego była krytyka neoweberowskich koncepcji zarządzania administracyjnego (Hausner 2002: 48). Podstawy tego stylu mają swoje źródło w teorii ekonomii oraz w koncepcjach zarządzania realizowanych w sektorze prywatnym. W *New Public Management* wyodrębniono

- cztery główne aspekty zarządzania w sektorze publicznym:
- zarządzanie w sektorze publicznym jako administrowanie,
 - zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie biznesem,
 - zarządzanie w sektorze publicznym jako prowadzenie i wdrażanie polityki,
 - zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie ludźmi (Krynicka 2006: 195).

Do najważniejszych cech *New Public Management* zalicza się:

- wysoką efektywność działania,
- nowy sposób organizacji administracji państwowej, jak również relacji między organizacjami publicznymi,
- dezagregację tradycyjnych funkcji organizacji publicznych,
- wprowadzenie zasad konkurencyjności w ramach dostarczania usług publicznych,
- rozproszenie dostarczania usług publicznych (Lynn 1998: 232).

Wspomniana efektywność jest uzależniona od wprowadzenia do administracji publicznej kryteriów *New Public Management*. Ponadto charakteryzuje się wysoką jakością i łatwą dostępnością usług publicznych; wprowadzeniem w administracji publicznej rozwiązań organizacyjnych odnoszących się do sektora prywatnego; stworzeniem nowych instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi oraz zmianą pozycji pracowników administracyjnych – urzędnik powinien przyjąć postawę menedżera (Ochnio 2012). Kolejna cecha *New Public Management*, czyli nowy sposób organizacji administracji państwowej, związana jest z przekształceniem relacji pomiędzy podmiotami sektora publicznego. Tradycyjna relacja beneficjent – powiernik została zastąpiona nowym układem mocodawca – wykonawca. Relacja ta przyjmuje formę kontraktu, tak jak w przypadku przedsiębiorstw (Ochnio 2012). Nowy sposób organizacji administracji zawiera się również w zmniejszeniu roli centralnych urzędów. Organy niższego stopnia, dotychczas pomijane, w koncepcji nowego zarządzania zostały dostrzeżone, a co więcej, aktualnie to one odgrywają większą rolę w gospodarowaniu lokalnymi zasobami i strategicznym planowaniu rozwoju (Supernat 2014). W ten sposób mogły rozwinąć się i usamodzielnic samorządy terytorialne (Izdebski, Kulesza 2004: 112). Ograniczono także dawne instrumenty silnej kontroli i nadzoru na rzecz wprowadzania poczucia odpowiedzialności za własne poczynania i stosowania zasad efektywności w zarządzaniu publicznym. To społeczeństwo powinno kontrolować administrację.

Dezagregacja tradycyjnych funkcji organizacji publicznych to inaczej rozdzielenie funkcji sprawowanych przez niektóre jednostki. Usługi publiczne mogą być więc realizowane nie tylko przez podmioty publiczne, ale i niepubliczne. Co istotne, coraz większą wagę przykłada się

w tym miejscu do organizacji pozarządowych, w szczególności zarejestrowanych jako organizacje pożytku publicznego (Izdebski, Kulesza 2004: 112). Ponadto w *Nowym Zarządzaniu Publicznym* zyskuje na znaczeniu *outsourcing*, jak również rozwój partnerstw publiczno-prywatnych (Ochnio 2012). Wprowadzenie zasad konkurencyjności w ramach dostarczania usług publicznych ma na celu podniesienie efektywności i jakości świadczonych usług. Jak już powyżej nadmieniono, zadania mogą być realizowane przez podmioty niepubliczne i organizacje społeczne. Ważne jest tu również skomercjalizowanie i sprywatyzowanie podmiotów sektora publicznego (Ochnio 2012).

Działanie polegające na rozproszeniu dostarczanych usług publicznych ma na celu jak najlepszą dostępność usług dla obywateli. Należy tworzyć jak najmniejsze agencje, aby mogły one w optymalny sposób zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności. Administracja powinna być możliwie „najbliżej” obywateli i służyć ich dobru (Izdebski, Kulesza 2004: 225).

Należy podkreślić fakt, że to właśnie jednostki samorządu terytorialnego znajdują się najbliżej mieszkańców, są najmniejszymi komórkami administracji i w związku z tym powinny stosować koncepcję *New Public Management* w każdym jej aspekcie, dodatkowo nawiązując współpracę z organizacjami pozarządowymi. Niemniej jednak i koncepcja *Nowego Zarządzania Publicznego* spotkała się z krytyką. Jednym z głównych zarzutów jest możliwy brak równości mieszkańców w dostępie do usług publicznych. Ponadto usługi te mogą być świadczone na różne sposoby – nie wszyscy obywatele zatem mogą korzystać z wysokiej jakości usług publicznych. Z kolei efektywność *New Public Management* może zostać zaburzona np. poprzez zachowania korupcyjne czy też sztuczne podnoszenie kosztów realizacji usług (Ochnio 2012: 21). Zauważa się również, że – wprowadzone zgodnie z zasadami *New Public Management* – wynagrodzenie pracowników wyznaczane za pomocą konkretnych wskaźników ekonomicznych może wywołać niechęć do pracy osób, które uważają swoją pracę za służbę. Dodatkowo administracja rządowa (szczególnie politycy) może zrzucać na jednostki samorządu terytorialnego całą odpowiedzialność za źle podjęte działania, nawet jeśli nie miały one z tym wiele wspólnego (Ochnio 2012: 22).

Koncepcja *Governance* i *Good Governance*

Inną koncepcją, która w ostatnim czasie nabiera znaczenia, jest *Governance*, czyli współzarządzanie. „*Governance* odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym” (Kulesza, Sześciło 2013: 116). Koncepcja ta powstała m.in. na bazie krytyki *New Public Management*. W *New Public Governance* eksponuje się zdecydowanie silniejszą rolę organizacji pozarządowych. Przystają one realizować jedynie zlecone im zadania publiczne, a stają się współuczestnikami przebiegu zarządzania publicznego (Kulesza, Sześciło 2013: 118). J. Hausner wyróżnia cztery etapy rozwoju *Governance* i związane z nim paradygmaty instytucjonalne:

– **państwa prawa** – w którym skupiano się przede wszystkim na przestrzeganiu przez instytucje publiczne norm prawnych, a zarazem traktowano je jak organy stojące na pieczy prawa;

– **administracji publicznej** – odseparowanie służby cywilnej od polityki, jak również dążenie do wypracowania racjonalnej organizacji administracji i wytworzenie organów kontroli wewnętrznej;

– ***New Public Management* (czyli menedżerskiego zarządzania publicznego)** – oddzielenie administracji publicznej od generalnego zarządzania publicznego. Skupienie się na wdrożeniu systemu oszczędnościowego za pośrednictwem *outsourcingu*, prywatyzacji, zarządzania przez cele czy też skrupulatnej analizy kosztów i efektów;

– **Partycypacyjnego zarządzania publicznego (*Public Governance*)** – umiejscowienie administracji publicznej w społeczeństwie i podkreślenie konieczności jej współpracy z jednostkami i grupami społecznymi, np. za pomocą szeregu procedur partycypacyjnych czy też zwoływania konsultacji z obywatelami, dzięki czemu zarządzanie staje się jawne oraz możliwe jest pokonanie dyskryminacji, m.in. w dostępie do usług publicznych (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 32–33).

W ramach tej koncepcji warto zwrócić także uwagę na *Good Governance*, które charakteryzuje się:

– włączaniem lokalnej społeczności, w sposób pośredni lub bezpośredni, w podejmowanie decyzji związanych z ich otoczeniem lokalnym i rozwojem własnego środowiska;

-
- jawnym dostępem do informacji, dzięki którym można kontrolować pracę administracji samorządowej;
 - poszanowaniem praw człowieka;
 - kierowaniem się potrzebami lokalnej społeczności;
 - ukierunkowaniem na konsensus między różnymi grupami interesu;
 - szeroko pojętą tolerancją i równouprawnieniem;
 - wydajnością i efektywnością podejmowanych działań;
 - odpowiedzialnością urzędników i podmiotów prywatnych za własne zachowania;
 - strategicznym myśleniem, ukierunkowanym na rozwój (Kulesza, Sześciło 2013: 119).

Po raz pierwszy pojęcia *Good Governance* użyto w dokumentach Banku Światowego w latach dziewięćdziesiątych wieku XX (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 56). *Good Governance* jest również definiowane jako

zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego (Plichta 2009: 7).

Warto przytoczyć *Podstawowe zasady Good Governance*, przedstawione przez organizację OECD¹⁷. Są nimi:

- odpowiedzialność;
- przejrzystość;
- skuteczność;
- elastyczność;
- wizja przyszłości;
- przepisy prawa (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 61).

O *Good Governance* mówi się wtedy, gdy państwo jest w stanie w sposób efektywny dostarczyć dobra i usługi swoim obywatelom, by byli oni usatysfakcjonowani ich jakością. Dobre rządzenie, to również

¹⁷ Organization for Economic Co-operation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

takie rządy, które jest w stanie odpowiednio reagować na wspólne problemy społeczne oraz umiejętnie rozporządza własnymi zasobami, jest przy tym otwarte na dialog i partycypację społeczną (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 54–55). Często o *Governance* wspomina się mówiąc o nowej samorządności lokalnej, nazywanej również *New Local Governance*.

W tym znaczeniu *governance* uwypukla relacyjny wymiar samorządności, zwraca uwagę, że chodzi zarówno o walor współrządzenia, jak i walor współzarządzania jako procesy biegnące paralelnie i wzajemnie się warunkujące (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 27).

Jako przykłady zastosowania koncepcji *Governance* w Polsce można podać m.in. wprowadzanie konsultacji społecznych przed podjęciem konkretnych działań w jednostkach samorządu terytorialnego; tworzenie zespołów, w których skład wchodzi przedstawiciele lokalnych NGO, naukowcy czy reprezentanci grup interesów oraz wprowadzanie budżetów partycypacyjnych, a więc współtworzonych przez obywateli (Kulesza, Sześciło 2013: 120).

Jednym z najistotniejszych wyznaczników koncepcji *Governance* w samorządach jest współpraca z obywatelami oraz traktowanie ich jako partnerów, nie zaś petentów. Zauważa się, iż jest to przeciwstawienie się koncepcji biurokracji, a więc odrzucenie ograniczonych kanałów informacji, hierarchicznych poleceń, restrykcyjnych zasad (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 86). W zamian za to uwaga administracji samorządowej skupia się na dążeniu do partycypacji i organizowania negocjacji z aktorami lokalnymi, dążeniu do swobodnego i obustronnego przepływu informacji czy też osiągnięcia porozumień i kompromisów. Ważne jest poszanowanie fundamentalnych zasad: „równości, wolności, sprawiedliwości, praworządności, pomocniczości, solidarności, większości głosów oraz reprezentacji” (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 86). Generalnie, demokracja przedstawicielska zostaje odrzucona i stopniowo wypierana przez demokrację uczestniczącą (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 87).

W literaturze podaje się, że *Governance*, czyli współuczestnictwo, najczęściej przebiega w trzech stadiach. Pierwsze z nich odnosi się jedynie do informowania obywateli przez administrację publiczną

o zamierzonych działaniach. W drugim stadium administracja nie tylko przekazuje wiedzę podmiotom lokalnym, ale również cenne dla niej jest poznanie opinii obywateli dotyczących planowanych działań. Urzędy organizują w związku z tym konsultacje społeczne. Trzecie stadium współpracy związane jest już z aktywną partycypacją obywateli. Zarówno urzędnicy, jak i podmioty lokalne biorą udział w podejmowaniu decyzji dotyczących miejscowych przedsięwzięć (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 81).

Governance jest bardzo skutecznym, nowoczesnym stylem zarządzania. Pozwala na zaktywizowanie się lokalnej społeczności i funkcjonujących na danym terytorium podmiotów zarówno prywatnych, jak i pozarządowych. Jest to współzarządzanie, czyli branie pod uwagę opinii różnych grup interesów. Podczas podejmowania ważnych dla rozwoju otoczenia lokalnego decyzji, uwzględnianie zdania zainteresowanych podmiotów sprawia, że czują się oni bardziej odpowiedzialni za swoją okolicę, jak również motywuje ich to do dalszego działania na rzecz własnej społeczności.

W Polsce od kilku lat obserwuje się wzrost liczby inicjatyw zgodnych z koncepcją *Good Governance*, aczkolwiek zauważa się wiele nieprawidłowości i braków w tej dziedzinie. Niestety, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, zarządzanie w Polsce nadal pozostaje na niskim poziomie. Podczas konferencji w roku 2008, dotyczącej koncepcji *Good Governance*, ustalono, jakie są główne przeszkody we wdrażaniu jej w naszym kraju. Jako ograniczenia wymieniono m.in. zbyt dużą rotację kadr w administracji publicznej, niestabilność zatrudnienia, nieistnienie długookresowych strategii działania urzędów oraz ogólną nieefektywność funkcjonowania administracji (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 109–110).

Zalety współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi

Jak już wspomniano w niniejszym artykule, od kilku lat obserwuje się wzrost zainteresowania współpracą międzysektorową. Z jednej strony może to wynikać z ustawodawstwa, obligującego jednostki

samorządu terytorialnego do sporządzania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, a więc z konieczności nawiązania kontaktu z NGOs, ale z drugiej strony jest wysoce prawdopodobne, że coraz większa liczba gmin zdaje sobie sprawę, jakie korzyści może przynieść optymalna współpraca międzysektorowa. W ekspertyzie sporządzonej przez Collegium Civitas, w ramach projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*, przedstawiono pojęcie współpracy międzysektorowej według Adila Majama. Jego zdaniem o współpracy można mówić wtedy, gdy organizacje pozarządowe wraz z przedstawicielami organizacji publicznych realizują wyznaczone, wspólne zadania, ale – co ważne – dążą do ich realizacji za pomocą wcześniej określonych, wspólnych i jasnych zasad oraz reguł (Leś 2010: 33). Warto w tym miejscu odwołać się również do optymalnego modelu współpracy, wypracowanego w powyższym projekcie (*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* 2012). Zgodnie z jego wytycznymi, współpraca organizacji *non profit* z samorządami powinna opierać się na trzech płaszczyznach:

- współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych;
- współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych;
- infrastruktury współpracy, tworzenia warunków do społecznej aktywności (*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* 2012: 12–13).

Niewątpliwy jest fakt, iż dostosowanie się (w sposób elastyczny) do powyższych uwag, może przynieść szereg pozytywnych zmian w środowisku lokalnym. Organizacje pozarządowe, z zasady służące społeczeństwu, znajdują się najbliżej problemów zwykłych obywateli. Z kolei urzędnicy gminni nie zawsze są świadomi, które kwestie społeczne powinny być rozwiązane w pierwszej kolejności, a które muszą zejść na dalszy plan. Z pewnością dylemat ten mogłyby rozwiązać np. wywiady swobodne lub kwestionariuszowe z mieszkańcami gmin, ale jest to stosunkowo kosztowne przedsięwzięcie, na które większość jednostek terytorialnych nie stać. Konsultacje z organizacjami poza-

rządowymi są więc doskonałym narzędziem do poznania najbardziej priorytetowych problemów społecznych, które koniecznie trzeba rozwiązać. Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe może z kolei zaowocować ich lepszym jakościowo wykonaniem. Organizacje pozarządowe (NGOs), którym zostanie powierzona funkcja wykonania konkretnego zadania publicznego, wykazują się dużym zaangażowaniem w prowadzone przedsięwzięcie. Nierzadko wykonanie takich zleceń traktują jako możliwość spełnienia swojej misji zwartej w statucie bądź też uważają, że dzięki temu mogą zaistnieć w lokalnym otoczeniu.

Niezwykle istotna jest płaszczyzna współpracy odnosząca się do tworzenia warunków do społecznej aktywności, w ten sposób w danej jednostce samorządu terytorialnego rozwija się bowiem społeczeństwo obywatelskie. Według koncepcji P. Frączaka, M. Rogaczewskiej, K. Wygnańskiego

społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągająca się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów (Frączak, Rogaczewska, Wygnański 2005: 4).

Warta podkreślenia w tej koncepcji jest dobrowolność współdziałania oraz dążenie do urzeczywistnienia wspólnego dobra. W kontekście prezentowanej tematyki należy przytoczyć koncepcję społeczeństwa obywatelskiego według Taylora, która odnosi się do możliwości wywierania wpływu na lokalną politykę przez aktywnych obywateli. Co więcej, Taylor uważa za społeczeństwo obywatelskie taką wspólnotę, która potrafi konsolidować się w sprawie wspólnego problemu, i która jest w stanie stworzyć odrębną od państwa sieć organizacji, mającą na celu rozwiązanie danego problemu (Moron 2012: 49). Ponadto dobrze by było, aby jednostki samorządu terytorialnego dążyły do współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż NGOs w pewnym stopniu wychowują jednostki, wpajają im zasady współdziałania, współpracy, jak również propagują na obszarze, na którym funkcjonują, postawy obywatelskie (Łoś-Tomiak 2009: 259).

Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi wyznacznikiem *Governance*

Jednym z przejawów wprowadzania w życie w samorządach koncepcji *Governance* oraz budowania pozytywnych relacji z NGOs jest tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zapisy o nich znalazły się we wspomnianej *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Samorządy lokalne zostały zobligowane do tworzenia tego typu dokumentów (DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873). Jednakże, jak wynika z dotychczas przeprowadzonych badań, nie wszystkie jednostki stosują się do zapisów ustawy. W roku 2009 rzeczonymi programami współpracy dysponowało 87% gmin z całej Polski. Dodatkowo około 50% badanych gmin, posiadających plany współpracy, nie skonsultowało ich z organizacjami działającymi na terenie samorządów (Przewłocka 2011). Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ostatnie kilkanaście lat, współpraca międzysektorowa ulega stopniowej poprawie, a jej źródeł można upatrywać właśnie we wprowadzaniu nowych koncepcji zarządzania w jednostkach samorządów terytorialnych.

Tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale przede wszystkim ma znaczący wpływ na poprawę jakości wykonywanych usług publicznych. Warto zatem przyjrzeć się, co powinien zawierać poprawnie skonstruowany program współpracy.

Program współpracy jest dokumentem, w którym są jasno opisane zasady polityki realizowanej przez organ administracji publicznej wobec sektora pozarządowego (<http://poradnik.ngo.pl/x/340593>). Zgodnie z art. 5a ust 4. cytowanej ustawy, w programie współpracy powinny znaleźć się następujące elementy:

- cel główny i cele szczegółowe,
- zasady współpracy,
- zakres przedmiotowy,
- formy współpracy,
- priorytetowe zadania publiczne,
- okres realizacji programu,
- sposób realizacji programu,

-
- wysokość środków planowanych na realizację programu,
 - sposób oceny realizacji programu,
 - informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji,
 - tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (DzU z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Jedynie program zawierający wszystkie z wyżej wymienionych części jest kompletny i należyty. Dokument ten może być uchwalony co rok bądź też może przyjąć formę wieloletnią. Wymaga się jednak, by został uchwalony do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Z punktu widzenia koncepcji *Governance* jednym z najważniejszych elementów programu jest zawarcie informacji o sposobie jego tworzenia oraz o przebiegu konsultacji z organizacjami pozarządowymi. *Governance*, czyli współzarządzanie, uwidacznia się podczas wspólnego tworzenia programu współpracy instytucji samorządowych z organizacjami pozarządowymi; prowadzenia konsultacji ze stowarzyszeniami, fundacjami i mieszkańcami, dotyczących lokalnych problemów, aby można im jeszcze skuteczniej przeciwdziałać. Co istotne, współpraca samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi powinna odbywać się zgodnie z opisywanymi już zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, a także jawności (DzU z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Ranking „Partnerski samorząd 2010” – ocena współpracy samorządów z NGO’s

„Partnerski samorząd 2010” był trzecią edycją klasyfikacji, która miała na celu podsumowanie stanu współpracy między samorządami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi. Ranking ten został opracowany na podstawie rezultatów badania pt. *Monitoring współpracy między organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego*, realizowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/Partnerski_samorząd_2010.pdf).

Zakres współpracy pomiędzy dwoma sektorami był oceniany na podstawie czterech wymiarów współpracy:

- funkcjonowania programu współpracy;
- wspierających form współpracy pozafinansowej;
- partnerskich form współpracy pozafinansowej;
- współpracy finansowej (<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/748554.html>).

W tabeli 11 zestawiono szczegółowe zagadnienia, na podstawie których oceniano natężenie (a nie jakość) współpracy międzysektorowej. Za każdy spełniony (wymieniony w poniższej tabeli) warunek, gmina otrzymywała jedną gwiazdkę. W sumie każda jednostka samorządowa mogła zdobyć 28 gwiazdek.

Tabela 11

Szczegółowe zadania w ramach zasadniczych wymiarów współpracy z organizacjami pozarządowymi

Szczegółowe zadania w ramach zasadniczych wymiarów współpracy
Program współpracy
<ul style="list-style-type: none"> – Czy urząd uchwałął program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2010 r.? – Czy organizacje pozarządowe uczestniczyły w uchwalaniu programu? – Czy program był szerzej konsultowany z organizacjami pozarządowymi (minimum dwie formy konsultacji)? – Czy konsultacje te były udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu i rezultatu? – Czy program został uchwalony do końca listopada 2009?
Współpraca finansowa
<ul style="list-style-type: none"> – Czy w 2010 r. urząd przeznaczył pieniądze na organizacje pozarządowe? – Czy poziom finansowania organizacji pozarządowych stanowił przynajmniej 1% wydatków bieżących danej gminy? – Czy gmina znajduje się wśród 25% gmin przeznaczających największą część budżetu na organizacje pozarządowe? – Czy środki nie były w znacznym stopniu przeznaczone na jeden rodzaj organizacji? – Czy poziom realizacji zaplanowanych wydatków na organizacje pozarządowe wyniósł ponad 95%?
Wspierające formy współpracy pozafinansowej
<ul style="list-style-type: none"> – Czy urząd wspierał organizacje pozarządowe m.in. poprzez: pomoc administracyjną, nieodpłatne udostępnianie lokali na działalność statutową, udostępnianie materiałów i sprzętów?

- Czy urząd praktykował następujące formy współpracy:
 - informowanie NGO o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych,
 - promocja działalności pożytku publicznego i podmiotów działających w tym obszarze,
 - pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i Internecie,
 - pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych,
 - konsultacje telefoniczne oraz punkty poradnictwa,
 - pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych,
 - tworzenie banków danych o organizacjach pozarządowych,
 - patronat nad działaniami organizacji pozarządowych,
 - wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z organizacjami.

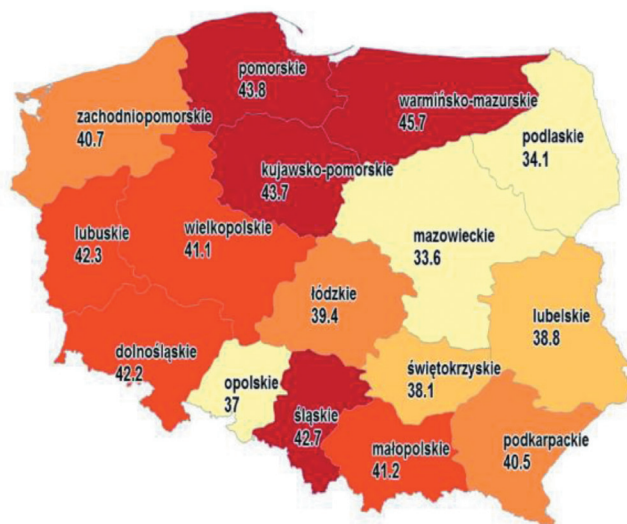
Partnerskie formy współpracy pozafinansowej

- Czy w 2010 r. urząd konsultował z organizacjami pozarządowymi projekty aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych?
- Czy konsultacje tych projektów zostały udokumentowane w postaci sprawozdania?
- Czy w 2010 r. funkcjonowały zespoły doradcze i inicjatywne przy urzędzie, których członkami byli zarówno przedstawiciele urzędów, jak i organizacji pozarządowych?
- Czy praktykowano jedną lub więcej z następujących form współpracy:
 - współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć,
 - uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu,
 - współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert,
 - współpraca w zakresie oceny realizacji programów,
 - współudział organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji.

Źródło: Certyfikat „Przyjazny samorząd 2010” (<http://bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=102863>).

Poniżej zostaną zaprezentowane częściowe wyniki badania, do którego losowo wybrano dwadzieścia wiejskich gmin z województwa podkarpackiego, które uzyskały w ostatnim rankingu „Partnerski Samorząd”, prowadzonym w roku 2010, Certyfikat „Przyjazny samorząd”. Analizą objęto wyniki uzyskane przez poszczególne gminy w ramach certyfikatu, ale i przeprowadzono krótkie wnioski dotyczące zatwierdzonych na rok 2010 programów współpracy tychże gmin.

Warto zaznaczyć, że województwo podkarpackie w badaniu Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzonym w ramach projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy* uzyskało wskaźnik Dystansu do Celu (DdC) równy 40,5 (Dutkiewicz, Makowski 2011: 9). Wskaźnik ten informuje, jaka jest ogólna ocena jakości współpracy w poszczególnych województwach (mapa 1). Jest jednym z indyktorów stworzonego również w ramach projektu Indeksu Jakości Współpracy, dotyczącego infrastruktury współpracy, publicznej dostępności tejże infrastruktury, finansowych i pozafinansowych form współpracy czy też znajomości zasad współpracy i ogólnej jej oceny (Dutkiewicz, Makowski 2011: 6).



Mapa 1. Wskaźniki *Dystansu do Celu* dla poszczególnych województw
 Źródło: Dutkiewicz, Makowski 2011: 9

Ponizej, w tabeli 12, przedstawiono ranking badanych gmin pod względem punktów, jakie samorzady uzyskały w klasyfikacji portalu ngo.pl. Jak wynika z danych, najwięcej punktów uzyskała gmina Dębica. Na 28 możliwych punktów zdobyła ich aż 24. Można zatem do-

mniemywać, że w tej jednostce samorządu istnieje niemalże idealne środowisko dla działania organizacji pozarządowych. Na drugim miejscu znalazły się gminy Wiązownica i Zarszyn, również z dużą liczbą punktów – po 19. Zdecydowanie najgorzej w tej klasyfikacji wypadła gmina Dębowiec – uzyskała ona zaledwie cztery punkty. Gminy Tryńcza i Żyraków także nie zdobyły znacznej liczby punktów. Niemniej jednak w rankingu „Partnerski samorząd 2010” gminy z najmniejszą liczbą punktów nie przegrywały. Generalna myśl, jaka towarzyszyła temu przedsięwzięciu, polegała na ukazaniu administracji samorządowej dobrych wzorców postępowania z organizacjami pozarządowymi, unaczynienie możliwości wprowadzenia koncepcji *Governance* do zarządzania samorządem. Jak można dostrzec, w prawie każdej z badanych gmin nadal największym problemem pozostają efektywne partnerskie formy współpracy pozafinansowej. Tutaj gminy uzyskały najmniej punktów.

Tabela 12

Liczba uzyskanych punktów w rankingu „Partnerski Samorząd 2010”

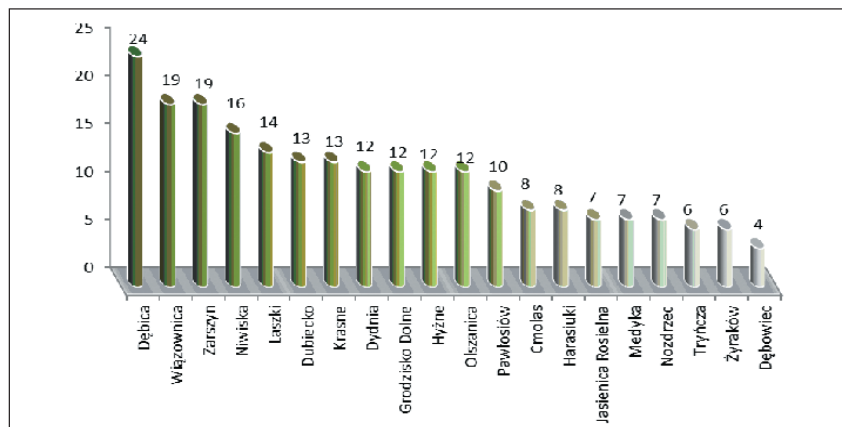
Lp.	Nazwa gminy wiejskiej	Liczba uzyskanych punktów z poszczególnych kategorii				Łącznie (maks. 28)
		Program współpracy (maks. 5)	Współpraca finansowa (maks. 5)	Wspierające formy współpracy pozafinansowej (maks. 10)	Partnerskie formy współpracy pozafinansowej (maks. 8)	
1	Cmolas	1	2	5	0	8
2	Dębica	4	5	10	5	24
3	Dębowiec	1	2	1	0	4
4	Dubiecko	3	5	3	2	13
5	Dydnia	4	2	4	2	12
6	Grodzisko Dolne	2	2	5	3	12
7	Harasiuki	1	3	4	0	8
8	Hyżne	5	3	1	3	12
9	Jasienica Rosielna	2	4	1	0	7
10	Krasne	4	5	1	3	13
11	Laszki	2	5	5	2	14

Tabela 12 (cd.)

Lp.	Nazwa gminy wiejskiej	Liczba uzyskanych punktów z poszczególnych kategorii				Łącznie (maks. 28)
		Program współpracy (maks. 5)	Współpraca finansowa (maks. 5)	Wspierające formy współpracy pozafinansowej (maks. 10)	Partnerskie formy współpracy pozafinansowej (maks. 8)	
12	Medyka	2	3	1	1	7
13	Niwiska	2	4	8	2	16
14	Nozdrzec	1	2	3	1	7
15	Olszanica	4	2	2	4	12
16	Pawłosiów	2	5	3	0	10
17	Tryńcza	3	2	1	0	6
18	Wiązownica	2	4	8	5	19
19	Zarszyn	4	4	7	4	19
20	Żyraków	1	2	3	0	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Certyfikatów „Przyjazny Samorząd 2010” badanych gmin.

Poniżej, na wykresie 1, zaprezentowano badane gminy w kolejności od najwyższej do najniższej liczby zdobytych punktów – gwiazdek.



Wykres 1. Ranking uzyskanych punktów przez badane gminy

Źródło: opracowanie własne

Tak jak już wspomniano, analizą objęto także programy współpracy utworzone przez badane jednostki samorządu terytorialnego na rok 2010. Z perspektywy niniejszego artykułu najważniejsze kwestie, jakie należy podkreślić, to m.in. objętość programów współpracy. Liczba stron programów wahała się od dwu do dziewięciu – średnio program współpracy liczył około czterech stron, a więc nie były to zbyt rozbudowane dokumenty. W niektórych z nich pewne kwestie były poruszane jedynie lakonicznie, bez przytaczania szczegółów, aczkolwiek w programach można było wyróżnić i bardzo dobrze skonstruowane poszczególnie części, jak np.:

- gruntowny opis korzyści wynikających ze współpracy,
- (w większości programów) dokładny podział na cele główne i szczegółowe,
- szeroko opisane formy i zasady współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi.

Głównymi błędami w analizowanych programach współpracy były brak informacji o sposobach ich tworzenia oraz o przebiegu konsultacji. Ponadto często pomijano notę o wysokości środków planowanych na realizację programu. Dodatkowo w bardzo niewielu programach opisano sposób ewaluacji programu.

Reasumując, pomimo że w badaniu nie każda gmina wypadła w każdym analizowanym obszarze bardzo dobrze, to jednak można zaobserwować stopniowy wzrost jakości przygotowywanych programów współpracy i większe zainteresowanie nimi samorządów. Administracja samorządowa powoli, lecz systematycznie, zaczyna działać zgodnie z założeniami *Governance*, a nie z dawnymi koncepcjami odgórnego zarządzania. To wszystko sprzyja poprawie jakości współpracy międzysektorowej, a co za tym idzie – lepszemu realizowaniu usług publicznych i wzrostowi zadowolenia obywateli z nich.

Podsumowanie

Prawidłowy i optymalny rozwój jednostek samorządu terytorialnego wymaga przyjęcia konkretnego stylu zarządzania i stosowania się do jego zasad. Niemniej jednak wybór ten okazuje się niełatwy, każdy

ze stylów zarządzania wykazuje bowiem mniejsze lub większe wady. Model klasycznej administracji stworzony przez Webera czy też model menadżerskiego zarządzania publicznego, nazwany *New Public Management*, odchodzą w zapomnienie. Aktualnie w społeczeństwach rozwiniętych za najefektywniejszy model zarządzania uznaje się *Governance* czy też *Good Governance* i stara się go wdrażać w procesie zarządzania administracją publiczną, dzięki czemu obserwuje się wzrost jakości współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi działającymi na ich obszarze. Co prawda wiele gmin musi jeszcze mocno popracować nad przygotowaniem i wdrażaniem programów współpracy z NGO's, jednak daje się zauważyć w ostatnich latach znaczny postęp w tej kwestii. Przykład rankingu „Przyjazny samorząd” oraz jego wyniki można uznać za próbę wdrażania koncepcji *Good Governance* w jednostkach samorządu terytorialnego, a rezultaty osiągnięte przez wybrane gminy województwa podkarpackiego pokazują, że coraz więcej samorządów przekształca styl zarządzania z biurokratycznego na partnerski.

Bibliografia

- Dutkiewicz M., Makowski G., 2011, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa
- Filipiak B., Kogut A., Szewczuk A., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Szczecin
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., 2005, *Głos w dyskusji na temat rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/files/dialogspoleczny.engo.pl/public/Piotr/glos.pdf> (dostęp: 30.09.2014 r.)
- Hausner J., 2002, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2, J. Hausner, M. Kukielka (red.), Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Wydawnictwo Liber, Warszawa
- Krynicka H., 2006, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New public management)*, Instytut Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Sulechów
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX, Warszawa

- Leś E. (red.), 2010, *Analiza porównawcza modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami non profit w wybranych państwach Unii Europejskiej. Ekspertyza*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Warszawa
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., 2011, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice
- Lynn L. E., 1998, *The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy*, „Public Administration Review”, vol. 58, No 3, May/June
- Łoś-Tomiak A., 2009, *Organizacje pozarządowe czynnikiem sprawczym społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Chodubski, L. Kacprzak, K. Pająk (red.), *Instytucje Państwa a społeczeństwo obywatelskie*, PWSZ im. Stanisława Staszica w Piłi, Piła
- Mazur S., 2005, *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, 2012, ISP, Warszawa
- Moroń D., 2012, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
- Ochnio M., 2012, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytutu Zmian, Warszawa
- Pająk K., 2003, *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz
- Pająk K., 2006, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Piła
- Piekara A., 2000, *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Warszawa
- Plichta J., 2009, *Zadania i funkcje organizacji pozarządowych w realizacji koncepcji dobrego rządzenia*, Wydawnictwo L & Techtrading Sp. z o. o., Warszawa
- Przewłocka J., 2011, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w 2009 roku. Raport z badań*, Warszawa
- Sakowicz M., 2007, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html (dostęp: 7.06.2014 r.)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (DzU z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.)
- Wojnicki J., 2003, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk

Strony internetowe:

<http://poradnik.ngo.pl/x/340593> (dostęp: 21.07.2014 r.)

http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/Partnerski_samorząd_2010.pdf (dostęp: 21.07.2014 r.)

<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/748554.html> (dostęp: 21.07.2014 r.)

New municipality management concepts as an opportunity for optimal cross-sectoral cooperation

Summary:

The chapter presents new concepts of management of the municipality known as *New Public Management*, *Governance* and *Good Governance*. One of the manifestations of the implementation of the concept of *Governance* in local governments is to build positive relationships with NGOs. The basis of these relations is the creation of programs of cooperation with NGOs. The basis of such programs is structured report prepared by the Collegium Civitas is a *Model of cooperation of public administration and non-governmental organizations*, outlining standards of intersectoral cooperation. An increasing number of municipalities realize the benefits that optimal cross-sector cooperation can bring. The example ranking “Friendly Local Government” and its results shows the effects of test implementation of the concept of *Good Governance* in local government units. Results Achieved by the selected municipalities Podkarpackie voivodship show that more and more governments transformed from a bureaucratic management style to partnership.

Key words:

Local government, NGOs, cooperation, New Public Management, Governance, New Governance.