http://dx.doi.org/10.18778/7969-649-9

Władza lokalna

a państwo społeczeństwo i rynek

Studia przypadków wybranych gmin województwa łódzkiego

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Władza lokalna

a państwo społeczeństwo i rynek

Studia przypadków wybranych gmin województwa łódzkiego

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórniak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądzyński

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórniak-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądzyński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT
Alojzy Zalewski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
Łukasz Orzechowski
Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/silvae

Publikacja finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2014 jako projekt badawczy
nr NN 114167138

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06714.14.0.K

Ark. wyd. 15,0; ark. druk. 15,25

ISBN 978-83-7969-649-9
e-ISBN 978-83-7969-650-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www. wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

SPIS TREŚCI

Wstęp 7

ROZDZIAŁ 1. CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO 9

ROZDZIAŁ 2. ZAŁOŻENIA BADAWCZE 19

ROZDZIAŁ 3. PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ – UJĘCIE ILOŚCIOWE 23

3.1. Charakterystyka wybranych gmin województwa łódzkiego 23
3.2. Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami – ocena z punktu widzenia mieszkańców 27
3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia organizacji pozarządowych 33
3.4. Współpraca przedsiębiorców z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia przedsiębiorców 42
3.5. Wnioski 55

ROZDZIAŁ 4. ANALIZA PROCESÓW WSPÓŁPRACY W GMINACH – STUDIA PRZYPADKÓW 59

4.1. Gmina Sadkowice 59
4.2. Gmina Łask 75
4.3. Miasto Rawa Mazowiecka 98
4.4. Gmina Rzeczyca 117
4.5. Gmina Poddębice 132
4.6. Gmina Radomsko 152
4.7. Analiza programów samorządowych w badanych gminach 175
4.8. Wnioski 178

ROZDZIAŁ 5. AKTYWNOŚĆ BADANYCH GMIN W LOKALNYCH GRUPACH DZIAŁANIA 191

5.1. Lokalne Grupy Działania jako forma współpracy międzysektorowej gmin 191
5.2. Sadkowice – uczestnictwo w LGD Kraina Rawki 194
5.3. Rzeczyca – uczestnictwo w LGD Tradycja, Kultura, Rozwój 199
5.4. Łask – działalność w LGD Dolina Rzeki Grabi 203
5.5. LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez Barier 208
5.6. Ocena funkcjonowania badanych LGD 213

Wnioski i rekomendacje 219

Rekomendacje – Karta dobrej praktyki zintegrowanego podejścia do współpracy międzysektorowej 225

Bibliografia 227
Załączniki 231
Spis tabel 241
Spis rysunków, wykresów i załączników 247

WSTĘP

Niniejsza publikacja jest efektem drugiego etapu badań dotyczących współpracy i konkurencji w gminach, zrealizowanego w latach 2011−2013 w ramach projektu „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem i rynkiem. Współpraca i konkurencja". W publikacji zamieszczone zostały wyniki pogłębionych badań dotyczących gmin województwa łódzkiego. Stanowią one uzupełnienie pierwszej publikacji na temat współpracy międzysektorowej w gminach w ujęciu ogólnopolskim noszącej tytuł *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*.

W niniejszej publikacji analizą ilościową objęto 16 łódzkich gmin wytypowanych na podstawie wyników badania ogólnopolskiego, a 6 spośród nich objęto analizą jakościową w postaci studiów przypadków. Przyjęta formuła badania pozwoliła na analizę mechanizmów i czynników warunkujących współpracę. Celem badań była próba identyfikacji lokalnych uwarunkowań kooperacji w wybranych gminach.

W części pierwszej publikacji zawarto charakterystykę województwa łódzkiego, w której skoncentrowano uwagę na działalności gmin, ich kondycji finansowej oraz sposobach realizacji zadań publicznych. Rozdział drugi poświęcony został omówieniu zastosowanych metod badawczych, a w rozdziale trzecim scharakteryzowano wybrane gminy oraz zaprezentowano ilościowe ujęcie zachodzących w nich procesów współpracy. Najobszerniejszą częścią publikacji jest rozdział czwarty, zawierający analizę studiów przypadków 6 gmin wybranych na podstawie stopnia zaangażowania we współpracę. W kolejnej części publikacji scharakteryzowano działalność lokalnych grup działania, w skład których wchodzą analizowane gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W rozdziale szóstym przeprowadzono analizę treści podstawowych programów samorządowych pod kątem programowania działań współpracy. Publikację zamyka karta dobrej praktyki, zakładająca zintegrowane podejście do współpracy w gminie.

Zaprezentowany w monografii materiał źródłowy pochodzi ze zrealizowanych wywiadów pogłębionych z organami wykonawczymi gmin oraz kwestionariuszowych z ich mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi działającymi na ich terenie.

W tym miejscu autorzy chcieliby podziękować wszystkim uczestnikom badań, a w szczególności wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Bezpośrednie rozmowy dostarczyły wielu cennych spostrzeżeń i informacji, które rzuciły nowe światło na problematykę badania.

Autorzy

Rozdział 1

CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Województwo łódzkie leży w centralnej Polsce, siedzibą regionu jest miasto Łódź. Województwo sąsiaduje z sześcioma innymi regionami: mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim, opolskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. W promieniu 200 kilometrów od jego granic leżą najważniejsze miasta Polski. Obszar województwa zajmuje powierzchnię 18 219 km^2, stanowiąc 5,8% powierzchni Polski (9 miejsce w kraju). Liczba ludności w Łódzkiem w 2012 r. wyniosła ponad 2,5 miliona osób, czyli 6,7% ludności całego kraju (5 miejsce). Gęstość zaludnienia województwa kształtowała się na poziomie 142 osób na km^2 i przekroczyła średnią krajową. Według prognozy GUS w województwie w 2030 r. liczba ludności zmniejszy się o 10,5% w stosunku do 2008 r.[1]

Na terenie województwa funkcjonuje 177 gmin w 21 powiatach ziemskich i 3 miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice), w granicach województwa znajdują się 5234 miejscowości, w tym 43 miasta. W tych ostatnich zamieszkuje 63,9% ludności województwa. Spośród 177 gmin województwa 135 to gminy wiejskie, 24 gminy miejsko-wiejskie, 18 gminy miejskie.

Powiaty ziemskie województwa łódzkiego są zróżnicowane zarówno pod względem podziału terytorialnego na gminy, jak i gęstości zaludnienia. Najwięcej mieszkańców na km² (188 osób na 1 km²) zamieszkuje powiat zgierski, złożony z 9 gmin. Najmniejszy natomiast powiat pod względem gęstości zaludnienia to powiat poddębicki, liczący 48 osób na 1 km² i złożony z 6 gmin. Przeciętna gęstość zaludnienia powiatów ziemskich wynosi 95 osób na km². Uwzględniając 3 miasta na prawach powiatu, przeciętny wskaźnik gęstości zaludnienia dla województwa łódzkiego wynosi 142.

W gminach województwa łódzkiego władzę lokalną sprawują organy stanowiące w postaci rad gmin oraz rad miejskich. Łącznie w badanym okresie mandat radnego sprawowało ponad 2780 osób. Można zaobserwować coraz większe zainteresowanie polityką samorządową wśród kobiet, o czym świadczy wzrost

[1] http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html [04.04.2014].

Tabela 1. Podział administracyjny i ludność powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa łódzkiego (stan na koniec grudnia 2012 r.)

Powiat	Liczba gmin	Ludność na 1 km²
Bełchatowski	8	116
Brzeziński	4	85
Kutnowski	11	119
Łaski	5	83
Łęczycki	8	70
Łowicki	10	84
Łódzki Wschodni	7	128
Opoczyński	8	76
Pabianicki	7	243
Pajęczański	8	67
Piotrkowski ziemski	11	63
Poddębicki	6	48
Radomszczański	14	83
Rawski	6	77
Sieradzki	11	82
Skierniewicki ziemski	9	50
Tomaszowski	11	118
Wieluński	10	85
Wieruszowski	7	74
Zduńskowolski	4	184
Zgierski	9	188
Razem powiaty	**174**	**95**
Miasta na prawach powiatu	Liczba gmin	Ludność na 1 km²
Łódź	1	2 624
Piotrków Trybunalski	1	1 195
Skierniewice	1	1 478
Razem miasta na prawach powiatu	**3**	**5 297**
Razem województwo	**177**	**142**

Źródło: opracowano na podstawie danych: wios.lodz.pl/docs/r06-18.pdf

ich liczby w organach uchwałodawczych. W szczególności większa aktywność kobiet dotyczy gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (tab. 2).

Organ wykonawczy w gminach stanowi w zależności od typu jednostki wójt (gminy wiejskie), burmistrz (gminy miejsko-wiejskie i miejskie), prezydent (miasta na prawach powiatu i byłe miasta wojewódzkie). W gminach województwa łódzkiego spośród 177 organów wykonawczych w zdecydowanej większości funkcję tę pełnią mężczyźni. Zaledwie w 22 jednostkach funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawuje kobieta.

Dostępność do usług publicznych w województwie jest zróżnicowana. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020 wskazuje na koncentrację negatywnych wskaźników dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich, w szczególności w powiatach:

Tabela 2. Radni w gminach województwa łódzkiego według płci w latach 2005–2012

Jednostka terytorialna	Osoby	Lata							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	ogółem	2 786	2 781	2 785	2 784	2 791	2 780	2 792	2 790
	mężczyźni	2 264	2 162	2 157	2 149	2 152	2 031	2 031	2 026
	kobiety	522	619	628	635	639	749	761	764
Łódzkie – gminy miejskie	ogółem	382	375	377	379	380	373	380	380
	mężczyźni	285	288	287	287	285	271	273	273
	kobiety	97	87	90	92	95	102	107	107
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	ogółem	389	401	403	403	404	403	419	419
	mężczyźni	327	318	321	320	320	304	313	313
	kobiety	62	83	82	83	84	99	106	106
Łódzkie – gminy wiejskie	ogółem	2 015	2 005	2 005	2 002	2 007	2 004	1 993	1 991
	mężczyźni	1 652	1 556	1 549	1 542	1 547	1 456	1 445	1 440
	kobiety	363	449	456	460	460	548	548	551

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

łódzkim wschodnim, piotrkowskim, a w następnej kolejności w łęczyckim, skierniewickim i pajęczańskim[2].

Realizacja zadań publicznych przez gminy odbywa się w ramach urzędów oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Łącznie w gminach województwa łódzkiego funkcjonuje 998 tego typu podmiotów (tab. 3). Ich liczba, na skutek nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. likwidującej gospodarstwa pomocnicze, znacznie zmniejszyła się z 2,7 tys. do 998 jednostek.

Tabela 3. Liczba jednostek organizacyjnych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009–2012

Jednostka terytorialna	Gminne samorządowe jednostki organizacyjne			
	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	2 724	2 689	2 692	998
Łódzkie – gminy miejskie	931	909	916	276
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	431	426	437	161
Łódzkie – gminy wiejskie	1 362	1 354	1 339	561

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Realizacja zadań publicznych odbywa się także w ramach współpracy międzysamorządowej. Na terenie województwa łódzkiego działa obecnie 9 związków międzygminnych (Związek Komunalny Gmin z siedzibą w Kleszczowie, Związek Gmin Regionu Poddębickiego z siedzibą w Poddębicach, Związek Gmin Regionu

[2] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, mapa 10, s. 33.

Kutnowskiego z siedzibą w Kutnie, Związek Gmin Nadnerzańskich z siedzibą w Poddębicach, Związek Międzygminny „Bzura" z siedzibą w Łowiczu, Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej z siedzibą w Wieluniu, Międzywojewódzki Komunalny Związek Gmin ds. Gazyfikacji z siedzibą w Strykowie, Związek Gmin Powiatu Radomszczańskiego z siedzibą w Gidlach, Związek Gmin ds. Gazyfikacji oraz Związek Komunalny z siedzibą w Konstantynowie Łódzkim)[3], przy czym ostatni z wymienionych jest podmiotem działającym w likwidacji, a z kolei Związek Gmin Powiatu Radomszczańskiego i Międzywojewódzki Komunalny Związek Gmin ds. Gazyfikacji to podmioty, które w ostatnim czasie nie wykazywały aktywności w swoich działaniach. Dodatkowo gminy z terenu województwa łódzkiego są zaangażowane w działalność kolejnego związku międzygminnego, który ma swoją siedzibę na terenie województwa wielkopolskiego (Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina" z siedzibą w Kaliszu).

W województwie łódzkim współpraca międzysamorządowa realizowana jest także w ramach 7 obszarów funkcjonalnych: Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM), Obszar Funkcjonalny Doliny Rzeki Pilicy, Miejski Obszar Funkcjonalny Zduńska Wola-Karsznice, Obszar Zagłębia Ceramiczno-Budowlanego Opoczno Tomaszów Mazowiecki, Obszar Funkcjonalny „Aktywna Dolina Rzeki Warty", Złoczewski Obszar Funkcjonalny, Obszar Funkcjonalny Zagłębie Górniczo-Energetyczne Bełchatów−Szczerców−Złoczew. Formalizacja współpracy w wymienionych obszarach polegała na powołaniu stowarzyszenia (ŁOM) lub zawarciu porozumień (pozostałe przypadki).

Największym z wymienionych obszarów jest ŁOM. Współpraca w ramach ŁOM prowadzona jest w formie stowarzyszenia skupiającego 28 gmin: 7 miejskich, 5 miejsko-wiejskich i 16 wiejskich. Strategia rozwoju tego obszaru wyznacza kilka celów strategicznych, takich jak: rewitalizacja obszarów zdegradowanych na rzecz budowy przyjaznych i bezpiecznych przestrzeni, sprzyjających włączeniu społecznemu i podniesieniu aktywności gospodarczej, budowa zintegrowanego i zrównoważonego systemu transportu metropolitalnego, rozwój gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej oraz ochrona środowiska przyrodniczego, rozwój nowoczesnego kapitału ludzkiego i społecznego oraz silnego informacyjnego społeczeństwa obywatelskiego, jak i wzmocnienie funkcji metropolitalnych i spójności obszaru metropolitalnego[4]. W szczególności podkreślono konieczność wspólnego realizowania i koordynowania działań inwestycyjnych, usług pomocy społecznej, wypracowania wspólnej oferty usług przedszkolnych i szkolnych, integracji metropolitalnego rynku pracy, promowanie wspólnych zakupów jednorodnych towarów i usług, koordynacji i synchronizacji realizowanych zadań w ramach projektów zintegrowanych oraz

[3] Informacje za: http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html [27.02.2015].

[4] Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+. Część I. Diagnoza strategiczna, PTE Oddział w Łodzi, Łódź 2014.

wypracowania wspólnych standardów polityki przestrzennej ŁOM. Strategia przewiduje także integrację podmiotową oznaczającą, że działania rozwojowe powinny być podejmowane w ramach współpracy różnych partnerów: jednostek samorządu terytorialnego, sektora społecznego oraz podmiotów gospodarczych.

Istotnymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań publicznych są organizacje pozarządowe. Ich liczba w województwie łódzkim według danych GUS wynosi, w zależności od badanego roku, ok. 5 tys., co stanowi ok. 6,5% wszystkich tego rodzaju podmiotów w Polsce (tab. 4). Należy jednak mieć na uwadze fakt, że statystyki GUS dotyczące liczby organizacji pozarządowych odbiegają od stanu rzeczywistego. Autorzy raportów o stanie sektora pozarządowego w Polsce przygotowywanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor przyjmują, że liczba aktywnych organizacji waha się od 60−80% spośród zarejestrowanych[5].

Tabela 4. Liczba organizacji pozarządowych w województwie łódzkim

Lata	2008	2010	2012
Aktywne organizacje (w tys. szt.)	4,6	4,8	5,5
Udział (w %)	6,5	6,5	6,6

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Gminy województwa łódzkiego w latach 2005−2012 znacznie poprawiły swoją sytuację finansową. W badanym okresie łączna kwota dochodów wszystkich gmin wzrosła z niemal 3 do 5 mld zł (tab. 5).

O poprawie sytuacji finansowej gmin świadczy wskaźnik wysokości dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca (tab. 6). Średnia wartość tego wskaźnika dla wszystkich gmin województwa łódzkiego wzrosła z 818 zł w roku 2005 do 1482 zł w 2012 r. Znaczące wzrosty wskaźnika (niemal 100%) zanotowano we wszystkich typach gmin. Największymi dochodami *per capita* dysponują miasta na prawach powiatu, średnio na poziomie 2,7 tys. zł.

Istotne z punktu widzenia tematyki niniejszej publikacji są źródła dochodów w postaci dotacji celowych, w szczególności przekazanych z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej oraz na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. Wpływy z tytułu dotacji celowych ogółem do budżetów łódzkich gmin w badanym okresie wzrosły z 640 mln zł do 745 mln zł. Dochody z tytułu dotacji celowych na realizację porozumień z organami administracji rządowej nie odnotowały znaczących zmian biorąc pod uwagę wszystkie gminy w regionie. Jednak sytuacja wygląda odmiennie w poszczególnych grupach gmin. Gminy miejskie zwiększyły dochody z tego tytułu dwukrotnie − do poziomu 365 tys. zł, wzrost zanotowały także gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Z kolei w miastach na prawach powiatu

[5] J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 15.

Tabela 5. Dochody budżetów gmin województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005−2012 (w tys. zł)

Jednostka terytorialna	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	2 903 674	3 258 705	3 595 778	4 056 081	4 175 449	4 709 962	4 860 323	5 033 303
Łódzkie − gminy miejskie	886 508	982 332	1 108 964	1 264 396	1 260 185	1 390 067	1 498 823	1 450 974
Łódzkie − miasta na prawach powiatu	2 145 724	2 456 096	2 721 514	2 928 315	3 117 145	3 019 473	3 236 217	3 539 374
Łódzkie − gminy miejsko-wiejskie	598 825	704 321	794 511	871 377	909 151	1 044 870	1 067 274	1 117 850
Łódzkie − gminy wiejskie	1 418 341	1 572 052	1 692 304	1 920 307	2 006 112	2 275 025	2 294 227	2 464 480

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 6. Dochody własne budżetowe *per capita* gmin województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005−2012 (w zł)

Jednostka terytorialna	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	818,21	879,57	1 043,10	1 243,14	1 164,89	1 294,75	1 350,40	1 482,61
Łódzkie − gminy miejskie	894,74	977,70	1 189,52	1 433,73	1 320,79	1 367,89	1 460,35	1 552,12
Łódzkie − miasta na prawach powiatu	1 467,94	1 666,86	1 961,49	2 239,73	2 198,02	2 232,18	2 488,46	2 693,27
Łódzkie − gminy miejsko-wiejskie	761,56	838,62	1 028,09	1 178,88	1 092,27	1 213,09	1 239,46	1 364,63
Łódzkie − gminy wiejskie	786,87	824,00	937,22	1 128,55	1 081,89	1 280,31	1 323,98	1 491,25

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

wpływy zmniejszyły się z ponad 2 mld zł do 870 mln zł. Na uwagę zasługuje wzrost wpływów z tytułu dotacji celowych na porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego z 8 do 30 mld zł, co potwierdza coraz większą intensywność współpracy międzysamorządowej. Trend ten dotyczy wszystkich typów gmin w województwie łódzkim. Szczegółowe dane zostały zawarte w Załączniku 1.

Analizując zmiany potencjału gospodarczego województwa łódzkiego, warto zwrócić uwagę na fakt, iż w 1999 r. województwo łódzkie pod względem PKB w cenach bieżących na 1 mieszkańca znajdowało się na 10 miejscu w skali kraju (88% przeciętnego PKB na 1 mieszkańca w Polsce). Przekształcenia strukturalne w kolejnych latach sprawiły, iż w 2008 r. Łódzkie awansowało z 10 na 6 miejsce wśród polskich regionów – PKB stanowiło wówczas 93,1% średniego wskaźnika dla Polski.

PKB w Łódzkiem systematycznie wzrasta, wzrost ten jest niewielki, ale stabilny, co potwierdza poprawę sytuacji gospodarczej w regionie (tab. 7). Zmiany te dokonują się jednak w bardzo wolnym tempie i mniej dynamicznie niż w innych regionach Polski. Zauważyć można znacznie wolniejszy spadek udziału przemysłu w wartości dodanej, wzrost udziału rolnictwa, nieznaczny udział gałęzi budownictwa i stosunkowo nieduży wzrost udziału usług w wartości dodanej brutto. Wszystko to świadczy o braku dynamizmu i utrwalaniu się przestarzałej struktury gospodarczej w województwie łódzkim[6]. Szczególnie zła sytuacja społeczno-gospodarcza występuje w powiatach: łęczyckim, pajęczańskim i opoczyńskim. Można też zauważyć zależność, że powiaty z terenów wschodnich województwa łódzkiego charakteryzują się gorszymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi[7].

Tabela 7. Wskaźniki charakteryzujące gospodarkę województwa łódzkiego w latach 2005−2011

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PKB *per capita* w mln zł (w cenach bieżących)	23 743	25 593	28 551	31 046	32 091	34 063	36 750
Dynamika PKB na 1 mieszkańca (w cenach bieżących) rok poprzedni =100	106,7	107,8	111,6	108,7	103,7	106,1	107,9
Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca	3 490	3 889	5 403	5 791	5 250	5 382	6 641
Nakłady na działalność B+R (w mln zł)	320,5	355,1	372,8	424,7	492,9	553,2	578,5
Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB (%)	0,52	0,54	0,51	0,54	0,6	0,64	0,62
Stopa bezrobocia	17,9	14,7	11,2	9,2	11,9	12,2	12,9
Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych (tys.)	198,4	160,7	123,1	99,2	128,1	131,6	138,7

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

[6] A. Krajewska, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w województwie łódzkim*, strona internetowa: www.kls.uni.lodz.pl [24.08.2012].

[7] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego…, mapa 11, s. 33.

W analizowanym okresie województwo łódzkie zanotowało znaczący wzrost wielkości nakładów inwestycyjnych przypadających na 1 mieszkańca. W 2011 r. nakłady te wyniosły 6 641 zł i niemal dwukrotnie zwiększyły się w stosunku do 2005 r. Również nakłady na B+R w latach 2007–2010 notują systematyczny wzrost. W roku 2007 nakład ten wynosił zaledwie 372,8 mln zł, a w 2010 roku wzrósł do kwoty 553,2 mln zł. Zwiększył się tym samym nieznacznie wskaźnik udziału nakładów na B+R w PKB regionu do 0,62%.

Sytuację na łódzkim rynku pracy obrazuje wskaźnik stopy bezrobocia. W 2006 r. wynosił on 14,7%, do 2008 r. następował stopniowy spadek jego poziomu do 9,2%, by w roku 2009 zacząć wzrastać. Pod koniec 2011 r. województwo łódzkie zanotowało wzrost stopy bezrobocia do 12,9%, który był kontynuowany w następnych latach i wyniósł w 2012 r. 14,0% i 14,1% w 2013 r. Dane te wskazują, że łódzki rynek pracy gwałtownie zareagował na kryzys gospodarczy. Od 2008 r. znacznie wzrastała liczba zarejestrowanych bezrobotnych, wzrost był szczególnie wyraźny w 2012 r., kiedy to w stosunku do roku poprzedniego przybyło 12,3 tys. bezrobotnych.

Liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie województwa wzrastała, osiągając w 2013 r. poziom ok. 238 tys. jednostek (tab. 8). W gminach miejskich przybyło niemal 9 tys. przedsiębiorstw, w gminach miejsko-wiejskich 3 tys., a w wiejskich ok. 5,5 tys.

Tabela 8. Liczba podmiotów gospodarczych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009−2013

Jednostka terytorialna	2009	2010	2011	2012	2013
Łódzkie	220 706	230 908	228 537	234 079	237 915
Łódzkie − gminy miejskie	148 671	154 279	151 983	155 594	157 312
Łódzkie − gminy miejsko-wiejskie	30 461	32 090	32 269	32 834	33 455
Łódzkie − gminy wiejskie	41 574	44 539	44 285	45 651	47 148

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analizując uwarunkowania społeczno-gospodarcze w regionie łódzkim, można stwierdzić, iż w dalszym ciągu województwo nie jest spójne pod względem zintegrowania wewnętrznego. W wielu dziedzinach dysproporcje wewnątrzregionalne narastają. Przyczyną tego procesu jest nierównomierny rozwój gospodarczy, słabe więzi kooperacyjne, niespójna infrastruktura oraz zdezintegrowany system interwencji publicznej. Mimo tego jednak województwo łódzkie może się pochwalić najwyższą konkurencyjnością w Polsce. Centralne położenie oraz dogodne powiązania infrastrukturalne sprzyjają rozwojowi potencjału[8].

[8] Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 13.

Pod względem kapitału społecznego województwo łódzkie plasuje się poniżej średniej krajowej. Na ten wynik, zgodnie z informacjami zawartymi w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, ma wpływ „niski poziom zaufania do instytucji publicznych, partii politycznych oraz współobywateli, a także niska samoorganizacja społeczna, mała chęć do współpracy oraz mała odpowiedzialność za otoczenie". Przy tym lepiej wypadają pod tym względem obszary wiejskie. Trochę lepiej kształtuje się poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zarówno frekwencja wyborcza, jak i nasycenie organizacjami pozarządowymi systematycznie wzrasta. Najniższy poziom rozwoju kapitału społecznego występuje w powiatach: kutnowskim, brzezińskim, zduńskowolskim, łaskim i radomszczańskim oraz w miastach na prawach powiatu − Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim[9].

Istotnym elementem spójności społecznej jest tożsamość regionalna. Do jej utrwalania i rozwoju przyczyniają się lokalne grupy działania (LGD), których w województwie łódzkim jest 20. LGD tworzy 126 gmin, co odpowiada powierzchni 13 653 km^2 zamieszkiwanej przez 845 845 mieszkańców. Spośród wszystkich „łódzkich" LGD 95% prowadzonych jest w formie stowarzyszenia, dwie grupy działają natomiast na terenie tylko jednej gminy. Wszystkie różnią się między sobą zarówno pod względem liczby gmin objętych oddziaływaniem LSR (5 tworzonych jest przez 10 i więcej gmin), jak również liczbą mieszkańców (tab. 9)[10].

Tabela 9. Lokalne Grupy Działania w województwie łódzkim

Lp.	Nazwa LGD	Forma prawna	Liczba gmin tworzących LGD	Liczba ludności objęta partnerstwem
1	2	3	4	5
1.	BUD-UJ RAZEM	stowarzyszenie	16	123 620
2.	Kraina Wielkiego Łuku Warty	stowarzyszenie	14	88 020
3.	CENTRUM	stowarzyszenie	14	80 070
4.	Gniazdo	stowarzyszenie	13	65 589
5.	Dolina Pilicy	stowarzyszenie	10	82 189
6.	Dolina rzeki Grabi	stowarzyszenie	9	82 320
7.	Kraina Rawki	stowarzyszenie	6	35 061

[9] Strategia Rozwoju Województwa…, s. 26−27.

[10] W przypadku kryterium liczby ludności szacuje się, że z punktu widzenia racjonalności funkcjonowania LGD powinna ona liczyć co najmniej 40 tys. mieszkańców. Potencjał ludnościowy determinuje bowiem wysokość wsparcia finansowego na bieżące funkcjonowanie (szkolenia, promocja, obsługa biura), wdrażanie lokalnej strategii rozwoju oraz współpracę międzyregionalną i międzynarodową. Przyznawane środki wsparcia przelicza się bowiem w ramach poszczególnych działań uwzględniając liczbę mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym LSR. W zasadniczej części służą one wdrażaniu działań wynikających z LSR – jednostkowa kwota wsparcia w tym zakresie wynosi 116 zł, oraz funkcjonowaniu samej grupy – jednostkowa kwota wsparcia 29 zł. Na realizację projektów współpracy, w tym tych o charakterze międzynarodowym, LGD uzyskują kwotę wsparcia w wysokości zaledwie 3 zł. Zob. J. Gierulska, *Podejście LEADER w Polsce*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2009.

Tabela 9. (cd.)

1	2	3	4	5
8.	Ziemia Wieluńska	stowarzyszenie	6	32 388
9.	POLCENTRUM	stowarzyszenie	5	49 635
10.	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA	stowarzyszenie	5	41 361
11.	PRYM	fundacja	5	35 209
12.	Przymierze Jeziorsko	stowarzyszenie	4	38 920
13.	STER	stowarzyszenie	4	26 749
14.	Szlakiem Sieradzkiej E-ski	stowarzyszenie	4	24 700
15.	Tradycja, Kultura, Rozwój	stowarzyszenie	4	17 153
16.	Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier	stowarzyszenie	2	21 336
17.	Podkowa	stowarzyszenie	2	16 125
18.	Między Wartą a Nerem	stowarzyszenie	2	11 406
19.	Między Prosną a Wartą	stowarzyszenie	1	45 684
20.	Nad Drzewiczką	stowarzyszenie	1	11 269

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Katalog LGD – Lokalne Grupy Działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012, s. 91−110.

Z raportu ewaluacyjnego sporządzonego w 2013 r. wynika jednak, iż LGD województwa łódzkiego, pomimo wskazanych niedociągnięć, są strukturami charakteryzującymi się zgodną z przyjętymi celami, sprawną i regularną działalnością na rzecz mieszkańców objętych lokalną strategią rozwoju (LSR)[11]. Stosunkowo dobrze znają one swoje otoczenie społeczne, gospodarcze i środowiskowe, co pozwala na wyodrębnienie właściwych problemów hamujących rozwój (apatia społeczna, bezrobocie, bierność, niski kapitał społeczny). Przejawem aktywności łódzkich grup w szerszej skali jest także współpraca grup w ramach nieformalnej Łódzkiej Sieci LGD, jednej z tego rodzaju inicjatyw funkcjonujących w kraju[12], będącej platformą wymiany informacji, doświadczeń, kreowania nowych rozwiązań, a także wspólnych inicjatyw i przedsięwzięć oraz stanowisk w bieżących sprawach.

[11] *Ewaluacja Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego według stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 181−185.

[12] Łódzka Sieć LGD powstała w 2011 r. i skupia wszystkie grupy działające na terenie województwa łódzkiego.

Rozdział 2

ZAŁOŻENIA BADAWCZE

Prezentowane w niniejszej publikacji wyniki badania uzyskano w trakcie realizacji drugiego etapu projektu „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja". Badanie to miało charakter pogłębiający w stosunku do zrealizowanego w pierwszym etapie badania ogólnopolskiego w 494 gminach, zmierzającego do oceny skali współpracy i konkurencji w gminach. Drugi etap badań składał się z kilku faz. Pierwszą było badanie ilościowe wśród gmin województwa łódzkiego wyłonionych na podstawie rankingu oceniającego skalę współpracy międzysektorowej. W kolejnym kroku procedury badawczej poddano analizie studia przypadków sześciu wybranych gmin. Celem studiów przypadków było poznanie mechanizmów, sposobów i inicjatyw na rzecz współpracy międzysektorowej. Realizacja tak sformułowanego celu głównego była możliwa dzięki syntezie wyników analiz szczegółowych, prowadzonych w następujących obszarach badawczych:

1. Ocena postaw wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wobec procesów współpracy i konkurencji;
2. Ocena współpracy i konkurencji organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi;
3. Ocena współpracy i konkurencji przedsiębiorców z władzami lokalnymi;
4. Ocena współpracy mieszkańców z władzami lokalnymi;
5. Identyfikacja propozycji urzeczywistniania zasad dobrego rządzenia na podstawie analizy treści oficjalnych programów samorządowych.

Każdemu z powyższych celów szczegółowych przyporządkowano katalog pytań badawczych. Realizacja powyższych celów wymagała przeprowadzenia badań wykorzystujących kilka technik badawczych. Ocena postaw i opinii wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na temat procesów współpracy i konkurencji zachodzących w gminach była możliwa dzięki przeprowadzeniu indywidualnych wywiadów pogłębionych.

Badanie procesów współpracy i konkurencji pomiędzy gminą a podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi miało miejsce przy wykorzystaniu techniki badawczej, jaką jest wywiad kwestionariuszowy skierowany do przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Oceny współpracy z władzami lokalnymi

dokonali także mieszkańcy gmin biorących udział w badaniu, wśród których przeprowadzone zostały wywiady kwestionariuszowe.

Realizacja studiów przypadku wymagała także przeprowadzania badań gabinetowych. *Desk research* dotyczył analizy dokumentów urzędowych (programów samorządowych) pod kątem identyfikacji atutów i słabości oraz szans i zagrożeń we współpracy, a także planowanych przedsięwzięć współpracy międzysektorowej. Analizą objęto dokumenty programujące rozwój społeczno-gospodarczy w postaci pięciu strategii rozwoju i czterech planów rozwoju lokalnego.

Gminy do badania pogłębionego wyłonione zostały w oparciu o wyniki badania ogólnopolskiego. W tym celu wytypowane zostały spośród pytań zawartych w formularzu ankiety te, które dotyczyły zaangażowania się gmin we współpracę z podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego, wykraczającą poza relacje obligatoryjne czy standardowe. Na tej podstawie opracowano ranking gmin województwa łódzkiego uczestniczących w badaniu ogólnopolskim (46 gmin).

W konstrukcji rankingu w przypadku współpracy z administracją rządową uwzględniona została realizacja wspólnych projektów i przedsięwzięć oraz pozyskiwanie i wymiana informacji. Relacje gmin z innymi gminami, powiatami i województwami zostały ocenione na podstawie wspólnych działań polegających na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych, realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć i wynikającej z nich koordynacji działań, nadzoru i kontroli. Z kolei w ocenie kontaktów gmin z jednostkami zagranicznymi wzięto pod uwagę wszystkie przejawy współpracy (wymiana informacji, wsparcie finansowe, przepływ kadr, przekazywanie zasobów rzeczowych, tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych, koordynacja, nadzór i kontrola działań, realizacja wspólnych przedsięwzięć projektów).

Kolejnym obszarem oceny jest zaangażowanie gmin w różnego rodzaju formy współpracy międzysamorządowej (związki, porozumienia, stowarzyszenia, spółki z udziałem gmin, konsultacje, seminaria, konferencje, benchmarking, uzgodnienia) w zakresie: transportu publicznego, infrastruktury technicznej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, oświaty, kultury, sportu i turystyki, ochrony środowiska, porządku i bezpieczeństwa publicznego, mieszkalnictwa, promocji oraz pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych). Współpraca z mieszkańcami rozpatrywana była pod względem spotkań z przedstawicielami sfery biznesu, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców. Uwzględniona została także aktywność gmin w zakresie konsultacji w formie sondaży, spotkań z mieszkańcami, wybranymi grupami docelowymi, organizacjami pozarządowymi, komisjami, ekspertami, zespołami problemowymi, w ramach trójkąta współpracy. W odniesieniu do form współuczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych ocenie poddano wykorzystanie następujących narzędzi: referendum, negocjacji, decentralizacji uprawnień na rzecz jednostek pomocniczych gminy, porozumień, bezpośredniej inicjatywy uchwałodawczej, lokalnych rad obywatelskich.

Następna płaszczyzna oceny dotyczyła współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi, związkami wyznaniowymi, spółdzielniami socjalnymi w zakresie zlecania realizacji zadań publicznych, wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działań, konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej i tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Współpraca gmin z podmiotami prywatnymi analizowana była z punktu widzenia ich zaangażowania w proces świadczenia usług publicznych oraz realizację projektów i przedsięwzięć wykraczających poza realizację zadań publicznych (wspólne projekty i przedsięwzięcia, cykliczne konsultacje, wspólne seminaria i konferencje, tworzenie zespołów problemowych, współfinansowanie gminnych imprez okolicznościowych, lobbing, korzystanie z usług konsultantów, doradców i ekspertów). Kolejnym aspektem było partnerstwo publiczno-prywatne przejawiające się podpisaniem umowy o partnerstwo lub utworzeniem spółki z kapitałem publiczno-prywatnym.

Tabela 10. Ranking gmin województwa łódzkiego biorących udział w projekcie

Lp.	Nazwa gminy	Liczba punktów*	Lp.	Nazwa gminy	Liczba punktów*
1	Rzeczyca	10	24	Głuchów	37
2	Poddębice	12	25	Koluszki	42
3	Łęczyca	15	26	Czarnocin	42
4	Sieradz – wieś	18	27	Radomsko	42
5	Sokolniki	21	28	Aleksandrów k. Opoczna	43
6	Regnów	21	29	Konstantynów Łódzki	44
7	Dąbrowice	21	30	Bełchatów	47
8	Biała pow. wieluński	21	31	Zduńska Wola	48
9	Rusiec	23	32	Świnice Warckie	48
10	Goszczanów	24	33	Zduńska Wola (miasto)	50
11	Biała Rawska	27	34	Łask	51
12	Wartkowice	28	35	Ozorków	53
13	Dalików	28	36	Nowa Brzeźnica	53
14	Nowe Ostrowy	28	37	Tomaszów Mazowiecki	53
15	Warta	29	38	Piotrków Trybunalski	56
16	Czerniewice	29	39	Rawa Mazowiecka	61
17	Brzeźnio	32	40	Dłutów k. Pabianic	61
18	Wodzierady	32	41	Siemkowice	63
19	Głowno	33	42	Dobryszyce	63
20	Góra św. Małgorzaty	34	43	Sadkowice	63
21	Kowiesy	34	44	Zgierz	65
22	Maków	35	45	Pabianice	65
23	Sieradz	37	46	Aleksandrów Łódzki	81

* Liczba punktów uzyskanych za ponadstandardową współpracę międzysektorową, wyliczona na podstawie ogólnopolskich badań ankietowych.

Źródło: opracowanie własne.

Pogłębionym badaniem ilościowym objęto 16 gmin województwa łódzkiego, w tym 2 wiejskie (Sadkowice, Rzeczyca), 4 miejsko-wiejskie (Aleksandrów Łódzki, Koluszki, Łask, Poddębice) i 10 miejskich (Bełchatów, Głowno, Konstantynów Łódzki, Ozorków, Pabianice, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Sieradz, Zduńska Wola i Zgierz). Połowa gmin z każdego typu należała do grupy jednostek o wyższym (powyżej 50 pkt.), a druga połowa o niższym wskaźniku otwartości na współpracę międzysektorową. Natomiast studia przypadków zrealizowano w 6 z nich: Sadkowice, Rzeczyca, Łask, Poddębice, Rawa Mazowiecka i Radomsko. Przy wyborze gmin do studiów przypadków kierowano się wynikami rankingu oraz typem gminy.

Rozdział 3

PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ – UJĘCIE ILOŚCIOWE

3.1. Charakterystyka wybranych gmin województwa łódzkiego

Wytypowane 16 gmin z województwa łódzkiego do badania ilościowego są zróżnicowane pod względem powierzchni, liczby mieszkańców czy też uzyskiwanych dochodów ogółem, w tym dochodów własnych (tab. 11).

Tabela 11. Badane gminy według typu, powierzchni, liczby ludności i uzyskiwanych dochodów budżetowych (stan na 31.12.2012)

Wyszczególnienie	Typ gminy	Powierzchnia (w km^2)	Ludność		Dochody budżetu (w zł)	
			ogółem	na 1 km^2	ogółem	własne
Aleksandrów Łódzki	miejsko-wiejska	116	29 432	253	73 068 597	47 929 250
Bełchatów	miejska	35	60 032	1 733	152 509 438	93 772 195
Głowno	miejska	20	14 966	754	34 425 632	17 646 734
Koluszki	miejsko-wiejska	157	23 696	151	53 230 535	32 874 784
Konstantynów Łódzki	miejska	27	17 757	652	49 111 412	27 590 164
Łask	miejsko-wiejska	145	28 356	195	66 116 801	35 538 363
Ozorków	miejska	15	20 286	1 312	50 160 874	28 853 662
Pabianice	miejska	33	68 321	2 071	158 092 386	100 352 049
Poddębice	miejsko-wiejska	225	15 907	71	43 186 190	15 847 330
Radomsko	miejska	51	47 947	932	130 068 409	76 889 038
Rawa Mazowiecka	miejska	14	17 819	1 248	51 779 855	34 404 933
Rzeczyca	wiejska	109	4 811	44	15 842 498	4 464 083
Sadkowice	wiejska	121	5 654	47	15 381 765	3 842 987
Sieradz	miejska	51	43 651	852	114 646 931	70 059 851
Zduńska Wola	miejska	25	43 920	1 788	107 481 757	59 425 680
Zgierz	miejska	42	57 803	1 366	145 805 444	94 502 816

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Analizując badane gminy pod kątem typu gminy, biorąc pod uwagę powyższe kryteria (powierzchnia, liczba ludności, gęstość zaludnienia czy uzyskiwane dochody ogółem i własne), można zauważyć kilka istotnych zależności.

Wśród gmin wiejskich (Rzeczyca i Sadkowice) nie obserwuje się zasadniczych zróżnicowań – są to gminy małe z liczbą mieszkańców w granicach 5 tys., z gęstością zaludnienia nie przekraczającą 50 osób na km^2. Wielkości uzyskiwanych dochodów ogółem są najniższe spośród wszystkich badanych gmin, podobnie jak wskaźnik dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, który w obu przypadkach nie przekracza 1000 zł (tab. 12).

Tabela 12. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach wiejskich w 2012 r. (w zł)

Gminy wiejskie	Dochody ogółem	Dochody własne
Rzeczyca	3 279	924
Sadkowice	2 707	676

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Województwo Łódzkie 2013. Podregiony, powiaty, gminy*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

W grupie 4 gmin miejsko-wiejskich pod względem powierzchni wyróżnia się gmina Poddębice, która zajmuje powierzchnię ponad 200 km^2, pozostałe gminy są znacznie mniejsze, bowiem ich powierzchnia mieści się w granicach 100−150 km^2. Gmina Poddębice jest jednak najmniej zaludniona – wskaźnik gęstości zaludnienia wynosi tutaj zaledwie 71 osób na km^2, a w najmniejszym w tej grupie powierzchniowo Aleksandrowie Łódzkim aż 253 osoby na km^2. W pozostałych dwóch gminach (Koluszkach i Łasku) mieści się on w przedziale 150–200 osób na km^2. Najwyższe dochody budżetu ogółem odnotowano w gminie Aleksandrów Łódzki, która osiąga także jedne z wyższych, spośród wszystkich badanych gmin, dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (powyżej 1600 zł) (tab. 13). Najniższe dochody ogółem uzyskała gmina Poddębice – ich kwota w 2012 r. nie przekroczyła 44 mln zł (jest to wielkość, pomijając gminy wiejskie, obok gminy miejskiej Głowo, jedna z niższych). Najniższe były również dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca – 997,69 (porównywalne z przeliczonymi dochodami własnymi badanych gmin wiejskich). W Łasku i Koluszkach dochody ogółem kształtowały się w granicach

Tabela 13. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach miejsko-wiejskich w 2012 r. (w zł)

Gminy miejsko-wiejskie	Dochody ogółem	Dochody własne
Aleksandrów Łódzki	2 499	1 639
Łask	2 326	1 250
Koluszki	2 250	1 389
Poddębice	2 718	997

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Województwo Łódzkie 2013. Podregiony, powiaty, gminy*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

50−67 mln zł, przy czym dochody własne na 1 mieszkańca były nieznacznie wyższe w gminie Koluszki i wynosiły ok. 1400 zł (w Łasku ok. 1300 zł).

W grupie 10 gmin miejskich największe powierzchniowo są gminy Radomsko i Sieradz (ok. 50 km^2), najmniejsze zaś Ozorków i Rawa Mazowiecka (ok. 15 km^2). Pozostałe gminy zajmują powierzchnię od 40 (Zgierz) do 20 km^2 (Głowno). Z punktu widzenia gęstości zaludnienia wybija się gmina Pabianice (ponad 2 tys. mieszkańców na 1 km^2), najniższy wskaźnik zaludnienia ma gmina Konstantynów Łódzki − zaledwie 652 osoby na 1 km^2 (do grupy gmin o gęstości poniżej 1000 osób na 1 km^2 wchodzą również: Głowno, Sieradz i Radomsko). Pozostałych 5 gmin (Zduńska Wola, Bełchatów, Zgierz, Ozorków i Rawa Mazowiecka) osiągnęło gęstość zaludnienia w granicach od 1700 do 1200 osób na 1 km^2. Pabianice oraz Bełchatów są dwiema gminami w tej grupie, których dochody budżetu ogółem w 2012 r. przekroczyły 150 mln zł (budżet powyżej 100 mln zł wypracowały także: Zgierz, Radomsko, Sieradz i Zduńska Wola) (tab. 14). Najbiedniejszą gminą spośród badanych gmin miejskich jest Głowno (ma ono także jedne z niższych dochodów ogółem, biorąc pod uwagę wszystkie badane gminy). Dochody własne na 1 mieszkańca uzyskiwane przez gminy miejskie oscylują w granicach 1000−2000 zł, najwyższe odnotowano w gminie Rawa Mazowiecka, w pozostałych zaś gminach wynosiły one 1600−1400 zł, z wyjątkiem gminy Głowno, która osiągnęła jedynie 1100 zł dochodów własnych na 1 mieszkańca.

Tabela 14. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach miejskich w 2012 r. (w zł)

Gminy miejskie	Dochody ogółem	Dochody własne
Bełchatów	2 536	1 559
Głowno	2 294	1 175
Konstantynów Łódzki	2 767	1 554
Ozorków	2 461	1 415
Pabianice	2 301	1 460
Radomsko	2 701	1 596
Rawa Mazowiecka	2 901	1 928
Sieradz	2 624	1 603
Zduńska Wola	2 442	1 350
Zgierz	2 415	1 630

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Województwo Łódzkie 2013. Podregiony, powiaty, gminy*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

Analizując uzyskiwane przez badane gminy dochody własne na 1 mieszkańca, zauważa się ich korelację ze stopniem otwartości na niestandardowe przedsięwzięcia w zakresie współpracy i konkurencji z podmiotami sektora publicznego, społecznego i prywatnego (tab. 15). W grupie 8 gmin z liczbą punktów oceny powyżej 50, a więc tych najlepszych, warto zwrócić uwagę na dwa wyjątki,

a mianowicie na: gminę wiejską Sadkowice i gminę miejską Rawa Mazowiecka. Pierwsza z nich przeczy bowiem tezie, iż gminy bogate w większym stopniu angażują się we wszelkiego rodzaju współpracę – jest to gmina, która dysponuje najniższymi dochodami własnymi na 1 mieszkańca ze wszystkich badanych, mimo to uzyskała liczbę punktów oceny jedną z wyższych (4 lokata). Nie potwierdza tego także przypadek gminy Rawa Mazowiecka, która znacznie wyróżnia się na tle badanych gmin pod względem dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (najwyższa wartość), odstaje jednak jeśli chodzi o ocenę współpracy, uzyskając dopiero 5 lokatę.

Tabela 15. Badane gminy według liczby punktów oceny współpracy i kwoty dochodów własnych *per capita* (w zł)

Grupy gmin	Wyszczególnienie	Liczba punktów	Dochody własne
8 gmin najlepszych	1. Aleksandrów Łódzki	81	1 639
	2. Zgierz	65	1 630
	3. Pabianice	65	1 460
	4. Sadkowice	63	676
	5. Rawa Mazowiecka	61	1 928
	6. Ozorków	53	1 415
	7. Łask	51	1 250
	8. Zduńska Wola	50	1 350
8 gmin najsłabszych	1. Bełchatów	47	1 559
	2. Konstantynów Łódzki	44	1 554
	3. Koluszki	42	1 389
	4. Radomsko	42	1 596
	5. Sieradz	37	1 603
	6. Głowno	33	1 175
	7. Poddębice	12	997
	8. Rzeczyca	10	924

Źródło: opracowanie własne.

W grupie 8 gmin najsłabszych (poniżej 50 punktów oceny) znalazły się gminy posiadające dochody własne *per capita* porównywalne do gmin zaliczonych do pierwszej ósemki, przy czym trzeba podkreślić, że dwie gminy, które najsłabiej wypadły w tym rankingu (Poddębice i Rzeczyca), charakteryzują się również najniższymi dochodami własnymi *per capita*.

W świetle powyższego można sformułować wniosek, że otwartość na współpracę z przedstawicielami sektorów publicznego, społecznego i prywatnego wiąże się z posiadanymi możliwościami finansowymi w zakresie dochodów własnych. Zależność pomiędzy otwartością na współpracę a poziomem uzyskiwanych dochodów nie jest jednak jednoznaczna, wpływają na nią bowiem inne czynniki, nie mające finansowego charakteru (np. postawa i chęci budowania relacji na gruncie współpracy przez organy wykonawcze).

3.2. Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami – ocena z punktu widzenia mieszkańców

W ramach badania przyjęto założenie, iż współpraca władz lokalnych z mieszkańcami przejawia się wszelkimi działaniami w zakresie przekazywania informacji, konsultowania podjętych oraz planowanych przedsięwzięć, jak również włączania mieszkańców w proces współdecydowania. Tak rozumiana współpraca rozpatrywana była z punktu widzenia mechanizmów, sposobów, obszarów aktywności władz lokalnych ukierunkowanej na mieszkańców.

Tabela 16. Liczba respondentów w badanych gminach

Gmina	Liczba ankiet	Gmina	Liczba ankiet
Zgierz	200	Ozorków	140
Zduńska Wola	200	Pabianice	200
Głowno	120	Sadkowice	150
Konstantynów Łódzki	105	Łask	200
Koluszki	120	Rawa Mazowiecka	250
Bełchatów	200	Rzeczyca	202
Aleksandrów Łódzki	160	Poddębice	203
Sieradz	200	Radomsko	256
Ogółem 2 906			

Źródło: opracowanie własne.

Strukturę respondentów pod względem płci, wieku i wykształcenia prezentuje tabela 17. Wśród badanych przeważały kobiety, osoby młode (do 35. roku życia), z wykształceniem średnim.

Tabela 17. Struktura respondentów według wybranych cech

Struktura respondentów według płci	
Kobiety	56,5
Mężczyźni	43,5
Struktura respondentów według wieku	
Do 35. roku życia	41,3
36−55 lat	40,8
Powyżej 55 lat	17,9
Struktura respondentów według poziomu wykształcenia	
Podstawowe	6,51
Zawodowe	19,04
Średnie	42,79
Wyższe	31,66

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki badania pokazują, iż współpraca władz lokalnych z mieszkańcami bazuje głównie na jednokierunkowym procesie w postaci przekazywania informacji o bieżących, jak i planowanych działaniach władz. Blisko 71% respondentów w badanych gminach wskazało na tę formę. Ankietowani mieszkańcy, pozyskując informacje o działaniach władz lokalnych, korzystali głównie z mediów lokalnych i stron internetowych. Znacznie rzadziej korzystano zaś z informacji pochodzących z wszelkich materiałów drukowanych, takich jak informatory, sprawozdania z działalności, gazetki informacyjne itp. (tab. 18).

Tabela 18. Źródła pozyskiwania informacji o działalności władz lokalnych [n = 2906]

Wykorzystywane przez mieszkańców źródła informacji o gminie, działalności władz	% wskazań
Informatory, sprawozdania, ulotki, gazetki informacje	35,0
Media lokalne	52,6
Strony www	51,0
Poczta elektroniczna	7,2
Bezpośrednie spotkania z władzami	11,5
Nie korzystam z żadnych	11,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Główną barierą w przekazywaniu informacji, zdaniem ankietowanych, jest brak zainteresowania mieszkańców tym, co dzieje się w gminie. W dalszej kolejności wpływ na to ma mała dostępność tablic informacyjnych w miejscach publicznych, publicznych „okienek" internetowych, „skąpa" polityka informacyjna władz, ale także zbytnie ich oddalenie od mieszkańców (tab. 19).

Tabela 19. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na dostrzegane problemy w przekazywaniu informacji przez władze [n = 2906]

Problemy	% wskazań
Niechęć władz do informowania	27,2
Mała dostępność radnych (rzadkie dyżury lub ich brak)	25,8
Brak materiałów informacyjnych (sprawozdań z działalności władz, raportów itp.)	25,0
Mała dostępność tablic informacyjnych w miejscach publicznych	28,1
Brak publicznych punktów dostępu do Internetu	21,8
Słabo działające media lokalne	17,6
Brak zainteresowania mieszkańców	35,5
Nierzetelnie przygotowane informacje	11,3
Nie dostrzegam żadnych	10,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Znacznie mniej popularnymi formami analizowanej współpracy są konsultacje społeczne i współdecydowanie. Niepokojący jest bardzo słaby wynik dotyczący współdecydowania, które jest najlepszym przykładem rzeczywistej współpracy

pomiędzy stronami – 14,6%. Niewielka ilość wskazań ze strony mieszkańców na współdecydowanie może wynikać zarówno z małej wiedzy mieszkańców, braku dostatecznie rozwiniętej świadomości obywatelskiej, niechęci angażowania się w sprawy publiczne mieszkańców, jak i niechęci władz przed rozszerzaniem grona decydentów czy też nieumiejętności przygotowania i poprowadzenia samego procesu. Jak wskazują wyniki omawianego badania, mieszkańcy upatrywali niepowodzenia współdecydowania, jako formy ich współpracy z władzami, w braku należytego zainteresowania sprawami gminy, a także należytej wiedzy na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie. Należy podkreślić, iż mieszkańcy nie dostrzegają braku doświadczenia władz lokalnych w tym zakresie, choć biorąc pod uwagę niski poziom ich wiedzy na ten temat, może to być nie w pełni wiarygodna opinia. Natomiast dość często wskazują na opór władz przed dzieleniem się władzą z mieszkańcami, co zapewne rzutuje na słabą komunikację pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami (tab. 20).

Tabela 20. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na dostrzegane problemy w aktywnym współuczestnictwie w procesie podejmowania decyzji [n = 2906]

Problemy	% wskazań
Brak zainteresowania mieszkańców sprawami gminy	47,4
Niechęć władz lokalnych do dzielenia się władzą	35,2
Niedostateczna wiedza mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje	47,0
Brak doświadczenia władz lokalnych w przygotowaniu i prowadzeniu procesu współdecydowania	13,6
Mała aktywność organizacji pozarządowych	16,6
Słaba komunikacja pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami	34,7
Niesprzyjająca atmosfera w gminie (afery, korupcja, konflikty społeczne)	10,9
Brak środków finansowych na prowadzenie tego typu działań	14,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mieszkańcy badanych gmin współdecydowali przede wszystkim poprzez referendum oraz jednostki pomocnicze gminy (tab. 21). Większego zastosowania nie znajduje inne narzędzie demokracji bezpośredniej, mianowicie bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców. Wybrało ją, podobnie jak warsztaty zadaniowe, niewiele ponad 3% spośród wszystkich respondentów.

Tabela 21. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na przejawy uczestnictwa mieszkańców w tym procesie [n = 2906]

Formy uczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji	% wskazań
Referendum lokalne	22,8
Negocjacje z przedstawicielami władz	13,8
Udział w zebraniach rad osiedli/sołectw	28,7
Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców	3,4
Warsztaty zadaniowe	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mieszkańcy badanych gmin współpracowali z władzami lokalnymi przy wypracowywaniu decyzji przede wszystkim w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, technicznych usług publicznych oraz zagospodarowania przestrzennego i edukacji. Zwraca uwagę, że niewielki procent spośród ogółu respondentów współdecydował o wydatkowaniu środków budżetowych gminy. Nie dziwi natomiast niewiele ponad 13% wskazań, jeśli chodzi o rozwój lokalny. Są to bowiem kwestie wielokrotnie niezrozumiałe dla mieszkańców, co za tym idzie zbyt odległe, by mogli oni współpodejmować decyzje, w przeciwieństwie do spraw związanych z kulturą i rozrywką czy opieką społeczną, dotykających bezpośrednio mieszkańców (tab. 22). Wyniki pokazują również małą skłonność mieszkańców do odwoływania organu wykonawczego. Może to oznaczać duże zaufanie do władz, identyfikowanie się ze sposobem realizacji polityk publicznych, ale także być demonstracją biernej postawy w rodzaju „nic to nie zmieni".

Tabela 22. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na obszary uczestnictwa w procesie współdecydowania [n = 2127]

Obszary	% wskazań
Techniczne usługi publiczne	25,0
Budżet gminy	13,6
Bezpieczeństwo publiczne	10,5
Opieka społeczna	9,6
Edukacja	21,3
Zagospodarowanie przestrzeni	21,9
Inwestycje infrastrukturalne	30,4
Rozwój lokalny	13,2
Kultura i rozrywka	11,8
Odwołanie organu wykonawczego	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Nieco lepiej wypadają konsultacje społeczne. Są one, jak wskazują wyniki pierwszego etapu badania, stosunkowo dobrze znane mieszkańcom, chociażby poprzez ich obligatoryjność w niektórych sferach życia społecznego (np. zagospodarowanie przestrzenne). Konsultacje społeczne jako forma współpracy władz z mieszkańcami wskazane zostały przez 38,2% wszystkich badanych. Są one utożsamiane głównie z bezpośrednimi spotkaniami z władzami, przedstawicielami organizacji pozarządowych czy też przedsiębiorców. Pozostałe możliwości konsultowania przedsięwzięć władz lokalnych znane były niewielkiej grupie respondentów (od 3 do 11% w zależności od formy konsultacji). Warto odnieść się do procentu wskazań w przypadku sondażu opinii – ponad 11%, co w porównaniu z możliwością zgłaszania uwag do dokumentów (9,6%) czy też tworzenia lokalnych doradczych rad obywatelskich (3,9%) wydaje się być wysoką wartością. Taki stan rzeczy może wynikać z faktu, że władze coraz częściej sięgają do badania opinii publicznej jako narzędzia oceny swojej działalności przez mieszkańców (tab. 23).

Tabela 23. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na poszczególne formy konsultacji [n = 2906]

Formy uczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji	% wskazań
Spotkania dyskusyjne	23,7
Spotkania z władzami lokalnymi	37,6
Spotkania z ekspertami	11,0
Otwarte przesłuchania	7,2
Lokalne doradcze rady obywatelskie	3,9
Zgłaszanie uwag do dokumentów	9,6
Procedura skargowa	6,0
Sondaż opinii	11,6
Żadne z wymienionych	29,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Niski poziom wiedzy na temat możliwości odziaływania przez mieszkańców na bieg spraw publicznych w gminie przekłada się na brak zainteresowania przedsięwzięciami współpracy inicjowanymi przez władze. 40,8% respondentów nie potrafiło wskazać powodów uruchomienia konsultacji społecznych w ich gminie. Najczęściej wskazywanymi przyczynami były natomiast: wymogi prawne i nierozwiązane problemy społeczne. Mieszkańcy konsultowali przede wszystkim

Tabela 24. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na powody uruchomienia konsultacji społecznych oraz obszary, w jakich były one prowadzone [n = 2906]

Powody uruchomienia konsultacji społecznych	% wskazań
Obligatoryjność ich przeprowadzenia	26,0
Nierozwiązane problemy społeczne	23,1
Brak aprobaty mieszkańców dla dotychczasowych działań władz	18,6
Eskalacja konfliktu społecznego	5,8
Nie wiem	40,8
Obszary, w jakich prowadzone były konsultacje społeczne	**% wskazań**
Zagospodarowanie przestrzeni	23,3
Inwestycje infrastrukturalne	25,8
Ochrona środowiska	18,8
Bezpieczeństwo publiczne	8,8
Problemy społeczne	14,3
Usługi publiczne	11,1
Sport i rekreacja	15,9
Edukacja	18,1
Projekty uchwał	5,5
Podział administracyjny	2,3
Nie wiem	33,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

decyzje władz w zakresie zagospodarowania przestrzeni i inwestycji infrastrukturalnych czy w dalszej kolejności: ochrony środowiska, edukacji, sportu i rekreacji oraz problemów społecznych. W niewielkim stopniu, w opinii mieszkańców, konsultowane były bezpieczeństwo publiczne i projekty uchwał (tab. 24).

Wyniki badań wskazały, że spora część respondentów (36,2%) nie posiada wiedzy, czy uwagi wnoszone w ramach konsultacji są uwzględniane przez władze w procesie decyzyjnym. Biorąc jednak pod uwagę, że aż 46,9% ogółu badanych udzieliło pozytywnej odpowiedzi, można przypuszczać, iż niewiedza ta jest bardziej efektem braku zaangażowania, zainteresowania ze strony mieszkańców niż „złej" woli władz lokalnych (tab. 25).

Tabela 25. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na kwestie uwzględniania przez władze opinii, sugestii mieszkańców w procesie decyzyjnym [n = 2906]

Ocena	% wskazań
Tak, zawsze	2,7
Tak, często	17,3
Tak, rzadko	26,9
Nie	16,2
Nie wiem	36,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przypuszczenie to znalazło swoje potwierdzenie w opinii mieszkańców na temat pojawiających się problemów w urzeczywistnianiu współpracy z władzami lokalnymi w formie konsultacji. Zdaniem ankietowanych głównym problemem współpracy tego rodzaju jest, wspomniane już parokrotnie, małe zaangażowanie mieszkańców w sprawy, problemy gminy, które z kolei może być konsekwencją niskiej świadomości obywatelskiej członków wspólnoty samorządowej. Pomimo widocznej bierności mieszkańców, również władze nie są w pełni otwarte na proponowane przez mieszkańców rozwiązania, co rodzi brak wiary w skuteczność konsultacji, jak i potrzebę ich przeprowadzania. Nakłada się na to niewłaściwa polityka informacyjna władz lokalnych, które niejednokrotnie w sprawach drażliwych, konfliktowych unikają zbytniego nagłaśniania konsultacji społecznych (oczywiście nie jest to regułą) lub też ustalają zbyt krótki czas na wyrażenie przez mieszkańców swojej opinii. Co ciekawe, nie stanowi to w ocenie mieszkańców istotnego problemu w procesie konsultowania. 10% ogółu badanych mieszkańców nie dostrzega natomiast żadnych problemów (tab. 26).

Jak widać, współpraca władz lokalnych z mieszkańcami opiera się głównie na konsultacjach społecznych w sytuacjach obligatoryjnych, przewidzianych przepisami prawa. Badania wskazują, że niezbędne są dalsze działania edukacyjne w zakresie partycypacji społecznej, zarówno po stronie władz samorządowych, jak i mieszkańców.

Tabela 26. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na pojawiające się problemy w procesie konsultacji społecznych [n = 2906]

Problemy	% wskazań
Brak zaangażowania mieszkańców	43,0
Brak otwartości władz lokalnych na proponowane przez mieszkańców rozwiązania	31,3
Brak wiedzy u mieszkańców na ten temat	40,3
Brak doświadczenia władz lokalnych w tym zakresie	13,6
Brak liderów lokalnych	17,9
Słaba polityka informacyjna na temat konsultacji, ich powodów	22,2
Brak wiary w skuteczność konsultacji	27,2
Brak środków finansowych na prowadzenie tego rodzaju działań	15,9
Zbyt krótki czas na wyrażenie opinii	7,5
Nie dostrzegam żadnych	10,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia organizacji pozarządowych

W ocenie współpracy organizacji pozarządowych z władzami i administracją lokalną w wybranych 16 gminach województwa łódzkiego wzięło udział 131 organizacji (tab. 27). Badane organizacje pozarządowe w zdecydowanej większości funkcjonują w formie stowarzyszenia (dotyczy to 109 organizacji, czyli 83,2% badanej populacji). Niespełna 10% z nich działa jako fundacje, 5 reprezentuje kościół lub jednostkę organizacyjną kościoła, kolejne 2 to związki zawodowe i 1 spółdzielnia socjalna.

Tabela 27. Liczba organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu według gmin

Gmina	Liczba organizacji pozarządowych	Gmina	Liczba organizacji pozarządowych
Zgierz	10	Ozorków	6
Zduńska Wola	9	Pabianice	10
Głowno	6	Sadkowice	2
Konstantynów Łódzki	6	Łask	6
Koluszki	6	Rawa Mazowiecka	13
Bełchatów	10	Rzeczyca	5
Aleksandrów Łódzki	7	Poddębice	10
Sieradz	10	Radomsko	15
Ogółem 131			

Źródło: opracowanie własne.

Badane organizacje pozarządowe prowadzą swoją działalność w różnych obszarach problemowych (tab. 28). Najczęściej dotyczy ona spraw społecznych, w szczególności zagadnień związanych z edukacją (42%), sportem, turystyką, rekreacją (41,2%), kulturą i sztuką (35,9%) i pomocą społeczną (34,4%).

Tabela 28. Główne obszary działalności organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu

Obszary działalności	Organizacje pozarządowe	
	liczba	%
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	54	41,2
Edukacja	55	42,0
Kultura i sztuka	47	35,9
Usługi socjalne, pomoc społeczna	45	34,4
Ochrona zdrowia	34	26,0
Rozwój lokalny	16	12,2
Ochrona środowiska	13	9,9
Prawo, prawo człowieka, działalność polityczna	9	6,9
Sprawy zawodowe	5	3,8
Badania naukowe	5	3,8
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	14	10,8
Wsparcie instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	25	19,1
Działalność międzynarodowa	3	2,3
Religia	3	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przedmiotem analizy były: formy współdziałania i częstotliwość ich stosowania, obszary współpracy oraz charakter relacji występujących pomiędzy podmiotami trzeciego sektora a podmiotami komunalnymi w każdej z nich, bariery w rozwoju tej współpracy dostrzegane przez organizacje pozarządowe, jak i ich opinie na temat przejrzystości i bezstronności konkursów ofert, w których brały udział.

We wszystkich analizowanych gminach *gros* organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu współpracuje z gminą (85,5% deklaruje współpracę z władzami gminy i podległą im administracją samorządową), w tym w 6 wszystkie badane podmioty społeczne wskazały na taką aktywność (tab. 29).

Badane organizacje pozarządowe najczęściej podejmują współpracę z administracją gminną w formie niereaktywnej, polegającej na wzajemnym informowaniu się o planowanych działaniach i kierunkach współpracy (tab. 30). Ponad 1/3 badanych organizacji prowadzi taki proces sporadycznie, a kolejne 1/3 systematycznie wymienia informacje z urzędem gminy. Drugim ważnym sposobem współdziałania jest realizacja zadań publicznych na rzecz gminy, która dotyczyła ponad 55% organizacji. Spośród wszystkich 131 organizacji niemal 31% systematycznie uczestniczyło w konkursach ofert na realizację zadań publicznych, kolejne 22,8% brało w nich udział sporadycznie. Niemal połowa

Tabela 29. Liczba organizacji pozarządowych współpracujących z administracją samorządową gminy

Gmina	Jednostka	Organizacje pozarządowe niewspółpracujące z gminą	Organizacje pozarządowe współpracujące z gminą
Zgierz	liczba	3	7
Zduńska Wola	liczba	2	7
Głowno	liczba	0	6
Konstantynów Łódzki	liczba	2	4
Koluszki	liczba	1	5
Bełchatów	liczba	1	9
Aleksandrów Łódzki	liczba	2	5
Sieradz	liczba	0	10
Ozorków	liczba	1	5
Pabianice	liczba	2	8
Sadkowice	liczba	0	2
Łask	liczba	1	5
Rawa Mazowiecka	liczba	0	13
Rzeczyca	liczba	0	5
Poddębice	liczba	0	10
Radomsko	liczba	4	11
Ogółem	liczba	19	112
	%	14,5%	85,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Tabela 30. Formy i częstotliwość współpracy organizacji pozarządowych z administracją gminną

Formy współpracy	Jednostka	Brak współpracy	Współpraca sporadyczna	Współpraca systematyczna
Zlecanie realizacji zadań publicznych	liczba	55	28	38
	%	44,7	22,8	30,9
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	liczba	43	39	40
	%	35,0	31,7	32,5
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	liczba	69	28	24
	%	56,1	22,8	19,5
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	liczba	61	40	21
	%	49,6	32,5	17,1
Inne	liczba	106	4	9
	%	86,9	3,3	7,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

badanych podmiotów nie uczestniczyła do tej pory w zespołach o charakterze doradczym i inicjatywnym w gminie, a te, które podjęły taką aktywność, zwykle robiły to rzadko. Niepokój budzą natomiast wskazania 44% respondentów, którzy nie biorą udziału w konsultacjach projektów aktów prawnych dotyczących działalności statutowej ich organizacji. Należy zatem podkreślić niepełne wykorzystywanie możliwości współpracy organizacji pozarządowych z gminami, jakie dają przepisy prawa. Liczba organizacji biernych w tym zakresie w badanej grupie jest nadal znacząca.

Organizacje pozarządowe uczestniczące w badaniu najczęściej współpracują z gminną administracją samorządową w obszarze pomocy społecznej oraz nauki, edukacji i wychowania (tab. 31). W obu wymienionych obszarach współpraca przebiega systematycznie w ok. 30% gmin, z kolei w następnych 20% od czasu do czasu. Kolejnymi najczęściej wskazywanymi polami współdziałania są: działalność charytatywna, podtrzymywanie tradycji narodowej, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży, kultura i sztuka, upowszechnianie kultury fizycznej i sportu.

Tabela 31. Częstotliwość współpracy badanych organizacji pozarządowych z administracją gminną według obszarów (123 = 100%)

Obszar współpracy	Jednostka	Brak współpracy	Sporadycznie	Systematycznie
1	2	3	4	5
Pomoc społeczna	liczba	61	25	37
	%	48,8	20,0	29,6
Działalność charytatywna	liczba	68	27	28
	%	55,2	21,6	22,4
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	liczba	75	19	29
	%	60,8	15,2	23,2
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	liczba	112	10	1
	%	88,8	8,0	0,8
Ochrona i promocja zdrowia	liczba	74	27	22
	%	59,2	21,6	17,6
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	liczba	78	22	23
	%	61,6	17,6	18,4
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	liczba	96	13	14
	%	76,8	10,4	11,2
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	liczba	108	7	8
	%	86,4	5,6	6,4
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	liczba	101	10	12
	%	80,8	8,0	9,6

1	2	3	4	5
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	liczba	79	28	16
	%	63,2	22,4	12,8
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	liczba	54	28	41
	%	42,4	22,4	32,8
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	liczba	78	17	28
	%	61,6	13,6	22,4
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	liczba	72	21	30
	%	57,3	16,9	24,2
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	liczba	73	19	31
	%	56,8	15,2	24,8
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	liczba	99	17	7
	%	78,4	13,6	5,6
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	liczba	88	22	13
	%	69,6	17,6	10,4
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	liczba	102	14	7
	%	80,8	11,2	5,6
Ratownictwo i ochrona ludności	liczba	103	11	9
	%	81,6	8,8	7,2
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	liczba	98	18	7
	%	78,4	14,4	5,6
Promocja i organizacja wolontariatu	liczba	77	24	22
	%	60,8	19,2	17,6
Inne	liczba	119	0	4
	%	95,0	0	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Ocena współpracy w opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych kształtuje się różnie w zależności od obszaru współdziałania. Zwykle dominują oceny dostateczne (3) i dobre (4). Najwięcej najwyższych ocen (5) przydzielono dla wspólnych działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz z zakresu krajoznawstwa i wypoczynku dzieci i młodzieży (tab. 32).

Identyfikacja relacji występujących w poszczególnych obszarach realizacji zadań publicznych pozwala sformułować dość optymistyczne wnioski. W opinii respondentów w zasadzie nie występuje w relacjach z podmiotami komunalnymi zjawisko konkurencji (tab. 33). Powszechna okazała się współpraca, choć w niektórych obszarach znacznie częściej wskazywano na brak jakichkolwiek relacji pomiędzy jednostkami samorządowymi a działającymi na ich terenie organizacjami. W szczególności budzi to zastrzeżenia w odniesieniu do działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, która, by była skuteczna, wymaga partnerskich i zintegrowanych działań.

Tabela 32. Ocena współpracy organizacji pozarządowych z administracją gminną według obszarów współpracy w opinii organizacji

Obszar współpracy	Jednostka	Ocena współpracy						
		0	1	2	3	4	5	razem
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Pomoc społeczna	liczba	2	0	5	14	27	13	61
	%	3,3	0	8,2	23,0	44,3	21,3	100,0
Działalność charytatywna	liczba	2	2	4	12	29	7	56
	%	3,6	3,6	7,1	21,4	51,8	12,5	100,0
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	liczba	2	1	2	12	19	10	46
	%	4,3	2,2	4,3	26,1	41,3	21,7	100,0
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	liczba	2	0	1	6	5	1	15
	%	13,3	0	6,7	40,0	33,3	6,7	100,0
Ochrona i promocja zdrowia	liczba	3	0	4	13	21	10	51
	%	5,9	0	7,8	25,5	41,2	19,6	100,0
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	liczba	2	0	2	9	20	12	45
	%	4,4	0	4,4	20,0	44,4	26,7	100,0
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	liczba	2	0	2	9	10	6	29
	%	6,9	0	6,9	31,0	34,5	20,7	100,0
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	liczba	2	0	2	3	8	2	17
	%	11,8	0	11,8	17,6	47,1	11,8	100,0
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	liczba	2		1	5	10	5	23
	%	8,7	0	4,3	21,7	43,5	21,7	100,0
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	liczba	2	0	7	13	19	6	47
	%	4,3	0	14,9	27,7	40,4	12,8	100,0
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	liczba	3	1	2	15	37	11	69
	%	4,3	1,4	2,9	21,7	53,6	15,9	100,0
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	liczba	2	0	5	11	17	12	47
	%	4,3	0	10,6	23,4	36,2	25,5	100,0
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	liczba	2	0	4	10	24	10	50
	%	4,0	0	8,0	20,0	48,0	20,0	100,0
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	liczba	2	1	1	11	24	12	51
	%	3,9	2,0	2,0	21,6	47,1	23,5	100,0
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	liczba	2	1	5	5	12	3	28
	%	7,1	3,6	17,9	17,9	42,9	10,7	100,0
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	liczba	2	1	5	8	19	3	38
	%	5,3	2,6	13,2	21,1	50,0	7,9	100,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	liczba	2	1	2	8	8	2	23
	%	8,7	4,3	8,7	34,8	34,8	8,	100,0
Ratownictwo i ochrona ludności	liczba	2	0	2	6	10	5	25
	%	8,0	0	8,0	24,0	40,0	20,0	100,0
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	liczba	2	2	2	6	10	5	27
	%	7,4	7,4	7,4	22,2	37,0	18,5	100,0
Promocja i organizacja wolontariatu	liczba	2	0	5	12	21	9	49
	%	4,1	0	10,2	24,5	42,9	18,4	100,0
Inne	liczba	1	0	1		3		5
	%	20,0	0	20,0		60,0		100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Tabela 33. Charakter relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a gminami według obszarów (125 = 100%)

Obszar funkcjonowania	Jednostka	Typ relacji					
		1.*	2.*	3.*	4.*	5.*	6.*
1	2	3	4	5	6	7	8
Pomoc społeczna	liczba	1	5	5	49	21	44
	%	0,8	4,0	4,0	38,9	16,7	34,9
Działalność charytatywna	liczba	2	1	6	42	13	61
	%	1,6	0,8	4,8	33,3	10,3	48,4
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	liczba	0	3	4	31	25	62
	%	0	2,4	3,2	24,6	19,8	49,2
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	liczba	0	1	1	6	36	81
	%	0	0,8	0,8	4,8	28,6	64,3
Ochrona i promocja zdrowia	liczba	3	7	1	39	21	54
	%	2,4	5,6	0,8	31,0	16,7	42,9
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	liczba	1	5	3	36	18	62
	%	0,8	4,0	2,4	28,6	14,3	49,2
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	liczba	0	3	0	21	27	74
	%	0	2,4	0	16,7	21,4	58,7
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	liczba	0	2	0	11	36	76
	%	0	1,6	0	8,7	28,6	60,3

Tabela 33. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	liczba	2	1	2	14	36	70
	%	1,6	0,8	1,6	11,1	28,6	55,6
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	liczba	0	1	6	22	26	70
	%	0	0,8	4,8	17,5	20,6	55,6
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	liczba	2	5	10	48	13	47
	%	1,6	4,0	7,9	38,1	10,3	37,3
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	liczba	0	3	7	27	23	65
	%	0	2,4	5,6	21,4	18,3	51,6
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	liczba	2	1	8	38	14	62
	%	1,6	0,8	6,3	30,2	11,1	49,2
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	liczba	4	2	10	35	21	53
	%	3,2	1,6	7,9	27,8	16,7	42,1
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	liczba	2	1	4	16	24	77
	%	1,6	0,8	3,2	12,8	19,2	61,6
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	liczba	1	2	4	25	22	71
	%	0,8	1,6	3,2	19,8	17,5	56,3
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	liczba	2	0	3	11	31	78
	%	1,6	0	2,4	8,7	24,6	61,9
Ratownictwo i ochrona ludności	liczba	0	0	1	13	33	78
	%	0	0	0,8	10,3	26,2	61,9
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	liczba	2	0	5	12	25	81
	%	1,6	0	4,0	9,5	19,8	64,3
Promocja i organizacja wolontariatu	liczba	3	0	6	37	15	64
	%	2,4	0	4,8	29,4	11,9	50,8
Inne	liczba	1	0	1	1	13	96
	%	0,9	0	0,9	0,9	11,4	84,2

* 1. Ostra konkurencja; 2. Konkurencja oparta na zasadach *fair play*; 3. Konkurencja i współpraca w przypadku zgodności celów; 4. Współpraca; 5. Brak jakichkolwiek relacji; 6. Trudno powiedzieć.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Najczęściej wskazywaną barierą współpracy z gminami dostrzeganą przez organizacje pozarządowe jest brak odpowiednich środków finansowych kierowanych do trzeciego sektora przez władze lokalne. Zwróciło na ten problem uwagę niemal 60% badanych organizacji pozarządowych (tab. 34). Drugą pod względem częstotliwości wskazań trudnością był brak zainteresowania współpracą ze strony

władz samorządowych (25,5%). Ważnym utrudnieniem okazały się także przepisy prawa (wskazane przez 17,6% organizacji). Na podstawie udzielonych odpowiedzi można zatem stwierdzić, że w opinii organizacji pozarządowych głównym źródłem barier dla rozwoju współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną jest sama administracja.

Tabela 34. Bariery współpracy organizacji pozarządowych z gminami z perspektywy organizacji

Bariery współpracy	Jednostka	Wskazania
Przepisy prawne	liczba	23
	%	17,6
Brak zainteresowania współpracą ze strony przedstawicieli władzy i administracji lokalnej	liczba	33
	%	25,2
Brak zaufania do podmiotów tworzących trzeci sektor ze strony przedstawicieli władzy i administracji lokalnej	liczba	10
	%	7,6
Brak zainteresowania współpracą ze strony przedstawicieli trzeciego sektora	liczba	11
	%	8,4
Brak/niewystarczająca ilość środków finansowych ze strony władzy na współpracę	liczba	78
	%	59,5
Niedostosowanie oferty ze strony organizacji pozarządowych do potrzeb i wymagań przedstawianych przez przedstawicieli władzy i administracji lokalnej	liczba	8
	%	6,1
Inne	liczba	21
	%	16,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Organizacje pozarządowe identyfikując bariery współpracy z władzami lokalnymi, poddały ocenie pod tym kątem także proces wyłaniania dostawców usług publicznych w gminie. Zdaniem 40,3% z nich proces ten nie budzi zastrzeżeń i nie stanowi bariery dla rozwoju współdziałania, bowiem przebiega w sposób przejrzysty i bezstronny, z zachowaniem warunków konkurencyjnych (tab. 35). Wśród badanych organizacji znalazły się też takie, które zaprzeczyły tej opinii (dotyczyło to 17,6% podmiotów).

Tabela 35. Ocena procedur wyłaniania przez gminę wykonawców zadań publicznych spośród organizacji pozarządowych ze względu na ich przejrzystość

Opinia organizacji pozarządowych	Jednostka	Nie wiem	Tak	Nie	Brak danych	Ogółem
Przejrzysty i bezstronny proces wyłaniania dostawców usług publicznych w gminie	liczba	52	53	23	3	131
	%	39,7	40,5	17,6	2,3	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że współpraca organizacji pozarządowych z władzami i administracją gminną jest zjawiskiem powszechnym, lecz niestety nie spełnia pokładanych w niej oczekiwań. Świadczy

o tym jej rozwój na poziomie lokalnym w zakresie polityki informacyjnej realizowanej przez obie strony, tj. pozarządową i samorządową. W zdecydowanie mniejszym stopniu jest ona stosowana w działaniach wymagających większego zaangażowania obu stron (konsultowanie, uzgadnianie, wypracowywanie wspólnych stanowisk, zlecanie zadań). Współpraca ma raczej charakter sporadyczny, a nie systematycznej kooperacji. Można mówić o pewnej specjalizacji współpracy samorządowo-pozarządowej w badanych gminach, gdyż koncentruje się ona na problemach społecznych. Tam, gdzie współpraca jest realizowana, oceniano ją pozytywnie, choć nie jest pozbawiona problemów i barier rozwoju. Za główną przeszkodę respondenci uznali zbyt małe środki finansowe przeznaczane przez gminy na współpracę z sektorem pozarządowym.

3.4. Współpraca przedsiębiorców z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia przedsiębiorców

W badaniu skierowanym do przedsiębiorców wzięło udział łącznie 450 podmiotów gospodarczych, przy czym ich liczba wahała się w poszczególnych gminach od 6 (Sadkowice) do 44 (Zduńska Wola). W 8 gminach o wysokim poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową przebadano łącznie 235 przedsiębiorców, a w gminach o niskim poziomie – 215 podmiotów. Wśród badanych przeważały zdecydowanie, funkcjonujące jako osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, mikroprzedsiębiorstwa, których dominującym charakterem działalności były usługi (tab. 36). Taka charakterystyka jest zbieżna z ogólnopolską strukturą przedsiębiorstw prezentowaną m.in. w oficjalnych statystykach Głównego Urzędu Statystycznego.

Spośród wszystkich 450 przedsiębiorców, jedynie 139 (30,9%) wskazało, że są zainteresowani podejmowaniem współpracy z samorządem gminy, na terenie której zlokalizowali swoją działalność. Dodatkowo 79 (17,6%) nie potrafiło jednoznacznie określić, czy współpraca z lokalnym samorządem jest tym, czego potrzebują i chcą. Należy jednak podkreślić, że widać różnice w poziomie zainteresowania współpracą z samorządem pomiędzy gminami o wysokim i niskim poziomie zaangażowania. W pierwszym przypadku odsetek zainteresowanych współpracą wyniósł 33,6%, natomiast w drugim 27,9%. Na tle wszystkich gmin najlepiej wypadły Radomsko, Pabianice i Sieradz, gdzie przynajmniej połowa przedsiębiorców zadeklarowała zainteresowanie współpracą z samorządem. Z kolei najrzadziej współpracą byli zainteresowani przedsiębiorcy z Rzeczycy, Konstantynowa Łódzkiego oraz Koluszek, a więc gmin o niskim poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową.

Zainteresowanie współpracą ze strony przedsiębiorców nie przekłada się automatycznie na ich faktyczne zaangażowanie w działania realizowane przez gminę. W przypadku uczestnictwa w procedurach związanych ze świadczeniem usług pu-

Tabela 36. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw (450 = 100%)

Forma prawna	Dane liczbowe	
Osoba fizyczna	liczba	310
	%	68,9
Spółka cywilna	liczba	56
	%	12,4
Spółka jawna	liczba	10
	%	2,2
Spółka partnerska	liczba	8
	%	1,8
Spółka komandytowa	liczba	0
	%	0,0
Spółka komandytowo-akcyjna	liczba	1
	%	0,2
Spółka z o.o.	liczba	55
	%	12,2
Spółka akcyjna	liczba	7
	%	1,6
Inna	liczba	3
	%	0,7
Wielkość zatrudnienia	Dane liczbowe	
Poniżej 10 osób	liczba	342
	%	76,0
10−49 osób	liczba	77
	%	17,1
50−249 osób	liczba	23
	%	5,1
250 i więcej osób	liczba	8
	%	1,8
Dominujący charakter działalności	Dane liczbowe	
Produkcyjny	liczba	53
	%	11,8
Usługowy	liczba	227
	%	50,4
Handlowy	liczba	170
	%	37,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

blicznych na rzecz mieszkańców gminy, bądź urzędów i innych podmiotów należących do badanych gmin, odsetek przedsiębiorców deklarujących uczestnictwo był zbliżony do odsetka przedsiębiorców zainteresowanych współpracą i wyniósł łącznie prawie 30%. Był on wyższy wśród przedsiębiorców z gmin o niskim poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową (36,7%) niż wśród przedsiębiorców z gmin o poziomie wysokim (23,4%). W pierwszej z wymienionych grup, przedsiębiorcy proporcjonalnie częściej uczestniczą w procedurach związanych z dostarcza-

Tabela 37. Zainteresowanie przedsiębiorców współpracą z samorządem gminy

Nazwa gminy		Zainteresowanie	Brak zainteresowania	Brak zdania	Ogółem
Zgierz	liczba	11	14	15	40
	%	27,5	35,0	37,5	100,0
Zduńska Wola	liczba	16	23	5	44
	%	36,4	52,3	11,4	100,0
Głowno	liczba	7	15	3	25
	%	28,0	60,0	12,0	100,0
Konstantynów Łódzki	liczba	2	19	4	25
	%	8,0	76,0	16,0	100,0
Koluszki	liczba	3	19	3	25
	%	12,0	76,0	12,0	100,0
Bełchatów	liczba	8	25	7	40
	%	20,0	62,5	17,5	100,0
Aleksandrów Łódzki	liczba	7	16	7	30
	%	23,3	53,3	23,3	100,0
Sieradz	liczba	20	15	5	40
	%	50,0	37,5	12,5	100,0
Ozorków	liczba	9	12	4	25
	%	36,0	48,0	16,0	100,0
Pabianice	liczba	21	10	9	40
	%	52,5	25,0	22,5	100,0
Sadkowice	liczba	2	3	1	6
	%	33,3	50,0	16,7	100,0
Łask	liczba	4	15	1	20
	%	20,0	75,0	5,0	100,0
Rawa Mazowiecka	liczba	9	20	1	30
	%	30,0	66,7	3,3	100,0
Rzeczyca	liczba	0	9	2	11
	%	0,0	81,8	18,2	100,0
Poddębice	liczba	3	10	6	19
	%	15,8	52,6	31,6	100,0
Radomsko	liczba	17	7	6	30
	%	56,7	23,3	20,0	100,0
Ogółem	liczba	139	232	79	450
	%	30,9	51,6	17,6	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

niem usług i towarów na rzecz gminy, natomiast w drugiej grupie dominują przedsiębiorcy uczestniczący w procedurach dotyczących możliwości świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców. W poszczególnych gminach widać bardzo duże zróżnicowanie poziomu uczestnictwa przedsiębiorców. Wahał się on bowiem od 7,5% w przypadku Zgierza, aż do 60,0% w przypadku Rawy Mazowieckiej (tab. 38). Trze-

ba oprócz tego pamiętać, że liczba przeprowadzonych wywiadów kwestionariuszowych nie pozwala na rozszerzanie tych wyników na całe populacje przedsiębiorców funkcjonujących w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

Tabela 38. Poziom uczestnictwa badanych przedsiębiorstw w procedurach związanych ze świadczeniem usług na rzecz gmin i ich mieszkańców

Nazwa gminy		Związane ze świadczeniem usług publicznych dla mieszkańców gminy	Związane z dostarczaniem usług lub towarów na rzecz gminy	Brak uczestnictwa
Zgierz	liczba	2	1	37
	%	5,0	2,5	92,5
Zduńska Wola	liczba	7	2	35
	%	5,9	4,5	79,5
Głowno	liczba	5	4	16
	%	20,0	16,0	64,0
Konstantynów Łódzki	liczba	10	5	12
	%	40,0	20	48,0
Koluszki	liczba	4	1	19
	%	16,0	4,0	76,0
Bełchatów	liczba	5	11	25
	%	12,5	27,5	62,5
Aleksandrów Łódzki	liczba	6	2	25
	%	16,7	6,7	83,3
Sieradz	liczba	2	8	30
	%	5,0	20,0	75,0
Ozorków	liczba	3	0	22
	%	12,0	0,0	88,0
Pabianice	liczba	4	4	33
	%	10,0	10,0	82,5
Sadkowice	liczba	4	2	2
	%	66,7	33,3	33,3
Łask	liczba	4	5	14
	%	20,0	25,0	70,0
Rawa Mazowiecka	liczba	12	13	12
	%	40,0	43,3	40,0
Rzeczyca	liczba	1	3	7
	%	9,1	27,3	63,6
Poddębice	liczba	6	5	10
	%	31,6	26,3	52,6
Radomsko	liczba	11	11	17
	%	36,7	36,7	56,7
Ogółem	liczba	86	77	316
	%	19,1	17,1	70,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

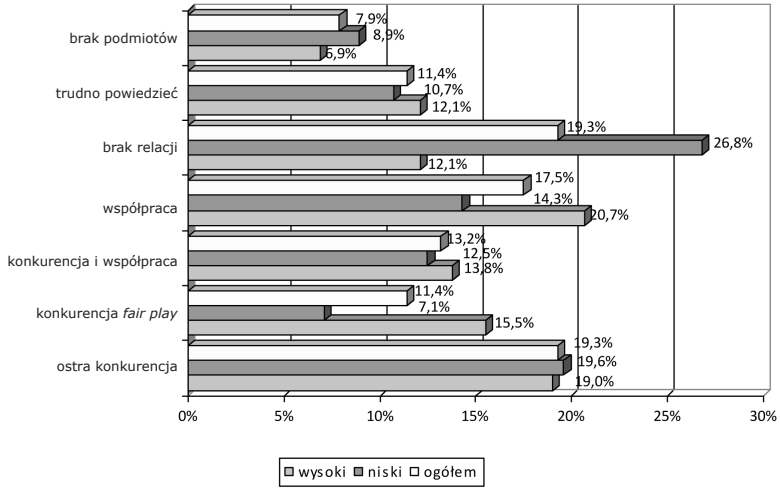
Badani przedsiębiorcy najczęściej angażowali się w procedury związane z wyłanianiem usługodawców w obszarze zaopatrywania w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków, a najrzadziej dotyczyło to turystyki i wypoczynku oraz edukacji i wychowania. Relatywnie duży odsetek stanowiły odpowiedzi zaklasyfikowane do grupy „inny". Wśród nich panuje duże zróżnicowanie odpowiedzi, ale można wyróżnić dwie najczęściej wskazywane – dostarczanie towarów na potrzeby urzędu oraz świadczenie usług dla urzędu (utrzymanie czystości, ewentualnie ochrona mienia). Odpowiedzi zaklasyfikowane do typu „inny" były domeną przedsiębiorców z gmin o niskim poziomie zaangażowania (13 z 16 tego typu odpowiedzi).

Tabela 39. Obszar usług publicznych, których dotyczyły procedury wyłaniania usługodawcy (114 = 100%)

Obszar	Liczebność	%
Zaopatrywanie w energię elektryczną	9	7,9
Zaopatrywanie w energię cieplną	7	6,1
Zaopatrywanie w gaz	7	6,1
Zaopatrywanie w wodę	22	19,3
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	20	17,5
Gospodarka odpadami	16	14,0
Ochrona środowiska	9	7,9
Mieszkalnictwo	10	8,8
Transport publiczny	13	11,4
Edukacja i wychowanie	5	4,4
Ochrona zdrowia	12	10,5
Pomoc społeczna	6	5,3
Kultura	6	5,3
Sport	9	7,9
Turystyka i wypoczynek	3	2,6
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	9	7,9
Inny	11	9,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podmioty, które potwierdziły fakt uczestnictwa w procedurach wyłaniających dostawców usług i towarów na rzecz gminy i jej mieszkańców, poproszone zostały o próbę oceny relacji zachodzących pomiędzy prywatnymi przedsiębiorcami a podmiotami komunalnymi działającymi w gminie w ramach tego samego obszaru usług publicznych. Prawie 20% z nich stwierdziło, że na rynku usług mamy do czynienia z ostrą konkurencją (wykres 1). Można dodać, że w tej ocenie byli dość zgodni zarówno przedsiębiorcy z gmin o wysokim, jak i o niskim poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową. Podobna zgodność panowała również w przypadku ocen wskazujących na występowanie zjawiska konkurencji, łączonej jednak ze współpracą w przypadku zbieżności interesów.



Wykres 1. Rodzaje relacji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi a podmiotami komunalnymi funkcjonującymi na rynku usług publicznych w poszczególnych obszarach (114 = 100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Najwyraźniejsze różnice w ocenie relacji pomiędzy przedsiębiorcami z gmin o wysokim i niskim zaangażowaniu we współpracę międzysektorową zaznaczyły się natomiast w przypadku wskazań na konkurencję *fair play*, a przede wszystkim wśród przedsiębiorców wskazujących na brak jakichkolwiek relacji pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w tym samym obszarze usług publicznych. W gminach o niskim poziomie zaangażowania ponaddwukrotnie rzadziej niż w gminach o wysokim poziomie zaangażowania dochodzi do konkurowania ze sobą podmiotów na zasadach *fair play*, za to dwukrotnie częściej przedsiębiorcy wskazują na brak relacji. Dość wyraźnie widać również, że tam, gdzie gminy deklarują chęć angażowania się w różnorodne przejawy współpracy międzysektorowej, znacznie częściej dochodzi do współpracy pomiędzy należącymi do nich podmiotami a przedsiębiorcami prywatnymi.

Wydaje się, że można mówić o wysokim wśród badanych odsetku przedsiębiorców, którym udało się zawrzeć umowę na świadczenie usług publicznych oraz sprzedaż dóbr i usług komercyjnych na rzecz gminy. Spośród 150 przebadanych podmiotów gospodarczych, które odpowiedziały na pytanie dotyczące tej kwestii, 65 (43,3%) potwierdziło, że taki dokument z gminą podpisały. Ten odsetek będzie jeszcze wyższy, jeśli weźmiemy pod uwagę liczbę podmiotów, które zadeklarowały uczestnictwo w procedurach związanych ze świadczeniem usług i dostarczaniem towarów na rzecz gminy i jej mieszkańców, i wyniesie 47,8%.

Pomimo stosunkowo wysokiego odsetka przedsiębiorców, którzy zawarli z samorządami umowy, nie brakuje uwag dotyczących barier, jakie napotykają

przedsiębiorcy chcący znaleźć się, jako wykonawcy, na rynku usług publicznych w poszczególnych gminach (tab. 40). Największym problemem w oczach badanych przedsiębiorców jest niska dostępność do informacji na temat możliwości wejścia na rynek z konkretną usługą czy towarem. Na problemy tego typu na-

Tabela 40. Bariery utrudniające wejście na rynek usług publicznych w gminie

Nazwa gminy		1.*	2.*	3.*	4.*	5.*	6.*	Ogółem
Zgierz	liczba	17	13	12	10	18	1	40
	%	42,5	32,5	30,0	25,0	45,0	2,5	100,0
Zduńska Wola	liczba	9	14	11	10	9	4	44
	%	20,5	31,8	25,	23,3	20,5	9,1	100,0
Głowno	liczba	9	7	8	2	5	0	25
	%	36,0	28,0	32,0	8,0	20,0	0,0	100,0
Konstantynów Łódzki	liczba	5	9	8	2	9	0	25
	%	20,0	36,0	32,0	8,0	36,0	0,0	100,0
Koluszki	liczba	8	10	5	4	7	4	25
	%	32,0	40,0	20,0	16,0	28,0	16,0	100,0
Bełchatów	liczba	9	8	6	13	7	2	40
	%	22,5	20,0	15,0	32,5	17,5	5,0	100,0
Aleksandrów Łódzki	liczba	9	7	5	6	6	2	30
	%	30,0	23,3	16,7	20,0	20,0	6,7	100,0
Sieradz	liczba	13	15	6	6	9	3	40
	%	32,5	37,5	15,0	15,0	22,5	7,5	100,0
Ozorków	liczba	6	10	8	7	6	5	25
	%	24,0	40,0	32,0	28,0	24,0	20,0	100,0
Pabianice	liczba	17	16	7	8	9	1	40
	%	42,5	40,0	17,5	20,0	22,5	2,5	100,0
Sadkowice	liczba	2	1	2	0	2	2	6
	%	33,3	16,7	33,3	0,0	33,3	33,3	100,0
Łask	liczba	10	12	0	3	1	4	20
	%	50,0	60,0	0,0	15,0	5,0	20,0	100,0
Rawa Mazowiecka	liczba	15	8	4	6	4	5	30
	%	50,0	26,7	13,3	20,0	13,3	16,7	100,0
Rzeczyca	liczba	3	2	0	4	1	1	11
	%	27,3	18,2	0,0	36,4	9,1	9,1	100,0
Poddębice	liczba	8	6	5	2	3	0	19
	%	42,1	31,6	26,3	10,5	15,8	0,0	100,0
Radomsko	liczba	8	11	16	0	16	1	30
	%	26,7	36,7	53,3	0,0	53,3	3,3	100,0
Ogółem	liczba	148	149	103	83	112	35	450
	%	32,9	33,1	22,9	18,5	24,9	7,8	100,0

* 1. Skomplikowane procedury przetargowe; 2. Niska dostępność informacji na temat przetargów; 3. Brak zainteresowania współpracą ze strony władz gminy; 4. Niespełniony warunek uczciwej konkurencji w procesie wyłaniania usługodawcy; 5. Brak środków finansowych; 6. Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

rzeka 33,1% wszystkich przedsiębiorców, przy czym częściej skarżą się podmioty z gmin o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę międzysektorową (34,9%) niż te, które prowadzą swoją działalność w gminach o niższym wskaźniku (31,6%). Widać też bardzo dużą różnicę w ocenie tej bariery na poziomie poszczególnych gmin. Z jednej strony tego typu odpowiedź zaznaczyło aż 60% przedsiębiorców z gminy Łask, a z drugiej jedynie 16,7% z gminy Sadkowice. Co ciekawe, obydwie gminy należą do grupy jednostek terytorialnych o wysokim poziomie otwartości na współpracę międzysektorową.

Kolejną najczęściej wskazywaną barierą jest wysoki poziom skomplikowania procedur przetargowych. Również w tym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której na tę barierę częściej wskazują przedsiębiorcy z gmin o wysokim (36,2%) niż niskim (29,3%) stopniu otwartości samorządów na współpracę międzysektorową. I również w tym przypadku gminy o najniższym (Zduńska Wola – 20,5%) i najwyższym (Rawa Mazowiecka oraz ponownie Łask – 50,0%) odsetku wskazań na tę barierę pochodzą z grupy jednostek o wysokim poziomie otwartości na współpracę. Do grupy barier, na które wskazuje od 20% do 25% wszystkich badanych przedsiębiorców, należą z kolei: brak środków finansowych (24,9%) oraz brak zainteresowania współpracą ze strony gminy (22,9%). Zwłaszcza na tę drugą z wymienionych barier zdecydowanie częściej wskazują przedsiębiorcy z grupy gmin o niskim stopniu otwartości samorządów na różne przejawy współpracy międzysektorowej. Na oddzielną uwagę zasługuje z pewnością stosunkowo wysoki odsetek wskazań na niespełniony warunek uczciwej konkurencji w procesie wyłaniania usługodawców czy dostarczycieli towarów dla podmiotów należących do gminy i jej mieszkańców (18,5% wszystkich badanych). W tym przypadku mamy również do czynienia z dużym zróżnicowaniem odpowiedzi na poziomie poszczególnych gmin. Wśród badanych przedsiębiorców z gmin Sadkowice i Radomsko żaden nie wskazał na ten problem, natomiast skarżyło się na niego aż 45% przedsiębiorców przebadanych w Zgierzu. Można założyć, że większość z tych zastrzeżeń nie znajduje jednak odzwierciedlenia w rzeczywistości, ale gminy powinny starać się w jak największym stopniu eliminować powody, dla których wśród przedsiębiorców pojawiają się tego typu wątpliwości i zastrzeżenia. Kończąc, można tylko nadmienić, że w ramach opcji „inne", badani najczęściej wskazywali na brak jakichkolwiek barier w tym obszarze oraz brak możliwości udziału w rynku usług publicznych ze względu na rodzaj, charakter czy zakres prowadzonej przez badane przedsiębiorstwo działalności gospodarczej.

Mimo licznych barier, które napotykają i na które skarżą się przedsiębiorcy chcący podjąć z gminą współpracę w zakresie dostarczania dóbr i usług na potrzeby podmiotów należących do gminy oraz usług publicznych skierowanych do jej mieszkańców, ocena tej współpracy nie przedstawia się źle. Zarówno mediana, jak i dominanta wyniosły 3, co oznacza, że większość badanych uważa, że gminy są neutralne w swych działaniach i nie stwarzają problemów, ale też i nie podejmują żadnych kroków, by pojawiające się ewentualnie problemy eliminować. Osób, które w ten sposób odpowiedziały na pytanie dotyczące oceny współpracy,

było w sumie 65, co stanowi 43% wszystkich udzielonych odpowiedzi, a po wykluczeniu odpowiedzi „trudno powiedzieć" – 53,3%. Poza tym ocen pozytywnych jest więcej niż negatywnych (odpowiednio 24,5% i 13,3%). W przypadku podziału na gminy o wyższym i niższym wskaźniku współpracy ta różnica jest jeszcze większa. Dla tych pierwszych odsetek ocen pozytywnych wyniósł 27,3%, zaś negatywnych – 12,1%, a dla drugich odpowiednio − 22,4% i 14,2%. Biorąc pod uwagę poszczególne gminy, to pod kątem udziału ocen pozytywnych wyróżniają się gminy Sadkowice i Łask, a w ocenach negatywnych – Rzeczyca. Rozkłady odpowiedzi dla poszczególnych gmin przedstawia tabela 41.

Tabela 41. Ocena współpracy badanych przedsiębiorstw z samorządem gminnym w obszarze dostarczania dóbr i usług dla urzędów i podmiotów komunalnych oraz usług publicznych dla mieszkańców

Nazwa gminy		1.*	2.*	3.*	4.*	5.*	TP.*	Ogółem
Zgierz		0	0	2	0	0	1	3
Zduńska Wola		0	2	7	2	0	4	15
Głowno		1	1	2	2	2	5	13
Konstantynów Łódzki		0	2	6	4	1	0	13
Koluszki		0	1	2	2	1	1	7
Bełchatów		1	1	8	4	0	1	15
Aleksandrów Łódzki		0	0	3	2	0	0	5
Sieradz		0	0	6	0	0	4	10
Ozorków		0	0	2	0	2	4	8
Pabianice		0	0	4	0	1	1	6
Sadkowice		0	0	1	2	1	0	4
Łask		0	0	2	4	0	0	6
Rawa Mazowiecka		2	4	8	3	1	1	19
Rzeczyca		0	3	1	0	0	0	4
Poddębice		0	1	7	0	2	0	10
Radomsko		0	1	4	1	0	7	13
Ogółem	liczba	4	16	65	26	11	29	151
	%	2,7%	10,6%	43,0%	17,2%	7,3%	19,2	100,0%

* 1. – bardzo dobrze; 2. – dobrze; 3. – przeciętnie; 4. – źle; 5. – bardzo źle; TP – trudno powiedzieć.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Nie mniej ważna od współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych jest współpraca samorządów z podmiotami prywatnymi w obszarach związanych ze wspólnym rozwiązywaniem problemów dotyczących zarówno gminy, jej mieszkańców, jak i lokalnych przedsiębiorców. Niestety badani przedsiębiorcy wskazywali na brak tego typu współpracy. Najczęściej dochodziło do niej w formie realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć na rzecz rozwoju gminy, a w następnej kolejności – w przypadku udziału przedsiębiorców w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych oraz wspólnym wykorzystywaniu usług oferowanych przez konsultantów, doradców czy ekspertów. Na drugim krańcu znalazły się natomiast

wspólne: lobbing, organizacja seminariów i konferencji tematycznych oraz tworzenie zespołów problemowych. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że częstsza współpraca nie oznacza wcale lepszej współpracy. Różnica pomiędzy odsetkiem wskazań na współpracę w ramach wspólnych projektów na rzecz gminy a wspólnym lobbowaniem wynosi jedynie niecałe 9 punktów procentowych (16,9% w przypadku wspólnych projektów i 7,8% w przypadku lobbingu). Zdecydowanie ciekawsze wydaje się to, że gminy o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę międzysektorową wypadły w ramach wszystkich wydzielonych w tabeli 42 form współpracy gorzej niż gminy, w przypadku których odpowiedzi władz samorządowych wskazywały na niższy stopień otwartości na współpracę. W przypadku wspólnego lobbingu, przedsiębiorców z tej pierwszej grupy jest proporcjonalnie więcej o ponad 100% niż w grupie drugiej. To daje wyraźny sygnał, że deklaracje ze strony przedstawicieli władz gmin nie zawsze pokrywają się z opiniami formułowanymi przez przedstawicieli funkcjonujących na ich terenie prywatnych podmiotów gospodarczych.

Tabela 42. Współpraca przedsiębiorców z gminą w celu rozwiązywania wspólnych problemów

Rodzaj przedsięwzięcia	Poziom zaangażowania	Brak współpracy (w %)	Współpraca (w %)	Ocena współpracy
Wspólne projekty i przedsięwzięcia na rzecz rozwoju gminy	wysoki [1)]	84,7	15,3	3,19
	niski [2)]	81,4	18,6	3,10
	ogółem [3)]	83,1	16,9	3,14
Cykliczne konsultacje	wysoki [1)]	88,5	11,5	2,81
	niski [2)]	83,7	16,3	2,69
	ogółem [3)]	86,2	13,8	2,74
Organizacja seminariów i konferencji tematycznych	wysoki [1)]	92,3	7,7	2,67
	niski [2)]	88,8	11,2	2,50
	ogółem [3)]	90,7	9,3	2,57
Tworzenie zespołów problemowych	wysoki [1)]	92,8	7,2	3,00
	niski [2)]	87,4	12,6	2,78
	ogółem [3)]	90,2	9,8	2,86
Udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych	wysoki [1)]	86,4	13,6	2,97
	niski [2)]	80,9	19,1	3,22
	ogółem [3)]	83,8	16,2	3,11
Wspólny lobbing	wysoki [1)]	94,9	5,1	2,25
	niski [2)]	89,3	10,7	2,48
	ogółem [3)]	92,2	7,8	2,40
Wspólne korzystanie z usług konsultantów, doradców i ekspertów	wysoki [1)]	88,9	11,1	2,92
	niski [2)]	84,7	15,3	2,76
	ogółem [3)]	86,9	13,1	2,83
Inne	wysoki [1)]	99,6	0,4	1,00
	niski [2)]	97,7	2,3	2,60
	ogółem [3)]	98,7	1,3	2,30

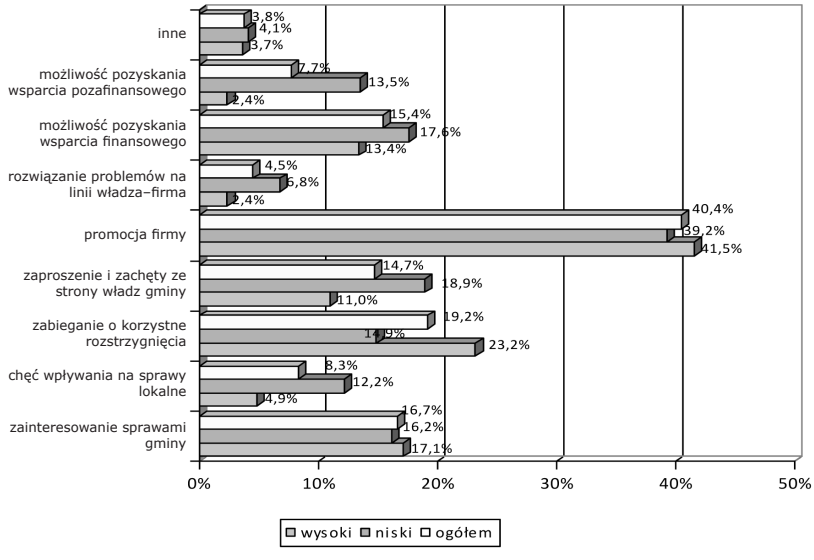
[1)] 235 = 100%; [2)] 215 = 100%; [3)] 450 = 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Badani przedsiębiorcy najlepiej oceniają współpracę z gminą w ramach realizacji wspólnych projektów na rzecz rozwoju gminy oraz uczestnictwo w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych. Trzeba jeszcze nadmienić, że poza wspólnym lobbingiem, w pozostałych przypadkach lepsze oceny wystawiają częściej przedsiębiorcy z gmin o wysokim poziomie otwartości na współpracę międzysektorową.

Różne są motywy przedsiębiorców decydujących się na uczestnictwo w przedsięwzięciach na rzecz gmin, ale zdecydowanie najczęściej wskazywana jest przesłanka typowo biznesowa w postaci chęci wypromowania swojego przedsiębiorstwa (głównie poprzez udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych). Uczyniło tak ponad 40% przebadanych podmiotów gospodarczych. Następny w kolejności motyw to potrzeba zabiegania o korzystne dla przedsiębiorstwa decyzje zarówno władz lokalnych, jak i regionalnych czy krajowych w ramach wspólnego lobbingu zewnętrznego.

Kolejny powód nie ma już natomiast bezpośrednio podłoża biznesowego. Jest nim zainteresowanie sprawami lokalnymi (16,7% badanych), przy czym trzeba go odróżnić od chęci wpływania ze strony przedsiębiorstwa na sprawy lokalne (8,3%). Istotnymi powodami podejmowania współpracy są jeszcze z pewnością zaproszenia i zachęty ze strony władz lokalnych oraz możliwość pozyskania wsparcia finansowego.



* Wysoki poziom współpracy → 82 = 100%; niski poziom współpracy → 74 = 100%; ogółem – 156 = 100%

Wykres 2. Powody uczestnictwa badanych przedsiębiorców w przedsięwzięciach

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Bardzo ciekawe są niektóre wyniki opisywanego już kilkakrotnie podziału gmin z punktu widzenia ich otwartości na współpracę. Zabieganie o korzystne dla przedsiębiorstwa rozstrzygnięcie, promocja firmy oraz zainteresowanie sprawami gminy to powody, dla których proporcjonalnie częściej współpracę z gminą podejmują przedsiębiorcy z grupy o deklarowanej przez władze większej otwartości na współpracę międzysektorową. Z kolei w pozostałych przypadkach dominują przedsiębiorcy z tej drugiej grupy. Te dysproporcje są szczególnie wyraźne w przypadku chęci: pozyskania od gminy wsparcia o charakterze pozafinansowym, rozwiązywania problemów na linii władza–przedsiębiorca oraz wpływania na sprawy lokalne (wykres 2).

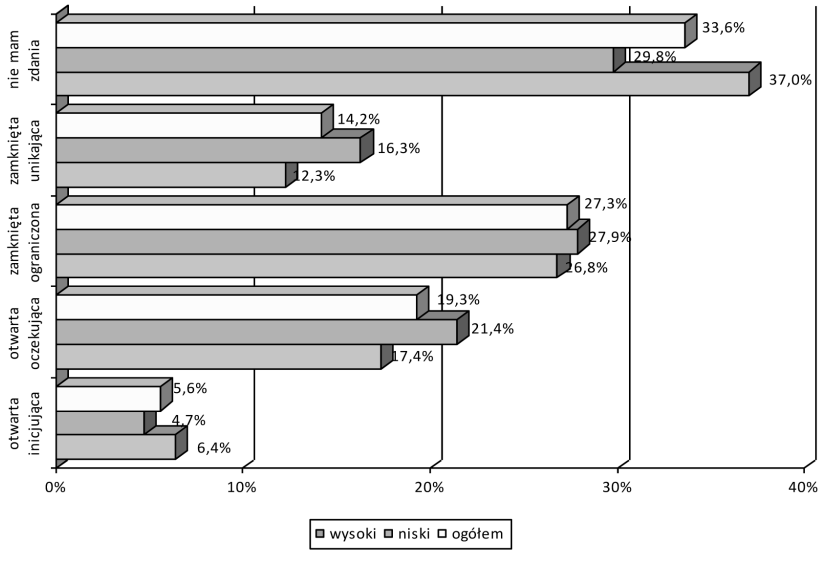
Stosunkowo niski poziom uczestnictwa przedsiębiorców w przedsięwzięciach wykraczających poza sferę dostarczania dóbr i świadczenia usług publicznych ma oczywiście swoje przyczyny. Z czterech zaproponowanych w formularzu wywiadu grup barier podstawowy okazał się brak otwartości władz gminy na współpracę z przedstawicielami lokalnego biznesu (tab. 43). Łączny udział odpowiedzi typu „bardzo istotne" i „średnio istotne" wyniósł niemalże 45%. Trzeba jednak przyznać, że przedsiębiorcy mają świadomość, że i z ich strony brakuje dość często chęci podejmowania współpracy. Na tę barierę, jako bardzo lub średnio istotną, wskazało łącznie 41% badanych. Przyczyn braku lub ograniczonego poziomu współpracy należy, zdaniem przedsiębiorców, upatrywać często również w braku zachęt i informacji o ewentualnych korzyściach mogących wypływać dla przedsiębiorców z takiej współpracy (41% badanych wskazało na to jako bardzo i średnio istotną przyczynę). W mniejszym stopniu badanym przeszkadza brak umiejętności ze strony samorządu inicjowania i kierowania przedsięwzięciami, w które mogliby być angażowani przedsiębiorcy. Spośród innych barier, już zdecydowanie rzadziej wskazywanych, badani zwracali uwagę na brak realnych korzyści, które wynikałyby z takiej współpracy, a także na brak środków finansowych na współpracę po stronie gminy. Kończąc ten wątek, należy niestety podkreślić, że duża część badanych nie potrafiła bądź nie chciała jednoznacznie wypowiedzieć się na ten temat, korzystając z opcji – nie mam zdania.

Tabela 43. Postrzegane przez badanych przedsiębiorców bariery współpracy wykraczającej poza rynek usług publicznych

Rodzaj bariery	Bardzo istotna (w %)	Średnio istotna (w %)	Mało istotna (w %)	Zupełnie nieistotna (w %)	Nie mam zdania (w %)
Brak zachęt wskazujących na korzyści ze współpracy	22,9	17,1	13,2	11,7	35,2
Brak postaw otwartości władz gminy na współpracę z biznesem	25,9	19,0	10,2	11,7	33,2
Brak zaangażowania i gotowości współpracy ze strony przedsiębiorców	17,1	23,9	11,7	14,1	33,2
Brak umiejętności bycia liderem ze strony władz gminy	16,6	15,6	13,2	15,1	39,6
Inne	4,3	2,0	1,5	13,6	78,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Bezpośrednim potwierdzeniem problemów z brakiem otwartości na współpracę ze strony przedstawicieli gminy, które dostrzegają badani przedsiębiorcy, są odpowiedzi na pytanie o postawę, jaką wykazują w kontaktach z lokalnym biznesem władze gminne. Jedynie niecałe 25% badanych twierdziło, że samorządy wykazują się otwartą postawą na współpracę z przedstawicielami działających na ich terenie prywatnych podmiotów gospodarczych (wykres 3). W przypadku niecałych 6% jest to postawa aktywna, inicjująca kontakty i dążąca do współpracy. Z kolei ponad 40% stwierdziło, że samorządowcy prezentują postawę zamkniętą na współpracę, ewentualnie ograniczającą się do tego, co wymuszają na nich obowiązujące przepisy prawne (sprawy związane z przyznawaniem zezwoleń i licencji na prowadzenie działalności gospodarczej, wymagającej tego typu uregulowań). Niestety ponownie stosunkowo dużo, bo 1/3 badanych, nie zdecydowała się na jednoznaczne sformułowanie swojej opinii na ten temat.



Wykres 3. Opinia o postawach władz gmin w zakresie współpracy z przedsiębiorcami

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Zgodnie z przewidywaniami, na zamknięcie się władz lokalnych na współpracę z przedsiębiorcami proporcjonalnie częściej skarżą się badani z gmin o niższym wskaźniku otwartości na współpracę międzysektorową. Z kolei wśród osób z gmin o większej otwartości na współpracę proporcjonalnie zdecydowanie więcej skorzystało z opcji – nie mam zdania.

Deklarowana przez władze samorządowe otwartość na współpracę międzysektorową i zaangażowanie w tego typu działania nie zawsze pokrywa się z oceną w tym zakresie prezentowaną przez inny sektor. Z analizy odpowiedzi badanych przedsiębiorców wynika, że współpraca na linii gmina–przedsiębiorstwa najlepiej przebiega w grupie jednostek o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę.

3.5. Wnioski

Przeprowadzone w wybranych 16 gminach województwa łódzkiego badania w postaci wywiadów kwestionariuszowych z osobami pełniącymi funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów (ewentualnie sekretarzy) oraz z przedstawicielami mieszkańców tych gmin, działających na ich terenie organizacji pozarządowych i lokalnych przedsiębiorców pozwalają na wyciągnięcie ogólnych wniosków. Zostaną one poniżej zaprezentowane w podziale na trzy, wspomniane już, grupy podmiotów, z którymi władze badanych gmin podejmują współpracę.

- **Współpraca z mieszkańcami**

1. Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami bazuje przede wszystkim na jednokierunkowym procesie w postaci przekazywania informacji o bieżących, jak i planowanych działaniach władz. Przy czym trzeba dodać, że mieszkańcy najczęściej w niewielkim stopniu są zainteresowani informacjami o tym, co dzieje się w gminie.

2. Z możliwości uczestnictwa w konsultacjach społecznych, jako formie partycypacji, skorzystało prawie 40% badanych mieszkańców. Są one kojarzone przez badanych z bezpośrednimi spotkaniami z władzami, ewentualnie przedstawicielami organizacji pozarządowych czy też przedsiębiorców.

3. Z jednej strony dla ponad połowy badanych mieszkańców konsultacje społeczne są ważną i skuteczną formą wspólnego działania władz gminy i jej mieszkańców. Z drugiej strony, największą barierą w szerszym wykorzystywaniu konsultacji, jako możliwości przekazania swojej opinii na jakiś temat, jest brak zaangażowania ze strony samych mieszkańców. W dużym stopniu może on być wynikiem braku wiedzy o tym, czym są konsultacje i jakie mogą mieć znaczenie dla funkcjonowania gminy.

4. Jeszcze rzadziej niż w konsultacjach, mieszkańcy badanych gmin uczestniczyli w procesach związanych ze współdecydowaniem o losach gminy. Robili to przede wszystkim poprzez udział w zebraniach jednostek pomocniczych gminy, a w następnej kolejności, korzystając z możliwości uczestnictwa w lokalnym referendum.

5. Ponad 3/4 badanych mieszkańców stwierdziło, że współuczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji jest przydatne i korzystne zarówno dla gminy, jak i dla nich. Jednocześnie jednak prawie połowa wszystkich badanych przyznała, że barierą w szerszym wykorzystywaniu tej formy partycypacji są ponownie sami mieszkańcy, którzy nie są zainteresowani sprawami gminy i dodatkowo nie mają wiedzy na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie. Można się pokusić o stwierdzenie, że mamy do czynienia z „paradoksem partycypacji społecznej".

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

1. Współpraca wybranych do badania gmin i działających na ich terenie organizacji pozarządowych najczęściej polega na wzajemnym informowaniu się o planowanych działaniach i kierunkach współpracy. Drugim ważnym sposobem współdziałania jest realizacja zadań publicznych na rzecz gminy.

2. Przedstawiciele organizacji pozarządowych niechętnie wypowiadają się na temat jakości wyboru dostawców usług publicznych dla gminy i jej mieszkańców. Wśród tych, którzy dokonali oceny, zdecydowanie dominuje opinia, że proces ten nie budzi zastrzeżeń i nie stanowi bariery, bowiem przebiega w sposób przejrzysty i bezstronny.

3. W opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych w zasadzie nie występuje w relacjach z podmiotami komunalnymi zjawisko konkurencji. Dość powszechne są relacje współpracy, choć w niektórych obszarach jeszcze częściej wskazywano na brak jakichkolwiek relacji pomiędzy jednostkami samorządowymi a działającymi na ich terenie organizacjami.

4. Najczęściej wskazywaną barierą współpracy z gminami dostrzeganą przez organizacje pozarządowe jest brak odpowiednich środków finansowych kierowanych do trzeciego sektora przez władze lokalne. Drugą pod względem częstotliwości wskazań trudnością był brak zainteresowania współpracą ze strony władz samorządowych.

5. Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że współpraca organizacji pozarządowych z władzami i administracją gminną jest zjawiskiem powszechnym, lecz niestety nie spełnia pokładanych w niej oczekiwań.

- **Współpraca z przedsiębiorcami**

1. Ponad połowa badanych przedsiębiorców nie jest w ogóle zainteresowana podejmowaniem jakiejkolwiek współpracy z gminą i należącymi do niej podmiotami. Przy czym dominują w tej grupie przedsiębiorcy z gmin o niższym wskaźniku zaangażowania władz we współpracę międzysektorową.

2. Prawie 2/3 spośród badanych przedsiębiorców, którzy wypowiedzieli się na temat przejrzystości procesów i uczciwości działań urzędników związanych z procedurami wyłaniania dostawców dóbr i usług, zgłosiło jakieś zastrzeżenia w tym temacie.

3. Głównymi barierami w uczestnictwie w procesach świadczenia usług publicznych są skomplikowane procedury przetargowe oraz trudności z dostępem do informacji o planowanych przez gminę przetargach.

4. Podmioty komunalne funkcjonujące na rynku usług publicznych najczęściej nie wchodzą w żadne relacje z podmiotami prywatnymi działającymi w tym samym obszarze, ale jeśli już do tego dojdzie, to częściej ostro konkurują, niż próbują nawiązać współpracę.

5. Przedsiębiorcy najczęściej przeciętnie oceniają współpracę z samorządem gminnym w obszarze usług publicznych. Przy czym lepiej oceniają tę współpracę przedsiębiorcy z gmin o wyższym wskaźniku zaangażowania władz we współpracę międzysektorową.

6. Gorzej oceniana jest przez przedsiębiorców współpraca wykraczająca poza obszar świadczenia usług publicznych.

7. Najczęściej wskazywanym powodem uczestnictwa przedsiębiorców w przedsięwzięciach niezwiązanych bezpośrednio z procesami świadczenia usług publicznych była chęć wypromowania przy tej okazji swojego przedsiębiorstwa. Niestety, najrzadziej przedsiębiorcy wskazywali na chęć i możliwość rozwiązania problemów na linii gmina–przedsiębiorca.

8. Najistotniejszymi barierami współpracy wykraczającej poza obszar świadczenia usług publicznych są: brak otwartości władz gminy na współpracę z przedsiębiorcami oraz brak zachęt ze strony władz, wskazujących ewentualne korzyści ze współpracy.

9. W opinii przedsiębiorców wśród przedstawicieli władz lokalnych i administracji przeważa postawa zamknięta, ograniczająca się co najwyżej do utrzymywania z przedsiębiorcami kontaktów w zakresie wynikającym z istniejących uregulowań prawnych (tylko to i w takim zakresie, jakie narzuca obowiązujące prawo).

Rozdział 4

ANALIZA PROCESÓW WSPÓŁPRACY W GMINACH – STUDIA PRZYPADKÓW

4.1. Gmina Sadkowice

Gmina Sadkowice jest gminą wiejską, która znalazła się w grupie gmin o wyższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy przekroczył 50 punktów.

• Współpraca i konkurencja z administracją rządową

Gmina Sadkowice jest gminą należącą do grupy gmin charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem oceny współpracy. Współpraca podejmowana przez władze gminy przebiega, z różnym nasileniem, we wszystkich badanych obszarach. Współpraca z administracją rządową koncentruje się przede wszystkim na realizacji zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami (dotacje otrzymywane przez gminę z tego tytułu stanowią ok. 12% jej dochodów ogółem – tab. 44).

Tabela 44. Dotacje celowe otrzymane przez gminę z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami w latach 2010−2012

2010	2011	2012
1 647 574	1 812 584	1 832 214

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Sadkowice za lata 2010−2012.

Współpraca wynika z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, które zdaniem władz analizowanej gminy zbyt często ulegają zmianom oraz nie odzwierciedlają oczekiwań i sugestii strony samorządowej, tym samym nie ułatwiają jej funkcjonowania. Gmina uzyskuje również dotacje i środki z budżetu

państwa (np. od wojewody), przy współudziale których podjęto programy inwestycyjne. Niwelowały one głównie zapóźnienia w obszarze rozwoju infrastruktury technicznej (np. budowa chodników, odwodnienie i utwardzenie terenów). W odniesieniu do wojewody, jako przedstawiciela terenowej administracji rządowej, widoczne są silne relacje, jednakże nie mają one znamion rzeczywistej współpracy. Wynikają w głównej mierze z funkcji nadzorczych nad działalnością samorządu terytorialnego

Jako inny przejaw współpracy z administracją rządową, gmina wskazała na realizację rządowych programów wspomagających rozwój społeczności lokalnych, jak np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2012−2015 czy też Program „Radosna szkoła". Ten obszar współpracy został oceniony przez władze gminy jako przejrzysty i kontrolowany sposób wydatkowania środków publicznych. Nieco gorzej wypadła ocena Rządowego Programu Budowy Kompleksów Sportowych „Moje boisko – Orlik", uznanego jako nieodpowiadający do końca realnym potrzebom danej gminy.

W ocenie władz analizowanej gminy w obszarze relacji z administracją rządową nie występuje zjawisko konkurencji. Można jednak zaobserwować zjawisko spłycenia samorządności, tj. sprowadzenie jednostek samorządu terytorialnego do roli wykonawcy administracyjnego przepisów prawa. Problem jest jednak znacznie szerszy i nie ogranicza się jedynie do przerzucania przez administrację rządową kolejnych zadań na samorządy. Niejednokrotnie bowiem to sami radni podejmując decyzje, w sposób „ślepy", kierują się zapisami ustaw, rozporządzeń, usztywniając tym samym proces funkcjonowania i rozwoju gminy.

Podkreślono natomiast znaczenie, obok kontaktów formalnych z przedstawicielami administracji rządowej, również tych nieformalnych, które niejednokrotnie ułatwiają załatwienie spraw dotyczących gminy i jej wspólnoty.

- **Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego**

Kolejnym obszarem objętym badaniem była współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W analizowanym przypadku najsilniej przebiega ona z innymi gminami oraz powiatem. Władze badanej gminy podkreślają przede wszystkim znaczenie współpracy z powiatem, a szczególnie fakt, iż ma ona charakter obopólny i wynika z artykułowanych przez strony potrzeb. Potwierdzeniem tego są dotacje na realizację zadań wykonywanych na podstawie zawartych porozumień czy umów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Wymienić tutaj można:

− dotację Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej dla gminy na dofinansowanie przebudowy dróg gminnych,

– dotację udzieloną przez gminę Sadkowice dla powiatu tytułem przebudowy drogi powiatowej przebiegającej przez teren gminy,

– dotację dla powiatu na dofinansowanie działalności Klubu Pracy,

– pomoc finansową dla powiatu w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2012–2015 z przeznaczeniem na remont drogi powiatowej.

Istotna jest też współpraca z innymi gminami. Obejmuje ona przede wszystkim realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Analizowana gmina w latach 2010–2012 podjęła szereg programów przy współudziale środków innych jednostek samorządu terytorialnego, głównie w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury technicznej koniecznej dla prawidłowego zabezpieczenia realizacji obligatoryjnych zadań własnych (tab. 45).

Tabela 45. Programy inwestycyjne zrealizowane przez gminę Sadkowice przy współudziale dotacji i środków innych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2012

Kategoria programu inwestycyjnego	Rodzaj przedsięwzięcia
Infrastruktura techniczna	Budowa stacji uzdatniania wody, sieci wodociągowej i zbiorników wyrównawczych w ramach rozwiązywania problemu zaopatrywania ludności i przedsiębiorstwa w wodę pitną
	Budowa oczyszczalni ścieków przy szkołach podstawowych
	Przebudowa drogi powiatowej
	Przebudowa dróg gminnych
	Budowa chodników
	Przebudowa Parlinku wraz z remontem ogrodzenia
Infrastruktura społeczna	Remont świetlic
	Zagospodarowanie i urządzenie terenu dla potrzeb rekreacyjnych
	Budowa placu zabaw, boiska sportowego i urządzenie terenów rekreacji
	Przygotowanie terenu pod funkcje rekreacyjne wraz z zagospodarowaniem cieku wodnego
	Utworzenie parku rekreacji
Ład przestrzenny i ekologiczny	Przebudowa zbiornika wodnego na potrzeby małej retencji
	Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w ramach programu ograniczenia emisji gazów wywołujących efekt cieplarniany i pyłów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwał Rady Gminy Sadkowice w latach 2010–2012.

Tego rodzaju współpraca wiąże się jednak z koniecznością uruchomienia środków finansowych. Gmina Sadkowice w analizowanych latach przekazała na rzecz powiatu łącznie 206 000 zł z tytułu samych niezbędnych inwestycji drogowych. Sama zaś otrzymała 95 000 zł (tab. 46).

Tabela 46. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie zawartych porozumień (umów) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w latach 2010–2012

Lata	Nazwa jednostki otrzymującej dotacje	Przedmiot dotacji	Kwota (w zł)
2010	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Przebudowa drogi powiatowej	15 000
		Dofinansowanie działalności Klubu Pracy	1 000
2011	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Przebudowa drogi powiatowej	121 000
		Dofinansowanie działalności Klubu Pracy	1 000
2012	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Remont drogi powiatowej	70 000
		Dofinansowanie działalności Klubu Pracy	1 000
Lata	Nazwa jednostki dotującej	Przedmiot dotacji	Kwota (w zł)
2010	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Przebudowa drogi gminnej	15 000
2011	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Przebudowa drogi gminnej	40 000
2012	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Przebudowa drogi gminnej	40 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010–2012.

Z punktu widzenia badanej gminy, przekazane dotacje stanowią niemały wydatek, choć jednostkowo nie są to kwoty duże. Podkreślenia wymaga fakt, iż gmina Sadkowice należy do grupy biedniejszych gmin spośród badanych. Jej dochody własne *per capita* wynoszą zaledwie 670 zł (zob. tab. 15). Co za tym idzie, znacznie łatwiej przystępować do partnerstw gminom bogatszym niż biedniejszym, borykającym się jednocześnie z problemami zapóźnień w rozwoju infrastruktury technicznej, jak i społecznej. Ograniczenia finansowe stają się zatem jedną z poważniejszych barier współpracy międzysamorządowej, wskazywanej przez sadkowickie władze. Niemniej gmina w ramach swoich możliwości finansowych wychodzi naprzeciw potrzebom innych gmin poszkodowanych, np. wskutek klęsk żywiołowych (np. pomoc dla gminy Słubice woj. mazowieckie, Wilków woj. lubelskie, potrzebujących popowodziowego wsparcia finansowego i rzeczowego).

Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego dotyka również takich zagadnień, jak: wymiana informacji, wsparcie finansowe, przepływ kadr, tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych, koordynacja działań, realizacja wspólnych przedsięwzięć i projektów czy też kontrola i nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie. W przypadku województwa jest ona znacznie węższa i ogranicza się jedynie do wymiany informacji oraz tworzenia i realizacji założeń dokumentów strategicznych. Gmina nie współpracuje natomiast z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego m.in. ze względu na nietrwałość tych relacji. Wójt stanowisko w tej sprawie argumentował doświadczeniami gmin sąsiednich, które pomimo stosownych umów o współpracy z gmi-

nami zagranicznymi nie kontynuują jej z taką samą intensywnością jak w momencie nawiązania. W takiej sytuacji, jego zdaniem, staje się ona nieefektywna i niepotrzebna (tab. 47).

Tabela 47. Współpraca gminy Sadkowice z innymi jednostkami samorządu

Przedmiot współpracy	Z gminą	Z powiatem	Z województwem	Z zagraniczną j.s.t.
Wymiana informacji	+	+	+	brak współpracy
Wsparcie finansowe		+		
Przepływ kadr	+			
Przekazywanie zasobów rzeczowych				
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	+	+	+	
Koordynacja działań		+		
Realizacja wspólnych przedsięwzięć, projektów	+	+		
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	+	+		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Współpraca międzysamorządowa przybiera różne formy, zarówno sformalizowane, jak też tzw. „miękkie", niejednokrotnie mające charakter doraźny, okazjonalny, jak np. konferencje lub seminaria, niewiążące konsultacje, uzgodnienia czy też wymiana informacji na zasadzie benchmarkingu. Gmina jest członkiem lokalnych stowarzyszeń – Samorządowego Stowarzyszenia Rozwoju Ziemi Rawskiej, LGD Kraina Rawki, Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury (40 jednostek samorządowych z powiatów łowickiego, skierniewickiego, kutnowskiego, łęczyckiego, zgierskiego, brzezińskiego i rawskiego)[1] oraz porozumienia międzygminnego w zakresie gospodarowania odpadami[2]. Wspomagają one realizację szeregu zadań publicznych, przede wszystkim mają na celu wspieranie idei samorządności, ochronę interesów oraz współdziałanie na rzecz rozwoju gospodarczego i kulturalnego jednostek samorządowych. Zakres działalności przywołanych stowarzyszeń jest bardzo szeroki. Nie tylko reprezentują one interesy

[1] Stowarzyszenie miało swojego reprezentanta w Komitecie Monitorującym Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007−2013. Prezes Stowarzyszenia był również członkiem Regionalnego Komitetu Sterującego i Monitorującego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

[2] Gmina w ramach porozumienia zobowiązana została do współdziałania w zakresie rozbudowy i modernizacji wysypiska odpadów, stanowiącego mienie komunalne gminy Miasto Rawa Mazowiecka. Udział gminy Sadkowice w finansowaniu przedsięwzięć związanych z realizacją przedsięwzięć związanych z porozumieniem nie może przekroczyć 15,3% ogólnych nakładów.

skupionych w ich strukturach jednostek samorządowych wobec przedstawicieli innych organów władzy publicznej, ale także prowadzą działalność doradczą, konsultacyjną czy też szkoleniową.

Oprócz tego inicjują szereg przedsięwzięć dynamizujących rozwój przedsiębiorczości na obszarach objętych ich działaniem. Uwagę należy zwrócić również na ukierunkowanie działalności Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Doliny Bzury na prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie nauk przyrodniczych i technicznych zmierzających do wspólnego rozwiązywania problemów w tym zakresie członków Stowarzyszenia. Innym przejawem wzmacniania współpracy międzysektorowej jest tworzenie warunków sprzyjających komercjalizacji nowych technologii oraz rozwojowi przedsiębiorczości w ramach parków technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych oraz klastrów. Nie mniej ważna jest działalność obejmująca upowszechnianie i rozwój aktywnej integracji członków poszczególnych wspólnot (tego rodzaju projekty realizowane były poprzez Samorządowe Stowarzyszenie Rozwoju Ziemi Rawskiej). Członkostwo w LGD stwarza gminie Sadkowice możliwość realizowania działań prorozwojowych obszarów wiejskich, przy zaangażowaniu samej społeczności lokalnej, ukierunkowanych na poprawę jakości życia ich mieszkańców (tab. 48).

Sadkowice przynależą także do Związku Gmin Wiejskich. Wśród form współpracy nie została natomiast wskazana spółka z udziałem gminy.

Analiza wyników badań wykazała, iż w ramach współpracy w formach „miękkich" gmina Sadkowice największą aktywność przejawiała w zakresie organizacji, uczestnictwa w konferencjach, seminariach, forach dyskusyjnych, w trakcie których omawiane są problemy związane z wykonywaniem kluczowych z punktu widzenia wspólnoty zadań (infrastruktura techniczna, społeczna, oświata, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne itp.). Podobnie sytuacja wygląda z konsultacjami z ościennymi gminami.

Rozpatrując wyniki badań pod kątem obszarów współpracy można spostrzec, iż największa różnorodność jej form dotyczy pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych oraz promocji. Gmina uczestniczyła w badanym okresie w realizacji dwóch dużych projektów finansowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Pierwszy miał na celu podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i aktywizację społeczności lokalnych (Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, Działanie 3.4. Odnowa i rozwój wsi, Projekt − budowa świetlicy środowiskowej). Drugi miał zaś charakter edukacyjny w sferze wyrównywania szans edukacyjnych i wsparcia decyzji edukacyjno-zawodowych (Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionie, Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych: Dużo wiem – więcej mogę – świadomy wybór drogi edukacyjno-zawodowej – Wiedza szansą na lepszą przyszłość).

Tabela 48. Działalność Stowarzyszeń: Rozwoju Ziemi Rawskiej, Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury oraz LGD Kraina Rawki w latach 2010–2012

Stowarzyszenie	Obszary działalności	Zrealizowane projekty
1	2	3
Samorządowe Stowarzyszenie Rozwoju Ziemi Rawskiej	1. Reprezentowanie interesów członków Stowarzyszenia wobec centralnych i wojewódzkich organów państwowych i organów władzy samorządowej. 2. Inicjowanie, wspieranie i realizacja przedsięwzięć w dziedzinie społeczno-gospodarczej. 3. Inicjowanie, wspieranie i realizacja przedsięwzięć w dziedzinie nauki, kultury, sportu, ochrony środowiska, zdrowia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. 4. Rozwijanie kontaktów z innymi stowarzyszeniami i organizacjami zrzeszającymi wspólnoty lokalne. 5. Inicjowanie i wspieranie współpracy z innymi regionami w kraju i za granicą.	1. Akademia Nowoczesnego Lidera szansą dla inicjatyw lokalnych społeczności – edycja I i II Celem projektu było przekazanie wiedzy i umiejętności o sposobach diagnozowania i rozwiązywania problemów społecznych, realizacji lokalnych inicjatyw. 2. Poznajmy się – działajmy razem Celem projektu było podniesienie wiedzy o sektorze pozarządowym, zwiększenie wspólnej inicjatywy dialogu oraz wymiany doświadczeń. Projekt zakładał utworzenie sieci organizacji pozarządowych, ułatwiającej porozumiewanie się partnerów, wymianę doświadczeń, podejmowanie wspólnych działań, m.in. poprzez platformę internetową. 3. Źródła finansowania działań prowadzonych przez NGO Projekt koncentrował się na wzmocnieniu potencjału organizacji pozarządowych w zakresie ich zdolności do prowadzenia dialogu obywatelskiego z administracją publiczną.
Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury	1. Reprezentowanie zrzeszonych członków Stowarzyszenia na forum krajowym i międzynarodowym. 2. Inicjowanie i opiniowanie projektów gospodarczych, strategicznych – dotyczących działalności wspólnej zrzeszonych podmiotów. 3. Propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych samorządów i realizowanych zadań zleconych. 4. Inspirowanie i podejmowanie wspólnych działań mających wpływ na rozwój społeczności zrzeszonych jednostek.	1. Program TRADYCJA Program koncentruje się na działaniach promujących sztukę i rękodzieło ludowe oraz kształtujących świadomość kulturową i historyczną obszaru działania Stowarzyszenia. Obejmował także wsparcie osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, które z uwagi na swoją nieaktywność zawodową są osobami długotrwale bezrobotnymi, co za tym idzie mają problemy z powrotem na rynek pracy. 2. Program BZURA Celem programu było wzmocnienie obszaru dorzecza Bzury jako istotnego z punktu widzenia funkcjonowania ekosystemu województwa.

Tabela 48. (cd.)

1	2	3
Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury	5. Inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw w celu pozyskiwania środków finansowych krajowych i zagranicznych, służących społeczno-gospodarczemu rozwojowi samorządów, w tym restrukturyzacji obszarów wiejskich. 6. Podejmowanie wspólnych działań organizacyjnych, inwestycyjnych. 7. Działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego oraz rozwój edukacji, w tym edukacji ekologicznej. 8. Opracowanie i wdrażanie projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych prowadzących do rozwoju przedsiębiorczości, poprawy warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich i miast, w tym ekonomii społecznej. 9. Inicjowanie i wspieranie budowy i organizacji pierwotnego rynku rolnego oraz rolniczych grup producenckich. 10. Prowadzenie pracy konsultacyjnej i programowej, w tym działalności badawczo-rozwojowej w dziedzinie nauk przyrodniczych i technicznych. 11. Prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej, promocyjnej. 12. Wspieranie uczestnictwa gmin i powiatów zrzeszonych w Stowarzyszeniu i Podregionie Północnym województwa łódzkiego w programach UE 13. Wspomaganie rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju przedsiębiorczości. 14. Podtrzymywanie tradycji kulturowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości historycznej, obywatelskiej i kulturowej. 15. Podtrzymywanie tożsamości regionalnej mieszkańców regionu, promocja partnerstwa publiczno-prywatnego.	3. Kompetencje i przejrzystość jednostek samorządu terytorialnego – kluczem do rozwoju lokalnego Projekt realizowany był w partnerstwie z Uczelnią Łazarskiego, CASE Doradcy oraz Związkiem Powiatów Polskich. Głównym jego celem było podniesienie jakości usług i zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców poprzez wzmocnienie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, podniesienie kompetencji kadry zarządzającej, jak i kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych. Ponadto promował on dialog i wymianę doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. 4. Szkolenia

	16. Pomoc w transferze i komercjalizacji nowych technologii w ramach centrów transferu technologii. 17. Pomoc w tworzeniu nowych przedsiębiorstw w otoczeniu instytucji naukowych i szkół wyższych w ramach preinkubatorów oraz akademickich inkubatorów przedsiębiorczości. 18. Tworzenie skupisk przedsiębiorców w ramach parków technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych oraz klastrów.	
LGD Kraina Rawki	1. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości. 2. Działania na rzecz dzieci, młodzieży, niepełnosprawnych. 3. Przeciwdziałanie wykluczeniu, marginalizacji i patologiom. 4. Działania na rzecz innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, budowy społeczeństwa obywatelskiego. 5. Rozwój sportu, turystyki i rekreacji. 6. Rozwój zorganizowania producentów i usługodawców oraz szkolenia i doradztwo. 7. Zachowanie tradycji i rozwój kultury. 8. Promocja obszaru, produktów i usług lokalnych oraz kreowanie nowych produktów. 9. Stymulowanie aktywności mieszkańców, w tym młodzieży, kobiet i osób starszych do działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – integracja środowiska mieszkańców. 10. Współpraca i wymiana doświadczeń w kraju i za granicą. 11. Wspieranie przedsiębiorczości i biznesu oraz lokalnych inicjatyw prorozwojowych. 12. Poprawa stanu środowiska naturalnego i krajobrazu. 13. Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. 14. Wspieranie i promocja wolontariatu.	Projekty zrealizowane przez gminy członkowskie omówione zostały w pkt. 5.2.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statutu Samorządowego Stowarzyszenia Rozwoju Ziemi Rawskiej, Statutu Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury, Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Kraina Rawki" oraz informacji zawartych na stronach internetowych: http://www.bzura.pl/app/index.php/site/category/_79/SPIGDB, http://ziemiarawska.eu/, http://ziemiarawska.eu/.

Przedmiotem badania było również zjawisko konkurencji pomiędzy samorządami. W przypadku gminy Sadkowice zachodzi ona zarówno w stosunku do innych gmin, jak i do powiatu i województwa. Z wymienionymi jednostkami gmina Sadkowice konkuruje o potencjalnych mieszkańców, inwestorów i środki finansowe[3]. Nasilająca się konkurencja, szczególnie o środki finansowe, zdaniem wójta, bardziej może pogłębiać dysproporcje rozwojowe pomiędzy jednostkami, niż motywować do działań stymulujących ten rozwój. Dodatkowo na to nakłada się zauważalna stronniczość władz województwa czy też zbytnie upolitycznienie procesu podziału środków finansowych.

- **Współpraca z mieszkańcami**

W zakresie współpracy z mieszkańcami gmina inicjuje wszelkie jej przejawy, a mianowicie: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie. Wszystkie one zostały jednak ocenione przez władze Sadkowic jako procedury średnio skuteczne. Powodem takiej oceny były: brak zainteresowania mieszkańców uczestnictwem w życiu gminy oraz (bardziej w odniesieniu do konsultowania i współdecydowania) słabo wykształcona świadomość obywatelska czy brak wiedzy u mieszkańców na temat własnych uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie. Bariery te zostały potwierdzone przez samych mieszkańców, którzy wskazywali przede wszystkim na: brak zaangażowania ze swojej strony, brak wiedzy na temat możliwości oddziaływania na kształt polityk publicznych, ale także brak otwartości władz w tym zakresie oraz ich niechęć do dzielenia się władzą. Problemem jest także brak liderów lokalnych, czy jak wynika z odpowiedzi władz, słaba reprezentacja i aktywność organizacji pozarządowych w gminie (co ciekawe, ostatni z wymienionych problemów nie znalazł potwierdzenia w opinii mieszkańców).

Współpraca z mieszkańcami wydaje się być jedną z trudniejszych. Obejmuje ona szereg zagadnień, problemów, co za tym idzie wymaga zastosowania różnorodnych narzędzi. Władze ze swej strony deklarują w procesie informowania wykorzystanie bardzo szerokiej palety narzędzi, zarówno tych obowiązkowych (BIP, umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń, sprawozdania z działalności władz, sprawozdania z posiedzeń rady, komisji, dyżury radnych i wójta), jak i niestandardowych, jak wywiady czy badania ankietowe. Mieszkańcy informacje o gminie czerpią przede wszystkim z mediów lokalnych i Internetu. Gmina posiada również bezpłatny system powiadamiania sms o: (1) zagrożeniach meteorolo-

[3] Biorąc pod uwagę, że zarówno powiat, jak i województwo są konglomeratami gmin wchodzących w ich skład, można konkurencję rozpatrywać jako relacje rywalizacji typu gmina–gmina. W przypadku powiatu i województwa chodzi jednak o swoistego rodzaju konkurencję o korzystne rozwiązania decyzyjne w stosunku do gminy podejmowane na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

gicznych, (2) stanach ostrzegawczych i alarmowych, (3) konieczności ewakuacji mieszkańców z określonych rejonów, (4) planowanych wyłączeniach dostawy wody, prądu i oczyszczalni, (5) długotrwałych awariach, (6) ważnych wydarzeniach na terenie gminy, (7) imprezach kulturalnych i sportowych, (8) spotkaniach organizacyjnych na terenie gminy i powiatu.

Bezpośrednie spotkania, mimo nadania im przez wójta dużej wagi, nie znalazły większego zainteresowania wśród mieszkańców. Co ciekawe, z punktu widzenia władz gminy Sadkowice są one najskuteczniejszą formą współpracy z mieszkańcami (łączą w sobie działania informacyjne i konsultacyjne), pozwalają bowiem na zaprezentowanie bieżących i planowanych przedsięwzięć władz oraz jednoczesne zapoznanie się z opiniami, oczekiwaniami samych mieszkańców (wójt spotyka się z mieszkańcami na zebraniach sołeckich).

W ramach bezpośrednich spotkań odbywają się również konsultacje społeczne. Dotyczyły one zagospodarowania przestrzeni, inwestycji infrastrukturalnych, problemów społecznych, usług publicznych i edukacji, wykorzystania funduszy unijnych oraz spraw bieżących (w odpowiedziach mieszkańców nie widać rozbieżności – wskazywane są te same obszary). Zdaniem mieszkańców inicjowane one były po pierwsze w wyniku wymogów prawnych obligujących władze do ich przeprowadzenia (np. zagospodarowanie przestrzeni, zmiana statutów jednostek pomocniczych), po drugie – nierozwiązanych a kontrowersyjnych problemów społecznych. Wyniki odbytych konsultacji, jak wskazują sami mieszkańcy, przekazywane były do wiadomości publicznej.

Współpraca z mieszkańcami najsłabiej wypada w sferze współdecydowania, które jest tak naprawdę rzeczywistym i najpełniejszym jej wyrazem. Z wypowiedzi wójta wynika, iż uczestnictwo mieszkańców w procesie decyzyjnym odbywa się głównie poprzez rady sołeckie (poziom zaangażowania mieszkańców w ich prace nie do końca jest zadowalający), a także nieliczne inicjatywy uchwałodawcze. Znajduje to potwierdzenie w odpowiedziach mieszkańców, którzy jako formy uczestnictwa we współdecydowaniu wymienili: udział w zebraniach sołeckich, konsultacje, spotkania z przedstawicielami władz lokalnych, referendum lokalne oraz inicjatywę uchwałodawczą. Władze stworzyły mieszkańcom możliwość współdecydowania w najważniejszych obszarach, tj. techniczne usługi publiczne, budżet, porządek i bezpieczeństwo publiczne, opieka społeczna, edukacja, zagospodarowanie przestrzeni, inwestycje infrastrukturalne i rozwój lokalny. Zaangażowanie mieszkańców w proces formułowania decyzji widoczne było tylko w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, edukacji, technicznych usług publicznych oraz opieki społecznej i zagospodarowania przestrzeni.

Analizując zjawisko postaw mieszkańców, warto zwrócić uwagę na frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych, obrazującą ich stosunek do przyjętej przez wójta polityki. Od 2006 r. świadomość odpowiedzialności obywatelskiej, wyrażonej udziałem w wyborach, sukcesywnie, choć powoli, wzrasta. Udział

uprawnionych do głosowania nie przekroczył jednak w badanym okresie 50%, co należy uznać za wynik wskazujący na dominację interesów jednostkowych mieszkańców nad interesem całej wspólnoty lokalnej (tab. 49).

Tabela 49. Frekwencja wyborcza w wyborach na wójta gminy Sadkowice w latach 2006, 2010, 2014

Udział uprawnionych do głosowania (w %)	2006	2010	2014
	36,92	45,87	46,70
Uwagi	II tura	I tura	I tura

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Komisarza Wyborczego w Łodzi o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa łódzkiego z 2006, 2010, 2014 roku.

W wyniku wyborów w 2014 r. nastąpiła zmiana na stanowisku wójta, który sprawował funkcję organu wykonawczego od 2006 r. (2 kadencje).

Inną formą współpracy mieszkańców z władzami gminy jest działalność jednostek pomocniczych. W badanej gminie funkcjonuje 30 sołectw. Gmina nie wyodrębniła funduszu sołeckiego.

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

Kolejnym partnerem współpracy gminy są organizacje pozarządowe oraz podmioty kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych. Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie gminy jest niewielka, a ich działalność koncentruje się na zagadnieniach związanych z propagowaniem i rozwojem kultury i oświaty oraz sportu. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom średnio wynoszą zaledwie 0,22% całości budżetu (ok. 35 tys. zł). Przeznaczane są na wykonywanie zadań ukierunkowanych na zapobieganie przemocy w rodzinie, rehabilitację dzieci niepełnosprawnych z terenu gminy, rozwój kultury i sztuki, ochronę dóbr kultury i tradycji oraz rozwój kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży z terenu gminy, ochronę ludności oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej. Zaś w przypadku kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych jedynie na naukę i edukację oraz upowszechnianie sportu i rekreacji (tab. 50).

Gmina wywiązuje się z obowiązku corocznego uchwalania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Jego zapisy poddawane są wcześniejszym konsultacjom zgodnie z usankcjonowanym uchwałą Rady Gminy w Sadkowicach, trybem konsultacji. Kierunki i zakres współpracy gminnych jednostek z organizacjami

Tabela 50. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w latach 2010–2012

Rok	Zakres	Kwota
2010	Zapobieganie przemocy w rodzinie	2 000
	Rozwój kultury i sztuki, ochrona dóbr kultury i tradycji	16 000
	Rozwój kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży na terenie gminy	14 000
2011	Zapobieganie przemocy w rodzinie	2 000
	Rehabilitacja dzieci niepełnosprawnych z terenu gminy	8 000
	Rozwój kultury i sztuki, ochrona dóbr kultury i tradycji	20 000
	Rozwój kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży na terenie gminy	8 000
2012	Zapobieganie przemocy w rodzinie	2 500
	Rehabilitacja dzieci niepełnosprawnych z terenu gminy	7 000
	Rozwój kultury i sztuki, ochrona dóbr kultury i tradycji	17 000
	Rozwój kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży na terenie gminy	7 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010–2012.

trzeciego sektora, głównie spoza terenu gminy, wynikają m.in. z przyjętych programów: Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, Opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi podejmowana jest we wszystkich przewidzianych prawem, możliwych formach. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych, obok zlecania zadań publicznych, obejmuje ona wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Omawiana współpraca nie jest realizowana ze spółdzielniami socjalnymi (tab. 51).

Tabela 51. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego według opinii władz

Forma współpracy	Typ podmiotu	
	Organizacje pozarządowe	Jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych
Zlecanie zadań publicznych	+	
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	+	+
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	+	
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	+	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Działalność organizacji trzeciego sektora w dużej mierze związana jest z realizacją usług publicznych. W Sadkowicach organizacje tego typu świadczą usługi głównie z zakresu kultury, sportu i turystyki (działalność w pozostałych z wcześniej wymienionych obszarów ma charakter wykraczający poza świadczenie usług publicznych). Relacje, jakie zachodzą na lokalnym rynku usług pomiędzy organizacjami a podmiotami komunalnymi, w ramach tej samej branży, określone zostały jako współpraca.

W ocenie wójta współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi wypada znacznie gorzej, przede wszystkim ze względu na małą liczbę samych organizacji bądź też słabą orientację wójta co do tej sfery funkcjonowania gminy (wójt wskazał jedynie na istniejące na terenie gminy jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, choć w dalszej wypowiedzi odwołał się do działalności stowarzyszeń, fundacji zajmujących się m.in. prowadzeniem chóru, zespołu sportowego). W konsekwencji aktywność lokalnych organizacji jest minimalna, ten stan potęguje dodatkowo brak zainteresowania mieszkańców widzących się raczej jako konsumenci działalności tego typu podmiotów niż aktywni działacze. Rozwój organizacji pozarządowych wyhamowują także przepisy podatkowe nakładające obowiązek rozliczania się organizacji (np. małe wiejskie kluby sportowe rozliczają się na podobnych zasadach jak duże pierwszoligowe kluby). Organizacje pozarządowe współpracujące z władzami gminy Sadkowice widzą problem z nieco innej perspektywy. Według nich niewystarczająca ilość środków finansowych przeznaczana przez władze na dotacje oraz niedostosowanie oferty współpracy w istotny sposób utrudniają zaangażowanie się organizacji pozarządowych w życie gminy.

Barierą współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi może być również brak dobrze wykształconej płaszczyzny organizacyjnej współpracy. W strukturze organizacyjnej urzędu brak wydzielonego stanowiska obejmującego zadania związane z organizacjami pozarządowymi czy też pełnomocnika wójta ds. kontaktów z przedstawicielami trzeciego sektora.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

W działalności samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie świadczenia usług publicznych i realizacji dużych, kapitałochłonnych inwestycji, obecność podmiotów prywatnych jest odpowiedzią na zmiany w sposobie zarządzania publicznego oraz koniecznością poszukiwania przez samorządy kapitału, który kumulowany jest właśnie w sektorze prywatnym.

Podmioty prywatne w Sadkowicach brały udział zarówno w procedurach dopuszczających uczestnictwo w świadczeniu usług publicznych na rzecz mieszkańców gminy, jak i wyłaniających dostawcę usług komercyjnych na rzecz gminy. Przede wszystkim jednak angażowały się one w dostarczanie takich usług publicznych, jak: zaopatrywanie w gaz, gospodarka odpadami, budownictwo, transport

publiczny i ochrona zdrowia. Współpracę na tym polu (jak również w przypadku współpracy wykraczającej poza realizację zadań publicznych) utrudniają przepisy prawa oraz brak środków finansowych po stronie gminy. Jednak zdaniem przedsiębiorców problem jest bardziej złożony. Przede wszystkim głównym utrudnieniem są skomplikowane procedury przetargowe, niepełna informacja o organizowanych przetargach, a także brak zainteresowania władz podejmowaniem współpracy z podmiotami prywatnymi. Warto odnieść się tutaj do opinii wójta, który również wskazuje na nieczytelność procedur przetargowych, które niejednokrotnie nie gwarantują wyboru najlepszej oferty (kryterium wyboru jest cena) oraz nie chronią przed nierzetelnymi firmami oferującymi najniższe ceny, niekoniecznie jednak oczekiwaną jakość. Tracą na tym nie tylko mieszkańcy, jako odbiorcy świadczonych usług, ale również małe lokalne firmy, które często nie startują w przetargach, ponieważ nie są w stanie zaoferować tak niskich, dumpingowych cen.

Innym przejawem współpracy władz gminy i podmiotów prywatnych są różnego rodzaju inicjatywy, przedsięwzięcia wykraczające poza świadczenie usług publicznych. Jak wynika z badań, przybierają one formę wspólnych projektów i przedsięwzięć, organizacji konferencji i seminariów czy też wsparcia ze strony konsultantów, doradców i ekspertów (żaden z badanych przedsiębiorców z terenu gminy nie odniósł się do tej kwestii).

Niestety ocena współpracy dokonana przez badane podmioty prywatne jest dla władz gminy bardzo niekorzystna. Jest ona zdaniem przedsiębiorców zła – w ich opinii władze niechętnie współpracują z podmiotami gospodarczymi, oraz bardzo zła – oparta wręcz na negatywnych relacjach. Co ciekawe, władze nie są tak ostre w ocenie swoich postaw w stosunku do współpracy z biznesem. Występuje tutaj wyraźny dysonans, a mianowicie: zdaniem władz ich postawa jest otwarta – inicjująca współpracę. Przedsiębiorcy odbierają ją natomiast jako zamkniętą, unikającą współpracy. Władze Sadkowic nie współpracują z komercyjnymi instytucjami otoczenia biznesu z powodu braku wspomnianych podmiotów na lokalnym rynku oraz środków finansowych będących w gestii gminy.

Kwestią, jaką należy omówić w kontekście współpracy z podmiotami prywatnymi, jest partnerstwo publiczno-prywatne. Niestety w badanej gminie nie są realizowane jakiekolwiek projekty w formule PPP. Zdaniem wójta sytuacja ta wynika z samego charakteru, wielkości i specyfiki gminy. Opłacalność PPP w tego rodzaju gminach jest zbyt niska, by zainteresować wejściem w partnerstwo podmioty prywatne (sprawdza się ono raczej w dużych miastach). Co za tym idzie, władze nie odczuwają potrzeby zmian regulacyjnych, gdyż dla tak małych wiejskich gmin nie mają one większego znaczenia. Wójt odniósł się natomiast do kwestii korzyści płynących z układów nieformalnych. Są one niejednokrotnie skuteczniejszą drogą załatwienia ważnych dla gminy spraw niż te formalne. Relacje, jakie zachodzą pomiędzy władzami a podmiotami prywatnymi, mają niejednokrotnie charakter jednostkowy i celowy (w momencie zaistnienia potrzeby, konieczności).

• Podsumowanie

Zaprezentowana analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy gminy Sadkowice z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 52).

Tabela 52. Syntetyczny obraz współpracy gminy Sadkowice z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Czynniki sprzyjające współpracy międzysektorowej	Czynniki utrudniające współpracę międzysektorową
1	2
Postawa władz	
1. Zrozumienie potrzeby współpracy z przedstawicielami różnych sektorów 2. Dostrzeganie korzyści wynikających z uczestnictwa w różnego rodzaju programach współpracy inicjowanych przez administrację rządową, w ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 3. Podejmowanie działań uwzględniających charakter i specyfikę gminy 4. Angażowanie się w działalność stowarzyszeń i związków gminnych 5. Dostrzeganie potrzeby rozwoju czynników miękkich	1. Postawa wójta jako wykonawcy nałożonych na gminę zadań zarówno własnych, jak i zleconych 2. Brak umiejętności aktywizowania środowisk lokalnych 3. Brak widocznych relacji z jednostkami pomocniczymi
Relacje z administracją rządową	
1. Stabilne kontakty z terenową administracją rządową – wojewodą 2. Otwartość na programy rządowe adresowane do gmin 3. Lobbowanie na rzecz gminy poprzez kontakty nieformalne	1. Postrzeganie administracji rządowej jako narzucającej zadania 2. Formalizacja 3. Rozbieżność interesów administracji rządowej i samorządowej
Relacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Podejmowanie działań wykraczających poza realizację zadań publicznych 2. Dostrzeganie wymiernych korzyści wynikających ze współpracy z innymi jednostkami 3. Przynależność do stowarzyszeń skupiających sąsiadujące gminy 4. Nieformalne kontakty 5. Konkurencja o ograniczone zasoby: środki finansowe, odbiorców usług	1. Skupienie współpracy przede wszystkim na problemach gmin wynikających z zapóźnień rozwojowych czy też realizacji zadań publicznych 2. Wąski obszar współpracy z powiatem 3. Ograniczone środki finansowe blokujące szerszą współpracę 4. Brak określonego trybu współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 5. Słaby potencjał ekonomiczny gminy

Tabela 52. (cd.)

1	2
Relacje z mieszkańcami	
1. Otwartość na bezpośrednie spotkania z mieszkańcami 2. Dostosowanie narzędzi współpracy do charakteru gminy 3. Świadomość współpracy z mieszkańcami 4. Przejaw aktywności mieszkańców poprzez jednostki pomocnicze	1. Słabość relacji z jednostkami pomocniczymi 2. Brak procedur konsultacji 3. Zbyt niska aktywność obywatelska mieszkańców 4. Niski poziom zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy 5. Jednokierunkowa polityka informacyjna 6. Skoncentrowanie konsultacji na obszarach obligatoryjnych
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
1. Unormowanie współpracy w programach 2. Otwartość na współpracę z organizacjami pozarządowymi spoza terenu gminy 3. Konsultowanie kierunków działań z organizacjami pozarządowymi	1. Słabo rozwinięta tkanka organizacji pozarządowych 2. Skoncentrowanie współpracy na realizacji zadań własnych 3. Mała aktywność organizacji pozarządowych 4. Niski udział dotacji dla organizacji pozarządowych 5. Brak w strukturze organizacyjnej komórek odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi
Relacje z podmiotami prywatnymi	
1. Obecność podmiotów na lokalnym rynku usług publicznych 2. Inicjatywy współpracy wykraczające poza świadczenie usług publicznych 3. Nieformalne kontakty 4. Promocja na bazie współpracy	1. Niesprzyjające przepisy prawa i niejasne procedury przetargowe 2. Brak trwałych kontaktów władz gminy z przedsiębiorcami 3. Charakter gminy 4. Niska aktywność przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Gmina Łask

Gmina Łask jest przykładem jednostki realizującej w szerokim zakresie działania wspólne z innymi podmiotami. Znalazła się w grupie gmin o wyższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy przekroczył 50 punktów.

O otwartości na współpracę decyduje kultura kooperacyjna organów władzy. Bez wątpienia postawa burmistrza gminy przejawiająca się w kreowaniu odpowiedniej atmosfery współpracy i pragmatyczne podejście do tego narzędzia przyczynia się do rozwoju kooperacji z różnymi interesariuszami. Burmistrz gminy posiada duże doświadczenie zawodowe urzędnika. Z zawodu jest radcą prawnym, pracuje od 1990 r. w samorządzie terytorialnym. Posiada także uprawnienia

urzędnika służb cywilnych (kierownik urzędu rejonowego, dyrektor Urzędu Wojewódzkiego w Sieradzu, Dyrektor Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi). Od 2006 r. sprawuje nieprzerwanie funkcję burmistrza gminy. Nie legitymuje się przynależnością do żadnej partii politycznej.

Burmistrz jest osobą przedsiębiorczą, w swojej działalności wykorzystuje kontakty z przedsiębiorcami działającymi na terenie Łasku w celu wsparcia działalności samorządu gminnego. Nastawiony jest na pozyskiwanie środków z funduszy UE, traktując je jako szansę, której nie można zaprzepaścić. Bez tego wsparcia nie udałoby się zrealizować szeregu inwestycji w gminie (rekultywacja składowiska odpadów, budowa wodociągu, przedszkola, rewitalizacja śródmieścia). Wykazuje on postawę zdroworozsądkową – zależy mu na rozwoju gminy, wspiera przedsiębiorców, ułatwia działalność, pomaga inwestorom.

Respondent szczególnie podkreślał trudną sytuację finansową samorządów, konieczność pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania zadań publicznych i konieczność oszczędnego wydatkowania środków (m.in. podjął decyzję o likwidacji straży miejskiej). W jego opinii w niektórych obszarach, np. w szkolnictwie podstawowym, wymusza się zmiany na samorządach. W jego opinii rękoma samorządów władza centralna chce sprywatyzować szkolnictwo.

Zdaniem burmistrza, nie występuje on w roli polityka, ale menedżera i gospodarza, który musi rozwiązywać małe i duże problemy lokalne, mieć odwagę w podejmowaniu trudnych decyzji, realizować własną wizję, nie bać się krytyki. Jednocześnie nie lekceważy rady gminy, uczestniczy w obradach każdej komisji rady. W ten sposób potwierdza swoje zaangażowanie i troskę o sprawy lokalne.

Zarysowana postawa organu wykonawczego, a zwłaszcza jego kompetencje kooperacyjne, to jeden z zasadniczych czynników determinujących zaangażowanie we współpracę międzyorganizacyjną. Przekonanie o potrzebie i konieczności współdziałania burmistrza przekłada się na pracę podległych mu urzędników. Wyznaczenie obowiązków i przyznanie uprawnień do inicjowania i realizacji czynności wynikających z projektów współpracy jest ważnym czynnikiem decydującym o skuteczności prowadzenia i koordynacji tego procesu. Obowiązki urzędników w tym zakresie zostały sformułowane w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy Łask. Regulamin ten zobowiązuje naczelników wydziałów do współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji państwowej, jak również innymi instytucjami w celu realizacji zadań wynikających z przepisów prawa[4]. Niestety nie przypisano do zadań poszczególnych

[4] Zarządzenie nr 186/2012 Burmistrza Łasku z dnia 15 października 2012 roku w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łasku.

wydziałów prowadzenia, rozwijania, kontrolowania procedur partycypacji społecznej, w tym współpracy z sołectwami czy też współpracy z przedsiębiorcami.

- **Współpraca z administracją rządową**

Współpraca gminy z administracją rządową przebiega w zakresie wyznaczonym przepisami prawa, a także w ramach nieformalnych relacji. Polega ona również na uczestnictwie w programach rządowych. Współpraca z poszczególnymi organami administracji rządowej została przypisana do zadań poszczególnych wydziałów urzędu. I tak np. za współpracę z Regionalną Izbą Obrachunkową, izbą i urzędami skarbowymi, KRUS, urzędami kontroli skarbowej odpowiada Wydział Finansowy.

Współpraca z administracją rządową sprowadza się w głównej mierze do realizacji zadań zleconych. Z tego tytułu budżet gminy zasilały w latach 2010–2012 dotacje celowe (tab. 53). Największe kwoty otrzymano na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Tabela 53. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w gminie Łask w latach 2010–2012

Dział	2010	2011	2012
Rolnictwo i łowiectwo	181 092,96	194 269,32	211 049,67
Administracja publiczna	251 047,65	267 587,61	236 350,00
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	162 235,29	53 538,65	4 956,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 100,00	3 100,00	1 500,00
Ochrona zdrowia	1 663,00	1 182,00	966,00
Pomoc społeczna	6 650 423,13	6 605 161,96	6 694 012,83
Ogółem	7 248 562,03	7 124 839,54	7 148 834,50

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w 2010, 2011 i 2012 r.

Wsparcie finansowe kierowane do gminy Łask z poziomu budżetu centralnego dotyczy także bieżących zadań własnych. Dotacje celowe na ich realizację przekazane gminie w latach 2010–2012 wyniosły łącznie ponad 5 mln zł (tab. 54). Gmina brała udział w programie rządowym „Radosna szkoła", z którego otrzymała wsparcie niemal 54 tys. zł.

Budżet gminy Łask w latach 2010–2012 zasiliły także dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie własnych inwestycji (tab. 55). Wynikało to m.in. z uczestnictwa w Narodowym Programie Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011, z którego to gmina otrzymała największe wpływy.

Tabela 54. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych gminy Łask w latach 2010–2012

Dotacje	2010	2011	2012
Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	37 000,00	–	–
Refundacja funduszu sołeckiego	–	53 680,33	53 531,20
Dotacja w ramach programu „Radosna szkoła”	11 963,50	36 000,00	6 000,00
Komisje egzaminacyjne	460,00	396,00	924,00
Składki na ubezpieczenia zdrowotne	38 083,79	32 673,02	47 136,31
Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	131 417,00	105 401,49	196 618,19
Zasiłki stałe	406 897,44	357 107,00	530 165,66
Ośrodki pomocy społecznej	526 736,00	547 561,00	563 269,00
Dożywianie dzieci i posiłki dla potrzebujących	379 244,00	311 553,17	279 808,00
Zakup podręczników	33 087,24	32 230,27	47 468,94
Stypendia dla uczniów	126 640,80	111 686,40	140 705,80
Ogółem	1 691 529,77	1 588 288,68	1 865 627,10

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w 2010, 2011 i 2012 r.

Ocena współpracy gminy z administracją rządową wypada różnie. Burmistrz bardzo dobrze ocenia kontakty z urzędem wojewódzkim, które są częste z racji pełnienia funkcji nadzorczych w stosunku do samorządu. W jego opinii urząd wojewódzki realizuje rolę pomocniczą, a nie represyjną, sygnalizuje błędy, zwykle na zasadzie porozumienia rozstrzyga wszelkie uchybienia. Źle z kolei ocenia burmistrz kontakty z administracją rządową centralną, jego zdaniem nigdy wcześniej te relacje nie były tak trudne. W opinii burmistrza administracja rządowa stosuje władcze praktyki, narzuca swoją wolę, nie uwzględnia najbardziej racjonalnych i uzasadnionych argumentów. Jako przykład wskazał postawę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, którą ocenił bardzo negatywnie z powodu piętrzenia problemów i utrudniania realizacji inwestycji drogowych.

Burmistrz podkreśla istotną rolę państwa w realizacji zadań publicznych. Jego zdaniem państwo powinno wykonywać i ponosić odpowiedzialność zwłaszcza za zadania związane z funkcjami policyjnymi (nadzór budowlany, część infrastruktury). W jego opinii gmina jest za słaba, nie jest w stanie dobrze realizować szeregu zadań na niej spoczywających. Respondent uznał ponadto, że gminy małe, liczące poniżej 3 tys. mieszkańców, powinny zostać zlikwidowane. Tym samym wyraził on pogląd na temat niezbędnej konsolidacji terytorialnej w Polsce, biorąc pod uwagę kwestie ekonomiczne i zdolność gmin do efektywnej realizacji zadań publicznych.

Tabela 55. Dotacje celowe na dofinansowanie własnych inwestycji w gminie Łask w latach 2010−2012

2010	Kwota	2011	Kwota	2012	Kwota
Dotacja celowa z FOGR na modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych	211 816,81	Dotacja celowa na dofinansowanie zakupu autobusu dla ZKM	15 000,00	Dotacja celowa z FOGR na modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych	43 923,65
Dotacja z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008−2011 „Przebudowa ulicy Jodłowej wraz z odwodnieniem w Łasku”	974 437,83	Dotacja celowa z FOGR na modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych	0,00	Refundacja funduszu sołeckiego	31 091,36
Dotacja z budżetu państwa na zadanie inwestycyjne „Modernizacja węzłów sanitarnych w Szkole Podstawowej w Łasku Wiewiórczynie ”	132 498,00	Dotacja z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008−2011 „Przebudowa drogi gminnej Łopatki cegielnia – Gorczyn”	559 879,55	Ogółem	75 015,01
Ogółem	1 318 752,64	Refundacja funduszu sołeckiego	21 698,15		
		Dotacja celowa – Orlik 2011 − budżet państwa	500 000,00		
		Dotacja celowa – Orlik 2011 – Urząd Marszałkowski	333 334,00		
		Ogółem	1 429 911,70		

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w 2010, 2011 i 2012 r.

- **Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego**

Współpraca badanej gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego realizowana jest na bieżąco, inicjatywa jej zawiązywania i prowadzenia wypływała z obu stron − badanej gminy, ale także innych jednostek. Współpraca dotyczy głównie gmin sąsiednich i przebiega w zakresie wymiany informacji, wsparcia finansowego czy wymiany kadr. Bliskie relacje utrzymywane były także z gminą położoną w innym województwie, jednak urwały się. Stałe kontakty polegające na wymianie informacji i poglądów podejmowane są z jedną z gmin, a sprzyjają im prywatne relacje z tamtejszym wójtem i sympatia rozmówcy do jego osoby.

W realizacji zadań publicznych z zakresu transportu publicznego, pomocy społecznej i kultury gmina współdziała z innymi gminami w formie umów i porozumień. Gmina Łask występuje w roli jednostki przyjmującej na siebie realizację zadania na rzecz swoich partnerów. Jedną z takich umów jest porozumienie komunalne w sprawie międzygminnej komunikacji samochodowej, zawarte pomiędzy miastem Pabianice, gminą Łask i gminą Dobroń[5]. Przedmiotem porozumienia komunalnego są usługi przewozu osób i bagażu komunikacją autobusową na terenie Miasta Pabianice, Gminy Dobroń i Miasta Łask. Obsługę linii autobusowej na trasie Pabianice–Łask wykonuje Zakład Komunikacji Miejskiej w Łasku. Finansowanie kosztów utrzymania linii odbywa się w oparciu o uzyskane przychody ze sprzedaży biletów jednorazowych, okresowych i miesięcznych. Kolejne podobne porozumienie zawarte zostało z gminą Sędziejowice. Ponadto gmina Łask realizuje zadanie lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy Zelów i Buczek na mocy umowy o świadczenie usług przewozowych. Z tego tytułu obie gminy przekazują do budżetu gminy Łask dotacje celowe (tab. 56).

Dotacje celowe i pomoc finansowa wynikające z zawartych umów i porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego corocznie zasilają budżet gminy Łask w kwocie ponad 100 tys. zł. Oprócz wspomnianych przewozów transportem zbiorowym współpraca między gminami w takiej formie dotyczy sfinansowania utrzymania dzieci w przedszkolach, natomiast z powiatem w zakresie organizacji imprez kulturalnych, działalności Biblioteki Publicznej, inwestycji wodociągowej (dotacje przekazane do budżetu gminy). Gmina Łask przekazała również dotację powiatowi łaskiemu na realizację zadania inwestycyjnego.

Gmina Łask zawarła ponadto porozumienie o współpracy jednostek samorządu terytorialnego na linii Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej Łódź-Kaliska−Sieradz w sprawie współpracy polegającej na integracji lokalnego transportu z pociągami ŁKA.

[5] Zastąpiło ono porozumienie z 17 lutego 2004 r.

Tabela 56. Dotacje celowe i pomoc finansowa otrzymane i wydatkowane na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w gminie Łask w latach 2010–2012

Dotacje	2010	2011	2012
Dochody			
Dotacja ze starostwa na organizację imprez kulturalnych o zasięgu powiatowym	7 300,00	7 000,00	0
Dotacja ze starostwa na realizację zadań o zasięgu powiatowym przez Bibliotekę Publiczną	30 000,00	30 000,00	30 000,00
Dotacja celowa otrzymana z gminy Sędziejowice na przedszkola tytułem partycypacji w kosztach utrzymania dzieci	22 603,26	10 512,14	18 839,73
Dotacja celowa otrzymana z gminy Zelów na dowóz pasażerów – ZKM	9 720,80	12 416,64	18 812,82
Pomoc finansowa z Gminy Buczek na przedszkola tytułem partycypacji w kosztach utrzymania dzieci	44 859,84	40 983,20	19 007,60
Pomoc finansowa z Gminy Buczek dla ZKM	15 000,00	35 000,00	14 000,00
Dotacja z Powiatu Łaskiego w ramach inwestycji Budowa sieci wodociągowej w ul. Warszawskiej	12 500,00	–	–
Ogółem	141 983,90	135 911,98	100 660,15
Wydatki			
Dotacja dla Powiatu Łaskiego na realizację zadania inwestycyjnego	53 500,00	–	8 300,00

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w 2010, 2011 i 2012 r.

Sprawy dotyczące ochrony środowiska, sportu i turystyki, kultury i promocji są przedmiotem współdziałania w ramach stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Dolina Rzeki Grabi. Gmina zainicjowała to partnerstwo wraz z 9 gminami z powiatów łaskiego, pabianickiego i bełchatowskiego. O zawiązaniu tej współpracy zadecydowała postawa wójta i jego bezpośrednie zaangażowanie w przedsięwzięcie. Respondent podkreślił, że celem stowarzyszenia jest przede wszystkim pozyskiwanie środków unijnych na inwestycje tzw. „miękkie" (dofinansowanie dożynek) i „twarde" (skytepark na zrekultywowanym terenie)[6]. Sprawy związane z działalnością LGD Dolina Rzeki Grabi prowadzi Wydział Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych Urzędu Miasta i Gminy Łask. W ramach środków pozostających w dyspozycji LGD w gminie Łask zrealizowano liczne projekty. Szerzej działalność LGD Dolina Rzeki Grabi została omówiona w rozdziale 5.

[6] http://dolinagrabi.pl/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

Tabela 57. Projekty zrealizowane w gminie Łask ze środków LGD Dolina Rzeki Grabi w latach 2010–2012

Rok	Priorytet	Działanie	Projekt	Kwota	Dofinansowanie
2010	Priorytet 4: Leader	Działanie 4.1.3. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	Zagospodarowanie terenu sportowo-rekreacyjnego przy Domu Ludowym w Orchowie	37 400,00	19 795,39
2010	Priorytet 4: Leader	Działanie 4.1.3. wdrażanie lokalnych strategii rozwoju z zakresu małych projektów	Organizacja Dożynek Gminnych w miejscowości Wiewiórczyn	22 493,61	14 260,82
2011	Priorytet 4: Leader	Działanie 4.1.3. wdrażanie lokalnych strategii rozwoju z zakresu małych projektów	Organizacja Dożynek Gminnych w miejscowości Wiewiórczyn		13 461,02
2012	Priorytet 4: Leader	Działanie 4.1.3. wdrażanie lokalnych strategii rozwoju z zakresu małych projektów	Organizacja Dożynek Gminnych w miejscowości Wiewiórczyn		28 857,43

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w roku 2010, 2011, 2012.

Gmina Łask jest także członkiem Stowarzyszenia Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz budowy dróg ekspresowych S-8 (przez Sieradz–Łódź) i S-14[7]. Jego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów, w szczególności w zakresie:

– inicjowania, propagowania, przygotowania i realizacji na terenie zrzeszonych w Stowarzyszeniu gmin i powiatów, wspólnych przedsięwzięć służących rozwojowi współpracy samorządów na rzecz budowy trasy ekspresowej S8/S14 (z przebiegiem trasy S8 przez Sieradz–Łódź);

– koordynowania i wspierania współpracy na rzecz budowy trasy ekspresowej S8/S14;

– wykonywania zadań określonych w podpisywanych przez Stowarzyszenie umowach i porozumieniach;

– realizacji innych przedsięwzięć promujących budowę trasy ekspresowej S8/S14.

[7] Gmina przystąpiła do Stowarzyszenia Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz budowy dróg ekspresowych S-8 (przez Sieradz–Łódź) i S-14 na mocy uchwały nr XXXVII/519/06 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2006 r. Składka członkowska wynosi rocznie 500 zł. Burmistrz Łasku w latach 2012–2014 zasiadał w Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie powstało jako reakcja na poruszenie społeczne i sprzeciwy wobec przebiegu dróg ekspresowych S8 i S14 w wariancie południowym. Stowarzyszenie podjęło współpracę z licznymi instytucjami: Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędem Wojewódzkim w Łodzi, Urzędem Marszałkowskim w Łodzi, Ministerstwem ds. Infrastruktury.

Oprócz zinstytucjonalizowanych form współpracy gmina wspólnie z innymi wymienia informacje i wypracowuje wspólne stanowiska w zakresie pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego, promocji, mieszkalnictwa, organizując konferencje, konsultacje czy uzgodnienia. Na uwagę zasługuje wykorzystywanie różnorodnych form kooperacji w celu rozwiązania lokalnych problemów, jak i świadczenia usług publicznych. Burmistrz nie dostrzega problemów w przebiegu współpracy z innymi gminami.

Relacje z powiatem mają inny charakter. Z racji wchodzenia gminy w skład tej jednostki jest ona włączana w procesy opracowywania dokumentów strategicznych dla powiatu czy w realizację wspólnych przedsięwzięć. Zakres realizowanej współpracy z samorządem powiatowym jest jednak niewielki w stosunku do możliwego. Starosta zapowiadał rozwój i zacieśnianie kontaktów pomiędzy gminami a powiatem poprzez organizację spotkań wójtów i burmistrzów z terenu powiatu, jednak do nich nie doszło. Z tego powodu burmistrz sam chce jednoczyć gminy z terenu powiatu, uważa że jest to potrzebne, by skutecznie zajmować się bieżącymi problemami. Burmistrz wyszedł więc z inicjatywą comiesięcznych spotkań wójtów, kolejno w każdej gminie. Celem tych spotkań jest wymiana informacji, doświadczeń, poglądów na bieżące tematy. Na podkreślenie zasługuje postawa burmistrza, jego otwartość na współdziałanie, budowanie platformy dialogu, wymianę informacji i doświadczeń, a zatem wzajemne uczenie się. Przy czym postawa ta nie ogranicza się wyłącznie do deklaracji, ale polega na organizowaniu spotkań i aktywizowaniu władz lokalnych z innych gmin.

Ocena relacji gminy z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego kształtuje się różnie, w opinii burmistrza najgorzej wypadają właśnie kontakty z powiatem. Przyczyną wydaje się być jego konflikt ze starostą. Burmistrz uznaje decyzje podejmowane przez starostę jako błędne (zwłaszcza te dotyczące nieremontowania dróg, zatrudniania w szpitalu, braku prowadzenia właściwej ewidencji budynków i gruntów). Jednocześnie podkreśla ułomność powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego, nieradzenie sobie z przyznanymi mu do realizacji zadaniami. Stąd sformułowana propozycja likwidacji powiatu i przejęcie niektórych jego zadań przez gminy (drogi, szkoły średnie), a części zadań przez województwa samorządowe, np. prowadzenie szpitali.

Współpraca z województwem dotyczy tych samych zagadnień co w przypadku powiatu, dodatkowo pojawia się współpraca w zakresie kontrolowania realizacji wspólnych projektów. Relacje te burmistrz ocenia bardzo pozytywnie, zwłaszcza przez pryzmat pozytywnie zaopiniowanych wniosków o środki z funduszy unijnych.

Respondent wskazał na bariery w rozwoju współpracy międzysamorządowej w postaci zbyt małych środków finansowych, a także małego zainteresowania współpracą ze strony innych jednostek. Zdaniem burmistrza, poziom zamożności gminy jest czynnikiem decydującym o intensywności współpracy. „Współpraca kosztuje – i jest to reguła". Burmistrz wskazał przykład kontaktów gminy Łask z gminą niemiecką, polegających na wzajemnej wymianie i wizytach młodzieży.

Relacje międzysamorządowe przyjmują także charakter współzawodnictwa. Badana gmina konkuruje przede wszystkim z innymi gminami o mieszkańców, inwestorów i turystów. Rozmówca z badanej jednostki jest świadomy funkcjonowania samorządu w warunkach konkurencji i konieczności reagowania na zmiany w otoczeniu. „Konkurencja jest nieunikniona, jest czynnikiem sprawczym aktywności gminy i jednocześnie czynnikiem decydującym o rozwoju jednostek". Burmistrz postrzega zatem to zjawisko pozytywnie, nie destruktywnie, jako czynnik mobilizujący do działania.

Oprócz kontaktów z krajowymi jednostkami samorządu terytorialnego gmina prowadzi współpracę zagraniczną z niemiecką gminą Dannenberg oraz białoruskim miastem Łagojsk. Współpraca z partnerem niemieckim przebiega od 1992 r. w obszarze edukacji (wymiany młodzieży szkół z Łasku-Kolumny i Dannenberga), kultury, wymiany doświadczeń (wizyty studyjne, wymiana wiedzy na temat prywatyzacji szpitala, projektu PPP rewitalizacji budynku dworca). Pierwsze kontakty polegały na wymianie społecznych i gospodarczych doświadczeń pomiędzy przedstawicielami władz obu miast. W ślad za tym (w 1993 r.) rozpoczęła się wymiana młodzieży szkolnej z Łasku i Dannenberga, która nadal jest kontynuowana. W kolejnych latach kontakty zacieśniali przedstawiciele władz samorządowych, jak również organizacji społecznych. W dniu 6 listopada 1999 roku w Dannenbergu podpisano umowę partnerską pomiędzy miastami dotyczącą współpracy w następujących dziedzinach: kultura, szkolnictwo, ochrona przyrody i ochrona przeciwpożarowa, doradztwo w kwestiach gospodarczych oraz wymiana doświadczeń we wszystkich zakresach pracy samorządu gminnego. W związku ze zmianami formalno-prawnymi, jakie zaszły u niemieckiego partnera w 2006 r. (tj. rozszerzenie gminy zbiorczej Dannenberg o gminę Hitzacker i powołanie gminy zbiorczej Elbtalaue), zaistniała konieczność podpisania nowej umowy partnerskiej. Wspomnianą umowę podpisano w Łasku w trakcie wizyty niemieckiej delegacji w czerwcu 2008 r. We wrześniu 2009 r. z wizytą do Dannenberga udała się pięcioosobowa delegacja z Łasku. We wrześniu 2010 r. i 2014 r. miała miejsce rewizyta niemieckich gości w Łasku.

Kontakt między gminą Łask a białoruskim miastem Łagojsk nawiązany został w październiku 2003 r., kiedy to nastąpiła wymiana doświadczeń pomiędzy społeczno-politycznymi przedstawicielami obu miast. Wizyta 4-osobowej delegacji z Białorusi w Łasku w dniach 15−18 stycznia 2004 r. zaowocowała podpi-

saniem wstępnej umowy partnerskiej. W ramach tejże umowy organizowana jest współpraca w zakresie[8]:

– wzajemnego poznania się i zrozumienia,

– poszerzenia wiadomości dotyczących historii, kultury, piękna krajobrazów obu stron,

– organizowania i sprzyjania spotkaniom obywateli obu stron,

– ochrony środowiska i przyrody,

– doradztwa w kwestiach gospodarczych,

– wymiany doświadczeń we wszystkich zakresach działalności samorządu gminnego,

– przedstawiania ogólnych zadań gminnych, takich jak: ochrona przyrody i środowiska, szkoły, przedszkola, opieka nad młodzieżą, ochrona przeciwpożarowa, woda i ścieki oraz organizacje kulturalne i administracyjne.

Przedstawiciele miasta Łagojsk podczas pobytu w Łasku zwiedzili m.in. kilka łaskich firm, placówki oświatowe, muzeum i basen. Planowane są kolejne spotkania oraz dalsza współpraca.

- **Współpraca z mieszkańcami**

Gmina współpracuje z mieszkańcami w formie informowania i komunikowania, konsultowania i współdecydowania, przy czym dwie pierwsze formy władze lokalne oceniają jako bardzo skuteczne, ostatnią uważają za nieskuteczną. Spośród szerokiego wachlarza stosowanych narzędzi informowania mieszkańców przez władze lokalne, za najskuteczniejsze wójt uznał:

– stronę internetową gminy,

– czasopismo „Panorama Łaska" – miesięcznik, w którym burmistrz zamieszcza na jednej stronie swoje teksty,

– bezpośrednie kontakty z mieszkańcami (cyklicznie uczestniczy w Walnym Zgromadzeniu Łaskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, co roku po przyjęciu budżetu spotyka się z mieszkańcami w celu zaprezentowania kierunków wydatkowania środków, w ostatnim czasie spotkał się z mieszkańcami Kolumny, tematem spotkania były stołówki, zapowiedział spotkania dotyczące rewitalizacji rynku w Łasku, ze względu na grono oponentów (kupców) tego rozwiązania). Burmistrz nie unika bezpośrednich kontaktów i spotkań z ludźmi. Twierdzi, że są one potrzebne. Bezpośredni kontakt pozwala zaprezentować argumenty, uzasadnić podejmowane decyzje. Wymaga jednak panowania nad emocjami i opanowania.

Mieszkańcy spośród wymienionych kanałów informowania sięgają najczęściej po czasopismo gminne (37%), lokalne media (prasa, radio, telewizja) (38%),

[8] Uchwała Nr XIII/190/04 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie współpracy partnerskiej Gminy Łask z Gminą Łagojsk.

stronę internetową urzędu (25%). Bezpośrednie spotkania informacyjne z władzami lokalnymi nie cieszą się popularnością wśród mieszkańców. Władze lokalne uznały właśnie brak zainteresowania mieszkańców, a także wewnętrznych procedur i komórek organizacyjnych za zasadnicze bariery w skutecznym informowaniu. Z kolei mieszkańcy najczęściej zwracali uwagę na niechęć władz lokalnych do informowania (37,5%), małą dostępność tablic informacyjnych (37,5%), brak materiałów informacyjnych (31,5%) i małą dostępność radnych (24%). Mieszkańcy nie dostrzegają działań w zakresie polityki informacyjnej władz samorządowych. Tylko 47% ankietowanych mieszkańców gminy przyznało, że władze lokalne informują mieszkańców o swoich decyzjach.

Lepiej wypadły konsultacje, których organizowanie w gminie potwierdziło 53% respondentów, a 48% brało w nich udział. Statut gminy Łask przewiduje możliwość przeprowadzania na jej terytorium konsultacji z mieszkańcami gminy w każdej sprawie gminnej oraz w przypadkach przewidzianych ustawą. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa rada w odrębnej uchwale. Konsultacje przeprowadza się:

– z inicjatywy rady;
– na wniosek burmistrza;
– na wniosek 1 000 mieszkańców uprawnionych do głosowania;
– w przypadkach przewidzianych ustawą.

Gmina Łask przeprowadza konsultacje z mieszkańcami w formie bezpośrednich spotkań. Zwykle dotyczą realizowanych inwestycji (np. rozbudowy drogi krajowej przebiegającej przez teren gminy). Ankietowani mieszkańcy wskazywali, że uczestniczyli najczęściej w konsultacjach na temat infrastruktury technicznej i edukacji (po 37,5%). Jednak spora grupa respondentów (26%) nie wiedziała, czego dotyczyły przeprowadzone dotychczas spotkania z mieszkańcami. Zdaniem mieszkańców głównym problemem związanym z konsultacjami społecznymi jest brak ich wiedzy na ten temat (wskazało na niego 31% respondentów), a także brak zainteresowania udziałem w nich (28,3%). Warto rozwijać i stosować tę formę angażowania obywateli w proces decyzyjny, o ich skuteczności jest przekonanych ponad 66% respondentów.

Podobną opinię o konieczności stosowania konsultacji społecznych wyraził burmistrz. Jego zdaniem niezbędne jest uwzględnianie woli i poglądów mieszkańców w decyzjach samorządowych. Dlatego też wyniki konsultacji są podstawą podejmowanych decyzji w gminie (np. konsultacje wykazały, że pomysł rewitalizacji rynku nie powinien być realizowany, stąd opracowano na tej podstawie nowy projekt techniczny). Potwierdziło to około 50% mieszkańców uczestniczących w badaniu, uznając, że wyniki konsultacji są uwzględniane często (20%) bądź czasami (28,3%), jednak 26,5% miało zgoła odmienne zdanie, kolejnych 20% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie. Partnerem gminy w konsultacjach są z reguły mieszkańcy, ale także konkretne grupy docelowe, jak i eksperci. Konsultacje prowadzone były dotychczas w różnych obszarach:

zagospodarowania przestrzeni, infrastruktury technicznej, edukacji, podziału administracyjnego. Nie ograniczają się one jedynie do kwestii uregulowanych przepisami prawa. Mieszkańcy potwierdzili, że konsultacje społeczne najczęściej prowadzone są w przypadku braku aprobaty z ich strony dla decyzji i działań władz lokalnych. Wówczas władze sięgają po rozwiązania pozwalające na konfrontację opinii i stanowisk obu stron.

W opinii mieszkańców władze lokalne nie angażują ich w bezpośrednie podejmowanie decyzji publicznych. Faktycznie mieszkańcy nie uczestniczą aktywnie w procedurach współdecydowania. Udział w zebraniach rad sołeckich i dzielnicy potwierdziło ponad 40% mieszkańców. Działalność jednostek pomocniczych jest jedną z form angażowania mieszkańców w sprawy lokalne. W badanej gminie funkcjonuje 31 sołectw i 1 dzielnica. Jednostki te mają do swojej dyspozycji fundusz sołecki. W analizowanych latach w budżecie gminy Łask wyodrębniano środki stanowiące fundusz sołecki. Dane zawarte w tabeli 58 wskazują, że w żadnym roku nie zostały one wydatkowane w pełni. Wprawdzie wysokość środków stanowiących fundusz sołecki w ostatnim roku analizy zmniejszyła się, jednak można zaobserwować systematyczny wzrost udziału tych środków w wydatkach gminy ogółem.

Tabela 58. Fundusz sołecki w gminie Łask w latach 2010–2012

Lata	Ustawowa pula środków funduszu sołeckiego	Kwota wydatkowana w ramach funduszu sołeckiego*
2010	273 981,96	251 261,63
2011	300 145,08	282 075,20
2012	322 273,97	273 981,96

*Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w latach 2010, 2011, 2012.

W 2011 r. w strukturze wydatków z funduszu sołeckiego zdecydowanie przeważały wydatki bieżące, w 2012 r. wydatki majątkowe stanowią blisko ich 50% (tab. 59).

Tabela 59. Wydatki w ramach funduszu sołeckiego w gminie Łask w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Kwota wydatkowana w ramach funduszu sołeckiego	251 261,63	282 075,20	273 981,96
W tym: – na wydatki bieżące	178 934,46	178 437,33	147 509,79
– na wydatki majątkowe	72 327,17	103 637,87	126 472,17
– % wydatków ogółem	0,33%	0,42%	0,44%

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Łask w latach 2010, 2011, 2012.

Inną formą zaangażowania mieszkańców w proces decyzyjny są negocjacje z władzami lokalnymi. Wzięło w nich udział 20% mieszkańców, a kolejnych 15% uczestniczyło w warsztatach zadaniowych.

Zdaniem władz lokalnych współuczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych realizowane jest w gminie w ramach negocjacji, wypracowywania konsensusu, lokalnych rad obywatelskich oraz zaangażowania jednostek pomocniczych w proces decyzyjny. Władze lokalne w odróżnieniu od mieszkańców twierdzą, że rozwiązania te stosowane są systematycznie zwłaszcza w odniesieniu do decyzji dotyczących usług publicznych, edukacji, infrastruktury technicznej, zagospodarowania przestrzeni. Najprawdopodobniej te odmienne opinie wynikają z tego, że konsultacje społeczne postrzegane są przez władze gminy jako forma współdecydowania mieszkańców. Biorąc pod uwagę fakt, że pozyskane opinie w toku konsultacji są z reguły uwzględniane w decyzjach samorządowych i pozwalają na poszukiwanie konsensusu, można przychylić się do tego stanowiska. Bezpośrednie zaangażowanie obywateli w opinii władz nie rozwija się z powodu braku zainteresowania i świadomości obywateli o swoich prawach, słabości organizacji pozarządowych, a także ograniczonych środków finansowych. Mieszkańcy (51% respondentów) winą za to obarczają same władze, które nie chcą włączać obywateli w proces decyzyjny. Obok tego wskazują także na brak świadomości i wiedzy obywatelskiej (44,5%), rzadziej na brak komunikacji pomiędzy władzą a mieszkańcami (26,2%).

Otwartość władz samorządowych badanej gminy na współpracę i dialog z mieszkańcami potwierdza uregulowanie kwestii inicjatywy lokalnej przewidywanej ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Gmina podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej[9]. Z wnioskiem o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej mogą wystąpić mieszkańcy gminy Łask bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej. Wkład wnioskodawcy może stanowić świadczenie pieniężne, praca społeczna lub świadczenie rzeczowe. Wsparcie gminy może mieć charakter materialny lub organizacyjny. Wniosek podlega ocenie merytorycznej pod względem: celowości realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej, możliwości realizacji zadania, liczby osób, którym inicjatywa będzie służyć, udziału finansowego Wnioskodawcy w łącznych szacunkowych kosztach realizacji inicjatywy lokalnej, wkładu rzeczowego Wnioskodawcy w realizację inicjatywy lokalnej, wkładu pracy społecznej zadeklarowanej przez Wnioskodawcę, rodzaju, wysokości oczekiwanego wsparcia ze strony gminy, zaawansowania przygotowań do

[9] Uchwała Nr XXIX/280/12 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 21 września 2012 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z dnia 13 listopada 2012 r., poz. 3550.

realizacji inicjatywy lokalnej oraz kosztów eksploatacji inicjatywy lokalnej, jeżeli wystąpią, ponoszonych przez gminę po jej zakończeniu.

Z powyższej analizy wyłania się charakterystyczny wizerunek władz gminy otwartych na relacje z mieszkańcami, którzy z kolei nie wykazują zainteresowania uczestnictwem w lokalnym procesie decyzyjnym. Burmistrz nisko ocenia zainteresowanie mieszkańców procesami rządzenia. Jednym ze wskaźników obrazujących zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne jest frekwencja wyborcza w wyborach do samorządu terytorialnego. W gminie Łask kształtowała się ona poniżej 50%, co należy uznać za wynik przeciętny i niezadowalający. Charakterystyczne jest to, że w drugiej turze wyborów frekwencja spada poniżej 40%.

Tabela 60. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w gminie Łask w latach 2006, 2010 i 2014

Wybory samorządowe	Frekwencja
2006 r. – pierwsza tura	46,30%
2006 r. – druga tura	37,93%
2010 r. – pierwsza tura	47,70%
2010 r. – druga tura	31,48%
2014 r. – pierwsza tura	45,39%
2014 r. – druga tura	28,24%

Źródło: opracowanie na podstawie danych PKW.

Jednak niektóre grupy społeczne, jak np. kobiety wiejskie, a także młodzi ludzie, wykazują wysoką aktywność w działalności na rzecz gminy. Warto zatem umacniać i rozwijać te postawy, które wyróżniają się na tle całego społeczeństwa, zdaniem burmistrza nieprzygotowanego do aktywnego uczestnictwa w sprawach lokalnych. W jego opinii niezbędna jest edukacja obywatelska, uczenie się demokracji. Burmistrz podkreślił ważną rolę imprez w aktywizowaniu ludzi, uczeniu dbałości o dobro wspólne i integrowaniu społeczności. Z drugiej strony oczekiwania mieszkańców w zakresie otwartości władz na współpracę z obywatelami są duże, żądają oni partnerskiej polityki lokalnej.

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

Na terenie gminy funkcjonuje kilkadziesiąt organizacji, jednak niewiele z nich jest aktywnych. Są to stowarzyszenia, fundacje, jednostki Ochotniczej Straży pożarnej, kluby sportowe oraz koła gospodyń wiejskich. Łącznie, według informacji zawartych w bazie organizacji pozarządowych prowadzonej przez stowarzyszenie Klon/Jawor, w gminie Łask działa ponad 60 tego typu podmiotów. Trzy z nich mają status organizacji pożytku publicznego. Organizacje zorientowane są głównie na wykonywanie zadań w zakresie: sportu, oświaty, kultury, pomocy spo-

łecznej (19 działa w sferze sportu, 10 w obszarze kultury i edukacji, 24 podmioty zajmują się działalnością różną, funkcjonuje 9 jednostek straży pożarnej). Gmina opracowała mapę aktywności organizacji pozarządowych. Głównym jej celem jest przybliżenie informacji o organizacjach pozarządowych działających na terenie gminy. Ma ona pomagać mieszkańcom, urzędowi, podmiotom gospodarczym, jak i samym organizacjom w zorientowaniu się, jakie organizacje działają na terenie gminy Łask i czym się zajmują, jakie zadania realizują lub mogą realizować.

Współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi jest koordynowana przez Wydział Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych Urzędu Miasta i Gminy Łask. Odpowiada on za[10]:

− opracowywanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i sprawozdań z ich realizacji,

− koordynowanie organizowania konkursów ofert dla organizacji pozarządowych na realizację zadań własnych gminy,

− prowadzenie spraw związanych z udzielaniem, rozliczaniem (w tym kontrolą) przekazanych dotacji z budżetu gminy na realizację zadań zleconych do wykonania w drodze konkursu ofert,

− prowadzenie bazy danych o organizacjach pozarządowych na terenie gminy, tzw. „Mapy aktywności organizacji pozarządowych",

− współpraca z organizacjami w opracowaniu kalendarza imprez.

Współpracę gminy z organizacjami pozarządowymi reguluje „Karta Współpracy Gminy Łask z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego" oraz corocznie uchwalany program współpracy. Karta pełni rolę wieloletniego programu współpracy i określa zasady współpracy, jakimi są: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja, jawność, rzetelność w przepływie informacji, terminowość, systematyczność, współuczestnictwo i równe traktowanie wszystkich podmiotów objętych współpracą. Obszarami współpracy wskazanymi w Karcie są: upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, przeciwdziałanie patologiom społecznym, edukacja i kultura, pomoc społeczna i działania na rzecz osób niepełnosprawnych, promocja i organizacja wolontariatu, krajoznawstwo. Karta wymienia także podmioty współpracy, takie jak Radę miejską, jej komisje, Urząd miasta, burmistrza, pełnomocnika burmistrza ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także same organizacje pozarządowe, w tym Forum Inicjatyw Pozarządowych Ziemi Łaskiej. Warto podkreślić powołanie stanowiska w urzędzie odpowiedzialnego za realizację i koordynację współpracy międzysektorowej. Do jego zadań należy tworzenie bazy danych o organizacjach działających na terenie gminy, przetwarzanie informacji o współpracy z organizacjami na potrzeby urzędu, przekazywanie organizacjom informacji o pozyskaniu środków zewnętrznych i organizowanych szkoleniach.

[10] Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy Łask.

Drugim dokumentem określającym zasady i kierunki współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi są „Programy współpracy gminy Łask z organizacjami pozarządowymi" opracowywane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Są to programy jednoroczne. Ich projekty co roku poddawane są konsultacjom z organizacjami pozarządowymi, poprzez przekazanie ich do Forum Inicjatyw Pozarządowych Ziemi Łaskiej oraz opublikowanie na stronie internetowej Urzędu wraz z formularzem konsultacyjnym. Celem głównym programu jest objęcie współpracą możliwie najszerszych obszarów aktywności obywatelskiej w społeczności lokalnej, a w szczególności:

1) poszerzanie i popieranie postaw obywatelskich;

2) wykorzystanie potencjału organizacji do jak najlepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców;

3) budowanie i umacnianie partnerstwa pomiędzy samorządem a organizacjami;

4) tworzenie warunków do zwiększania aktywności społecznej;

5) określenie priorytetowych obszarów współpracy.

W 2010 r. za priorytetowe obszary współpracy w Programie uznano: przeciwdziałanie patologiom społecznym, ochronę i promocję zdrowia, edukację i kulturę, pomoc społeczną i działania na rzecz osób niepełnosprawnych, kulturę fizyczną i sport, działania na rzecz polepszenia warunków pracy i współpracy z samorządem.

W 2011 r. priorytetowymi obszarami współpracy były: wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, przeciwdziałanie patologiom społecznym, ochrona i promocja zdrowia, edukacja i kultura, pomoc społeczna i działania na rzecz osób niepełnosprawnych, promocja i organizacja wolontariatu, krajoznawstwo, działania na rzecz polepszenia warunków pracy i współpracy z samorządem.

W 2012 r. były to z kolei następujące obszary: wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; przeciwdziałania patologiom i uzależnieniom społecznym; kultury i edukacji. Priorytety współpracy odpowiadają problemom lokalnym, ale także profilowi organizacji pozarządowych działających na terenie gminy.

Tabela 61. Kwoty zaplanowane w programach współpracy na realizację zadań programowych, w tym zlecanie zadań organizacjom pozarządowym w gminie Łask w latach 2010–2012

Lata	2010	2011	2012
Ogólna kwota dotacji	94 140	203 000	132 000

Źródło: opracowanie na podstawie Programów współpracy gminy Łask z organizacjami pozarządowymi w latach 2010, 2011, 2012.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi ma charakter zarówno finansowy, jak i pozafinansowy. Formy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi obejmują: zlecanie zadań publicznych do realizacji, systematyczną wymianę informacji, prowadzenie konsultacji założeń budżetu w zakresie środków przeznaczonych na realizację programów współpracy, pomoc organizacyjną w funkcjonowaniu Forum Inicjatyw Pozarządowych Ziemi Łaskiej, udostępnianie lokalu komunalnego na realizację wspólnych działań, współpracę w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych, organizowaniu konsultacji, szkoleń, spotkań.

Tabela 62. Informacje na temat współpracy finansowej gminy Łask z organizacjami pozarządowymi

Lata	Liczba ogłoszonych konkursów ofert	Liczba złożonych ofert	Liczba podpisanych umów	Łączna kwota udzielonych dotacji (w zł)
2011	4	26	26	210 000
2012	5	20	18	116 800

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania Programu Współpracy gminy Łask z organizacjami pozarządowymi w latach 2010, 2011 i 2012.

Zlecanie zadań odbywa się w ramach otwartego konkursu ofert, o czym urząd informuje organizacje pozarządowe. Wybór ofert dokonywany jest przez trzyosobową komisję konkursową, reprezentującą także organizacje pozarządowe (z wyjątkiem biorących udział w konkursie).

Tabela 63. Dotacje udzielone z budżetu gminy Łask dla organizacji pozarządowych w latach 2010–2012 (w zł)

Dotacje udzielone jednostkom spoza sektora finansów publicznych	2010	2011	2012
Dotacje inwestycyjne dla jednostek OSP	160 500,00	12 500,00	–
Dotacje na zadania JST dla jednostek OSP	18 503,50	8 683,10	–
Dotacje na zadania JST zlecane innym jednostkom (przeciwdziałanie narkomanii)	7 000,00	7 000,00	7 000,00
Dotacje na zadania JST zlecane innym jednostkom (przeciwdziałanie alkoholizmowi)	19 312,89	15 000,00	16 000,00
Dotacje na zadania JST zlecane innym jednostkom (pomoc społeczna)	6 000,00	6 000,00	6 000,00
Dotacje na zadania JST zlecane innym jednostkom (w zakresie kultury)	15 000,00	11 999,31	8 000,00
Dotacje na zadania JST zlecane innym jednostkom (kluby sportowe)	155 150,00	155 421,76	79 800,00
Ogółem	381 466,39	216 604,17	116 800,00

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania Programu Współpracy gminy Łask z organizacjami pozarządowymi w latach 2010, 2011 i 2012 .

Współpraca pozafinansowa polegała na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działań. W ramach tego procesu uaktualniono mapę aktywności organizacji pozarządowych, opracowano kalendarz imprez. Wymiana informacji miała miejsce także pomiędzy Społeczną Radą Sportu Gminy Łask, w skład której wchodzą przedstawiciele organizacji pozarządowych, a urzędem. Platformą wymiany informacji jest także strona internetowa urzędu gminy, na której znajduje się zakładka poświęcona organizacjom pozarządowym. Organizacje mają także możliwość zamieszczania swoich informacji w lokalnej gazecie wydawanej przez urząd gminy. Urząd informował ponadto poprzez swoją stronę internetową o możliwościach pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania swojej działalności. Niestety proces wymiany informacji nie przebiega systematycznie.

Kolejnym pozafinansowym obszarem współpracy są konsultacje przeprowadzane z organizacjami pozarządowymi. Zasady ich przeprowadzania w gminie Łask zostały określone w „Regulaminie konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”[11]. Konsultacje przeprowadza się co roku i dotyczą Programu współpracy gminy Łask z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Informacja o konsultacjach publikowana jest na stronie internetowej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Konsultacje mają charakter pisemny lub odbywają się w formie bezpośrednich spotkań. Organizacje mogą zgłaszać swoje uwagi do programu współpracy, wypełniając stosowny formularz konsultacyjny.

Do konsultacji z organizacjami pozarządowymi skierowano także projekt uchwały dotyczący określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Kolejnym zagadnieniem poddanym procedurze konsultacyjnej były projekty uchwał dotyczące: metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym razem konsultacje miały charakter pisemny, jak i formę bezpośredniego spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Przedmiotem konsultacji były także projekty uchwał w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Konsultacje są wykorzystywane sporadycznie przez władze lokalne. Warto zwrócić uwagę na podawanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach konsultacji.

[11] Uchwała nr L/532/10 z dnia 15 września 2010 r.

Mimo inicjatywy władz w zakresie konsultacji negatywnie należy ocenić aktywność organizacji pozarządowych pod względem ich uczestnictwa w tych procedurach. Z informacji o wynikach konsultacji przedstawionych przez Burmistrza wynika, że żadna z organizacji pozarządowych nie brała udziału w konsultacjach w badanym okresie.

Przejawem współpracy jest także obejmowanie patronatem przez Burmistrza Gminy Łask wydarzeń organizowanych przez organizacje pozarządowe. Wsparcie merytoryczne organizacji pozarządowych polegało na możliwości konsultacji z radcą prawnym. W gminie nie podjęto do tej pory wspólnych przedsięwzięć ani nie powołano zespołu problemowego.

Częstotliwość współpracy i jej formy potwierdziły organizacje pozarządowe. Przebiega ona sporadycznie w formie zlecania zadań i informowania, nie stosuje się natomiast konsultowania i wspólnych zespołów problemowych jako powszechnych form współdziałania. Współpraca gminy z sektorem społecznym wydaje się zatem powierzchowna, nie dochodzi do zawiązania rzeczywistego partnerstwa.

Współpraca dotyka takich dziedzin, jak pomoc społeczna, ochrona zdrowia, sport, wypoczynek, kultura, porządek i bezpieczeństwo publiczne, promocja wolontariatu. We wszystkich tych sferach współpraca jest oceniana przez władze lokalne dobrze. Równie pozytywne oceny sfomułowali przedstawiciele organizacji pozarządowych. Korzyści dla gminy wynikające z funkcjonowania na terenie gminy organizacji pozarządowych polegają głównie na rozwiązaniu problemów społecznych.

Organizacje pozarządowe biorące udział w badaniu pozytywnie oceniają postawę władz lokalnych, zwróciły one uwagę na zainteresowanie współpracą ze strony władz gminnych oraz zaufanie do podmiotów trzeciego sektora. Zastrzeżenia budzi wyłącznie wysokość środków finansowych przekazywanych organizacjom pozarządowym, których w opinii niektórych z nich jest zbyt mało Jeden respondent zwrócił uwagę na nieprzejrzystość procedur wyłaniania realizatorów zadań publicznych na rzecz mieszkańców, jednak opinia ta była odosobniona. Respondenci nie potrafili określić relacji występujących pomiędzy organizacjami pozarządowymi a innymi podmiotami gminnymi uczestniczącymi w rynku usług publicznych w poszczególnych branżach. Tylko w pojedynczych przypadkach definiowano je jako relacje współpracy. Zarówno władze lokalne, jak i organizacje pozarządowe nie dostrzegają we wzajemnych relacjach przejawów konkurencji.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

Burmistrz jest przeciwny prywatyzacji usług sieciowych, natomiast w tych branżach, w których funkcjonuje rynek, jego zdaniem zlecanie usług publicznych jest konieczne. Z tego względu podmioty prywatne są zaangażowane w gospodar-

kę komunalną w obszarach: odprowadzania i oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami, ochrony środowiska, transportu publicznego, edukacji, ochrony zdrowia i budownictwa. Wskazywano w nich raczej na występowanie konkurencji niż relacje współpracy. Za główną barierę utrudniającą wejście przedsiębiorców na rynek usług publicznych przedsiębiorcy uznali niską dostępność do informacji na temat przetargów, podkreślali także utrudnienia w postaci skomplikowanych procedur przetargowych. Nie zgłaszano zastrzeżeń co do braku przejrzystości procedur przetargowych. Organizacje pozarządowe zasilają rynek usług publicznych w sferze pomocy społecznej, edukacji, kultury, sportu i wypoczynku. Podmioty komunalne aktywne są w tradycyjnych usługach publicznych, takich jak np.: dostawy energii cieplnej, zaopatrzenie w wodę, odbiór nieczystości płynnych, gospodarka odpadami, ochrona środowiska, edukacja, transport publiczny. W przypadku rozwiniętych rynków zachodzi konkurencja pomiędzy dostawcami komunalnymi a prywatnymi, dotyczy to przede wszystkim transportu, budownictwa i gospodarki odpadami. W pozostałych branżach obecne są relacje współpracy. Współpraca z podmiotami świadczącymi usługi na rzecz gminy w opinii władz lokalnych i podmiotów prywatnych przebiega poprawnie i jest oceniana dobrze.

Władze gminy mimo otwartości na współpracę, zarówno deklarowaną przez gminę, jak i zauważaną przez przedsiębiorców, nie podejmują jej na szeroką skalę. Przejawia się to w braku wspólnie realizowanych przedsięwzięć czy zawiązywaniu formalnych partnerstw. Jedynym przykładem wspólnych działań jest zaangażowanie przedsiębiorców w organizację lub finansowanie gminnych imprez okolicznościowych, które władze gminy oceniają dobrze. Gmina kieruje wsparcie do przedsiębiorców, najczęściej poprzez promowanie lokalnych podmiotów, zgłaszanie do konkursu urzędu wojewódzkiego. Ponadto przedsiębiorcy są zapraszani na spotkania z burmistrzem (w tym na spotkania noworoczne). Współpraca z przedsiębiorcami sprowadza się także do informowania o wydarzeniach skierowanych do przedsiębiorców, jak i źródłach pozyskiwania zewnętrznych funduszy. Na stronie internetowej urzędu gminy znajduje się zakładka poświęcona przedsiębiorcom.

Poza tą skromną aktywnością, pomiędzy gminą a lokalnym biznesem występują nieformalne kontakty, jednak nie wszyscy przedsiębiorcy są zainteresowani ich zawiązywaniem i podtrzymywaniem. Zdaniem burmistrza, a także przedsiębiorców to właśnie ten czynnik decyduje o braku partnerstwa na rzecz rozwoju gminy. W świetle pozyskanych opinii zarówno w odniesieniu do mieszkańców, jak i podmiotów prywatnych z terenu gminy, można sformułować zarzut niskiej kultury kooperacyjnej. Warto prowadzić działania zbliżające do siebie gminę i podmioty prywatne, bowiem postawa przedsiębiorców z terenu gminy charakteryzuje się otwartością na współpracę. Główną korzyścią, która mogłaby zachęcić ich do współdziałania, jest promocja własnego przedsiębiorstwa.

W gminie nie zrealizowano dotychczas projektu w formule PPP przewidzianej ustawą. Zdaniem burmistrza, projekty tego typu są trudnym obszarem, gmina nie

ma doświadczenia w realizacji takiej współpracy. Powodem jest zawiłość przepisów oraz brak środków finansowych. Natomiast w małym zakresie partnerstwo realizowano w ramach form pozaustawowych.

- **Sieci współpracy w zarządzaniu gminą**

Zdaniem władz lokalnych zarządzanie w gminie powinno opierać się na sieciach współpracy, głównie z mieszkańcami, co wymaga działań aktywizujących lokalną społeczność. Kreowanie decyzji i polityk lokalnych w ramach tego rodzaju powiązań daje gwarancję świadczenia usług publicznych dostosowanych do potrzeb i oczekiwań odbiorców. Zdaniem władz gminy relacje z innymi podmiotami nie mają już takiego znaczenia. Ciekawym przykładem aktywizacji obywateli i ich integracji w gminie było przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej stowarzyszeniu (alternatywa dla likwidacji szkoły), co jednocześnie miało swoje korzyści ekonomiczne, zmniejszyło bowiem wydatki z budżetu gminy na oświatę.

- **Podsumowanie**

Zaprezentowana analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy gminy Łask z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 64).

Tabela 64. Syntetyczny obraz współpracy gminy Łask z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Czynniki sprzyjające współpracy międzysektorowej	Czynniki utrudniające współpracę międzysektorową
1	2
Postawa władz	
1. Wysoka kultura kooperacyjna 2. Otwartość na współpracę 3. Przekonanie o konieczności współpracy 4. Przekonanie o korzyściach ze współpracy 5. Pragmatyzm 6. Kreatywność, poszukiwanie nowych rozwiązań, wykorzystywanie kontaktów, szans 7. Własna inicjatywa, nieczekanie na propozycje, branie spraw we własne ręce 8. Chęć uczenia się od innych, wymiany informacji i doświadczenia	1. Brak zmian w strukturze organizacyjnej urzędu 2. Niska kultura kooperacyjna pracowników urzędu

1	2
Relacje z administracją rządową	
1. Przychylne samorządom nastawienie 2. Pomocnicza funkcja urzędu wojewódzkiego 3. Nieformalne relacje	1. Władcze praktyki administracji rządowej 2. Narzucanie woli przez administrację rządową 3. Brak chęci wspólnego rozwiązywania problemów 4. Piętrzenie trudności 5. Formalizacja
Relacje z jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Bezpośrednie sąsiedztwo – bliskość położenia 2. Prywatne relacje 3. Konstrukcja prawna porozumienia – nieskomplikowane procedury, czytelność formy 4. Źródła finansowania wspólnych działań, dedykowane współpracy 5. Presja ze strony czynnika zewnętrznego – wytyczne programu 6. Konieczność rozwiązania ponadlokalnych, wspólnych problemów 7. Zasady prowadzenia polityki rozwoju – wspólne planowanie strategiczne 8. Przepisy prawa – formalne wymogi prawne 9. Odpowiednie środowisko i atmosfera współdziałania samorządów 10. Lider współpracy motywujący do współpracy, aktywizujący inne j.s.t. 11. Organizacja przepływu informacji – comiesięczne spotkania 12. Równomierne zaangażowanie w organizację wspólnych spotkań	1. Oddalenie od siebie 2. Brak urzeczywistniania postulatów 3. Negatywne postrzeganie przez władze samorządowe potencjalnego partnera współpracy 4. Odmienne poglądy polityczne 5. Konflikt 6. Ostrożna postawa potencjalnych partnerów 7. Brak zainteresowania współpracą potencjalnych partnerów 8. Dominująca konkurencja 9. Aspiracje lokalnych włodarzy 10. Niechęć dzielenia się wiedzą wśród potencjalnych partnerów 11. Zbyt mała świadomość współpracy 12. Poczucie samowystarczalności 13. Ograniczone środki finansowe 14. Obawy związane z rozliczaniem 15. Brak presji i wymogu analiz efektywności świadczenia usług publicznych 16. Brak zaufania 17. Brak procedur organizujących współpracę
Relacje z mieszkańcami	
1. Nieunikanie bezpośrednich kontaktów i spotkań z mieszkańcami 2. Dialog z mieszkańcami 3. Umiejętności i kompetencje władz i administracji samorządowej 4. Chęć konfrontacji stanowisk 5. Właściwa komunikacja 6. Wymogi formalne 7. Sytuacje konfliktowe, problemy lokalne 8. Aktywność pewnych środowisk, grup społecznych 9. Świadomość współpracy władz lokalnych 10. Presja mieszkańców	1. Brak zaufania, uprzedzenia mieszkańców 2. Brak zainteresowania mieszkańców 3. Brak lub niska świadomość mieszkańców 4. Brak wiedzy obywatelskiej 5. Brak procedur organizujących współpracę, 6. Słaby przepływ informacji, niewłaściwe narzędzia informowania, nieskuteczność informowania 7. Duża liczba mieszkańców, duża liczba problemów, wielość poglądów, trudność pogodzenia wyborów

Tabela 64. (cd.)

1	2
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
1. Aktywne organizacje pozarządowe 2. Obszary aktywności organizacji pozarządowych zbieżne z zadaniami własnymi gminy i lokalnymi problemami. 3. Podstawy formalne 4. Zaufanie władz do organizacji pozarządowych 5. Wyodrębnienie w strukturach organizacyjnych urzędu komórki/stanowiska odpowiedzialnego za kontakty z organizacjami pozarządowymi	1. Niewłaściwa polityka informacyjna 2. Brak procedur współpracy z organizacjami pozarządowymi 3. Niewielka liczba organizacji pozarządowych, niska aktywność 4. Niewystarczające środki finansowe 5. Niepostrzeganie organizacji jako istotnego partnera
Relacje z przedsiębiorcami	
1. Nieformalne kontakty 2. Narzędzia wsparcia przedsiębiorców 3. Korzyści w postaci promocji własnego przedsiębiorstwa	1. Brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Miasto Rawa Mazowiecka[12]

Miasto Rawa Mazowiecka znalazło się w grupie gmin o wyższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy przekroczył 50 punktów.

• Współpraca i konkurencja z administracją rządową

Współpraca Rawy Mazowieckiej z administracją rządową przybiera przede wszystkim formę realizacji zadań zleconych. Dochody gminy związane z tego rodzaju działalnością wynoszą niewiele ponad 8% dochodów ogółem (tab. 65). Środki te służą m.in. finansowaniu zadań zleconych wykonywanych w urzędzie miasta (gmina uzyskała także dotację na zakup nowego sprzętu komputerowego, koniecznego w procesie ewidencjonowania ludności, będącego zadaniem zleconym), zadań z zakresu obrony cywilnej czy też pomocy społecznej.

[12] Informacje finansowe dotyczą lat 2010, 2011 i 2013. Brak danych dotyczących budżetu w 2012 r.

Tabela 65. Dotacje celowe otrzymane przez gminę z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami w latach 2010–2013 (w zł)

2010	2011	2013
4 098 261	4 156 628	4 259 284

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2010–2013.

Współpraca w tym zakresie, według oceny władz Rawy Mazowieckiej przebiega bez większych zakłóceń i problemów (szczególnie jeśli chodzi o realizację zadań zleconych). Niemniej wskazują one na bałagan legislacyjny czy też brak aktów wykonawczych umożliwiających realizację nakładanych zadań. Ponadto coraz większa liczba ustawowych programów, np. dotyczących opieki nad dzieckiem, nad zwierzętami, ochrony zdrowia psychicznego, nie zawsze mających swoje rzeczywiste przełożenie w gminie, wskazuje po pierwsze na tendencję do centralizmu działań ze strony państwa, po drugie sprzyja nadmiernej biurokracji. Oprócz realizowania zadań zleconych, gmina podejmuje się realizacji różnorodnych programów rządowych adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego (np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011, Rządowy Program Budowy Kompleksów Sportowych) oraz pozyskuje wsparcie finansowe ze strony rządowej na przedsięwzięcia rozwojowe. W przypadku tej ostatniej płaszczyzny współpracy należy wskazać na umowę z Ministerstwem Sportu i Turystyki dotyczącą dofinansowania budowy krytej pływalni wraz ze sztucznym lodowiskiem[13]. W latach 2010–2011 Ministerstwo przekazało łącznie na ten cel 2 542 000 zł (w 2013 r. obiekt już funkcjonował).

Tabela 66. Dotacja z Ministerstwa Sportu i Turystyki dla Rawy Mazowieckiej na dofinansowanie budowy krytej pływalni w latach 2010–2013 (w zł)

2010	2011	2013
843 000	1 699 000	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010–2013

W odniesieniu do współpracy z administracją rządową szczególnie podkreślano znaczenie nieformalnych kontaktów. Są one w dużej mierze zasługą burmistrza, który aktywnie i skutecznie lobbuje na rzecz gminy.

W relacjach z administracją rządową nie obserwuje się zjawiska konkurencji. Nie mają one również *stricte* charakteru współpracy. Bazują bowiem na realizacji zadań z zakresu administracji rządowej bądź licznych programów rządowych odnoszących się do funkcjonowania samorządowych jednostek terytorialnych.

[13] Inwestycja dotowana była również z budżetu powiatu rawskiego zgodnie z zawartym porozumieniem.

• Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Analizowana gmina współpracuje ze wszystkimi typami jednostek samorządu terytorialnego. W głównej mierze opiera się ona na realizacji zadań publicznych. Dotacje uzyskiwane przez Rawę Mazowiecką z tego tytułu kształtują się na poziomie ok. 2% dochodów ogółem.

Tabela 67. Dotacje uzyskane w związku z realizacją zadań na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego i miastem Rawa Mazowiecka w latach 2010−2013 (w zł)

2010	2011	2013
920 000	1 200 000	1 150 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010−2013.

Współpraca międzysamorządowa najsilniej przebiega z powiatem i województwem. W przypadku powiatu dotyczy ona przede wszystkim bezpieczeństwa publicznego i utrzymania infrastruktury drogowej (tab. 68).

Tabela 68. Zestawienie dotacji przekazanych na rzecz Powiatu Rawskiego przez Rawę Mazowiecką oraz dotacji otrzymanych z Powiatu Rawskiego w latach 2010−2013

Lata	Nazwa jednostki otrzymującej dotację	Przedmiot dotacji	Kwota (w zł)
2010	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	bezpieczeństwo publiczne	10 000
		powiatowe Urzędy Pracy	3 000
	Powiatowa Komenda Policji	monitoring miasta (piesze patrole)	85 000
2011	Powiatowa Komenda Policji	monitoring miasta (piesze patrole)	85 000
2013	Powiatowa Komenda Policji	monitoring miasta (piesze patrole)	80 000
Lata	Nazwa jednostki dotującej	Przedmiot dotacji	Kwota (w zł)
2010	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	utrzymanie i oznakowanie dróg powiatowych	120 000
2011	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	utrzymanie i oznakowanie dróg powiatowych	100 000
2013	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	utrzymanie i oznakowanie dróg powiatowych	100 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010−2013.

Ponadto, Powiat Rawski przekazywał, na mocy zawartego porozumienia, dotację na dofinansowanie budowy krytej pływalni wraz ze sztucznym lodowiskiem[14] (tab. 69). W latach 2010−2011 kwota dofinansowania wyniosła 2 436 200 zł.

[14] Inwestycja dofinansowana była również ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Tabela 69. Dotacje z Powiatu Rawskiego dla Rawy Mazowieckiej na dofinansowanie budowy krytej pływalni w latach 2010−2013 (w zł)

2010	2011	2013
1 461 600	974 600	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010=2013.

Z województwem współpraca przebiegała w ramach realizacji wspólnego przedsięwzięcia − Budowa Zintegrowanego Systemu e-usług Publicznych Województwa Łódzkiego w ramach programu Wrota Regionu Łódzkiego, przy ścisłej współpracy ze 109 partnerami[15].

Przedmiot współpracy miasta Rawa Mazowiecka z powiatem, jak i województwem, obok wsparcia finansowego, odnosi się również do wymiany informacji oraz tworzenia i realizacji dokumentów strategicznych, wspólnych projektów i przedsięwzięć, koordynacji działań. Pomimo szerokiej i częstej współpracy z powiatem, została ona jednak oceniona stosunkowo nisko. W dużej mierze sytuacja ta wynika z braku zainteresowania współpracą ze strony powiatu, pojawiającymi się konfliktami i ograniczeniami finansowymi (bariery te dotyczą także innych gmin i województwa).

Znacznie słabiej wypadają relacje z innymi gminami. Dotyczą one przede wszystkim zapewnienia wychowania przedszkolnego i szkolnego dzieci z terenu gminy Rawa Mazowiecka w publicznych placówkach oświatowych, dla których organem założycielskim jest miasto Rawa Mazowiecka. Z tego tytułu, na mocy zawartego porozumienia, badana jednostka otrzymuje dotację stanowiącą refundację kosztów pobytu w przedszkolach miejskich dzieci z terenu gminy Rawa Mazowiecka oraz dotację uzupełniającą koszty, jakie ponosi miasto na utrzymanie szkół poza subwencją oświatową (tab. 70).

Tabela 70. Dotacja z gminy Rawa Mazowiecka pokrywająca koszty wychowania przedszkolnego i szkolnego w placówkach oświatowych miasta Rawa Mazowiecka w latach 2010−2013 (w zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2013
Dotacja na pokrycie kosztów pobytu dzieci w przedszkolach miasta Rawa Mazowiecka	420 000	1 100 000	1 050 000*
Dotacja na pokrycie kosztów kształcenia uczniów w szkołach miasta Rawa Mazowiecka	350 000		–

* Kwota uwzględnia również wpływy z innych gmin, których dzieci uczęszczają do prywatnych przedszkoli na terenie miasta Rawa Mazowiecka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010−2013.

[15] Strona internetowa Miasta Rawa Mazowiecka: www.rawamazowiecka.pl.

Podobnie jak w przypadku powiatu i województwa, miasto Rawa Mazowiecka podejmuje współpracę z innymi gminami wykraczającą poza finansowe wsparcie realizacji zadań publicznych. Dotyczy ona wymiany informacji, tworzenia i realizacji dokumentów strategicznych i koordynacji działań.

Badana jednostka prowadzi również współpracę z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego. Głównymi partnerami zagranicznymi wymiany kulturalnej, doświadczeń, współpracy na płaszczyźnie gospodarczej są węgierskie miasto Nyirbator oraz czeskie – Boskovice. Rawa Mazowiecka wystąpiła również z inicjatywą podpisania umowy o współpracy partnerskiej z francuskim miastem Pont-a-Mousson. Środki finansowe przeznaczone na ten rodzaj współpracy służą przede wszystkim pokryciu kosztów organizacyjnych związanych ze spotkaniami przedstawicieli samorządów zaangażowanych we współpracę partnerską miast, tłumaczenie korespondencji i innych materiałów oraz organizację różnego rodzaju wydarzeń z udziałem gości zagranicznych.

Reasumując, miasto Rawa Mazowiecka współpracuje ze wszystkimi typami jednostek samorządu terytorialnego (tab. 71). Należy jednak nadmienić, iż głównym powodem jej inicjowania są kwestie związane z realizacją zadań publicznych lub też, jak to ma miejsce w przypadku administracji rządowej czy powiatu, konieczność prowadzenia działalności inwestycyjnej niwelującej zapóźnienia rozwojowe, szczególnie w zakresie infrastruktury technicznej. Szersze możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć wykraczających poza ramy standardowej działalności jednostek samorządu terytorialnego stwarza współpraca z miastami partnerskimi. Jednakże jej analiza wskazuje, że w omawianym przypadku przejawia się ona głównie bezpośrednimi spotkaniami przedstawicieli miast.

Tabela 71. Współpraca miasta Rawa Mazowiecka z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Przedmiot współpracy	Współpraca z			
	gminą	powiatem	województwem	zagraniczną j.s.t.
Wymiana informacji	+	+	+	+
Wsparcie finansowe	+	+		
Przepływ kadr		+		
Przekazywanie zasobów rzeczowych				
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	+	+	+	
Koordynacja działań	+	+	+	
Realizacja wspólnych przedsięwzięć, projektów		+	+	
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji		+	+	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podobnie jak w przypadku administracji rządowej, tak i tu podkreślono wagę kontaktów nieformalnych. Zdaniem przedstawiciela władz miasta, mają one niemałe znaczenie. Bardziej niż zamożność gminy wpływają na przebieg i jakość prowadzonej współpracy, dzięki chociażby otwartości stron, umiejętności wypracowania porozumienia. Wielkość posiadanych środków finansowych nie przesądza o zakresie współpracy. Niemniej, jak wynika z badań przeprowadzonych w analizowanej jednostce, ograniczenia finansowe są najczęstszą i najpoważniejszą przeszkodą współpracy gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Współpraca Rawy Mazowieckiej z innymi samorządami w ramach realizacji zadań publicznych odbywa się w formach porozumień, stowarzyszeń, niewiążących konsultacji, konferencji, seminariów czy benchmarkingu. Miasto jest członkiem, w skali ogólnopolskiej – Związku Miast Polskich, w skali lokalnej – Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury, Samorządowego Stowarzyszenia Rozwoju Ziemi Rawskiej[16], Zespołu interdyscyplinarnego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, skupiającego przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz różnych instytucji lokalnych zajmujących się tego rodzaju działalnością, np. Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rawie Mazowieckiej, Miejskiej Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Wydziału Oświaty, Kultury, Zdrowia i Sportu Urzędu Miasta w Rawie Mazowieckiej, Komendy Powiatowej, Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Rawie Mazowieckiej, Prokuratury Rejonowej.

Miasto jest również stroną, przywoływanego już wcześniej, porozumienia z gminą Rawa Mazowiecka w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dzieci z terenu gminy w przedszkolach publicznych, dla których organem założycielskim jest miasto.

Analiza wyników badań wskazała, iż miasto prowadziło także aktywną działalność w zakresie organizacji i uczestnictwa w różnego rodzaju konferencjach, seminariach, forach dyskusyjnych. Ten przejaw współpracy został wskazany w obszarach odnoszących się do spraw komunalnych, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także promocji i pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Gmina prowadzi także szeroką wymianę informacji z innymi jednostkami samorządowymi w ramach benchmarkingu – głównie w obszarze zadań związanych z transportem publicznym, kulturą, mieszkalnictwem i promocją. Od 2013 r. omawiana współpraca realizowana jest również w formie spółdzielni socjalnej założonej przez miasto Rawa Mazowiecka i miasto Biała Rawska. Zgodnie z uchwałą założycielską jest ona przedsiębiorstwem społecznym o orientacji rynkowej realizującym specyficzne potrzeby osób o niskiej za-

[16] Obszar działalności oraz zrealizowane w latach 2010−2012 przedsięwzięcia projektowe Samorządowego Stowarzyszenia Rozwoju Ziemi Rawskiej oraz Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury omówione zostały w pkt. 4.1. Sadkowice – Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (gmina Sadkowice, podobnie jak miasto Rawa Mazowiecka, jest członkiem wymienionych stowarzyszeń).

trudnialności i niskich kwalifikacjach, tworzącym ramy tymczasowego i stałego ich zatrudnienia. Spółdzielnia ma na celu przywracanie na rynek pracy osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych i innych zagrożonych wykluczeniem[17]. Świadczy usługi ogólnobudowlane, elektryczne, hydrauliczne, rzemieślnicze oraz utrzymania czystości.

Spółdzielnia podpisała umowę ze spółką zajmującą się gospodarką odpadami na oddelegowanie pracowników spółdzielni do pracy przy segregacji odpadów. Ponadto, rawski TBS przekazał spółdzielni do wykonania prace ogólnobudowlane i konserwatorskie oraz konserwację miejskich budynków komunalnych, którymi administruje TBS[18]. Podpisano także umowy z 41 wspólnotami mieszkaniowymi z terenu Rawy Mazowieckiej[19].

Współpraca miasta Rawa Mazowiecka z innymi jednostkami samorządu terytorialnego nie jest natomiast prowadzona w formie związku gmin, spółki międzysamorządowej i wiążących uzgodnień z gminami ościennymi.

Warto nadmienić, iż miasto podejmowało w badanym okresie szereg inicjatyw, finansowanych ze środków unijnych, zmierzających do podniesienia poziomu i rozwoju wykształcenia swoich mieszkańców, ich aktywizacji i integracji wraz z budowaniem więzi w ramach wspólnoty lokalnej oraz integracji międzypokoleniowej i społecznej. Realizowane były m.in. projekty: (1) Program Rozwoju szkół gimnazjalnych z terenu miasta Rawa Mazowiecka z PO KL, mający na celu zwiększenie szans zdobycia zawodu, wyrównywanie szans zawodowych młodzieży gimnazjalnej z Rawy Mazowieckiej, (2) „Moja szkoła jest dla mnie" – Program Rozwoju Szkoły Podstawowej Nr 1 w Rawie Mazowieckiej, (3) „Moja szkoła – moje miasto – mój wybór" – program Rozwoju Szkoły Podstawowej nr 2. Oba z wymienionych programów realizowane były w ramach priorytetu IX, działanie 9.1 – Wyrównywanie szans edukacyjnych, zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty, poddziałanie 9.1.2 – Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych PO KL. Z tego samego źródła finansowane były inicjatywy objęte projektem „Zdobywając wiedzę poznajemy świat". W ramach integracji oraz propagowania aktywnego stylu życia wszystkich środowisk miasta i okolicznych miejscowości podjęto cykliczną inicjatywę Rawski Rodzinny Rajd Rowerowy (priorytet VII, działanie 7.3. PO KL). Przygotowano i zrealizowano projekt Budowa i wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Miasta Rawa Mazowiecka wraz z utworzeniem metadanych

[17] Uchwała Nr XXXI/240/13 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 23 października 2013 r. w sprawie powołania spółdzielni socjalnej „Rawsko-Bialska Spółdzielnia Socjalna Nadzieja i Praca" z siedzibą w Rawie Mazowieckiej.

[18] Inicjatorką utworzenia spółdzielni socjalnej była T. Pietrzak, prezes TBS w Rawie Mazowieckiej.

[19] Szansa na zatrudnienie, egłos.pl Skierniewice, Rawa Mazowiecka, Żyrardów, http://www.eglos.pl/szansa-na-zatrudnienie/0,-1vl,1/.

dla odbiorów i usług danych przestrzennych z tematu zagospodarowanie przestrzenne, w ramach osi priorytetowej IV – Społeczeństwo Informacyjne, działanie IV.2 – E-usługi publiczne, RPO województwa łódzkiego na lata 2007–2013.

Rawa Mazowiecka, podobnie jak inne gminy, konkuruje z innymi jednostkami samorządowymi przede wszystkim o inwestorów (głównie z innymi gminami i województwem[20]), środki finansowe (z innymi gminami i powiatem) oraz z województwem o organizację imprez sportowych, kulturalnych czy lokalizację instytucji publicznych. Sekretarz gminy odniosła się również do konkurencji o pracowników, zarówno z punktu widzenia lokalnego rynku pracy, który wymaga obecnie od pracowników większej elastyczności, wszechstronności i mobilności, jak i od samej administracji samorządowej, która w dalszym ciągu wymaga dobrze wykwalifikowanych i przygotowanych do pracy w administracji pracowników.

- **Współpraca z mieszkańcami**

W przypadku współpracy z mieszkańcami, gmina inicjuje wszystkie jej przejawy, a mianowicie: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie. Procesy informowania i konsultacji ocenione zostały przez władze jako średnio skuteczne, natomiast współdecydowanie jako mało skuteczne. W głównej mierze taki stan rzeczy wynika z braku zainteresowania samych mieszkańców sprawami gminy, co może być konsekwencją niskiej świadomości obywatelskiej czy też niewielkiej wiedzy na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje lokalne. Jako bariera współpracy wskazany został brak środków finansowych, co może dziwić w zestawieniu z wypowiedzią sekretarz gminy odnośnie do urzeczywistniania się omawianej współpracy.

W głównej mierze współpraca władz Rawy Mazowieckiej z mieszkańcami odbywa się w ramach bezpośrednich spotkań (konsultacji), w których udział biorą także przedstawiciele organizacji pozarządowych. W analizowanym okresie konsultacjom społecznym, zgodnie z przyjętymi przez władze miasta zasadami konsultacji, poddano m.in.:

– projekt uchwały w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie miasta Rawa Mazowiecka,
– projekt zmiany granic,
– Lokalny Program Rewitalizacji,
– organizację lokalnych imprez sportowo-kulturalnych,
– Strategię Promocji Miasta Rawa Mazowiecka,
– Strategię Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2014–2020.

[20] W przypadku województwa konkurencja o inwestorów sprowadza się tak naprawdę do ewentualnego lobbowania na rzecz lokalizacji inwestycji w innych gminach.

Proces konsultacyjny miał również miejsce w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego, inwestycji infrastrukturalnych, problemów społecznych, projektów uchwał. Na te same obszary konsultacji wskazali również mieszkańcy, dodatkowo jeszcze na te nieuwzględnione przez władze, a mianowicie: ochrona środowiska, sport i rekreacja, usługi publiczne i bezpieczeństwo publiczne.

Zdaniem mieszkańców konsultacje były prowadzone przede wszystkim z powodu pojawienia się nierozwiązanych problemów. Potwierdza to przedstawiciel władzy badanej jednostki, wskazując, iż mieszkańcy aktywnie włączają się w życie miasta w momencie, kiedy pojawiają się realne problemy. Innym powodem inicjowania konsultacji, zdaniem mieszkańców, była ich obligatoryjność. Podkreślenia wymaga fakt, iż każdorazowo wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych były przekazywane do wiadomości publicznej.

Zarówno władze Rawy Mazowieckiej, jak i jej mieszkańcy wskazali na konsultacje społeczne (podobnie jak na spotkania z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami czy ekspertami) jako jeden z ważniejszych przejawów wzajemnej współpracy. Zaskakuje natomiast odmienność opinii stron co do ich skuteczności. Jak wspomniano wcześniej, władze oceniły konsultacje jako średnio skuteczne. Powściągliwość władz wobec konsultacji wynika w głównej mierze z niskiego zaangażowania mieszkańców (wpływ na to ma charakter poruszanych spraw oraz to, w jakim stopniu dotykają one określonych grup mieszkańców). Natomiast mieszkańcy w większości stwierdzili, iż są one skuteczną formą wspólnego działania z władzami, ponadto ich wyniki raczej znajdują odzwierciedlenie w decyzjach władz.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, mieszkańcy swoje sugestie, opinie, spostrzeżenia bardzo często przekazywali przedstawicielom władz lokalnych (sekretarzowi, burmistrzowi) w sposób nieformalny, np. po nabożeństwie, w drodze do pracy. Jest to możliwe dzięki znacznie mniejszej anonimowości władzy (często charakteryzującej mniejsze gminy, gdzie członkowie społeczności znają się wzajemnie), będącej efektem nie tylko kontaktów sąsiedzkich, ale także otwartości władz Rawy na kontakty z mieszkańcami.

Dokonując oceny współpracy z punktu widzenia władz, zasadniczą barierą jej rozwoju jest niechęć samych mieszkańców do angażowania się w sprawy gminy, brak wiedzy na ten temat oraz brak wiary w skuteczność ich działań w tym zakresie, m.in. z powodu oporu władz w stosunku do proponowanych przez mieszkańców rozwiązań. Brak zainteresowania mieszkańców Rawy sprawami swojej wspólnoty wydaje się zatem rzeczywisty. Jednak, co podkreśliła w wypowiedzi Sekretarz gminy, w momencie pojawienia się realnych i bezpośrednich dla mieszkańców problemów widać większe zaangażowanie mieszkańców w ich rozwiązanie.

W odróżnieniu od oceny władz, mieszkańcy jako barierę współpracy wskazali także słabą komunikację na linii władze lokalne–mieszkańcy. Paradoksalnie wynika ona z braku zainteresowania mieszkańców oraz małej dostępności radnych, materiałów informacyjnych na temat działalności władz, niewystarczającej liczby publicznych punktów dostępu do Internetu i słabo działających mediów lokalnych.

Stosowane przez władze lokalne w procesie informowania narzędzia są bardzo szerokie. Obejmują praktycznie wszystkie formy, zarówno te tradycyjne i mające charakter obowiązkowy – BIP, cykliczne informacje o działalności władz, materiały z posiedzeń komisji i rady, jak i bazujące na spotkaniach z władzami, lokalnymi liderami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, przedsiębiorcami. Katalog wykorzystywanych przez mieszkańców źródeł pozyskiwania informacji jest jednak znacznie uboższy. W główniej mierze są to media lokalne oraz Internet, jak i wszelkiego rodzaju materiały, sprawozdania dotyczące spraw gminy i działalności władz. Bezpośrednie spotkania z władzami nie znalazły takiego zainteresowania po stronie mieszkańców. Wydaje się, że władze mają świadomość preferencji wyboru mieszkańców w tym zakresie. Jak same wskazują, najszybciej docierają do mieszkańców informacje przekazywane przez radio, lokalną prasę oraz stronę internetową gminy. Niemałą rolę odgrywa serwis społecznościowy Kocham Rawę, który daje mieszkańcom możliwość wyrażenia swoich opinii, zdania na temat samych władz lokalnych, jak i prowadzonej przez nie polityki.

Najsłabiej ocenione przez władze Rawy współdecydowanie realizowane jest poprzez negocjacje, wypracowanie konsensusu czy też uczestnictwo mieszkańców w lokalnych radach obywatelskich. Te ostatnie, jak wynika z badań wśród mieszkańców, są najczęstszą formą ich wpływu na proces decyzyjny, obok referendum i negocjacji z przedstawicielami władz. Mieszkańcy poprzez zaangażowanie, np. w pracę jednostek pomocniczych, wpływali na decyzje związane z zagospodarowaniem przestrzeni, inwestycjami infrastrukturalnymi, technicznymi usługami publicznymi, rozwojem lokalnym czy edukacją.

W świadomości mieszkańców ich współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji pozwala na podjęcie lepszych, trafniejszych decyzji, przynoszących w efekcie większe korzyści w skali miasta. Pozostaje to w pewnej sprzeczności ze wskazanymi, zarówno przez władze jak i mieszkańców, głównymi barierami wzajemnej współpracy, tj. brakiem zainteresowania samych mieszkańców sprawami gminy, brakiem wiedzy na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje dotyczące gminy.

Barometrem postaw obywatelskich wobec władz lokalnych jest frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych. Od 2006 r. utrzymuje się ona średnio na poziomie ok. 45% (tab. 72).

Tabela 72. Frekwencja wyborcza w wyborach na burmistrza w latach 2006−2014

Udział uprawnionych do głosowania (w %)	2006	2010	2014
	46,29	43,59	45,82
Uwagi	I tura (69,01)*	I tura (72,26)*	II tura (53,10)*

* Poparcie dla wybranego kandydata w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Komisarza Wyborczego w Łodzi o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa łódzkiego z 2006 r., 2010 r., 2014 r.

W wyniku wyborów w 2014 r. nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza, który pełnił funkcję organu wykonawczego nieprzerwanie od momentu wprowadzenia bezpośrednich wyborów w 2002 r. Poparcie dla poprzedniego burmistrza kształtowało się na poziomie przekraczającym 60% oddanych ważnych głosów (2002 r. – 61,98%).

• Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Rawa Mazowiecka podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi różnego typu, rzadziej, podobnie zresztą jak większość gmin, z osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi kościoła katolickiego, innych związków wyznaniowych. Te ostatnie w mniejszym stopniu zajmują się sprawami miasta, bardziej zaś tymi, które są zbieżne z ideą, wartościami kościoła (pomoc najuboższym, stworzenie opieki dzieciom w ramach świetlic środowiskowych itp.). W przypadku organizacji pozarządowych i Kościoła współpraca obejmuje wszystkie możliwe formy, przy czym w odniesieniu do Kościoła ma charakter sporadyczny (tab. 73).

Tabela 73. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego według opinii władz

Forma współpracy	Podmioty współpracy	
	organizacje pozarządowe	jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych
Zlecanie zadań publicznych	+	+
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	+	+
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	+	+
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	+	+

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Liczba organizacji pozarządowych znajdujących się na terenie miasta Rawa Mazowiecka wynosi ponad 50[21]. Nie wszystkie one prowadzą jednak rzeczywistą działalność na rzecz rawskiej społeczności lokalnej. Do najważniejszych i zarazem najaktywniejszych należy jednak niewiele ponad 20 organizacji pozarządowych.

[21] Baza organizacji pozarządowych na stronie www.ngo.pl.

Współpraca miasta Rawa Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi ma głównie charakter finansowy – polegający na udzielaniu dotacji tym organizacjom, które w wyniku postępowania konkursowego wyłonione zostały do realizacji zadań publicznych. Wielkość udzielonych dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych organizacjom pozarządowym wynosiła ok. 2% dochodów budżetu badanej jednostki (tab. 74).

Tabela 74. Wykorzystane kwoty udzielonej dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym w latach 2011−2013 (w zł)*

Kwota	2011	2012	2013
	812 163	913 000	937 000
Obszary:			
Oświata i wychowanie	52 000	39 000	45 000
Ochrona zdrowia	196 000	198 000	213 000
Pomoc społeczna	60 000	80 000	98 000
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	18 000	11 000	11 000
Kultura fizyczna	504 583	585 000	570 000

*Brak informacji na temat wielkości i obszarów wsparcia organizacji pozarządowych w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu współpracy miasta Rawa Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi w latach 2011−2013.

Inna formą omawianej współpracy jest wsparcie pozafinansowe polegające na merytorycznej pomocy w zakresie realizowanych zadań czy też zdobywaniu środków ze źródeł zewnętrznych. Ponadto w jego ramach bezpłatnie udostępniane były sale, pomieszczenia oraz sprzęt komputerowy.

Obszary współpracy ze wspomnianymi jednostkami trzeciego sektora deklarowane przez władze dotyczą praktycznie wszystkich kwestii związanych z: edukacją i wychowaniem, kulturą i dziedzictwem narodowym, działalnością na rzecz rodziny, osób niepełnosprawnych oraz będących w wieku emerytalnym, pomocą społeczną, ochroną i promocją zdrowia, wspieraniem i upowszechnianiem kultury fizycznej, przeciwdziałaniem uzależnieniom i patologiom społecznym, jak również promocją i organizacją wolontariatu.

Wyniki badań z rawskimi organizacjami pozarządowymi potwierdziły obszary tematyczne współpracy wskazane przez władze. Należy jednak podkreślić, iż część z nich jest realizowanych przez nieliczne, wręcz jednostkowe organizacje. Do takich marginalnych obszarów współpracy należą: działania na rzecz mniejszości narodowych, promocja zatrudnienia, działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, ochrona zwierząt, ochrona wolności i praw człowieka, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne czy też ratownictwo. Działania realizowane w wymienionych obszarach opierały się na formalnych i nieformalnych partnerstwach zawiązywanych pomiędzy samorządowymi instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi (tab. 75).

Tabela 75. Projekty zrealizowane przez organizacje pozarządowe w mieście Rawa Mazowiecka w latach 2011–2013

Lata	Projekt	Partnerzy
1	2	3
2011	Sarmacki wieczór muzealny	organizacje pozarządowe
	Festiwal Noce Filmowe z Fantastyką	Miejski Dom Kultury, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Piknik Rodzinny „Gramy o zdrowie”	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Kobieta – szkolenia i doradztwo	organizacje pozarządowe, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Tydzień Dobrej Nowiny – wakacje 2011	Parafia Ewangelicko-Augsburska, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Rawski Rajd Rodzinny	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Rawie Mazowieckiej, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
2012	Sarmacki wieczór muzealny	organizacje pozarządowe
	Festiwal Noce Filmowe z Fantastyką	Miejski Dom Kultury, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Bernardynki Rawskie	organizacje pozarządowe
	Piknik Rodzinny Owocowo-Warzywny	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Tydzień Dobrej Nowiny – wakacje 2012	Parafia Ewangelicko-Augsburska, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Rawski Rajd Rodzinny	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Rawie Mazowieckiej, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Mistrzostwa Rawy Mazowieckiej w Aquathlonie i Duathlonie	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Maraton Pływacki	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, Ośrodek Sportu i Rekreacji, organizacja pozarządowa
	Maraton Rowerowy	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacje pozarządowe
	Cykl Turniejów Tenisa Ziemnego	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Mistrzostwa Polski w Tenisie Stołowym	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacje pozarządowe
	Festyn Aktywnych Form Spędzania Czasu Wolnego dla Osób Starszych i ich Rodzin	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Ośrodek Sportu i Rekreacji, organizacja pozarządowa
	Festiwal Noce Filmowe z Fantastyką	Miejski Dom Kultury, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Bernardynki Rawskie	organizacje pozarządowe

1	2	3
	Piknik Rodzinny „Gramy dla Mamy”	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacje pozarządowe
	Tydzień Dobrej Nowiny – wakacje 2013	Parafia Ewangelicko-Augsburska, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Uroczystości patriotyczne z okazji rocznicy wybuchu II wojny światowej	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Milka moje miasto się przytula – przytulamy Zalew rawski	jednostki organizacyjne miasta, organizacje pozarządowe, mieszkańcy
	Rawski Rajd Rodzinny	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Rawie Mazowieckiej, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Mistrzostwa Rawy Mazowieckiej w Aquathlonie i Duathlonie	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Maraton Pływacki	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, Ośrodek Sportu i Rekreacji, organizacja pozarządowa
	Maraton Rowerowy	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacje pozarządowe
	Cykl Turniejów Tenisa Ziemnego	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa
	Mistrzostwa Polski w Tenisie Stołowym	Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacje pozarządowe
	Ogólnopolska Olimpiada Młodzieży w piłce siatkowej dziewcząt	Okręgowy Związek Piłki Siatkowej, Wojewódzka Federacja Sportu, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Ogólnopolska Olimpiada Młodzieży	Wojewódzka Federacja Sportu, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
	Wyścig Kolarski Żyrardowskie Towarzystwo Cyklistów BIKE RACE	Urząd Marszałkowski w Łodzi, Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej, organizacja pozarządowa

* Brak informacji na temat zrealizowanych projektów przez organizacje pozarządowe w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu współpracy miasta Rawa Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi w latach 2011−2013.

Przyjęte kierunki działań wynikają z corocznie uchwalanego programu współpracy władz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Jego zapisy poddawane są każdorazowo wcześniejszym konsultacjom zgodnie z wypracowanym w Rawie Mazowieckiej trybem konsultacji. Działające na terenie miasta organizacje pozarządowe nie wnoszą jednak żadnych uwag czy też zastrzeżeń do konsultowanych spraw. Można zatem stwierdzić, iż konsultacje, będące w tym wypadku obligatoryjnymi, mają jedynie formalny charakter.

Organizacje w zdecydowanej większości odbierają relacje z podmiotami komunalnymi zachodzące na tej płaszczyźnie jako przejaw współpracy bądź jednoczesnej konkurencji i współpracy w przypadku zbieżności celów.

Bardzo ważnym elementem współpracy władz gminy i organizacji pozarządowych jest jej ocena. Analiza wyników badań wskazuje, że jest ona bardzo pozytywna. Z punktu widzenia władz słabiej jednak wypada ona w odniesieniu do organizacji kościelnych, gdzie większą rolę odgrywają czynniki pozamerytoryczne w postaci animozji, nieporozumień. Niemniej zostały zidentyfikowane pewne bariery utrudniające wzajemną współpracę – głównie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, władze bowiem, jak wynika z wypowiedzi sekretarz gminy, nie widzą zasadniczych, istotnych przeszkód. Przedstawiciele trzeciego sektora jako najpoważniejszą barierę (jedyną, na jaką zwróciły również uwagę władze Rawy Mazowieckiej) wymienili niewystarczającą ilość środków finansowych przeznaczanych przez gminę na prowadzenie i rozwijanie współpracy. Wśród innych znalazły się: przepisy prawne, niedostosowanie oferty ze strony organizacji pozarządowych do potrzeb i wymagań stawianych przez władze, ale także brak zainteresowania władz współpracą i brak zaufania do podmiotów trzeciego sektora. Te dwie ostatnie opinie organizacji pozarządowych stoją w opozycji do stanowiska władz Rawy, które, jak przynajmniej wynika z deklaracji, są gotowe i chętne do przekazania znacznej części zadań właśnie organizacjom pozarządowym. Szczególnie tych zadań obejmujących przedsięwzięcia związane ze sportem oraz pomoc dzieciom. W tych obszarach działa bowiem najwięcej organizacji pozarządowych. Niewiele jest organizacji w obszarze pomocy społecznej, prawie w ogóle nie ma natomiast organizacji pozarządowych o charakterze gospodarczym.

Barierą współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi może być również brak dobrze wykształconej płaszczyzny organizacyjnej współpracy. W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta w Rawie Mazowieckiej brakuje wydzielonego stanowiska realizującego zadania związane z organizacjami pozarządowymi czy też pełnomocnika burmistrza ds. kontaktów z przedstawicielami trzeciego sektora. Sprawy dotyczące organizacji pozarządowych leżą w gestii Wydziału Oświaty, Kultury, Zdrowia i Sportu. Należy jednak zaznaczyć, iż komórka ta w zakresie realizowanych zadań nie ma uwzględnionej *stricte* współpracy z organizacjami trzeciego sektora. Polega ona bardziej na prowadzeniu i koordynowaniu przez wydział procesu zlecania zadań do realizacji.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

Podmioty prywatne są szeroko zaangażowane w działalność miasta Rawa Mazowiecka. Jak wskazują wyniki badań, uczestniczą one zarówno w świadczeniu usług publicznych na rzecz mieszkańców Rawy, jak też pełnią rolę dostaw-

ców usług komercyjnych na rzecz miasta. Zasadniczym przejawem współpracy podmiotów prywatnych i rawskiego samorządu jest zlecanie tym pierwszym dostaw usług publicznych. Dotyczy to budownictwa, edukacji i wychowania, ochrony zdrowia, kultury, ochrony środowiska, gospodarki odpadami, zaopatrywania w wodę i odprowadzania ścieków, a także dostaw energii elektrycznej, cieplnej i gazu. Relacje podmiotów prywatnych z podmiotami komunalnymi, jakie zachodzą na rynku usług publicznych, w opinii przedstawicieli sektora prywatnego przybierają postać współpracy, choć w branżach bardziej konkurencyjnych, jak np. budownictwo czy ochrona zdrowia, mają charakter konkurencji opartej na zasadach *fair play*, a nawet ostrej konkurencji.

Współpracę na tym polu utrudniają zdaniem władz jedynie przepisy prawa oraz brak środków finansowych, chociaż zdaniem sekretarz gminy w aspekcie współpracy (wszelkich jej przejawów) liczy się przede wszystkim lider, kolejną kwestią jest prawo czy finanse. Przedsiębiorcy obok nieprzyjaznych przepisów prawa w postaci skomplikowanych procedur przetargowych (ich zdaniem nie są one do końca przejrzyste i uczciwe) wskazali także na: niską dostępność informacji na temat przetargów oraz brak zainteresowania współpracą ze strony władz. W znacznie mniejszym stopniu barierą utrudniającą omawianą współpracę był brak środków finansowych.

Innym przejawem współpracy władz samorządowych z podmiotami prywatnymi są inicjatywy, przedsięwzięcia wykraczające poza świadczenie usług publicznych. Z punktu widzenia władz, ale także przedsiębiorców, odbywa się ona na polu cyklicznych konsultacji, organizowania seminariów, konferencji tematycznych oraz gminnych imprez okolicznościowych, tworzenia zespołów problemowych czy też korzystania z usług konsultantów, doradców, ekspertów. Większej rozbieżności zdań nie ma również w kwestii oceny tej współpracy. Strony określiły ją jako przeciętną i dobrą, choć przedsiębiorcy oceniali ją także jako bardzo dobrą. Podmioty prywatne angażowały się we współpracę tego typu głównie z chęci promocji firmy oraz uzyskania dla siebie korzystnych rozstrzygnięć. W dalszej kolejności, ze względu na: zainteresowanie sprawami gminy, zaproszenie od władz, możliwość pozyskania wsparcia finansowego czy rozwiązania problemów na linii władza–przedsiębiorstwo.

Omawiane relacje to jeden z trudniejszych do realizacji przejawów współpracy. Wymagają bowiem niemałego zaangażowania tak władz, jak i samych przedsiębiorców. Niestety, jak wynika z doświadczeń, z upływem lat i zmian (nierzadko niekorzystnych) w przepisach prawa relacje te stają się coraz luźniejsze. Widoczne zaangażowanie przedsiębiorców uaktywnia się jedynie w momencie pojawienia się bezpośrednich, realnych problemów. Brak też w opinii władz silnych wyrazistych liderów lokalnych[22]. Sami przedsiębiorcy przeszkód tego rodzaju

[22] Jako przykład podany został lider Forum Przedsiębiorców, który za życia bardzo aktywnie uczestniczył w życiu Rawy Mazowieckiej. W momencie jego śmierci działalność Forum znacznie osłabła.

upatrywali w braku widocznych korzyści ze współpracy, braku liderów po stronie władz (co może być przyczyną, jak i konsekwencją zamkniętej postawy władz wobec współpracy z przedsiębiorcami), ale także braku zaangażowania i gotowości współpracy przedsiębiorców.

Władze Rawy Mazowieckiej współpracują, w sposób sporadyczny (głównie z powodu zbyt małej liczny tego rodzaju podmiotów), również z komercyjnymi instytucjami otoczenia biznesu. Kooperacja ta ma charakter wsparcia informacyjnego i szkoleniowo-doradczego, finansowego i inicjatywnego w zakresie tworzenia środowisk innowacyjnych.

Omawiając współpracę samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym, należy zwrócić także uwagę na przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W Rawie Mazowieckiej tego rodzaju inicjatywy nie zostały podjęte ze względu na przepisy prawne i obawy artykułowane przez przedsiębiorców. Z wypowiedzi sekretarz wynika, że nie tylko przedsiębiorcy obawiają się przystąpienia do PPP, ale także same władze. Obawy wynikają choćby z niejasności związanych z rozliczeniami, podatkiem VAT. W obecnym kształcie PPP generuje znacznie więcej kłopotów niż realnych korzyści. Ponadto nadmierna kontrola i rozbudowana biurokracja w znacznym stopniu hamuje przedsięwzięcia w ramach tego typu partnerstwa. Samorządowcy coraz częściej zatem wysuwają postulaty uproszczenia procedur, co za tym idzie zwiększenia swobody zarówno strony publicznej, jak i prywatnej.

Oprócz wymienionych barier występują również te mające źródło w mentalności. Nadal bowiem przedsiębiorca w kontaktach ze stroną publiczną odbierany jest jako ten „zły".

• Podsumowanie

Zaprezentowana analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy gminy Rawa Mazowiecka z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 76).

Tabela 76. Syntetyczny obraz współpracy miasta Rawa Mazowiecka z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Czynniki sprzyjające współpracy	Czynniki utrudniające współpracę
1	2
Postawa władz	
1. Zrozumienie potrzeby współpracy z przedstawicielami różnych sektorów 2. Dostrzeganie korzyści wynikających z uczestnictwa w różnego rodzaju programach współpracy inicjowanych przez administrację rządową, w ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 3. Podejmowanie działań uwzględniających charakter i specyfikę jednostki 4. Otwartość na współpracę z przedstawicielami różnych środowisk 5. Dostrzeganie potrzeby rozwoju czynników miękkich	1. Postawa burmistrza przede wszystkim jako wykonawcy nałożonych na gminę zadań zarówno własnych, jak i zleconych
Relacje z administracją rządową	
1. Stabilne kontakty z administracją rządową 2. Otwartość na programy rządowe adresowane do samorządów 3. Utrzymywanie nieformalnych kontaktów z przedstawicielami administracji rządowej 4. Lobbing na rzecz miasta 5. Finansowa partycypacja administracji rządowej w dużych inwestycjach	1. Postrzeganie administracji rządowej jako narzucającej zadania 2. Ograniczenie w dużym stopniu współpracy do realizacji przez samorząd zadań zleconych 3. Bałagan legislacyjny 4. Przeciążenie jednostki koniecznością realizacji rządowych programów
Relacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Dostrzeganie korzyści płynących ze współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 2. Współpraca z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego w ramach partnerstw bliźniaczych 3. Uczestnictwo w ogólnopolskich i lokalnych organizacjach skupiających jednostki samorządu terytorialnego 4. Prowadzenie działań w zakresie rozwoju potencjału lokalnej społeczności 5. Podejmowanie działań wykraczających poza realizację zadań publicznych 6. Utrzymywanie nieformalnych kontaktów z przedstawicielami innych jednostek samorządu terytorialnego 7. Konkurowanie o ograniczone zasoby: środki finansowe, odbiorców usług	1. Skupienie współpracy przede wszystkim na realizacji zadań publicznych 2. Wąski obszar współpracy z innymi gminami 3. Ograniczone środki finansowe blokujące szerszą współpracę

Tabela 76. (cd.)

1	2
Relacje z mieszkańcami	
1. Wykorzystanie wszystkich form współpracy z mieszkańcami 2. Dostosowanie narzędzi współpracy do charakteru jednostki 3. Nacisk na bezpośrednie spotkania 4. Wypracowany tryb konsultacji społecznych 5. Świadomość mieszkańców odnośnie do konieczności współpracy	1. Zbyt niska aktywność obywatelska mieszkańców 2. Niski poziom zaangażowania mieszkańców w sprawy miasta 3. Słaba komunikacja pomiędzy władzami a mieszkańcami 4. Skoncentrowanie konsultacji na obszarach obligatoryjnych lub w momencie pojawienia się sytuacji konfliktowych
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
1. Unormowanie współpracy w programach 2. Stosunkowo aktywne środowisko organizacji pozarządowych 3. Finansowy i pozafinansowy charakter współpracy 4. Różnorodność projektów realizowanych w oparciu o partnerstwo organizacji pozarządowych z samorządowymi instytucjami publicznymi 5. Formalne i nieformalne kontakty wzmacniające współpracę 6. Konsultowanie kierunków działań z organizacjami pozarządowymi 7. Dobre relacje na linii organizacje pozarządowe–władze lokalne	1. Ukierunkowanie współpracy na realizację zadań zleconych 2. Brak wystarczających środków finansowych przekazywanych na rzecz organizacji pozarządowych 3. Formalny charakter konsultowania z organizacjami pozarządowymi kierunków działań 4. Brak w strukturze organizacyjnej komórki organizacyjnej dedykowanej współpracy z organizacjami pozarządowymi
Relacje z podmiotami prywatnymi	
1. Obecność podmiotów na lokalnym rynku usług publicznych 2. Inicjatywy współpracy wykraczające poza świadczenie usług publicznych 3. Nieformalne kontakty 4. Promocja na bazie współpracy	1. Brak wystarczających środków finansowych 2. Niesprzyjające przepisy prawa, niejasne procedury przetargowe i niepełna informacja 3. Osłabienie relacji władze lokalne–przedsiębiorcy 4. Brak zainteresowania władz bycia liderem współpracy 5. Słabe zainteresowanie przedsiębiorców szerszą współpracą z samorządem

Źródło: opracowanie własne.

4.4. Gmina Rzeczyca

Gmina Rzeczyca jest gminą wiejską, która znalazła się w grupie gmin o niższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy nie przekroczył 50 punktów.

• Współpraca i konkurencja z administracją rządową

Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczyca zawiera zapisy dotyczące realizacji zadań publicznych, w tym zleconych z zakresu administracji rządowej, przejętych w drodze porozumień z organami administracji rządowej lub samorządowej, a także we współpracy z sołectwami i podmiotami społecznymi. Szczegółowe zadania z zakresu współpracy międzyorganizacyjnej przypisano do konkretnych referatów i stanowisk pracy. I tak w zakresie relacji z organami administracji rządowej skarbnik gminy ma za zadanie współdziałać z Regionalną Izbą Obrachunkową, urzędami statystycznymi, organami ZUS i urzędami skarbowymi oraz innymi instytucjami w sprawach finansowych gminy. W zakresie kontroli współpracę z organami kontroli zewnętrznej prowadzi Referat Finansowy.

Gmina Rzeczyca w ograniczonym stopniu współpracuje z administracją rządową, w zakresie wynikającym z przepisów prawa. Ich wzajemne kontakty są sporadyczne. Realizacja zadań zleconych i uczestnictwo w programach rządowych oraz korzystanie w ich ramach z dotacji to jedyny przejaw relacji z administracją rządową centralną w badanej jednostce.

Budżet gminy corocznie zasilają wpływy z budżetu centralnego w formie dotacji celowych na realizacje zadań zleconych w gminie w wysokości ponad 2,4 mln zł. Ich systematyczny wzrost wynika z przekazywania z budżetu centralnego coraz większej puli środków na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (tab. 77).

Tabela 77. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania zlecone w gminie Rzeczyca w latach 2010–2012 (w zł)

Dział	2010	2011	2012
Administracja publiczna	95 579,05	91 707,00	69 293,00
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	23 175,00	8 920,07	846,00
Rolnictwo i Łowiectwo	346 160,03	362 376,97	383 128,04
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	800,00	3 100,00	1 500,00
Pomoc społeczna	1 937 072,69	1 995 640,23	2 140 834,88
Ogółem	2 402 786,77	2 461 744,36	2 595 601,92

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010–2012.

Również w największym stopniu ten obszar wspierany jest finansowo przez administrację rządową w ramach przekazywanych dotacji na realizację bieżących zadań własnych gminy (tab. 78).

Tabela 78. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących w gminie Rzeczyca w latach 2010–2012 (w zł)

Dział	2010	2011	2012
Rozliczenia różne	–	28 358,69	42 333,06
Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	6 464,47	–	–
Oświata	11 994,00	–	–
Pomoc społeczna	318 518,22	330 502,25	370 725,47
Pomoc materialna dla uczniów	82 526,34	68 895,03	61 060,07
Ogółem	419 503,03	427 755,97	474 118,60

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010–2012.

Gmina brała udział w dwóch programach rządowych: Narodowym Programie Przebudowy Dróg Lokalnych i Programie Radosna Szkoła. Z tego tytułu w 2011 r. budżet gminy zasiliły środki w wysokości ponad 300 tys. zł (tab. 79).

Tabela 79. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań inwestycyjnych w gminie Rzeczyca w latach 2010–2012

Rok	Program	Kwota dotacji
2010	–	–
2011	Przebudowa i remont drogi gminnej w gminie Rzeczyca w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych	240 014,90
	Budowa Placu Zabaw w Sadykierzu w ramach Programu Radosna Szkoła	59 677,00
2012	–	–
Ogółem		302 658,65

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010–2012.

Kontakty z administracją rządową częściej realizowane są przez gminę na poziomie wojewódzkim z wojewodą, zostały one ocenione jako dobre. Poza obligatoryjnymi płaszczyznami współpracy analizowana gmina korzystała ze wsparcia finansowego udzielonego przez wojewodę na dofinansowanie dróg gminnych oraz przejęcie dróg niebędących w jej posiadaniu. Respondent zwrócił uwagę w szczególności na sprawność działania urzędu wojewódzkiego. W opinii respondenta gmina nie konkuruje w żadnej sferze z administracją rządową.

Na intensywność i charakter relacji występujących na linii samorząd gminny–administracja rządowa wpływa bez wątpienia decentralizacja. Zdaniem wójta badanej gminy, zjawisko to przebiega nieprawidłowo, bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych dla gmin. Ponadto zwrócił on uwagę na fakt posiadania przez gminy możliwości w zakresie przejęcia do realizacji zadań powiatu i efektywniejszego ich wykonywania. Rozmówca nie widzi jednak możliwości likwidacji powiatów, mimo dostrzeganej „bezużyteczności" tych jednostek. Jego zdaniem likwidacja struktur samorządowych w powiatach będzie prowadzić do negatywnych skutków politycznych, w postaci wejścia na rynek polityczny dużej grupy polityków, których nie będzie mógł on wchłonąć.

- **Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego**

Badana gmina należy do jednostek o nieznacznym rozwoju współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wydaje się być ona najaktywniejsza w prowadzeniu relacji z innymi gminami, następnie z powiatem, a w najmniejszym zakresie z województwem. Należy jednak wskazać nie tylko na różną intensywność, ale także na odmienny charakter powiązań występujących pomiędzy poszczególnymi partnerami współpracy międzysamorządowej. Niewielkiemu zaangażowaniu w tego typu relacje z krajowymi jednostkami towarzyszy także brak kontaktów gminy z samorządami zagranicznymi, jednak planowane jest ich nawiązanie. Pocieszające jest to, że gmina bierze udział w projekcie „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego", realizowanym przez Związek Miast Polskich we współpracy ze Związkiem Powiatów Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich RP oraz Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych w ramach Programu Regionalnego „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego"[23]. W ramach programu gmina w partnerstwie z samorządami miasta Tomaszowa Mazowieckiego, powiatu tomaszowskiego oraz gmin Tomaszów Mazowiecki, Inowłódz, a także Stowarzyszeniem Dolina Pilicy, stworzyły jeden wspólny projekt, skoncentrowany na rozwoju obszaru funkcjonalnego doliny rzeki Pilicy.

[23] Uchwała nr XXV/189/2012 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy Gminą Rzeczyca a Gminą Miasto Tomaszów Mazowiecki, Powiatem Tomaszowskim, Gminą Tomaszów Mazowiecki, Gminą Inowłódz oraz Stowarzyszeniem Dolina Pilicy (Partnerstwo na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego Dolina Rzeki Pilicy w powiecie tomaszowskim) oraz w sprawie udziału w projekcie predefiniowanym „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego" w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014.

Analizowana jednostka deklaruje realizację współpracy z innymi gminami. Głównie dotyczy ona wymiany informacji, kadr i przekazywania zasobów materialnych, a także realizacji zadań publicznych. Współpraca z gminami polegała także na przekazywaniu pomocy finansowej innym gminom, które zmagają się z trudnym problemem. Umowę taką zawarto dwukrotnie w badanym okresie.

Relacje z powiatem mają inny charakter niż te z gminami. Rozszerza się zakres współpracy o wspólne projekty inwestycyjne (głównie remonty dróg), czy bieżące utrzymanie infrastruktury (odśnieżanie). Na podstawie zawartych porozumień gmina Rzeczyca przekazała powiatowi tomaszowskiemu do realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej i przeciwdziałania alkoholizmowi. Udzieliła także pomocy finansowej powiatowi na realizację inwestycji drogowej. Działania te sprowadzają się do rozwiązywania istotnych, bieżących problemów lokalnych, nie uwzględniają szerszej perspektywy i przedsięwzięć strategicznych dla rozwoju obu jednostek. Wójt ponadto zwrócił uwagę na silne powiązania polityczne z samorządem powiatu, w szczególności z radnymi powiatu pochodzącymi z terenu gminy. Stanowią one podstawę dla lobbingu na rzecz gminy w powiecie. Na kształt relacji w dużym stopniu rzutuje osoba starosty, który może je podtrzymywać i rozwijać lub redukować, a nawet zupełnie eliminować.

Z kolei współpraca z samorządem województwa łódzkiego wynikała z realizacji projektu budowy zintegrowanego systemu e-usług publicznych, w ramach którego gmina przekazała województwu środki finansowe na zakupy inwestycyjne. Współpraca z województwem dotyczyła także oświaty i wychowania oraz bezpieczeństwa publicznego. W 2011 r. gmina Rzeczyca udzieliła pomocy rzeczowej województwu łódzkiemu. Dotyczyła ona wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej remontów chodników przy drodze wojewódzkiej na terenie gminy Rzeczyca. Na podstawie przytoczonych porozumień gminy z województwem można stwierdzić, że obopólna współpraca z samorządem województwa w praktyce nie istnieje. Relacje te są wymuszone, a ich powodem są zasoby finansowe będące w dyspozycji województwa. Sporadyczne kontakty z urzędem marszałkowskim są oceniane przez respondenta lepiej niż ze starostwem powiatowym. W kontekście podkreślanej przez respondenta konieczności utrzymywania dobrych kontaktów z samorządem województwa, promowaniem swojej osoby, zabieganiem o sprawy własnej gminy na poziomie regionalnym, szczególną rolę należy przypisać kontaktom nieformalnym. W opinii wójta mają one istotne znaczenie dla funkcjonowania gminy.

Wyszczególnione przedsięwzięcia współpracy z gminami, powiatem i województwem wiązały się z transferami środków finansowych w formie dotacji celowych i pomocy finansowej udzielanych z budżetu gminy (wydatki). Tylko w jednym przypadku gmina była beneficjentem pomocy finansowej udzielonej przez samorząd województwa (dochód). Zakres współpracy międzysamorządowej gminy Rzeczyca w badanym okresie należy uznać za niewystarczający. Gmina nie wykorzystuje w pełni potencjału i możliwości kontaktów międzysa-

morządowych, o czym świadczy chociażby nikłe jej zaangażowanie w realizację wspólnych inwestycji międzygminnych. Współpraca z powiatem i województwem również nie ma znamion partnerstwa, ponieważ ogranicza się do przekazywania wsparcia finansowego.

Tabela 80. Dochody i wydatki z budżetu gminy Rzeczyca z tytułu realizacji porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i pomocy finansowej przekazywanej przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2010–2012 (w zł)

2010		2011		2012	
1		2		3	
Dotacja	Kwota	Dotacja	Kwota	Dotacja	Kwota
Dochody					
–	–	–	–	Pomoc finansowa z budżetu województwa łódzkiego na dofinansowanie zakupu wyposażenia dla jednostek ochotniczych straży pożarnych	18 000,00
Wydatki					
Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. „Budowa zintegrowanego systemu e-usług publicznych województwa łódzkiego”	5 058,70	Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. „Budowa zintegrowanego systemu e-usług publicznych województwa łódzkiego”	10 499,58	Dotacje celowe przekazane gminie na realizację zadań bieżących na podstawie porozumień z innymi j.s.t w zakresie oświaty i wychowania	6 059,00
Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi	1 000,00	Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi	1 000,00	Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi	1 000,00

Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie pomocy społecznej	8 000,00	Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie pomocy społecznej	8 000,00	Dotacja celowa przekazana z budżetu gminy dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. w zakresie pomocy społecznej	8 000,00
Pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla powiatu tomaszowskiego na realizację zadania inwestycyjnego	167 335,00	Pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla powiatu tomaszowskiego na realizację zadania inwestycyjnego	80 000,00	–	–
Pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla gminy Łubnice na remonty dróg gminnych, które uległy zniszczeniu podczas powodzi w 2010 r.	10 000, 00	Pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla gminy Białaczów na remont elewacji Szkoły Podstawowej	5 000,00	–	–

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010–2012.

W partnerstwie z innymi gminami gmina Rzeczyca ubiega się o zewnętrzne wsparcie finansowe. Działania takie prowadzone są w ramach Lokalnej Grupy Działania Tradycja Kultura Rozwój, do której Rzeczyca należy. Zdaniem respondenta, głównym powodem jej zawiązania była możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe. W analizowanym okresie lat 2010–2012 gmina pozyskała środki finansowe na remont i wyposażenie świetlic wiejskich, a także zakup wiat przystankowych (tab. 81).

Tabela 81. Dotacje otrzymane przez gminę Rzeczyca w ramach LGD Tradycja Kultura Rozwój w latach 2010–2012 (w zł)

Działanie	Projekt	Dofinansowanie
Działanie 4.1.3. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	Przebudowa świetlicy środowiskowej w Brzozowie	153 939,17
	Zakup wyposażenia do świetlicy wiejskiej w Zawadach	11 279,00
	Kształtowanie centrów miejscowości gminy Rzeczyca	45 152,00

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010–2012.

Zaskakuje negatywna ocena działalności LGD przez wójta. W jego opinii organizacja nie wykorzystuje efektywnie swoich możliwości, jest źle zarządzana. W rzeczywistości nie zachodzą pomiędzy gminami w jej ramach żadne relacje, powiązania czy współpraca. Wypowiedź wójta wskazuje na brak czynnika spajającego gminy i kładącego podwaliny dla rozwoju współpracy, jakim są społeczne, gospodarcze, historyczne czy kulturowe zależności między jednostkami. Bez wątpienia te czynniki powodują, że w ramach tej organizacji nie realizuje się zaawansowanej współpracy międzygminnej o strategicznym charakterze i nie urzeczywistnia idei partnerstwa.

Gmina realizuje współpracę międzysamorządową także w ramach stowarzyszenia ogólnopolskiego zrzeszającego gminy wiejskie. Wójt gminy jako jej reprezentant w Związku Gmin Wiejskich RP uznał jego działalność za wartościową[24]. W jego opinii w ramach prac organizacji rodzi się wiele cennych pomysłów, niestety nie są one wdrażane w życie. Wypowiedź ta wskazuje na brak skutecznych mechanizmów przekuwania propozycji zrzeszeń samorządów na konkretne rozwiązania legislacyjne.

Za główną barierę dla rozwoju współpracy wskazano ograniczenia finansowe. Z kolei czynnikiem ułatwiającym współpracę są wspomniane relacje interpersonalne, np. pomiędzy wójtami w podobnym wieku. Także problemy pojawiające się w poszczególnych gminach są czynnikiem zbliżającym je do siebie. Kontakty prywatne i polityczne przekładają się na wzajemną współpracę.

Relacje międzysamorządowe przyjmują również charakter konkurencji. Badana jednostka okazuje się konkurować z innymi gminami wyłącznie o inwestorów, nie zabiega o nowych mieszkańców. Konkurencja nie zachodzi natomiast z powiatem i województwem. W opinii wójta konkurencja przybiera postać osobistej rywalizacji pomiędzy wójtami. Osoby młode na tych stanowiskach są często postrzegane przez starszych wiekiem wójtów jako zagrożenie. Do głosu dochodzą wówczas kwestie ambicjonalne.

W kontekście relacji gminy z powiatem respondent krytycznie ocenił funkcjonowanie tej jednostki samorządu terytorialnego. Jego zdaniem niektóre z zadań powiatu mogłyby realizować efektywniej gminy, przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych. Dotyczy to takich usług, jak: wydawanie praw jazdy, rejestracja pojazdów, geodezja, wydawanie pozwoleń na budowę. Mimo dostrzegania swoistego rodzaju „bezużyteczności" powiatów, wójt nie widzi możliwości ich likwidacji. Barierą są negatywne skutki, jakie pociągałaby za sobą taka decyzja. Bez wątpienia najistotniejszym byłoby wejście na rynek dużej grupy polityków oraz urzędników, której nie byłby w stanie wchłonąć. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na polityczny charakter powiatu.

[24] W związku z członkostwem gminy Rzeczyca w Związku Gmin Wiejskich RP i LGD Tradycja Kultura Rozwój, gmina opłaca składki członkowskie. W 2010 r. wyniosły one 11 335,30 zł, w 2011 − 13 255,89, a w 2012 r. − 48 121,87, stanowiąc istotny wydatek w budżecie.

- **Współpraca z mieszkańcami**

Relacje wójta z mieszkańcami, w jego opinii, wypadają dobrze. Jest on postrzegany jako osoba rozwiązująca lokalne problemy, nawet o osobistym charakterze. Bez wątpienia wielkość jednostki i niewielki dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami pozwala na bardziej przyjazną i otwartą na obywatela postawę wójta.

Za najbardziej przydatne w procesach zarządzania gminą władze lokalne badanej jednostki wskazały komunikowanie i informowanie mieszkańców na temat planowanych i podejmowanych działań, choć uznały je za średnio skuteczną formę współpracy z mieszkańcami. Jako mało skuteczne natomiast postrzegają konsultowanie oraz współdecydowanie mieszkańców o sprawach wspólnoty samorządowej. Częstotliwość stosowania poszczególnych form współdziałania władz lokalnych z mieszkańcami potwierdzają wyniki badania sondażowego, przeprowadzonego wśród 202 mieszkańców gminy. 72,8% z nich twierdzi, że władze lokalne przekazują informacje dotyczące podejmowanych przez siebie działań, 51% potwierdziło przeprowadzanie konsultacji społecznych, a zaledwie 35,1% wskazało na angażowanie mieszkańców w proces decyzyjny.

Ponieważ badana gmina jest niewielką jednostką, stawia na tradycyjne formy informowania mieszkańców. W opinii wójta relacje z mieszkańcami powinny być kształtowane na zasadzie partnerstwa, stąd najlepszym sposobem komunikowania się są bezpośrednie spotkania. Wójt jest otwarty na osobiste kontakty z mieszkańcami nie tylko podczas dyżurów w urzędzie. Dobrym sposobem przekazywania informacji w opinii wójta jest strona internetowa (choć nie dociera do wszystkich), lokalna gazeta samorządowa, kurenda czy ogłoszenia parafialne. Natomiast nie stosuje się w celu informowania mieszkańców nowoczesnych, często kosztownych rozwiązań (systemu sms, maillingu, infolinii itp.). Brak publicznego dostępu do internetu był wskazany jako powód niewykorzystywania na szeroką skalę tego kanału informowania mieszkańców. Stosowany zestaw narzędzi informowania jest dostosowany do charakteru gminy. Wydaje się jednak, że władze gminy nie doceniają strony internetowej jako narzędzia informowania mieszkańców. Okazuje się, że jest ona najczęściej wykorzystywana przez mieszkańców (67,8%) w celu poszukiwania informacji o gminie.

Dostrzeganą przez wójta barierą w procesie komunikowania się urzędu i władz lokalnych z obywatelami jest brak określonych procedur w tym zakresie. Analiza regulaminu organizacyjnego wykazała brak zadań tego rodzaju przypisanych do konkretnych stanowisk pracy w urzędzie. Z kolei mieszkańcy zwrócili uwagę na zupełnie inne przeszkody. Jedną z nich, dostrzeżoną przez niemal połowę respondentów (43,6%), jest brak chęci dzielenia się informacjami przez władze lokalne. Co ciekawe, mieszkańcy są przekonani, że nieskuteczna polityka informacyjna wynika także z braku zainteresowania samych mieszkańców sprawami swojej gminy.

Gmina współpracuje z mieszkańcami w trybie konsultacji społecznych. W 2003 r. podjęto uchwałę określającą zasady i tryb ich przeprowadzania w zakresie uchwalania statutów sołectw[25]. Nie przyjęto regulaminu określającego podobne zasady konsultowania jakiejkolwiek innej sprawy z mieszkańcami.

Niska ocena skuteczności konsultacji przez władze lokalne przekłada się na niewielki zakres ich stosowania. Konsultacje prowadzone były w gminie sporadycznie z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi. Konsultacje dotyczyły także niewielkiego zakresu spraw lokalnych: zagospodarowania przestrzennego, spraw społecznych, bezpieczeństwa publicznego oraz projektów uchwał. Nie jest to rozwinięta forma partycypacji mieszkańców, o czym świadczy także niewielkie zainteresowanie udziałem w nich mieszkańców. W przeprowadzonym badaniu uczestnictwo w nich potwierdziło 54,5% respondentów. 36,6% z nich brało udział w spotkaniach dyskusyjnych, 27,7% uczestniczyło w spotkaniach z władzami lokalnymi, a 25,2% zgłaszało swoje uwagi do projektów dokumentów. Mieszkańcy wiedzieli o przeprowadzonych konsultacjach w sprawie sportu i rekreacji (43,1%), zagospodarowania przestrzennego (28,7% respondentów), edukacji (24,3%), ochrony środowiska (20,8%), inwestycji infrastrukturalnych (18,3%). Zaledwie 16,3% respondentów wskazało na konsultacje poświęcone problemom społecznym. Aż 26,2% mieszkańców biorących udział w badaniu nie wie, w jakich sprawach przeprowadzane były konsultacje w gminie. Problemem dostrzeganym przez 55% mieszkańców jest również w tym przypadku niewielkie zainteresowanie konsultacjami przez nich samych. Jedna trzecia respondentów podkreśliła brak wiedzy na ten temat. Ponad jedna piąta badanych nie jest przekonana o skuteczności konsultacji, a kolejne 20% uznało, że są one zbyt kosztowne.

Zdaniem ponad połowy respondentów władze lokalne organizują konsultacje, ponieważ taki obowiązek wynika z przepisów prawa. Takie podejście ma swoje skutki w postaci braku realnego wpływu wyników konsultacji na ostateczne decyzje samorządowe. Świadczą o tym opinie respondentów na temat uwzględnienia przez władze samorządowe uwag wnoszonych przez mieszkańców w trybie konsultacji. Najczęściej respondenci wskazywali, że są one rzadko (22,8%), bądź w ogóle nieuwzględniane (23,3%) w ostatecznych decyzjach politycznych. Ponad 13% badanych nie ma wiedzy na ten temat, a ok. 40% respondentów potwierdziło uzyskiwanie informacji zwrotnej o samych wynikach konsultacji. Tylko 26,7% respondentów twierdzi, że konsultacje społeczne wynikają z dążenia władz lokalnych do rozwiązania problemów społecznych w gminie. Potwierdziło się zatem powszechne przekonanie mieszkańców, że władze samorządowe muszą, a nie chcą stosować narzędzia partycypacji społecznej w polityce lokalnej. Mimo dostrzeżonych przez mieszkańców niedociągnięć, w procesie konsultacji

[25] Uchwała Nr VI/33/03 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 20 lutego 2003 roku w sprawie określenia zasad i przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Rzeczyca w zakresie uchwalenia statutów sołectw.

społecznych przeważa wśród nich pozytywna ocena tego sposobu zaangażowania obywateli w sprawy lokalne. Niemal 75% badanych uważa konsultacje społeczne za skuteczną formę współdziałania władz lokalnych z mieszkańcami.

Jednostki pomocnicze badanej gminy stanowią płaszczyznę realizacji trzeciej z form współpracy gminy z mieszkańcami, czyli współuczestnictwa obywateli w gminnym procesie decyzyjnym. W gminie wyodrębnionych zostało 18 sołectw. Rady sołectw przejmują pewne uprawnienia rady gminy i angażują się w publiczny proces decyzyjny dotyczący realizacji zadań gminnych. W opinii władz gminy dochodzi za ich sprawą do wypracowywania konsensusu z mieszkańcami poszczególnych sołectw w ramach spotkań sołeckich. Fundusz sołecki jest postrzegany przez wójta jako zasadniczy przejaw współdecydowania w gminie. Dotyczy on głównie usług publicznych, inwestycji, jak i rozwoju lokalnego. Mieszkańcy decydują, które przedsięwzięcia są dla nich najważniejsze i wymagają finansowania. W latach 2010−2012 w ramach funduszu sołeckiego mieszkańcy zadecydowali o kierunkach wydatków funduszu sołeckiego przekraczających 600 tys. zł (tab. 82). Praktyka ta ma znamiona publicznej partycypacji współpracującej.

Tabela 82. Fundusz sołecki w gminie Rzeczyca w latach 2010−2012 (w zł)

Lata	Kwota planowana	Kwota zrealizowana
2010	167 772,96	156 627,19
2011	220 361,61	218 708,83
2012	229 124,83	226 117,70
Ogółem	617 259,40	601 453,72

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Rzeczyca w latach 2010−2012.

Jako główną barierę dla rozwoju tej formy współdziałania z mieszkańcami władze lokalne gminy postrzegają brak zainteresowania sprawami wspólnoty ze strony mieszkańców. Podobną opinię wyrazili mieszkańcy, 64,9% pytanych uznało brak zainteresowania mieszkańców za główną barierę stosowania procedur współdecydowania. Mieszkańcy faktycznie nie uczestniczą masowo w takiego rodzaju spotkaniach. W referendum lokalnym kiedykolwiek wzięło udział 23,8% respondentów, ale już w zebraniach rad sołectw frekwencja była znacznie wyższa, zadeklarowało ją 47,5% badanych, nadal jednak nie dotyczy ona ponad połowy respondentów. W negocjacje z przedstawicielami władz lokalnych zaangażowanych było 15,3% respondentów. W pozostałych procedurach współdecydowania (bezpośredniej inicjatywie uchwałodawczej, warsztatach zadaniowych) udział mieszkańców był znikomy. Omówione formy współdecydowania, w których brali udział mieszkańcy, najczęściej dotyczyły inwestycji infrastrukturalnych (27,8% respondentów), edukacji (21,3%), zagospodarowania przestrzennego (18,3%). Kolejną istotną kwestią rzutującą na niewielkie wykorzystanie procedur współdecydowania wskazaną przez władze lokalne był brak środków finansowych na tego rodzaju działania. Mieszkań-

cy zdecydowanie opowiedzieli się za potrzebą angażowania obywateli w proces decyzyjny, 79% pytanych mieszkańców gminy przyznało, że współdecydowanie pozwala wypracować decyzje korzystne dla mieszkańców.

Z zaprezentowanych wyników badań wyłania się ciekawy obraz. Stanowiska władz lokalnych i mieszkańców na temat konsultacji społecznych i współdecydowania są odmienne. Władza samorządowa w badanej jednostce ze sceptycyzmem odnosi się do angażowania obywateli w bezpośredni proces decyzyjny, oceniając te procedury jako mało skuteczne. Z kolei mieszkańcy opowiadają się za ich szerokim stosowaniem, choć dotychczas nie wykazywali wysokiej aktywności na tym polu. Można zatem domniemywać, że dla władz lokalnych zaangażowanie obywateli generuje dodatkowe problemy w postaci trudności wypracowania konsensusu i wydłuża tym samym proces decyzyjny. Z kolei mieszkańcy oczekują szerokiego zastosowania partycypacyjnych metod kreowania decyzji samorządowych.

- **Współpraca władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi**

Wójt badanej gminy docenia wszelkie inicjatywy podejmowane przez mieszkańców oraz potencjał tkwiący w społeczności lokalnej. Stąd samorząd gminy zaangażowany jest w organizację różnego rodzaju imprez i eventów adresowanych do mieszkańców. Założenie jest takie, by mieszkańcy brali czynny udział w tego rodzaju wydarzeniach, które stanowią płaszczyznę integracji mieszkańców i budowania relacji partnerskich pomiędzy władzą samorządową a mieszkańcami. Działania władz samorządowych skupiają się zatem w gminie na aktywizacji mieszkańców. O konieczności jej pobudzania świadczy chociażby znikoma liczba podmiotów sektora pozarządowego na jej terenie. W gminie Rzeczyca działa 5 organizacji pozarządowych. Należą do nich 2 kluby sportowe, OSP, Stowarzyszenie Promocji i Przedsiębiorczości w Gminie Rzeczyca oraz Lokalna Grupa Działania Tradycja Kultura Rozwój. W gminie aktywnie działa również koło gospodyń wiejskich. W opinii wójta w zasadzie aktywne jest tylko ono oraz 7 jednostek ochotniczej straży pożarnej i kluby sportowe. Niewielka ich liczba i stosunkowo mała aktywność wynika z wielkości gminy i jej charakteru, to z kolei skutkuje niewielkim rozmiarem współpracy pomiędzy gminą a trzecim sektorem.

Gmina współpracowała z organizacjami pozarządowymi w formach finansowych i pozafinansowych. Zasady współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi są określane w programach współpracy. W 2010 r. był to program jednoroczny, wskazujący priorytetowe kierunki współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu. Na lata 2011−2013 opracowany został program wieloletni. Program ten poddano konsultacjom społecznym. Za priorytetowe zadanie gminy, przeznaczone do realizacji przez organizacje pozarządowe, przyjęto zadanie z zakresu upowszechniania kultury fizycznej oraz sportu. W ramach priorytetowych kierunków współpracy

ogłaszano otwarte konkursy ofert, w których swoje oferty projektów zgłaszały jedynie kluby sportowe działające na terenie gminy (w 2010 r. jeden klub sportowy, w 2011 i 2012 r. – dwa kluby). Świadczy to o niewielkiej aktywności lokalnych organizacji pozarządowych.

Tabela 83. Współpraca finansowa gminy Rzeczyca z organizacjami pozarządowymi w latach 2010−2012

Lata	Przewidziana kwota na dotacje dla organizacji pozarządowych	Liczba złożonych ofert	Liczba podpisanych umów	Kwota udzielonych dotacji (w zł)
2010	20 000	1	1	20 000
2011	45 000	2	2	45 000
2012	50 000	3	3	50 000

Źródło: opracowano na podstawie Programów współpracy gminy Rzeczyca z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Sprawozdań z wykonania tych programów w roku 2010, 2011 i 2012.

Współpraca między gminą Rzeczyca a organizacjami pozarządowymi w badanym okresie przybierała także formy pozafinansowe. Współpraca o charakterze pozafinansowym opierała się głównie na stałym, bieżącym przepływie informacji dotyczących organizowanych akcji, możliwości pozyskiwania środków oraz udziału w ogłaszanych konkursach zewnętrznych i organizowanych przez Gminę Rzeczyca. Jedną z form współpracy są konsultacje społeczne. Rada gminy Rzeczyca w uchwale z 2010 r. określiła „Szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”[26]. Zgodnie z zapisami tej uchwały konsultacje społeczne służyć mają budowaniu platformy wymiany poglądów w sprawach ważnych dla gminy, organizacji i podmiotów, a także stanowić narzędzie prowadzenia dialogu społecznego oraz wzajemnego informowania się i wyrażania opinii w sprawach poddanych konsultacji. Konsultacje aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz programy współpracy mają charakter obligatoryjny. Konsultacje przeprowadzane są w jednej z form: bezpośredniego otwartego spotkania z organizacjami pozarządowymi z możliwością składania opinii i uwag lub za pomocą formularza do konsultacji zamieszczonego na stronach internetowych urzędu, czy też w innej podanej w ogłoszeniu o konsultacjach. Konsultacje są niewiążące i mają charakter opiniodawczy. Ich wyniki są publikowane na stronie BIP urzędu i przedstawiane radzie gminy przez wójta.

[26] Uchwała Rady Gminy Rzeczyca Nr III/16/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

Konsultacje wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2011–2013 przeprowadzono za pomocą formularza konsultacyjnego. Zainteresowane podmioty otrzymały możliwość przekazania swoich opinii i uwag pocztą elektroniczną, tradycyjną i osobiście w Sekretariacie Urzędu Gminy w Rzeczycy. Żadna z działających na terenie gminy organizacji nie wniosła uwag i propozycji zmian.

Ocena współpracy z organizacjami pozarządowymi przez władze lokalne wypada na przeciętnym poziomie w zakresie spraw społecznych, natomiast na poziomie dobrym w odniesieniu do działań dotyczących tradycji narodowej, rozwoju lokalnego. Z kolei organizacje pozarządowe z terenu gminy mają zróżnicowane opinie dotyczące barier w prowadzeniu współpracy z administracją gminną. Wskazano na brak zainteresowania współpracą i brak zaufania ze strony przedstawicieli władz i administracji lokalnej, z kolei OSP podkreśliło ograniczone środki finansowe. Najaktywniejszym partnerem współpracy dla władz gminy jest LGD oraz OSP, o czym świadczy systematyczne zaangażowanie tych podmiotów we wszystkie formy współdziałania wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Lokalne kluby sportowe sporadycznie uczestniczą w realizacji zadań publicznych, jednak są także zaangażowane w działalność doradczą i inicjatywną.

Procedury zlecania zadań publicznych przez gminę oceniane są jako przejrzyste, choć jedna organizacja uznała, że tak nie jest. Podmioty społeczne współpracują z gminą głównie w sferze pomocy społecznej, edukacji i wychowania. Wyniki współpracy oceniane są przez nie z reguły bardzo dobrze lub dobrze. Należy zatem podkreślić korzyści z tej współpracy wynikające dla lokalnej społeczności. Organizacje różnie identyfikują charakter relacji występujących pomiędzy nimi a administracją lokalną i podległymi jej jednostkami organizacyjnymi. LGD w większości sfer swojej działalności nie dostrzega żadnych relacji z administracją samorządową. Jedynie w obszarach zlecania zadań wskazuje na współpracę. W przypadku pozostałych podmiotów dominują relacje współdziałania na linii organizacja–urząd. Warto zwrócić uwagę na zjawisko ostrej konkurencji, którą wskazała jedna z organizacji w działalności na rzecz rozwoju lokalnego i wsparcia przedsiębiorczości, rozwoju demokracji i kultury.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

W badanej jednostce usługi publiczne świadczone są w ramach mieszanego modelu organizacji tego procesu. Część usług (techniczne i społeczne) gmina świadczy we własnym zakresie, występując w roli producenta i dostawcy, z kolei zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną, jak i odbiór odpadów realizowane są przez podmioty prywatne. Usługi takie jak dostawy wody i odbiór nieczystości płynnych gmina dostarcza przez własne jednostki. Warto podkreślić, że władze

lokalne podjęły decyzję o przekształceniu samorządowego zakładu budżetowego w referat usług komunalnych. Decyzja ta była podyktowana poszukiwaniem oszczędności, a zdaniem wójta usługi świadczone przez zakład były zbyt drogie. W jego opinii nie wszystkie zadania publiczne można zlecać do realizacji podmiotom prywatnym, podejmowanie takich decyzji wymaga przeprowadzenia analiz ekonomicznych i uwzględnienia interesu gminy.

Gmina nie współpracuje z lokalnymi przedsiębiorcami, gdyż nie są oni w opinii władz lokalnych zainteresowani działaniami na rzecz jednostki. Wójt tłumaczy tę sytuację niewielką liczbą podmiotów gospodarczych działających na terenie jednostki i jej rolniczym charakterem. Mimo to władze lokalne deklarują otwartość na współpracę z przedsiębiorcami i chęć wsparcia ich działalności. Z kolei przedsiębiorcy potwierdzają występowanie sytuacji odwrotnej, wykazując chęć współpracy z gminą i nie dostrzegając otwartości na kooperację ze strony władz. Szkoda, że deklarowane chęci współdziałania nie przekładają się na konkretne przedsięwzięcia. Lokalne przedsiębiorstwa angażują się jedynie w organizację lub finansowanie gminnych imprez okolicznościowych, brakuje wspólnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju gminy, co może wynikać z braku zainteresowania sprawami lokalnymi i czasu na angażowanie się w nie. Dotychczas podjęto z inicjatywy władz lokalnych jedynie drobne działania na rzecz wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, polegające na szkoleniach przedsiębiorców na temat źródeł pozyskiwania środków finansowych. Gmina stara się ponadto pozyskać nowych inwestorów, by wzmocnić swój niski potencjał gospodarczy.

Gmina nie ma doświadczenia w realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Mimo powszechnych obaw wójtów przed jej stosowaniem rozmówca z badanej jednostki jest otwarty na tego rodzaju rozwiązanie pod warunkiem osiągnięcia korzyści dla gminy. Barierą jest brak wystarczających środków finansowych niezbędnych do zaangażowania ze strony gminy.

- **Sieci współpracy w zarządzaniu gminą**

Zdaniem wójta, kreowanie polityki lokalnej w ramach sieci nie znajduje uzasadnienia w małej jednostce. Urząd gminy postrzega on jako zasadniczy podmiot decyzyjny w polityce lokalnej, ewentualnie nawiązujący relacje z różnymi interesariuszami. Taka pozycja władz i urzędu gminy daje możliwość kontrolowania zawiązywanych kontaktów i koordynowania ich. W opinii wójta, niepożądane z punktu widzenia interesu gminy jest tworzenie sieci powiązań bez udziału władzy lokalnej. Niesie to ze sobą zagrożenie utraty kontroli nad realizacją zadań gminy.

• Podsumowanie

Zaprezentowana analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy gminy Rzeczyca z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 84).

Tabela 84. Syntetyczny obraz współpracy gminy Rzeczyca z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Czynniki sprzyjające współpracy międzysektorowej	Czynniki ograniczające współpracę międzysektorową
Relacje z administracją rządową	
1. Środki finansowe 2. Wymogi formalne	
Relacje z jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Źródła finansowania wspólnych działań 2. Kontakty nieformalne, zwłaszcza włodarzy w podobnym wieku 3. Wspólne problemy 4. Wspólna infrastruktura 5. Czynnik polityczny, kontakty polityczne 6. Wydarzenia kulturalne płaszczyzną budowania współpracy i integracji mieszkańców	1. Brak zainteresowania współpracą 2. Niedostrzeganie potrzeby 3. Niewykorzystywany potencjał LGD, niedostrzeganie możliwości wykorzystania współpracy 4. Ograniczenia finansowe
Relacje z mieszkańcami	
1. Duże zaangażowanie w sprawy mieszkańców, także sprawy prywatne 2. Zaufanie mieszkańców 3. Mała liczba mieszkańców, mniejsza liczba odmiennych poglądów i stanowisk 4. Skuteczna polityka informacyjna, tradycyjne narzędzia informowania – możliwe do zastosowania w małej gminie, jak np. kurenda	1. Brak zainteresowania 2. Niska aktywność mieszkańców. Nieuczestniczenie w procesie współdecydowania
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
	1. Ograniczone środki finansowe 2. Niewielka liczba organizacji pozarządowych, ich wąski profil działalności 3. Brak zaufania
Relacje z przedsiębiorcami	
	1. Brak zainteresowania sprawami lokalnymi 2. Niedostrzeganie korzyści

Źródło: opracowanie własne.

4.5. Gmina Poddębice

Gmina Poddębice jest gminą miejsko-wiejską, która znalazła się w grupie gmin o niższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy nie przekroczył 50 punktów. Funkcję burmistrza pełni w niej od 2006 r. Piotr Sęczkowski, z wykształcenia politolog, ale także specjalista z zakresu public relations i organizacji pracy społecznej (studia podyplomowe), osoba związana zawodowo z administracją samorządową od 1999 r.

• Współpraca i konkurencja z administracją rządową

Gmina Poddębice ogranicza współpracę z administracją rządową głównie do działań, które są wymuszane obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Główną formą współpracy jest zlecanie do realizacji przez gminę Poddębice zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych. Uzyskane z tego tytułu dotacje celowe stanowiły w latach 2010−2012 od 12,37% (w 2012 r.) do 13,64% (w 2011 r.) wszystkich dochodów budżetowych Gminy[27].

Tabela 85. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł)

Dział	2010	2011	2012
Rolnictwo i łowiectwo	546 925,66	576 222,14	647 723,51
Administracja publiczna	197 565,02	213 374,28	173 664,00
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	106 836,91	44 298,00	2 760,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	3 500,00	3 084,83	1 750,00
Ochrona zdrowia	–	130,56	133,00
Pomoc społeczna	4 580 961,65	4 572 527,10	4 517 953,6
Ogółem	5 659 268,29	5 409 636,91	5 343 984,20

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poddębice w latach 2010−2012.

[27] Dochody Miasta wyniosły: 42 687 448,23 zł w 2010 r., 39 665 389,07 zł w 2011 r. i 43 186 190,39 zł w 2012 r. i były w każdym roku niższe od planowanych. Różnica ta była szczególnie wyraźna w 2011 r., kiedy planowane dochody wykonano jedynie w 82,41%. Jednak w przypadku tego roku wydatki były zrealizowane w jeszcze niższym stopniu niż dochody i wyniosły 72,16% wydatków planowanych. Wydatki wyniosły: 48 682 626,76 zł w 2010 r., 37 597 270,15 zł w 2011 r. i 44 580 546,75 zł w 2012 r., i podobnie jak w przypadku dochodów były w każdym z analizowanych lat niższe od planowanych. Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Poddębice w 2010 r., 2011 r. i 2012 r.

Środki finansowe są przekazywane przez budżet państwa również na realizację bieżących zadań własnych oraz dofinansowanie własnych inwestycji realizowanych przez Gminę. W pierwszym przypadku, w ciągu analizowanych trzech lat, łączna wartość dotacji przekazanych Poddębicom wyniosła prawie 3,6 mln zł. Głównym celem, na który przeznaczono środki z tego źródła, były zasiłki stałe, a w następnej kolejności wsparcie dla Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Poddębicach.

Tabela 86. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych gminy Poddębice w latach 2010−2012 (w zł)

Dotacje	2010	2011	2012
Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	96 944,02	465 000,00	–
Szkoły podstawowe	29 942,00	–	–
Wynagrodzenia ekspertów powołanych do komisji egzaminacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy	368,00	158,38	396,00
Wspieranie rodziny	–	–	8 248,95
Składki na ubezpieczenia zdrowotne	31 180,82	22 354,36	29 400,00
Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	59 654,41	35 091,80	36 337,70
Zasiłki stałe	353 869,18	266 198,43	345 964,92
Ośrodki pomocy społecznej	247 714,82	254 224,89	262 901,26
Pozostała działalność w ramach pomocy społecznej	215 681,10	156 459,81	121 013,19
Pomoc materialna dla uczniów (stypendia i zasiłki)	247 900,16	156 622,57	145 523,95
Ogółem	1 283 254,51	1 356 110,24	949 785,97

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poddębice w latach 2010−2012.

Z kolei w ramach dofinansowania przez budżet centralny własnych inwestycji, Poddębice pozyskiwały pieniądze przede wszystkim na poprawę stanu infrastruktury drogowej. Kwota dotacji na ten cel wyniosła prawie 81% wszystkich dotacji z budżetu państwa na inwestycje własne Gminy w latach 2010−2012. Były to środki przekazane w ramach realizacji programu pn. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008−2011".

Niestety, zdaniem pani sekretarz Poddębic ta współpraca przypomina czasami walkę (np. o subwencje na edukację z Ministerstwem Edukacji Narodowej), a czasami niepotrzebnie rozwleka się w czasie, opóźniając tym samym szereg przedsięwzięć (długi czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji przyjętych postanowień dotyczących wsparcia przez Ministerstwo Środowiska dla projektu poddębickich term i spółki gminnej „Geotermia Poddębice" Sp. z o.o.). Trochę lepiej przebiega współpraca z wojewodą i jego urzędnikami, ale łączna ocena współpracy z administracją rządową wypada niestety źle. Władze gminy zdecydowanie są z niej niezadowolone.

Tabela 87. Dotacje celowe na dofinansowanie własnych inwestycji w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł)

Rok 2010	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
Dotacja z budżetu państwa na usuwanie skutków powodzi	55 000,00
Ogółem	55 000,00
Rok 2011	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
Dotacja celowa dotycząca dofinansowania zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 111007E Bałdrzychów−Podgórcze− Malenie łączącej drogę powiatową nr 2531E Praga− Pudłów−Wierzchy z drogą wojewódzką nr 473 Koło−Łask" zakwalifikowanego do programu pn. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008−2011"	804 411,20
Dotacja Ministra Sportu na zwrot wydatków poniesionych w latach 2009−2011 na projekt pn. „Centrum Turystyki i Rekreacji − KRAINA BEZ BARIER"	48 200,00
Ogółem	852 611,20
Rok 2012	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
Dotacja celowa z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap I Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój" w ramach kontynuacji zadania dofinansowanego w 2011 r.	402 326,64
Dotacja z budżetu państwa przeznaczona na remont mogiły powstańców styczniowych z 1863 r. na cmentarzu parafialnym pw. Św. Andrzeja w Poddębicach przy ul. Łódzkiej 39.	10 000,00
Dotacja Ministra Kultury Fizycznej i Sportu na zadanie pn. „Centrum Turystyki i Rekreacji − KRAINA BEZ BARIER"	170 086,00
Ogółem	582 412,64

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poddębice w latach 2010−2012.

Pytanie o możliwości dalszego rozszerzania decentralizacji spotkało się z przychylnością, pod warunkiem jednak, że wraz z kolejnymi zadaniami publicznymi nakładanymi na gminy będą szły odpowiednie środki finansowe. W tym względzie władze Poddębic prezentują dość typowe podejście do tematu.

• Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Kolejnym obszarem objętym badaniem była współpraca i konkurencja Gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno z poziomu lokalnego, jak i regionalnego. Liczba formalnych związków i stowarzyszeń, których Poddębice są członkiem, robi wrażenie i jest z pewnością godna docenienia. Gmina Poddębice przynależy do następujących związków Gmin i stowarzyszeń:

– Związek Gmin Nadnerzańskich[28],
– Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć Energie Cités[29],
– Związek Gmin Wiejskich RP,
– Związek Gmin Regionu Poddębickiego[30],
– Stowarzyszenie Zdrowych Miast Polskich,
– Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Poddębice–Zadzim Kraina bez barier".

Corocznie na same składki członkowskie jest przeznaczane od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Przy czym zdecydowana większość z nich trafia do LGD „Poddębice–Zadzim Kraina bez barier".

Niestety, wbrew panującym tendencjom, gmina Poddębice nie utrzymuje kontaktów z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego[31]. Szkoda, bo ogranicza sobie w ten sposób chociażby możliwości sięgania po niektóre środki unijne, które mogą być pozyskiwane w ramach projektów realizowanych przez samorządy terytorialne różnych krajów.

W ramach współpracy z krajowymi jednostkami samorządu terytorialnego (głównie gmin sąsiadujących z Poddębicami i wchodzących w skład powiatu poddębickiego), Gmina zawiera porozumienia na bieżące utrzymanie dróg, rewitalizację wybranych obiektów czy realizację projektów remontowo-budowlanych dróg lokalnych finansowanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (tzw. schetynówki). Przy czym w przypadku powiatu poddębickiego w większym stopniu jest on odbiorcą niż dostarczycielem pomocy, zwłaszcza finansowej. Przy tej okazji warto zaprezentować ciekawą opinię Pani Sekretarz dotyczącą zasadności istnienia samorządu terytorialnego na poziomie

[28] Związek stanowi dobrowolne zrzeszenie gmin, przez tereny których płynie rzeka Ner. Zgodnie z §2 Statutu, celem Związku jest przywracanie i zachowanie ładu ekologicznego w zakresie wód powierzchniowych i poprawy zaopatrzenia ludności w wodę. Oprócz Poddębic, do Związku należą gminy: Lutomiersk, Wartkowice, Świnice Warckie, Dąbie, Grabów, Konstantynów Łódzki, Łęczyca. Źródło: http://www.zgn.poddebice.pl/images/Dokumenty/Statut%20ZGN.pdf.

[29] Stowarzyszenie ma na celu promowanie rozwoju gospodarczego kraju oraz ochronę środowiska poprzez efektywne wykorzystanie energii i kreowanie strategii rozwoju gmin z uwzględnieniem tych zasad. Stowarzyszenie zrzesza 30 członków zwyczajnych (j.s.t.) oraz liczną grupę członków wspierających. Bierze udział w licznych projektach o charakterze międzynarodowym. Źródło: www.pnec.org.pl/.

[30] Samorząd gminy Poddębice był inicjatorem powołania do życia tego Związku w dniu 10.02.1993 r. Do Związku należą jeszcze gminy: Dalików, Pęczniew, Wartkowice i Zadzim. Podejmowane przez Związek przedsięwzięcia dotyczą m.in. polityki regionalnej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, czy upowszechniania kultury. Źródło: eregion.wzp.pl/sites/default/.../wykaz_zwiazkow_miedzygminnych.docx.

[31] Wprawdzie Gmina jest członkiem przywoływanego już Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć Energie Cités, które bierze udział w realizacji licznych projektów międzynarodowych, takich jak chociażby „Porozumienie burmistrzów dla poprawy klimatu" (Energy for Mayors), niemniej deklaruje, że nie podejmuje żadnych samodzielnych działań, których efektem byłaby współpraca z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego.

powiatu. Jej zdaniem, można byłoby spokojnie rozdzielić zadania powiatów na gminy i je zlikwidować, ale z drugiej strony ich istnienie to dodatkowe, stałe miejsca pracy w urzędzie powiatowym dla kilkuset osób oraz większa liczba osób z gmin wchodzących w skład powiatu, które przy okazji załatwiania formalności w urzędzie dokonują też na terenie Poddębic zakupów.

Szczególnie intensywna współpraca międzysamorządowa ma miejsce w przypadku niektórych gmin, z którymi Poddębice łączą kontakty wynikające z podpisanych porozumień i przynależności do wymienionych już wcześniej stowarzyszeń. Z gminą Zadzim współtworzą Lokalną Grupę Działania „Poddębice–Zadzim Kraina bez barier" i z tego tytułu realizują wspólne projekty[32]. Oprócz tego w grę wchodzą inne działania, takie jak chociażby wspominany już wcześniej wspólny remont dróg lokalnych finansowanych z tzw. schetynówki. Z gminą Dalików jest realizowany projekt wspólnej budowy drogi. W ramach współpracy wynikającej z przynależności do Związku Gmin Nadnerzańskich został w 2012 r. zrealizowany chociażby kolejny, siódmy już spływ kajakowy rzeką Ner[33]. W ramach współpracy z gminami dochodzi również do prób wspólnego lobbowania. Ogólnie władze Poddębic bardzo pozytywnie oceniają przejawy współpracy międzygminnej. Zdaniem Pani Sekretarz, dzięki temu realizowane są zadania, których pojedyncza gmina nie byłaby w stanie udźwignąć. Poza tym pomiędzy gminami zachodzi zdrowa konkurencja, przede wszystkim o inwestorów. Wyjątkiem od tej pozytywnej reguły jest niestety przypadek gminy Uniejów. Według sekretarza, wzajemne animozje wynikają być może z tego, że włodarze i mieszkańcy Uniejowa poczuli się niedocenieni przy okazji reformy administracyjnej z 1998 r. (siedziba powiatu została wyznaczona w Poddębicach, a nie w Uniejowie). Poza tym istnieje ze strony władz i mieszkańców Uniejowa obawa, że realizowane w Poddębicach inwestycje geotermalne mogą przyczynić się do przejęcia części klientów, a w konsekwencji zmniejszenia wpływów budżetowych. Jest ona nie do końca uzasadniona, bo zdaniem Pani Sekretarz wystarczyłoby się dogadać, a gminy korzystając z posiadanych zasobów geotermalnych mogłyby nastawić się na pełnienie różnych funkcji. Uniejów byłby miejscem odpoczynku dla kuracjuszy i turystów, a Poddębice miejscem dla pacjentów leczących w rozbudowywanych placówkach medycznych swe dolegliwości.

W stosunkowo wąskim zakresie gmina podejmuje natomiast współpracę z samorządem województwa łódzkiego. Pani sekretarz stwierdziła, że samorząd województwa „chwalimy, jak daje nam pieniądze i złorzeczymy, jak nas później sprawdza ze sposobu ich wydatkowania". To wskazuje, że samorząd województwa jest traktowany głównie jako dostarczyciel dodatkowych środków finanso-

[32] Więcej informacji na temat działalności LGD „Poddębice–Zadzim Kraina bez barier" można znaleźć w podrozdziale 4, w ramach rozdziału 5.

[33] Organizacja spływu miała na celu pokazanie, że jakość wód w rzece Ner uległa znacznej poprawie dzięki działaniom podejmowanym w zakresie ochrony środowiska. Dodatkowo chodziło o zaprezentowanie walorów przyrodniczo-ekologicznych doliny rzeki Ner, która należy do obszaru NATURA 2000. Źródło: http://www.zgn.poddebice.pl/.

Tabela 88. Dotacje celowe i pomoc finansowa otrzymane i wydatkowane na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł)

Dochody[a]	
2010 r.	
Dotacja przyznana przez Zarząd Województwa Łódzkiego na budowę/modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych	129 000,00
Dotacja Zarządu Województwa Łódzkiego na przebudowę drogi w miejscowości Chropy	38 000,00
Dotacja Zarządu Województwa Łódzkiego na przebudowę drogi od miejscowości Truskawiec do miejscowości Krępa	91 000,00
Należności od Powiatowego Urzędu Pracy (zwrot za 2009 r.)	2 883,31
Ogółem w 2010 r.	260 883,31
2011 r.	
Dotacja z budżetu Województwa Łódzkiego na modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych (Karnice)	138 000,00
Ogółem w 2011 r.	138 000,00
2012 r.	
Dotacja celowa z budżetu Województwa Łódzkiego na zadania określone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych w ramach realizacji zadania „Przebudowa drogi gminnej Nr 111005E od drogi wojewódzkiej Nr 473 we wsi Krępa do drogi wojewódzkiej Nr 703 we wsi Truskawiec”	670 535,93
Dotacja celowa z Województwa Łódzkiego na zadanie pn. „Pomoc finansowa dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań w zakresie zakupu sprzętu służącego ochronie życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem dla jednostek OSP”	19 000,00
Ogółem w 2012 r.	689 535,93
Ogółem dochody w latach 2010−2012	1 088 419,24
Wydatki	
2010 r.	
Dotacja na zakup samochodu dla Komendy Powiatowej Policji w Poddębicach.	13 000,00
Pomoc finansowa Powiatowi Poddębickiemu na zakup sprzętu dla Powiatowej Komendy Straży Pożarnej w Poddębicach	15 000,00
Należność przekazana Związkowi Gmin Regionu Poddębickiego za aktualizację programu gospodarki odpadami	9 760,00
Pomoc finansowa dla Powiatu Poddębickiego na projekt pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3709E Panaszew−Kałów−Puczniew−Lutomiersk, na odcinku Panaszew−Ciężków o długości 2 km”	375 236,16
Realizacja z gminą Dalików wspólnego projektu pn. „Przebudowa i remont drogi nr 111009 E Panaszew Kazimierzów Krzemieniew Lubocha”	344 777,56
Wkład w realizację projektu „Budowa Zintegrowanego Systemu e-Usług Publicznych Województwa Łódzkiego − Wrota Regionu Łódzkiego”	411,75
Wydatki związane z prowadzeniem punktu rakarskiego w ramach porozumienia z gminą Wartkowice	17 096,40
Ogółem w 2010 r.	775 281,87

Tabela 88. (cd.)

2011 r.	
Dotacja dla Powiatu Poddębickiego na realizację z Powiatem Poddębickim wspólnego zadania polegającego na przebudowie chodnika drogi powiatowej nr 3716 E ul. Południowa w Poddębicach	41 427,55
Dotacja dla Gminy Zadzim na realizację w oparciu o porozumienie wspólnego projektu pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 111011 E Chodaki−Iwonie−Piotrów−Pudłówek”	178 999,80
Wkład w realizację projektu „Budowa zintegrowanego Systemu e-Usług Publicznych Województwa Łódzkiego − Wrota Regionu Łódzkiego”	57,63
Wydatki związane z prowadzeniem punktu rakarskiego w ramach porozumienia z gminą Wartkowice	15 580,31
Ogółem w 2011 r.	236 065,29
2012 r.	
Wydatki związane z prowadzeniem punktu rakarskiego w ramach porozumienia z gminą Wartkowice	16 088,13
Ogółem w 2012 r.	16 088,13
Ogółem wydatki w latach 2010−2012	1 027 435,29

[a] Dodatkowo, na mocy porozumienia z dnia 1 grudnia 2004 r. z Gminami Dalików, Świnice Warckie, Uniejów, Wartkowice, dotyczącego realizacji zadania polegającego na transporcie i unieszkodliwianiu zwłok zwierzęcych z terenu tych gmin, Gmina Poddębice otrzymuje środki uzależnione od ilości zwłok w danym roku. Zostały ustalone zróżnicowane stawki dla poszczególnych gmin wchodzących w skład porozumienia.

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poddębice w latach 2010−2012.

wych pochodzących ze źródeł unijnych, a rozdysponowywanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Przykładem na to, że Poddębice nie nastawiają się jednak tylko na sięganie po pieniądze, jest uczestnictwo w charakterze partnera w projekcie „Budowa Zintegrowanego Systemu e-Usług Publicznych Województwa Łódzkiego − Wrota Regionu Łódzkiego”, którego liderem jest Województwo Łódzkie.

O ile województwo łódzkie jest głównym dostarczycielem środków finansowych w ramach współpracy Poddębic z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, to z kolei powiat poddębicki jest ich głównym odbiorcą. Inne gminy otrzymują natomiast od Poddębic środki głównie w związku z realizacją wspólnych projektów i podpisanych porozumień.

Zdaniem włodarzy gminy, współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego mogłaby i powinna być jeszcze lepsza. Jednak do podstawowych barier, które ograniczają, a czasami wręcz uniemożliwiają tę współpracę, należą przede wszystkim ograniczenia finansowe oraz prawne. Z drugiej strony elementem, który znacząco przyczynia się ich zdaniem do nawiązywania i rozwoju współpracy, są osobiste kontakty przedstawicieli władz lokalnych różnych jednostek samorządowych, wykraczające poza formalne spotkania, albo stanowiące niekiedy ich swoiste uzupełnienie.

- **Współpraca z mieszkańcami**

Na podstawie informacji uzyskanych od badanych władz oraz mieszkańców gminy Poddębice można sformułować stwierdzenie, że samorząd Gminy koncentruje się na informowaniu mieszkańców o swoich planach i realizowanych już działaniach, natomiast gorzej sytuacja wygląda w przypadku procesów współdecydowania przez mieszkańców, a najsłabiej prezentuje się wykorzystywanie formuły konsultacji.

Aż 70,4% badanych mieszkańców Gminy Poddębice stwierdziło, że władze przekazują informacje dotyczące podejmowanych przez siebie działań. Podstawowym źródłem tych informacji są dla badanych strony internetowe Urzędu (tak odpowiedziało 63,1% wszystkich 203 respondentów), a w następnej kolejności lokalne media (34,0% odpowiadających) i materiały informacyjne wydawane przez gminę w postaci ulotek, informatorów, gazetek informacyjnych (28,1%). Również władze lokalne potwierdzają, że są to główne źródła przekazywania informacji mieszkańcom, podkreślając ich wysoką skuteczność i częstotliwość współpracy z mieszkańcami w tej formie. Różne są natomiast wskazywane przez mieszkańców i władze bariery komunikacji. Według władz barierą jest jedynie brak środków finansowych na wydawanie ulotek, broszur itp. Z kolei mieszkańcy wskazują przede wszystkim na niechęć władz lokalnych do informowania oraz brak zainteresowania pozyskiwaniem informacji ze strony mieszkańców (odpowiednio 35,0% i 30,5% odpowiadających). Biorąc pod uwagę, że głównym źródłem informacji dla mieszkańców jest Internet, to kwestia finansów ma ograniczone uzasadnienie. Wydaje się, że podstawowymi barierami są jednak niechęć do informowania ze strony władz oraz, w praktyce chyba w jeszcze większym stopniu, brak potrzeby uzyskiwania tych informacji ze strony mieszkańców.

Tylko 34,0% badanych mieszkańców uczestniczyło kiedykolwiek w konsultacjach społecznych organizowanych przez władze gminy. Podstawową formą konsultacji były natomiast spotkania z przedstawicielami władz lokalnych i dotyczyły one zdaniem badanych kwestii związanych z problemami społecznymi i edukacją (odpowiednio 24,1% i 21,2% odpowiadających). To ciekawe, bo zdaniem władz, konsultacje dotyczą najczęściej planowanych inwestycji infrastrukturalnych i zagospodarowania przestrzeni. Natomiast władze potwierdzają, że najczęściej wykorzystywaną formą konsultacji społecznych są spotkania z mieszkańcami. Zdaniem mieszkańców, główną przyczyną organizowania konsultacji były wymogi prawne i obligatoryjność ich przeprowadzenia, a w dalszej kolejności nierozwiązane problemy społeczne (odpowiednio 34,5% i 23,6% odpowiadających). Niestety, traktowanie przez władze konsultacji jako warunku wymuszonego obowiązującymi przepisami prawnymi, a nie wynikającego z ich dobrej woli, może mieć swoje potwierdzenie w odpowiedziach dotyczących uwzględniania przez władze uwag wnoszonych w ramach konsultacji przez mieszkańców. Jedynie 2,5% wszystkich odpowiadających stwierdziło, że władze zawsze uwzględniają ich uwagi, a 16,3%,

że robią to często. Przeważały odpowiedzi – tak, rzadko (28,1% odpowiedzi) oraz nie, nigdy (26,1%). Inna sprawa, że 27,1% respondentów nie potrafiło w ogóle odpowiedzieć na to pytanie. Nie jest to też wcale dziwne, skoro same władze uważają tę formę współpracy z mieszkańcami za mało skuteczną. Trzeba jednak przyznać, że badani mieszkańcy mają świadomość, że sami przyczyniają się do tego, że konsultacje społeczne nie są rzadko wykorzystywaną formą współpracy, traktowaną przez władze jako coś, co czasami musi się odbyć, bo tego wymaga obowiązujące prawo. 39,3% badanych stwierdziło, że problemy wynikają z braku zaangażowania mieszkańców w procesy konsultowania, a 35,5%, że problemem jest brak wiedzy mieszkańców na ten temat. To rzeczywiście nie sprzyja rozwojowi tej formy współpracy, ale z drugiej strony to najczęściej wskazywane powody również w przypadku pozostałych 5 badanych gmin. Optymizmem napawa natomiast fakt, że prawie 60% badanych mieszkańców stwierdziło, że konsultacje społeczne są jednak skuteczną formą współpracy mieszkańców z władzami gminy.

Najpełniejszą formą partycypacji społecznej jest bez wątpienia uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących gminy i jej rozwoju. W przypadku Poddębic 40,4% badanych mieszkańców nigdy nie uczestniczyło w tego typu działaniach. 25,1% uczestniczyło w zebraniach rad osiedli i sołectw, a 24,6% wzięło kiedyś udział w referendum lokalnym. Niewiele ponad 13% badanych stwierdziło, że brali udział w negocjacjach z przedstawicielami władz lokalnych. To z kolei była najczęściej stosowana forma współdecydowania w opinii władz gminy. Ciekawe jest również to, że techniczne usługi publiczne wcale nie były jednym z częściej wymienianych przez mieszkańców obszarów współdecydowania (jedynie 8,9% odpowiadających). Innego zdania w tej kwestii były władze, wskazując na usługi publiczne i zagospodarowanie przestrzeni jako na obszary, w których dochodziło do procesów współdecydowania. Z kolei zdaniem mieszkańców decyzje dotyczyły przede wszystkim spraw związanych z edukacją (19,7% odpowiadających) oraz zagospodarowaniem przestrzeni (17,2%) i inwestycjami infrastrukturalnymi (15,8%). Może cieszyć, że 15,8% badanych mieszkańców wskazało na rozwój lokalny jako obszar, którego dotyczyły podejmowane decyzje. Może to świadczyć o tym, że władze starają się angażować mieszkańców w procesy związane z planowaniem strategicznym rozwoju gminy.

O podejściu do kwestii angażowania przez władze lokalne mieszkańców w sprawy gminy świadczyć może podjęcie decyzji o wyodrębnieniu z budżetu samorządu środków przeznaczonych na fundusz sołecki. Niestety, pomimo obowiązku wynikającego z zapisów ustawy o funduszu sołeckim[34], Rada Gminy Poddębice nie podjęła w latach 2010−2012 uchwały w sprawie wyodrębnienia bądź też niewyodrębnienia funduszu sołeckiego. O otwartości władz samorządowych na współpracę i dialog z mieszkańcami może również świadczyć uregulowanie kwestii możliwości realizacji zadań publicznych na drodze inicjatywy lokal-

[34] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301).

nej[35]. W przypadku Poddębic zostało to uregulowane dopiero w 2014 r., kiedy Rada Miejska przyjęła uchwałę nr LI/311/14 z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Prawie 3/4 badanych mieszkańców dostrzega potrzebę współuczestnictwa w procesach decyzyjnych gminy, ale istnieje także dużo przeszkód, które ograniczają aktywność mieszkańców w tym zakresie. Te bariery dotyczą głównie samych mieszkańców, ich postaw i wiedzy na temat procesów współdecydowania o losach gminy (tab. 89).

Tabela 89. Bariery we współuczestnictwie mieszkańców w procesach decyzyjnych podejmowanych przez władze Gminy Poddębice (203 = 100%)

Rodzaj barier	Odsetek wskazań
Brak zainteresowania mieszkańców sprawami gminy	40,4
Brak wiedzy mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie	38,4
Niechęć władz lokalnych do „dzielenia się" władzą (brak chęci włączania mieszkańców w proces decyzyjny)	36,9
Słaba komunikacja pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami	25,1
Mała aktywność organizacji pozarządowych w tym obszarze	21,7
Brak środków finansowych po stronie władz na prowadzenie tego typu działań	17,7
Brak doświadczenia władz lokalnych w tym zakresie	17,2
Niesprzyjająca atmosfera w gminie (afery, korupcja, konflikty społeczne)	15,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W opinii władz gminy podstawowym ograniczeniem w rozwoju tej formy partycypacji społecznej jest brak wiedzy mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie.

Starając się znaleźć ogólnodostępny wskaźnik, który możliwie obiektywnie oceniałby poziom zaangażowania mieszkańców w sprawy „swojej Małej Ojczyzny", można sięgnąć po informacje dotyczące frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych.

Dane dostępne na stronach Państwowej Komisji Wyborczej wskazują, że aktywność wyborcza mieszkańców gminy Poddębice jest w niewielkim stopniu, ale wyższa od średniej dla mieszkańców całego województwa łódzkiego. Należy jednak podkreślić, że na tle powiatu jest z kolei już niższa (szczególnie wyraźnie widać to w przypadku wyborów samorządowych z 2010 r. i z 2014 r.).

[35] Na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1118) oraz art. 18 ust. 2, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) organ stanowiąco-kontrolny może przyjąć uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Tabela 90. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych (w %)

Frekwencja w wyborach samorządowych	Gmina Poddębice	Powiat poddębicki	Województwo łódzkie
2006	48,56	50,41	46,00
2010	50,78	54,09	46,53
2014	42,26	48,53	39,78

Źródło: opracowano na podstawie danych PKW.

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

W ramach współpracy międzysektorowej gmina Poddębice utrzymuje również kontakty z podmiotami tworzącymi sektor organizacji pozarządowych. Na stronie www.gmina.poddebice.pl figuruje lista 15 organizacji pozarządowych działających na terenie gminy. Natomiast na stronie www.ngo.pl udało się zidentyfikować jeszcze 5 kolejnych organizacji, które powinny być podmiotami aktywnymi[36]. Zgodnie z § 27 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Poddębicach[37] za współpracę z tego typu organizacjami odpowiedzialny jest w szczególności Referat Promocji Gminy i Spraw Społecznych. Zasady i zakres współpracy w poszczególnych latach regulują przyjmowane corocznie Programy współpracy Gminy Poddębice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 przywoływanej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Programy są przekazywane do konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Przedstawiane przez nie uwagi były w latach 2010–2012 zawsze uwzględniane w ostatecznej wersji Programu. Zgodnie z treścią Programów współpraca odbywa się w oparciu o następujące zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi ma zarówno charakter finansowy, jak i pozafinansowy. W ramach tego pierwszego dochodzi do wspierania realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań publicznych poprzez udzielenie dotacji finansowych na ich realizację w ramach otwartych konkursów ofert. W latach 2010–2012 działające na terenie Poddębic organizacje pozarządowe złożyły w sumie 44 oferty w trybie konkursowym. Dodatkowo 2 razy organizacje złożyły wniosek na realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu. Wsparcie finansowe na realizację zadań otrzymały w sumie 34 podmioty.

[36] W tym przypadku wskaźnik aktywności obywatelskiej mierzony liczbą organizacji pozarządowych przypadających na 1000 mieszkańców Gminy Poddębice wynosi 1,26.

[37] Regulamin stanowi załącznik do Zarządzenia Nr 339/09 Burmistrza Poddębic z dnia 16 marca 2009 r.

Tabela 91. Informacje na temat współpracy finansowej Gminy Poddębice z organizacjami pozarządowymi

Lata	Liczba ogłoszonych konkursów ofert	Liczba złożonych ofert	Liczba podpisanych umów	Liczba wniosków dot. procedury uproszczonej	Łączna kwota udzielonych dotacji (w zł)
2010	3	20	12	1	385 300,00
2011	2	14	10	0	279 000,00
2012	3	10	10	1	265 000,00

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z realizacji Programów współpracy Gminy Poddębice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w latach 2010–2012.

Łączna kwota udzielonych w tym okresie dotacji zamknęła się sumą 929 300,00 zł. Pieniądze te trafiły do organizacji z przeznaczeniem na realizację zadań w zakresie: ochrony i promocji zdrowia, krajoznawstwa, wypoczynku dzieci i młodzieży (dotacje na łączną kwotę 371 500,00 zł), a także upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji (dotacje na łączną kwotę 557 800 zł). Bardziej szczegółowy podział prezentuje tabela 92.

Tabela 92. Kwoty przeznaczone na wsparcie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe działające na terenie Gminy Poddębice w latach 2010–2012 (w zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Zwiększanie dostępności terapeutycznej dla osób bezdomnych i uzależnionych od alkoholu	39 000,00	36 500,00	43 500,00
Zagospodarowanie czasu wolnego mieszkańców gminy Poddębice poprzez prowadzenie zajęć edukacyjnych, wychowawczych i sportowo-rekreacyjno-turystycznych	26 000,00	16 000,00	27 200,00
Organizacja zajęć i imprez sportowo-rekreacyjnych dla dzieci	111 500,00	35 500,00	29 300,00
Szkolenie sportowe dzieci, młodzieży i dorosłych	185 800,00	184 000,00	165 000,00
Organizacja wypoczynku dla dzieci i młodzieży z terenu Gminy	23 000,00	7 000,00	–
Ogólna kwota dotacji	385 300,00	279 000,00	265 000,00

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z realizacji Programów współpracy Gminy Poddębice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2010 r., 2011 r. i 2012 r.

Dodatkowo gmina corocznie przekazuje środki finansowe na funkcjonowanie istniejących na jej terenie jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Publicznej Szkoły Podstawowej w Porczynach, która jest prowadzona przez Stowarzyszenie Promocji i Rozwoju Porczyn i Okolic. W analizowanym okresie były to następujące kwoty:

– w 2010 r. – 547 900,64 zł na działalność OSP oraz 306 997,60 zł na działalność szkoły,

– w 2011 r – odpowiednio 303 044,17 zł oraz 294 969,04 zł,
– w 2012 r. – odpowiednio 350 287,05 zł oraz 311 811,41 zł.

Według pani sekretarz, władze starają się pomóc organizacjom nie tylko finansowo, ale również materialnie, np. poprzez zapewnienie lokali na siedziby i umarzanie podatku od tych nieruchomości (m.in. przypadek Fundacji Centrum Wspierania Przedsiębiorczości w Poddębicach). Poza tym władze starają się zdaniem pani sekretarz promować działalność lokalnych organizacji pozarządowych wśród mieszkańców. Jako przykład podała ona przypadek Fundacji Kamelot z Poddębic, której działalność jest godna docenienia i promowania chociażby z tego względu, że w ramach Biura Porad Obywatelskich prowadzi bezpłatne porady prawne dla mieszkańców gminy.

Generalnie władze gminy bardzo pozytywnie oceniają działalność organizacji pozarządowych, uważając, że przynosi ona korzyści dla gminy i jej mieszkańców, dlatego współpraca z nimi ma rzeczywiście głęboki sens. Taka opinia znajduje potwierdzenie w wynikach badań skierowanych do organizacji pozarządowych. Wszystkie spośród 10 przebadanych podmiotów zadeklarowały, że współpracują z samorządem gminy Poddębice. Najczęściej ta współpraca polega ich zdaniem na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności (9 z 10 organizacji stwierdziło, że ma ono charakter systematyczny, a ostatnia, że dochodzi do niego sporadycznie) oraz konsultowaniu decyzji, które mogą mieć wpływ na działalność istniejących na terenie gminy organizacji pozarządowych (8 wskazań na konsultowanie systematyczne i kolejne 2 na sporadyczne). Wszystkie badane organizacje stwierdziły, że gmina tworzy wspólne zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym, przy czym 6 uważa, że dochodzi do tego systematycznie, a 4, że sporadycznie. Aż 8 z 10 badanych organizacji bierze udział w procesach świadczenia usług, które stanowią przejaw realizacji postawionych przed gminą zadań publicznych. To bardzo dobre wyniki, przy czym trzeba oczywiście pamiętać, że liczba zbadanych organizacji pozarządowych nie pozwala na mówienie o reprezentatywności próby i możliwości odnoszenia uzyskanych wyników do całej populacji.

W opinii władz Poddębic, należące do nich podmioty komunalne nie konkurują z organizacjami pozarządowymi na rynku usług publicznych. Podobnego zdania są przebadane organizacje pozarządowe. Według nich najczęściej mamy do czynienia ze współpracą, choć nie brakuje również obszarów, w których nie występują jakiekolwiek relacje pomiędzy podmiotami należącymi do obu sektorów (tab. 93).

Na zakończenie badania przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali poproszeni o krótką ocenę procedur wyłaniania przez gminę wykonawców, dostawców dóbr i usług publicznych spośród starających się o to organizacji pozarządowych. Chodziło o to, czy zdaniem badanych proces ten jest przejrzysty i nie budzi wątpliwości co do bezstronności wyboru. Spośród 10 gmin tylko 2 uchyliły się od odpowiedzi, wykorzystując opcję – nie wiem, 6 oceniło poczynania samo-

Tabela 93. Rodzaje relacji zachodzących zdaniem władz gminy pomiędzy podmiotami komunalnymi i organizacjami pozarządowymi

Obszar funkcjonowania / Rodzaj relacji	Ostra konkurencja	Konkurencja oparta na zasadach *fair play*	Konkurencja i współpraca w przypadku zbieżności celów	Współpraca	Brak jakichkolwiek relacji	Trudno powiedzieć
Pomoc społeczna				+		
Działalność charytatywna				+		
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej				+	+	
Działalność na rzecz mniejszości narodowych				+	+	
Ochrona i promocja zdrowia				+		
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych				+		
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa				+	+	
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn				+	+	
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości				+	+	
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych				+	+	
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie				+		
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży				+		
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji				+		
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu				+		
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego		+	+	+		
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym			+	+		
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji				+	+	
Ratownictwo i ochrona ludności				+	+	
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami						
Promocja i organizacja wolontariatu				+	+	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

rządowców w tym zakresie pozytywnie, a 2 – negatywnie. Również w przypadku prośby o ocenę otwartości władz gminy na współpracę z organizacjami pozarządowymi zdecydowana większość (przedstawiciele 8 organizacji) nie uciekała od odpowiedzi na tak postawione pytanie, dodatkowo wszystkie z nich dobrze oceniły otwartość władz gminy. Wydaje się więc, że współpraca władz Poddębic przebiega dobrze. Zdaniem pani sekretarz, przebiega ona na tyle dobrze, że organizacje pozarządowe nie są zainteresowane choćby „częściowym przejmowaniem władzy". Chętnie korzystają z opieki gminy, będąc przede wszystkim interesariuszem. Pytana o to, czy w takim razie według niej współpracę determinują środki finansowe, odpowiedziała, że na pewno są one w dużym stopniu tym, co przyciąga organizacje pozarządowe do samorządu. Zaznaczyła jednak, że nie jest to jedyna przesłanka współpracy.

W tym miejscu warto jeszcze nadmienić, że w dniu 10 lipca 2014 r. burmistrz Poddębic wydał Zarządzenie Nr 582 w sprawie powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego Gminy Poddębice. To powinno wpłynąć pozytywnie na zwiększenie zakresu współpracy i poprawę relacji międzysektorowych.

W dalszej części publikacji szerszej analizie zostanie poddana działalność jednej z najprężniej funkcjonujących organizacji z terenu gminy – Lokalnej Grupy Działania „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier".

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

Zgodnie z § 27 przywoływanego już wcześniej Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Poddębicach za współpracę z przedsiębiorcami odpowiedzialny jest przede wszystkim Referat Promocji Gminy i Spraw Społecznych, do którego zadań należy m.in. prowadzenie stałej informacji o stosowanych przez gminę ulgach i preferencjach dla inwestorów, informowanie przedsiębiorców o dostępnych funduszach pomocowych, wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz prowadzenie postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia. Miasto nie posiada strategii, ani innego dokumentu o takim charakterze, który byłby poświęcony specjalnie przedsiębiorcom i rozwojowi przedsiębiorczości. Można jednak znaleźć zapisy dotyczące tego obszaru działalności samorządu w Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice na lata 2008−2015, który stanowi załącznik do Uchwały Nr XXIII/137/08 Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 11 czerwca 2008 r. W ramach celu strategicznego II − Poprawa warunków życia mieszkańców gminy Poddębice oraz wspieranie przedsiębiorczości zaplanowana została realizacja następujących celów bezpośrednich:

1. Uzbrajanie w infrastrukturę techniczną terenów przeznaczonych pod przemysł i usługi produkcyjne;
2. Przebudowa i modernizacja układu komunikacyjnego;
3. Wykorzystanie wód geotermalnych.

Współpraca z podmiotami należącymi do sektora prywatnego może odbywać się na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim podmioty prywatne mogą być bezpośrednimi realizatorami usług publicznych, za które ustawowo odpowiedzialność ponoszą samorządy gminne.

Zdaniem władz Poddębic podmioty prywatne świadczące usługi i biorące udział w przetargach na realizację inwestycji czy dostarczenie dóbr na potrzeby gminy to niestety w zdecydowanej większości podmioty spoza gminy. Lokalne podmioty gospodarcze są ewentualnie podwykonawcą. Dostępne na stronach internetowych Urzędu informacje o rozstrzygniętych przetargach potwierdzają taki stan rzeczy. W przypadkach, kiedy lokalni przedsiębiorcy stają się podwykonawcami, władze starają się zabezpieczyć ich interesy. Podwykonawcy zewnętrzni mogą pojawić się tylko za zgodą władz gminy, a przed całkowitym rozliczeniem realizacji inwestycji wykonawca musi udowodnić, że nie zalega z opłatami dla podwykonawców. Wydaje się, że w tak trudnych dla przedsiębiorców czasach to dobre rozwiązanie. Może trochę niepokoić od strony doboru badanych jednostek stosunkowo wysoki udział przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w procedurach dopuszczających do świadczenia usług publicznych bezpośrednio na rzecz mieszkańców oraz tych, którzy uczestniczyli w procedurach wyłonienia dostawcy usług komercyjnych lub towarów na rzecz gminy (łącznie 9 z 19). Trzeba jednak dodać, że jedynie 4 z nich podpisały ostatecznie umowę z gminą.

Do podstawowych barier utrudniających wejście przedsiębiorców prywatnych na rynek usług publicznych realizowanych przez gminę należą zdaniem ich samych skomplikowane procedury przetargowe, a w następnej kolejności niska dostępność informacji na temat przetargów (uważa tak odpowiednio ponad 2/5 i prawie 1/3 badanych przedsiębiorców)[38]. Z istotniejszych barier warto jeszcze wspomnieć o braku zainteresowania współpracą ze strony władz gminy (1/4 badanych przedsiębiorców). Badani przedsiębiorcy niechętnie wypowiadali się na temat przejrzystości i uczciwości w wyłanianiu przez gminę podmiotów mających świadczyć usługi czy dostarczać dobra. Wynika to po części z braku wiedzy na ten temat, spowodowanego nieprzystępowaniem do procedur. Spośród tych, którzy zdecydowali się jednak wypowiedzieć, odpowiedzi rozłożyły się niemal po połowie (4 uznało, że można mówić o przejrzystości i uczciwości, a 5, że jednak nie).

Zdaniem władz gminy nie dochodzi do podejmowania współpracy pomiędzy działającymi w tej samej branży podmiotami prywatnymi i komunalnymi, ponieważ brak pomiędzy nimi jakichkolwiek relacji. Z kolei badani przedsiębiorcy są w tej sprawie podzieleni. Połowa uważa, że rzeczywiście trudno mówić o jakichkolwiek relacjach, ale niewiele mniej wskazuje jednak na ostrą konkurencję.

[38] Niska dostępność informacji budzi pewne wątpliwości w sytuacji, kiedy na stronie www.gmina.poddebice.pl zakładka „Ogłoszenia", w której umieszczane są m.in. informacje o zamówieniach na usługi w ramach realizacji przez gminę zadań publicznych jest aktualizowana na bieżąco, a dodatkowo umożliwia wejście na ogłoszenia archiwalne.

Zarówno z punktu widzenia rozwoju danej jednostki terytorialnej, jak i funkcjonujących na jej terenie podmiotów gospodarczych współpraca może przynosić wymierne korzyści również wtedy, gdy nie jest związana bezpośrednio z obszarem realizacji zadań publicznych. Władze Poddębic początkowo nisko oceniły współpracę z przedsiębiorcami, która miałaby wykraczać poza obszar realizacji zadań publicznych. Jednak w wywiadzie pogłębionym z panią sekretarz ta ocena uległa poprawie. Jej zdaniem władze starają się współpracować z lokalnymi przedsiębiorcami w różnych formach i obszarach. Jedną z form jest pomoc przedsiębiorcom ze strony pracowników urzędu i wspomnianej już LGD w rozpoczynaniu działalności. Urzędnicy starają się w miarę swoich możliwości pomagać w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie rozpoczęcia lub rozwój działalności gospodarczej ze środków publicznych. W tym obszarze władze starają się również wykorzystać potencjał innych organizacji pozarządowych, które specjalizują się w pomocy w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Poza tym w siedzibie urzędu organizowane są tzw. giełdy pracy, w ramach których poszukiwani są pracownicy dla tworzących się, ale też już istniejących przedsiębiorstw. Dodatkowo władze starają się przy okazji wyjazdów i kontaktów służbowych informować o ofercie własnych przedsiębiorców i ich promować. W zamian za to, zdaniem pani sekretarz, lokalni przedsiębiorcy m.in. sponsorują lokalne imprezy okolicznościowe. Szkoda niestety, że ani na stronie www.gmina.poddebice.pl, ani na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Poddębicach nie została wyodrębniona zakładka skierowana *stricte* do przedsiębiorców, na której mogliby oni znaleźć wszystkie ważne informacje dotyczące: prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Poddębic, oferowanych przez gminę ulg i preferencji dla inwestorów, czy instrukcji dotyczących spraw załatwianych w urzędzie. Możliwość załatwienia przynajmniej niektórych z nich bez konieczności opuszczania siedziby przedsiębiorstwa byłaby oczywiście jeszcze milej widziana i bardziej doceniona.

Badani przedsiębiorcy utrzymują z kolei, że współpraca z gminą jest znacznie szersza i w większości obszarów czy form współpracy lepiej oceniana (tab. 94). Najlepiej oceniają współorganizowanie seminariów i konferencji tematycznych oraz udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych. W tym ostatnim przypadku pojawiła się nawet ocena 5. W sposób najbardziej zróżnicowany przedsiębiorcy oceniają wspólny lobbing. Każdy z 5 współpracujących z gminą w tej formie wystawił inną ocenę.

W przypadku przedsiębiorców z Poddębic, głównym motywem podjęcia przez nich współpracy z gminą była chęć zabiegania o korzystne dla siebie rozstrzygnięcia w sprawach, które miała możliwość podjąć gmina. Wskazując na istotne bariery podejmowania współpracy z gminą, badani przedsiębiorcy zwracali przede wszystkim uwagę na brak zaangażowania i gotowości do współpracy ze strony samych przedsiębiorców oraz brak umiejętności stania się liderem działań realizowanych w ramach takiej współpracy przez władze

Tabela 94. Formy i oceny współpracy samorządowców z przedsiębiorcami wykraczającej poza obszar bezpośredniej realizacji zadań publicznych*

Forma współpracy	Liczba podmiotów współpracujących	Dominująca ocena
Wspólne projekty i przedsięwzięcia podejmowane na rzecz rozwoju gminy	7	2 i 4
Cykliczne konsultacje	6	2 i 4
Organizacja seminariów i konferencji tematycznych	5	3 i 4
Tworzenie zespołów problemowych	6	2 i 3
Udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych	6	3 i 4
Wspólny lobbing	5	od 1 do 5
Wspólne korzystanie z usług konsultantów, doradców i ekspertów	6	2 i 3

* Na podstawie odpowiedzi uzyskanych od 19 przedsiębiorców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

gminy bądź ich przedstawiciela. Na brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców wskazywali również włodarze Poddębic. Dodatkowo zwrócili uwagę na brak środków finansowych, które mogłyby zostać przeznaczone na tę współpracę.

Na osobną uwagę zasługuje kwestia niewykorzystywania w gminie Poddębice formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Niestety, zdaniem pani sekretarz nie zanosi się na wykorzystanie tej formuły, przynajmniej w najbliższym czasie. Głównym powodem jest brak zainteresowania tym rozwiązaniem ze strony przedsiębiorców, a i obowiązujące przepisy w tym zakresie nadal temu nie sprzyjają. Poza tym większość realizowanych przez gminę inwestycji jest współfinansowana ze środków unijnych, a to w przekonaniu pani sekretarz uniemożliwia wykorzystywanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na koniec badania przedsiębiorcy zostali poproszeni o ocenę postawy władz Poddębic w stosunku do przedsiębiorców. Prawie połowa (9 z 19) wypowiadających się na ten temat stwierdziła, że jest to postawa zamknięta, ograniczająca się wyłącznie do tego rodzaju kontaktów, które wymuszają obowiązujące przepisy prawne. Z kolei 5 osób określiło postawę władz jako otwartą, ale oczekującą na propozycje współpracy ze strony przedsiębiorców. Wydaje się, że ogólnie nie jest to wynik zły czy odbiegający od średniej dla wszystkich 16 opisywanych już wcześniej w niniejszej publikacji gmin.

Zdaniem władz Poddębic, rządzenie w gminie powinno być oparte na sieciach współpracy z przedstawicielami innych sektorów, bo to pozwoliłoby lepiej dostosować świadczone usługi do potrzeb mieszkańców, przedsiębiorców czy działających na terenie gminy organizacji pozarządowych, ale na razie nic nie wskazuje na jej powstanie w najbliższym czasie.

• Podsumowanie

Zaprezentowana w niniejszym podrozdziale analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy gminy Poddębice z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 95).

Wydaje się, że pomimo znalezienia się Poddębic w grupie gmin o niższym poziomie otwartości na współpracę międzysektorową, to dzięki informacjom uzyskanym w trakcie drugiego etapu badań można stwierdzić, że gmina w kilku obszarach wypada jednak lepiej niż to zakładano – dotyczy to chociażby współpracy z organizacjami pozarządowymi czy z prywatnymi przedsiębiorcami. Niemniej nie brakuje obszarów, w których może spróbować choć trochę poprawić swoje działania, przede wszystkim w zakresie zwiększania poziomu partycypacji mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez władze gminy, a w szczególności mobilizowania do korzystania przez nich z formuły konsultacji społecznych.

Tabela 95. Syntetyczny obraz współpracy Gminy Poddębice z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Współpraca Gminy Poddębice	Czynniki sprzyjające	Czynniki niesprzyjające
1	2	3
Z administracją rządową	• Warunek uzyskania środków pokrywających koszty realizacji założeń współpracy (w przypadku współpracy obligatoryjnej)	• Długotrwałość procedur spowalniających realizację postanowień o współpracy i odległe pojawienie się korzyści wynikających z tej współpracy • Brak korzyści (głównie finansowych), które „skłoniłyby” gminę do podejmowania współpracy wykraczającej poza tę, którą „wymuszają” obowiązujące przepisy
Z innymi j.s.t.	• Istnienie LGD sprzyja eskalacji współpracy z innymi j.s.t. (ale też z pozostałymi podmiotami wchodzącymi w skład Stowarzyszenia) • Możliwość realizacji projektów, których gmina nie byłaby w stanie samodzielnie zrealizować	• Wzajemne animozje pomiędzy władzami i mieszkańcami zwaśnionych gmin (Uniejów i Poddębice) – konflikty mające swe korzenie w przeszłości • Obawa, że inna j.s.t. bardziej skorzysta na współpracy przy poniesieniu takich samych, albo nawet mniejszych kosztów

1	2	3
Z mieszkańcami	• Świadomość mieszkańców z korzyści, które mogłyby wynikać z większego zaangażowania się w procesy współdecydowania o tym, co się dzieje w gminie (być może w przyszłości przełoży się to na faktyczne zwiększenie aktywności mieszkańców w tych procesach)	• Brak środków na współpracę z mieszkańcami • Obopólny brak zainteresowania podejmowaniem współpracy
Z organizacjami pozarządowymi	• Wysoka ocena działalności organizacji pozarządowych przez władze gminy i świadomość wynikających z tego korzyści dla gminy i jej mieszkańców • Otwartość gminy na współpracę z organizacjami pozarządowymi • Możliwość pozyskania przez organizacje pozarządowe środków niezbędnych na prowadzenie działalności	• Niewystarczająca ilość środków finansowych na współpracę będących w dyspozycji władzy
Z przedsiębiorcami	• „Lepszy dostęp" do władzy lokalnej, możliwość skuteczniejszego wyartykułowania swoich potrzeb	• Skomplikowane procedury dotyczące podejmowania współpracy w ramach realizacji zadań publicznych przez gminę
Wnioski o charakterze uniwersalnym		
Bez podziału na podmioty współpracy	• Edukowanie oraz informowanie o możliwościach podejmowania współpracy i wynikających z tego korzyściach • Możliwość szybkiego uzyskania łatwo mierzalnych korzyści i zaspokojenia aktualnych potrzeb	• Brak zainteresowania angażowaniem się we współpracę, której efekty: – będą korzyścią tylko dla jednej ze stron współpracy, – będą odczuwalne w bliżej nieokreślonej przyszłości, – nie będą miały charakteru materialnego (łatwo mierzalnego) • Brak środków na współpracę • Skomplikowane procedury regulujące zasady współpracy • Brak wiedzy o możliwościach i regułach podejmowania współpracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

4.6. Gmina Radomsko

Gmina Radomsko jest gminą miejską, która znalazła się w grupie gmin o niższym poziomie zaangażowania we współpracę międzysektorową, a więc tych, których wskaźnik poziomu współpracy nie przekroczył 50 punktów. Funkcję prezydenta pełni w niej już od 2006 r. rodowita radomszczanka, pani Anna Maria Milczanowska. W latach 2002−2006 była ona radną miejską, a wcześniej nauczycielką oraz animatorem kultury.

• Współpraca i konkurencja z administracją rządową

Radomsko ogranicza współpracę z administracją rządową przede wszystkim do działań, które są wymuszane obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Główną formą współpracy jest zlecanie do realizacji przez Radomsko zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych. Uzyskane z tego tytułu dotacje celowe stanowiły w latach 2010−2012 około 11% wszystkich dochodów budżetowych miasta[39].

Sekretarz miasta, który wziął udział w przeprowadzonym na potrzeby opisywanych badań wywiadzie pogłębionym, zwrócił jednak uwagę na problem przerzucania na gminy coraz większej liczby zadań do realizacji, bez jednoczesnego przekazywania w ślad za tym wystarczających środków finansowych.

Tabela 96. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w mieście Radomsko w latach 2010−2012 (w zł)

Dział	2010	2011	2012
Rolnictwo i łowiectwo	18 704,21	22 635,97	23 628,54
Administracja publiczna	312 761,04	352 447,24	283 686,00
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	231 244,03	83 102,06	8 550,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4 000,00	4 000,00	2 500,00
Ochrona zdrowia	1 320,00	825,00	810,00
Pomoc społeczna	13 367 353,21	13 330 823,10	13 722 078,64
Ogółem	13 935 382,49	13 793 833,37	14 041 253,18

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Radomska za lata 2010−2012.

[39] Dochody Miasta wyniosły: 122 311 593,13 zł w 2010 r., 134 174 104,99 zł w 2011 r. i 130 068 409,00 zł w 2012 r. i były z wyjątkiem 2012 r. wyższe od planowanych. Wydatki wyniosły: 117 527 266,44 zł w 2010 r., 129 878 060,17 zł w 2011 r. i 137 389 165,52 zł w 2012 r. i były z kolei w każdym z analizowanych lat niższe od planowanych. Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Radomska w 2010 r., 2011 r. i 2012 r.

Środki finansowe są przekazywane przez budżet państwa również na realizację bieżących zadań własnych oraz dofinansowanie realizowanych przez Radomsko własnych inwestycji. W pierwszym przypadku, w ciągu analizowanych trzech lat, łączna wartość dotacji przekroczyła kwotę 15 mln zł. Przy czym, oprócz dotacji na zasiłki stałe i okresowe, dominowały dotacje na pomoc społeczną i wsparcie dla uczniów.

Tabela 97. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych Miasta Radomska w latach 2010−2012 (w zł)

Dotacje	2010	2011	2012
Zasiłki stałe i okresowe	2 585 195,28	2 079 077,79	2 632 560,17
Dofinansowanie działalności MOPS	830 996,00	891 527,00	915 343,00
Realizacja programu wspierania rodziny i pieczy zastępczej	–	–	102 109,63
Posiłek dla potrzebujących i dożywianie uczniów w szkołach	943 869,98	963 071,64	752 565,59
Dofinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne	131 137,30	103 054,37	131 841,00
Pomoc materialna dla uczniów − stypendia i zasiłki szkolne	657 512,00	660 376,00	576 230,00
Realizacja programu „Wyprawka szkolna" – zakup podręczników	25 099,87	31 579,97	94 953,73
Realizacja programu „Radosna szkoła"	47 972,50	–	–
Pokrycie kosztów pracy komisji egzaminacyjnej	1 472,00	660,00	2 112,00
Sfinansowanie akcji przeciwpowodziowej	12 800,00	–	–
Ogółem	5 236 054,93	4 729 346,77	5 207 715,12

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Radomska w latach 2010−2012.

Przejawem dodatkowej aktywności Radomska w pozyskiwaniu środków finansowych na działalność bieżącą były porozumienia zawarte z organami administracji rządowej, dzięki którym uzyskano proporcjonalnie niewielkie środki w łącznej kwocie 61 358,35 zł.

Tabela 98. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez Miasto Radomsko na podstawie porozumień z organami administracji rządowej w latach 2011−2012 (w zł)

Cel dotacji	2011	2012
Opieka nad miejscami pamięci narodowej	5 000,00	9 000,00
Budowa lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną	16 000,00	–
Dotacja w ramach projektu „ŚDS partnerem aktywnej integracji w mieście Radomsko"	–	31 358,35
Ogółem	21 000,00	40 358,35

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Radomska w latach 2010−2012.

Z kolei w ramach dofinansowania przez budżet centralny własnych inwestycji Radomska udało się pozyskać w ciągu trzech lat wsparcie w wysokości 827 017,45 zł. Były to jednak środki przeznaczone na realizację jednego projektu „Środowiskowy Dom Samopomocy partnerem aktywnej integracji w mieście Radomsko".

Tabela 99. Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie własnych inwestycji Miasta Radomska w latach 2010–2012

Rok 2010	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
III etap prac adaptacyjnych Środowiskowego Domu Samopomocy w Radomsku	262 919,98
Zakup sprzętu komputerowego	3 422,10
Ogółem	266 342,08
Rok 2011	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
III etap prac adaptacyjnych Środowiskowego Domu Samopomocy w Radomsku	463 756,02
Zakup oprogramowania do ewidencji ludności	4 920,00
Ogółem	468 676,02
Rok 2012	
Rodzaj dotacji	Kwota (w zł)
V etap prac adaptacyjnych Środowiskowego Domu Samopomocy w Radomsku	91 999,35
Ogółem	91 999,35

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Radomska w latach 2010–2012.

W 2010 r. miasto otrzymało jeszcze dotację w wysokości 10 658,58 zł z funduszu celowego (PFRON) na realizację projektu „Likwidacja barier architektonicznych w PSP nr 3 w Radomsku".

Wydaje się, że uzasadnione będzie sformułowanie w tym miejscu wniosku, że tym, co determinuje współpracę z administracją rządową (oczywiście oprócz wymogów prawnych), jest możliwość uzyskania wsparcia finansowego na działalność gminy.

Ograniczony zakres współpracy nie wpływa jednak niekorzystnie na jej ocenę. W kwestionariuszu ankiety skierowanej do organu wykonawczego badanej gminy, w pytaniu dotyczącym zadowolenia ze współpracy z administracją rządową uzyskano odpowiedź – raczej tak. Być może wpływ na taką ocenę ma przekonanie, że administracja rządowa nie jest dla gminy konkurentem, lecz najczęściej podmiotem współpracy. Oczywiście, nie ze wszystkimi podmiotami administracji rządowej relacje są jednakowo dobre. Pytany w trakcie przeprowadzania wywiadu pogłębionego sekretarz Radomska stwierdził, że gmina utrzymuje bardzo dobre stosunki z Biurem Informacji Skarbowej w Piotrkowie Trybunalskim, czy Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych i jest to współpraca wykraczająca poza narzucone ramy prawne. W tym drugim przypadku na taką ocenę wpływa chyba mocno zlokalizowanie na terenie Radomska podstrefy Łódzkiej Specjal-

nej Strefy Ekonomicznej. Z kolei współpraca z łódzkim wojewodą ogranicza się już przede wszystkim do współpracy uregulowanej i narzuconej obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

• Współpraca i konkurencja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Kolejnym obszarem objętym badaniem była współpraca i konkurencja gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno z poziomu lokalnego, jak i regionalnego. Przedmiotem współpracy z innymi gminami jest zarówno wymiana informacji, wzajemne wsparcie finansowe, jak i przekazywanie zasobów rzeczowych. Zdaniem Sekretarza miasta Radomsko współpraca z innymi gminami wypada najczęściej dobrze. Pomiędzy gminami dochodzi przede wszystkim do relacji partnerskich, choć zdarzają się również sytuacje konfliktowe. Takimi punktami zapalnymi są sprawy związane z pieniędzmi, takie jak np.: niechęć w partycypacji sąsiadujących gmin w kosztach funkcjonowania autobusów miejskich, których trasy przebiegają po części przez te gminy, czy kwestie związane z korzystaniem z przedszkoli miejskich przez dzieci osób dojeżdżających do pracy do Radomska, ale zamieszkałych i płacących podatki w innych gminach.

W przypadku współpracy z powiatem, oprócz opcji wspomnianych już w kontekście współpracy międzygminnej, Radomsko uczestniczy w pracach nad stworzeniem dokumentów strategicznych i późniejszej realizacji ich założeń oraz koordynacji działań. Co ciekawe, pomimo stosunkowo szerokiego zakresu współpracy, sekretarz stwierdził, że powiat, jako jednostka samorządu terytorialnego, jest rozwiązaniem niepotrzebnym. Przy odpowiednim dopływie środków finansowych wszystkie zadania powiatów mogłyby przejąć gminy. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest prowadzenie szpitali, które według niego powinny podlegać bezpośrednio pod struktury centralne, a ich właścicielem powinien być Skarb Państwa. W ramach współpracy z powiatem radomszczańskim i gminą Radomsko miał być np. realizowany wspólny projekt „Od potencjału do wzrostu – rozwój radomszczańskiego obszaru funkcjonalnego w dolinie rzeki Warty" (brak środków finansowych). Głównym jego celem było określenie kierunku i sposobów rozwoju doliny rzeki Warty na terenie miasta oraz stworzenie możliwości rozwiązania problemów i wdrożenie działań służących turystyce i rekreacji, infrastrukturze, ochronie środowiska, wykorzystaniu energii odnawialnej.

Równie szeroki, co w przypadku powiatu, jest zakres przedmiotowy współpracy z samorządem województwa łódzkiego. Zamiast przekazywania zasobów rzeczowych i koordynacji działań, dochodzi jednak do realizacji, kontroli i nadzoru ze strony województwa wspólnych projektów i innych mniejszych przedsięwzięć. Trzeba przy tym podkreślić, że wskazana w ankiecie współpraca finansowa jest związana głównie ze składaniem wniosków i realizacją projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego.

Tabela 100. Współpraca gminy Radomsko z innymi jednostkami samorządu

Przedmiot współpracy	Rodzaj jednostki			
	gmina	powiat	województwo	zagraniczna j.s.t.
Wymiana informacji	+	+	+	+
Wsparcie finansowe	+	+	+	
Przepływ kadr				
Przekazywanie zasobów rzeczowych	+	+		
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych		+	+	
Koordynacja działań		+		
Realizacja wspólnych przedsięwzięć, projektów			+	+
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji			+	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Omawiana współpraca dotyczy różnych obszarów, a w ich ramach także różnych form współdziałania. W przypadku transportu publicznego Radomsko realizuje swoje zadania wykorzystując do tego spółkę prawa handlowego, w której miasto posiada swoje udziały. Jest to w badanej gminie najbardziej popularna forma współpracy, wykorzystywana również w przypadku infrastruktury technicznej, ochrony środowiska i mieszkalnictwa. Do porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego dochodzi w obszarze realizacji zadań związanych ze wspomnianą już infrastrukturą techniczną oraz porządkiem i bezpieczeństwem publicznym. Formą wykorzystywaną przez Radomsko w sytuacjach związanych z pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych czy realizacją zadań publicznych oraz projektów są porozumienia.

Wymiar finansowy współpracy wskazuje, że Radomsko w zdecydowanie większym zakresie jest odbiorcą środków niż ich dostarczycielem. Oczywiście wynika to z faktu, że miasto bierze na siebie odpowiedzialność za realizację finansowanych w ramach porozumień zadań. Chodzi przede wszystkim o zimowe utrzymanie dróg należących do powiatu radomszczańskiego oraz edukację w radomszczańskich przedszkolach dzieci z innych gmin powiatu. Od 2012 r. sąsiadujące z miastem gminy przekazują środki na realizację zadania związanego z zapewnieniem transportu lokalnego. W przypadku wydatków, stałą pozycją są wpłaty na fundusz celowy związany z działalnością Komendy Powiatowej Policji w Radomsku, a w następnej kolejności wsparcie dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Radomsku.

Kontynuując temat współpracy należy podkreślić, że Radomsko nie ogranicza się we współpracy jedynie do polskich jednostek samorządu terytorialnego. W ramach współpracy zagranicznej dochodzi do wymiany informacji interesu-

Tabela 101. Dotacje celowe i pomoc finansowa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w Radomsku w latach 2010–2012 (w zł)

Dochody	
2010	
Dotacje celowe na pokrycie kosztów pobytu dziecka spoza miasta w przedszkolu specjalnym (porozumienie z gminami: Radomsko, Lgota Wielka, Kleszczów, Żytno, Gidle, Ładzice, Kobiele Wielkie, Kamieńsk)	69 733,73
Dotacje celowe na pokrycie kosztów pobytu dziecka spoza miasta w PP Nr 3 i Przedszkolu „Skrzat" (porozumienie z gminami: Radomsko, Lgota Wielka, Kleszczów, Masłowice, Gidle, Wielgomłyny, Kobiele Wielkie, Kodrąb, Kłomnice)	54 978,00
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na realizację zadań powiatowych przez Miejską Bibliotekę Publiczną	35 000,00
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na zimowe utrzymanie dróg powiatowych	128 644,43
Ogółem w 2010 r.	288 356,16
2011	
Dotacje celowe na pokrycie kosztów pobytu dziecka spoza miasta w przedszkolach (porozumienie z gminami: Radomsko, Lgota Wielka, Kleszczów, Żytno, Gidle, Ładzice, Kobiele Wielkie, Masłowice, Wielgomłyny, Kodrąb, Kłomnice, Kruszyna, Gomunice, Dobryszyce)	145 695,32
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na realizację zadań powiatowych przez Miejską Bibliotekę Publiczną	35 000,00
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na zimowe utrzymanie dróg powiatowych	123 005,95
Ogółem w 2011 r.	303 701,27
2012	
Dotacje celowe na pokrycie kosztów pobytu dziecka spoza miasta w przedszkolach (porozumienie z gminami: Radomsko, Lgota Wielka, Gidle, Ładzice, Kobiele Wielkie, Wielgomłyny, Kodrąb, Kłomnice, Gomunice, Dobryszyce)	138 949,40
Dotacje na realizację porozumienia międzygminnego w sprawie transportu lokalnego (porozumienie z gminami: Radomsko, Lgota Wielka, Ładzice, Gomunice, Dobryszyce, Kamieńsk, Nowa Brzeźnica)	337 571,72
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na realizację zadań powiatowych przez Miejską Bibliotekę Publiczną	35 000,00
Dochody otrzymane z Powiatu Radomszczańskiego na zimowe utrzymanie dróg powiatowych	100 715,40
Ogółem w 2012 r.	612 236,52
Ogółem dochody w latach 2010-2012	1 204 293,95
Wydatki	
2010	
Wpłaty na fundusz celowy Komendy Powiatowej Policji z przeznaczeniem na zakup paliwa, papieru do drukarek i kserokopiarek oraz pełnienie dodatkowych służb na terenie miasta.	15 994,70
Pomoc finansowa dla Starostwa Powiatowego z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu ciągnika i motopompy przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej.	10 000,00

Tabela 101. (cd.)

Dotacja celowa dla Gminy Radomsko jako refundacja ponoszonych przez nią wydatków z tytułu uczęszczania dzieci z Miasta Radomska do niepublicznego przedszkola „Bajkowa Kraina" w Strzałkowie	31 466,16
Dotacja celowa dla Miasta Częstochowa jako refundacja wydatków ponoszonych z tytułu uczęszczania dzieci z Radomska do OHP w Częstochowie	3 181,83
Dotacja celowa dla Gminy Strumień na usuwanie skutków powodzi	30 000,00
Dotacja celowa dla Gminy Bogatynia na usuwanie skutków powodzi	15 000,00
Dotacja celowa dla Gminy Leśna na usuwanie skutków powodzi	15 000,00
Ogółem w 2010 r.	120 642,69
2011	
Wpłaty na fundusz celowy Komendy Powiatowej Policji z przeznaczeniem na zakup paliwa, papieru do drukarek i kserokopiarek oraz pełnienie dodatkowych służb na terenie miasta.	12 275,50
Dotacja dla Komendy Powiatowej Policji przeznaczona na dofinansowanie zakupu samochodu	20 000,00
Dotacja celowa dla Miasta Częstochowa jako refundacja wydatków ponoszonych z tytułu uczęszczania dzieci z Radomska do OHP w Częstochowie	2 300,04
Ogółem w 2011 r.	34 575,54
2012	
Dotacja dla Starostwa Powiatowego w Radomsku na wspólne przebudowanie chodnika w pasie drogowym ul. Piłsudskiego w Radomsku	37 702,76
Dotacja dla Gminy Bisztynek na remont budynków komunalnych zniszczonych w wyniku klęski żywiołowej	10 000,00
Dotacja dla Gminy Olszyna na remont budynków użyteczności publicznej uszkodzonych w wyniku powodzi	10 000,00
Wpłaty na fundusz celowy Komendy Powiatowej Policji z przeznaczeniem na ponadnormatywny czas służby na terenie miasta	10 000,00
Dotacja dla Komendy Powiatowej Policji przeznaczona na dofinansowanie zakupu samochodu	24 173,26
Dotacja dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej na dofinansowanie zakupu sprzętu przeciwpożarowego	10 000,00
Ogółem w 2012 r.	101 876,02
Ogółem wydatki w latach 2010−2012	257 094,25

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Radomsko w latach 2010−2012.

jących samą gminę, jak i jej mieszkańców, przedsiębiorców czy osoby prowadzące organizacje pozarządowe. Oprócz tego gmina decyduje się na realizację wspólnych projektów. Radomsko ma podpisane cztery międzynarodowe umowy partnerskie:

1. Umowę o współpracy partnerskiej miast Radomsko i Kiryat Bialik (Izrael), która została podpisana 31 stycznia 2013 r.;

2. List intencyjny o współpracy partnerskiej miast Lincoln (Anglia) i Radomsko, który został podpisany w czerwcu 2006 r.;

3. Umowę o współpracy partnerskiej miast Voznesensk (Ukraina) i Radomsko, która została podpisana 24 sierpnia 2004 r.;

4. Umowę o współpracy partnerskiej miast: Radomsko i Makó (Węgry), która została podpisana w 2003 r.

Efektem współpracy z miastem Voznesensk była np. realizacja projektu „Przygotowanie ukraińskich samorządów do wdrożenia reform decentralizacyjnych i stowarzyszenia z UE", realizowanego wspólnie ze Związkiem Miast Polskich i Polsko-Amerykańska Fundacją Wolności, jako jeden z efektów współpracy w ramach porozumienia. Kolejnym natomiast był projekt „Key to identity", który został zrealizowany w partnerstwie między czterema miastami: Radomsko, Makó (Węgry), Olaine (Łotwa) oraz Voznesensk (Ukraina), a współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli (Działanie 1. Aktywni Obywatele dla Europy). Głównym celem tego projektu zrealizowanego w 2012 r. było budowanie wspólnej tożsamości europejskiej na poziomie lokalnym oraz zachęcanie do aktywnego uczestnictwa, a także znalezienie wspólnych mianowników do podejmowania działań.

Radomsko jest również członkiem Związku Miast Polskich. W ramach działalności członkowskiej został z kolei m.in. zrealizowany projekt „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego".

Zdaniem sekretarza miasta do współpracy z innymi j.s.t. dochodzi tak naprawdę dopiero wtedy, gdy zachodzi taka obopólna potrzeba. Współpraca dla samej współpracy, która może od czasu do czasu, bądź w bliżej nieustalonej przyszłości, przynieść jakieś obopólne korzyści, to ewentualnie „pieśń przyszłości". Taki sposób rozumowania jest częściowo przynajmniej uzasadniony i usprawiedliwiony w sytuacji, w której badane gminy w perspektywie ogólnopolskiej wskazują na ograniczenia finansowe jako główne źródło niedostatecznej współpracy międzysamorządowej.

Przedmiotem badania było również zjawisko konkurowania z innymi jednostkami samorządowymi. Trzeba przy tym zaznaczyć, że poza staraniami o firmowanie organizacji imprez sportowych, kulturalnych czy wystawienniczych trudno mówić o innej formie konkurencji z jednostkami samorządowymi szczebla powiatowego, czy tym bardziej wojewódzkiego. Do konkurencji z innymi gminami dochodzi głównie w przypadku walki o inwestorów zewnętrznych oraz mieszkańców Radomska, którzy osiedlają się poza miastem, na terenach należących już do innych gmin. Konsekwencją tego są wspomniane już sytuacje wywołujące niezadowolenie władz i mieszkańców Radomska, którzy dofinansowują częściowo usługi publiczne (transport, żłobki i przedszkola), świadczone na rzecz osób, które swoje podatki płacą w innych gminach i tam też trafiają przewidziane przepisami prawa udziały w ich podatkach dochodowych. Do pozostałych zagadnień, w ramach których Radomsko konkuruje z innymi gminami, należą: zewnętrzne środki finansowe, imprezy kulturalne i sportowe oraz instytucje publiczne, a dokładniej lokalizacja ich siedzib i oddziałów.

- **Współpraca z mieszkańcami**

Władze Radomska starają się współpracować ze swoimi mieszkańcami, chociaż nie zawsze wykorzystywane formy współpracy są dobrze przez nie oceniane pod względem skuteczności. Najlepiej, jako średnio skuteczne, oceniane są przez nie procesy komunikacji i informowania, w następnej kolejności konsultacje (jako mało skuteczne), natomiast procesy związane ze współuczestnictwem obywateli w procesach sprawowania władzy publicznej w gminie są zdaniem władz zupełnie nieskuteczne. Szkoda, że tak się dzieje, bo tak naprawdę oznacza to ni mniej ni więcej, znikomą partycypację mieszkańców w procesach decyzyjnych podejmowanych przez władze samorządowe gminy. Zdaniem sekretarza miasta, mieszkańców nie interesuje najczęściej to, co dotyczy przyszłości. Ich interesuje to, co jest teraz – problemy, z którymi borykają się aktualnie. Konsekwencją takiej postawy jest uaktywnianie się mieszkańców tylko wtedy, gdy problem zaczyna ich bezpośrednio dotykać. Drugą ważną barierą jest brak wystarczających środków finansowych na wydawanie ulotek, broszur, informatorów czy ogłoszeń. Pomimo tego władze Radomska starają się komunikować z mieszkańcami za pomocą informacji: wywieszanych na publicznych budynkach i tablicach informacyjnych, przekazywanych za pośrednictwem lokalnych mediów, oficjalnych stron internetowych Urzędu Miasta Radomska, konferencji prasowych, wywiadów, spotkań z przedsiębiorcami i przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz w ramach sms-owego systemu powiadamiania. Zwłaszcza to ostatnie z wymienionych narzędzi komunikacji zasługuje na docenienie, jako noszące przesłanki innowacyjnego rozwiązania, jak na krajowe warunki. Oprócz tego, na porządku dziennym są dyżury radnych i prezydenta. Zdaniem sekretarza, prezydent tygodniowo spotyka się z około 30–40 mieszkańcami, którzy zgłaszają się do urzędu. Ważnym elementem współpracy jest także wychodzenie do ludzi i ich słuchanie, gdyż te spotkania pozwalają zdobyć wiedzę o najbardziej aktualnych i najistotniejszych, zdaniem mieszkańców, problemach. Jednocześnie dają one możliwość wytłumaczenia się z podejmowanych decyzji, wskazania powodów, dla których zostały podjęte.

Kolejnym krokiem w angażowaniu mieszkańców w procesy partycypacji jest konsultowanie z nimi planowanych decyzji. W Radomsku odbywa się to głównie w ramach spotkań z mieszkańcami, w tym określonymi dla danej sprawy grupami docelowymi, np. w postaci bezrobotnych, osób starszych, mieszkańców danego osiedla oraz spotkań z przedsiębiorcami i przedstawicielami funkcjonujących na terenie gminy organizacji pozarządowych. Do konsultacji dochodzi w takich obszarach, jak: zagospodarowanie przestrzeni, inwestycje infrastrukturalne, bezpieczeństwo publiczne i edukacja.

Tam, gdzie to możliwe władze Radomska starają się dążyć do wypracowania konsensusu, doprowadzać do osiągnięcia porozumienia z mieszkańcami, ale zdaniem sekretarza, decyzje strategiczne, które podejmują władze Radomska,

spotykają się z praktycznie zerowym ich zainteresowaniem. Dowodem na to jest m.in. przykład, kiedy Biuro Architektury wysyłało pisma do potencjalnie zainteresowanych z informacją o możliwości wypowiedzenia się na temat projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niestety odzew był minimalny, natomiast zaraz po przyjęciu planu spotkał się on z krytyką i pretensjami mieszkańców, którzy zarzucali urzędnikom niepoinformowanie o planowanych zmianach. Brak zainteresowania zdecydowanej większości mieszkańców sprawami gminy jest podstawową barierą w aktywnym współuczestnictwie mieszkańców w polityce lokalnej. Pomimo tego władze starają się systematycznie angażować mieszkańców w procesy decyzyjne dotyczące sfery usług publicznych oraz przywoływanych już inwestycji infrastrukturalnych i zagospodarowania przestrzeni. Dodatkowo sporadycznie zdarzają się sytuacje, w ramach których mieszkańcy współdecydują o sprawach związanych z edukacją i bezpieczeństwem publicznym.

Odpowiedzi uzyskane w trakcie realizacji badań z władzami lokalnymi nie zawsze znajdują pokrycie w opinii pytanych o to samo mieszkańców poszczególnych gmin. W przypadku Radomska, 67,2% mieszkańców odpowiedziało, że władze starają się przekazywać informacje dotyczące podejmowanych przez siebie decyzji i działań, 41,8% stwierdziło, że władze organizują konsultacje społeczne z mieszkańcami, a 15,2% potwierdziło fakt angażowania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji. Ich głównym źródłem informacji są lokalne media (odpowiedziało tak 59,8% badanych mieszkańców) oraz oficjalne strony internetowe (54,3%). Dużo rzadziej informacje docierają do nich za pośrednictwem informatorów, sprawozdań, ulotek czy ogłoszeń (30,1%), poczty elektronicznej (9,0%), a jeszcze rzadziej w trakcie bezpośrednich spotkań z władzami (7,0%). Podstawowym problemem, który ogranicza dostęp mieszkańców do informacji, jest brak zainteresowania ze strony samych mieszkańców (odpowiedziało tak 33,6% badanych mieszkańców Radomska). To z kolei pokrywa się z opinią sformułowaną przez władze miasta.

Mieszkańcy w następnej kolejności wskazywali na małą dostępność do przedstawicieli władzy (szczególnie radnych) i niestety niechęć władz lokalnych do informowania mieszkańców (po 31,6%). W efekcie jedynie (lub może jednak w naszych realiach aż) 33,2% badanych mieszkańców uczestniczyło kiedykolwiek w konsultacjach społecznych zorganizowanych przez gminę. Badani mieszkańcy potwierdzają, że konsultacje społeczne są prowadzone najczęściej w obszarze zagospodarowania przestrzeni (29,7%), inwestycji infrastrukturalnych oraz edukacji (odpowiednio 25,4% i 25,0%). Niestety, zaledwie 0,4% badanych uznało, że władze gminy zawsze uwzględniają uwagi wnoszone przez mieszkańców w procesie konsultacji. Najczęściej wybieraną opcją była odpowiedź – tak, rzadko (30,1%), a zaraz po niej opcja – nie wiem (29,7%). Z kolei 23,8% badanych stwierdziło, że uwagi mieszkańców są często uwzględniane. Niewiele ponad 15% jest przekonanych, że uwagi nie są jednak wcale uwzględniane.

Podstawową barierą w realizowanych w Radomsku konsultacjach społecznych jest zdaniem badanych, brak zaangażowania ze strony samych mieszkańców (36,7%), a w następnej kolejności brak wiedzy na temat konsultacji – kiedy?, gdzie?, w jakiej sprawie? będą one prowadzone oraz brak otwartości władz na proponowane przez mieszkańców rozwiązania (po 35,2% badanych). Konsekwencją tej ostatniej bariery wydaje się także dość wysoki odsetek osób, które podkreślają brak wiary w sens i skuteczność konsultacji (24,6%). To może rzeczywiście zniechęcać ludzi do angażowania się w tego typu procesy. Wniosek, który się przy tej okazji sam nasuwa, to zintensyfikowanie i usprawnienie polityki informacyjnej i wskazywanie przyjętych rozwiązań, w których władze uwzględniły sugestie mieszkańców. Tym bardziej że większość badanych mieszkańców (53,1%) uważa, iż konsultacje mogą być skuteczną formą wspólnego działania władz gminy i jej mieszkańców.

Najpełniejszą formą partycypacji społecznej jest bez wątpienia bezpośrednie uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących gminy i jej rozwoju. W przypadku Radomska 45,3% badanych mieszkańców nigdy nie uczestniczyło w tego typu działaniach. 25,4% wzięło kiedyś udział w referendum lokalnym, a 20,3% uczestniczyło w zebraniach rad osiedli. Co dziesiąty badany stwierdził, że brał udział w negocjacjach z przedstawicielami władz lokalnych. W przypadku bezpośredniej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i uczestnictwa w warsztatach zadaniowych odsetek odpowiedzi wyniósł 3,5%. Tradycyjnie już decyzje, w których podejmowaniu współuczestniczyli badani mieszkańcy, dotyczyły planowanych przez gminę inwestycji infrastrukturalnych (30,4%) oraz technicznych usług publicznych (25,0%), zagospodarowania przestrzeni (21,9%) i spraw związanych z edukacją (21,3%).

O podejściu do kwestii angażowania przez władze lokalne mieszkańców w sprawy gminy świadczyć może podjęcie decyzji o wyodrębnieniu z budżetu samorządu środków przeznaczonych na fundusz sołecki. Niestety, będąc oczywiście w zgodzie z obowiązującymi w tej kwestii uregulowaniami prawnymi, władze miasta podjęły decyzję o niewyodrębnianiu w analizowanych latach funduszu sołeckiego.

O otwartości władz samorządowych na współpracę i dialog z mieszkańcami może również świadczyć uregulowanie kwestii możliwości realizacji zadań publicznych na drodze inicjatywy lokalnej[40]. Niestety, ani w analizowanym okresie, ani do końca roku 2014 Rada Miejska w Radomsku nie uchwaliła tego typu aktu prawnego. Trzeba jednak w tym miejscu nadmienić, że jest duża szan-

[40] Na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1118) oraz art. 18 ust. 2, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) organ stanowiąco-kontrolny może przyjąć uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

sa na zmianę tej sytuacji, gdyż prowadzone są prace nad projektem uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego.

Tabela 102. Bariery we współuczestnictwie mieszkańców w procesach decyzyjnych podejmowanych przez władze Radomska (256 = 100%)

Rodzaj barier	Odsetek wskazań
Brak wiedzy mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie	45,3
Niechęć władz lokalnych do „dzielenia się" władzą (brak chęci włączania mieszkańców w proces decyzyjny)	39,1
Brak zainteresowania mieszkańców sprawami gminy	38,3
Mała aktywność organizacji pozarządowych w tym obszarze	23,4
Słaba komunikacja pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami	21,1
Brak doświadczenia władz lokalnych w tym zakresie	12,5
Brak środków finansowych po stronie władz na prowadzenie tego typu działań	9,8
Niesprzyjająca atmosfera w gminie (afery, korupcja, konflikty społeczne)	4,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mieszkańcy dostrzegają znaczenie współuczestnictwa w procesach podejmowania decyzji w sprawach gminy (77,7% odpowiedzi), ale wskazują na liczne przeszkody, które powodują, że aktywność mieszkańców w tym zakresie jest mocno ograniczona. Te ograniczenia prezentuje tabela 102.

Starając się znaleźć ogólnodostępny wskaźnik, który możliwie obiektywnie oceniałby poziom zaangażowania mieszkańców w sprawy miasta, można sięgnąć po dane dotyczące frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych.

Tabela 103. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2006, 2010 i 2014 r. (w %)

Frekwencja w wyborach samorządowych	Miasto Radomsko	II tura wyborów na Prezydenta Radomska	Powiat radomszczański	Województwo łódzkie
2006	48,42	41,59	47,47	46,00
2010	46,87	31,84	55,29	46,53
2014	37,53	40,55	47,13	39,78

Źródło: opracowano na podstawie danych PKW.

Dane dostępne na stronach Państwowej Komisji Wyborczej wskazują, że aktywność wyborcza mieszkańców Radomska nie odbiega znacząco od średniej dla całego województwa łódzkiego. Należy jednak podkreślić, że na tle powiatu nie prezentuje się już dobrze. Ponadto wyraźnie widać spadek frekwencji wyborczej w kolejnych wyborach władz miasta, co świadczy o malejącym zainteresowaniu mieszkańców polityką lokalną.

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

Zgodnie z informacją dostępną na oficjalnej stronie miasta, na terenie Radomska działa łącznie 67 organizacji pozarządowych[41]. Zgodnie z § 19 Regulaminu organizacyjnego Miasta Radomska[42] za współpracę z tego typu podmiotami odpowiedzialny jest w szczególności Wydział Kultury i Promocji Urzędu Miasta Radomska, a także specjalnie powołany Koordynator ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Zasady i zakres współpracy w poszczególnych latach regulują Roczne Programy Współpracy Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 przywoływanej już ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Programy te są przekazywane zawsze do konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi ma zarówno charakter finansowy, jak i pozafinansowy. W ramach tego pierwszego dochodzi do wspierania realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań publicznych poprzez udzielenie dotacji finansowych na ich realizację w ramach otwartych konkursów ofert, ale także procedury uproszczonej. W latach 2010–2012 działające na terenie Radomska organizacje pozarządowe złożyły w sumie 143 oferty w trybie konkursowym i 13 w trybie uproszczonym, przy czym wsparcie finansowe na realizację zadań otrzymało odpowiednio 77 i 9 podmiotów.

Tabela 104. Informacje na temat współpracy finansowej Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi

	2010	2011	2012
Tryb konkursowy			
Liczba złożonych ofert	44	48	51
Liczba ofert rozpatrzonych pozytywnie	36	37	43
Liczba organizacji realizujących zadanie	26	27	24
Procedura uproszczona			
Liczba złożonych ofert	9	3	1
Liczba ofert rozpatrzonych pozytywnie	8	2	1
Liczba organizacji realizujących zadanie	6	2	1
Łączna kwota udzielonych dotacji	398 980,00 zł	514 571,20 zł	663 000,00 zł

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z realizacji Rocznych programów współpracy Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w latach 2010–2012.

[41] Wskaźnik aktywności obywatelskiej mierzony liczbą organizacji pozarządowych przypadających na 1000 mieszkańców wynosi w tym przypadku 1,42.

[42] Regulamin stanowi załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 113/2014 Prezydenta Miasta Radomsko z dnia 14 maja 2014 r.

Łączna kwota udzielonych w tym okresie dotacji zamknęła się sumą 1 576 551,20 zł. Większość z tych pieniędzy została przeznaczona na wsparcie w ramach procedury konkursowej realizacji zadań publicznych w zakresie kultury fizycznej i rekreacji (559 tys. zł), profilaktyki i ochrony zdrowia (377 zł) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (289 tys. zł).

Tabela 105. Kwoty przeznaczone na wsparcie realizacji zadań publicznych przez radomszczańskie organizacje pozarządowe w latach 2010–2012 (w zł)

Obszary wsparcia	2010	2011	2012
Edukacja i opieka wychowawcza	20 000	10 000	15 000
Kultura fizyczna i rekreacja	15 000	244 000	300 000
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	120 000	70 000	99 000
Ochrona środowiska i przyrody	6 000	–	10 000
Pomoc społeczna	43 000	59 000	43 000
Profilaktyka i ochrona zdrowia	93 000	93 000	191 000
Wypoczynek dzieci i młodzieży	48 000	31 200	–
Kwoty na zadania realizowane w ramach procedury uproszczonej	53 980	7 371,20	5 000
Ogólna kwota dotacji	398 980	514 571,20	663 000

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z realizacji Rocznych programów współpracy Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w latach 2010–2012.

Zgodnie z informacjami dostępnymi w corocznych sprawozdaniach z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika, że miasto stara się konsultować zawsze projekty wspomnianym programów, a dodatkowo konsultacji podlegają również:

– Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,

– Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Ofiar Przemocy,

– Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Radomska.

Niestety, najczęściej organizacje pozarządowe nie zgłaszają żadnych uwag. Być może przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w niskim poziomie uwzględniania zgłaszanych przez nie uwag. Na przykład w 2012 r. organizacje złożyły 3 wnioski dotyczące zmian w projekcie Rocznego Programu Współpracy Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi na 2013 r., ale tylko 1 z nich został częściowo uwzględniony. Być może sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie po powołaniu do życia oficjalnego organu konsultacyjno-opiniodawczego, jakim jest Miejska Rada Działalności Pożytku Publicznego w Radomsku.

Oprócz konsultacji miasto oferuje organizacjom następujące formy pomocy:

– pomoc merytoryczną, np. przy poszukiwaniu potencjalnych źródeł finansowania działalności poza budżetem gminy, a następnie składaniu dokumentacji projektowych;

– promowanie działalności organizacji pozarządowych i pomoc w tworzeniu ich dobrego wizerunku – np. poprzez umożliwienie zamieszczania na stronie internetowej Urzędu Miasta Radomska informacji o podejmowanych przez organizacje pozarządowe działaniach oraz o zadaniach samorządu realizowanych przez te podmioty;

– udostępnienie nieodpłatnie (lub na preferencyjnych warunkach) budynków komunalnych oraz pomieszczeń w lokalach użyteczności publicznej – na potrzeby siedziby organizacji pozarządowych;

– udostępnienie nieodpłatnie (lub na preferencyjnych warunkach) klubom sportowym obiektów niezbędnych do realizacji projektów z zakresu kultury fizycznej;

– umożliwienie korzystania nieodpłatnie (lub na preferencyjnych warunkach) ze sprzętu będącego w posiadaniu instytucji kultury, jednostek kultury fizycznej, jednostek oświaty.

Wymiernym efektem tych działań jest m.in. fakt, że w 90% bazę lokalową radomszczańskich organizacji pozarządowych stanowiły pomieszczenia miejskich instytucji kultury, jednostek kultury fizycznej czy też placówek oświatowych, użyczanych lub wynajmowanych na bardzo preferencyjnych warunkach. Do dyspozycji organizacji pozostawały także sprzęty, instrumenty muzyczne, sprzęt nagłaśniający czy też urządzenia sportowe[43]. Wart podkreślenia jest fakt, że Prezydent Miasta Radomska podpisała również umowę o współpracy ze stowarzyszeniem Klon/Jawor – administratorem portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl.

Zdaniem przedstawicieli Radomska, którzy wypełniali przesłaną do nich ankietę pocztową, w ramach współpracy międzysektorowej Radomsko utrzymuje również kontakty z osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego, bądź innych kościołów i związków wyznaniowych. Współpraca ta ogranicza się jednak do sporadycznego wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i ewentualnym współdziałaniu mającym na celu zsynchronizowanie tych kierunków. Dodatkowo poszczególne parafie otrzymują niekiedy wsparcie finansowe na realizację prac remontowo-budowlanych budynków kościelnych.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi odbywa się w wielu obszarach i jest różnie oceniana przez pytane o to władze samorządowe. Zdaniem Sekretarza Miasta Radomska, dominuje współpraca z organizacjami sportowymi i krzewiącymi kulturę fizyczną, zajmującymi się pomocą społeczną, w tym prowadzeniem świetlic środowiskowych oraz podmiotami zrzeszającymi kombatantów. Realizacją projektów progospodarczych zajmuje się natomiast przede wszystkim Ra-

[43] Na podstawie Sprawozdania z realizacji Rocznego Programu Współpracy Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2011 r.

Tabela 106. Ocena przez władze Radomska wyników współpracy z organizacjami pozarządowymi w jej poszczególnych obszarach

Obszar współpracy	Ocena współpracy
Pomoc społeczna	4
Działalność charytatywna	3
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	4
Ochrona i promocja zdrowia	4
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	4
Promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej	3
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	4
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	4
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	5
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	5
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	2
Ratownictwo i ochrona ludności	4
Promocja i organizacja wolontariatu	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

domszczańska Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa. W ocenie zdecydowanie najlepiej wypada współpraca dotycząca działalności kulturalnej i sportowej. Z kolei najsłabiej władze oceniają działalność ekologiczną, związaną z ochroną fauny i flory (tab. 106).

W opinii władz Radomska, macierzyste podmioty komunalne nie konkurują z organizacjami pozarządowymi na rynku usług publicznych. Podobnego zdania są przedstawiciele badanych organizacji. Twierdzą oni, że nie może być mowy o konkurencji, gdyż brakuje jakichkolwiek relacji pomiędzy podmiotami należącymi do obu sektorów. Tam, gdzie dochodzi do tych kontaktów, relacje mają charakter współpracy. W trzech obszarach można mówić o połączeniu elementów współpracy i konkurencji, a dodatkowo w jednym z nich można spotkać się z przejawami ostrej konkurencji (tab. 107).

W trakcie realizacji na potrzeby badań wywiadów kwestionariuszowych przedstawiciele 15 z działających na terenie Radomska organizacji pozarządowych zostali poproszeni o przedstawienie własnych opinii na temat współpracy i konkurencji z samorządem i należącymi do niego podmiotami. Spośród 15 organizacji, 11 odpowiedziało, że współpracują z gminą Radomsko. Jednak jedynie 4 spośród tych 11 systematycznie zajmuje się realizacją zadań publicznych w imieniu gminy, a kolejne 2 robią to sporadycznie. W przypadku wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działań, konsultowania projektów aktów prawa miejscowego dotyczących również organizacji pozarządowych oraz tworzenia wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, po 3 badanych

Tabela 107. Rodzaje relacji zachodzących zdaniem władz gminy pomiędzy podmiotami komunalnymi i organizacjami pozarządowymi

Obszar funkcjonowania / Rodzaj relacji	Ostra konkurencja	Konkurencja oparta na zasadach *fair play*	Konkurencja i współpraca w przypadku zbieżności celów	Współpraca	Brak jakichkolwiek relacji	Trudno powiedzieć
Pomoc społeczna				+		
Działalność charytatywna					+	
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej				+		
Działalność na rzecz mniejszości narodowych					+	
Ochrona i promocja zdrowia					+	
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych					+	
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa					+	
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn					+	
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	+		+			
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych			+	+		
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie			+	+		
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży				+		
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji				+		
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu				+		
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego					+	
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym					+	
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji				+	+	
Ratownictwo i ochrona ludności				+	+	
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami					+	
Promocja i organizacja wolontariatu				+		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

wskazało na systematyczność zaangażowania w tego typu działania. Dodatkowo 2 organizacje sporadycznie współtworzą z samorządowcami zespoły i biorą udział w konsultacjach projektów aktów normatywnych, a 3 starają się wzajemnie informować o planowanych kierunkach działań.

Na zakończenie badania przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali poproszeni o krótką ocenę procedur wyłaniania przez gminę wykonawców, dostawców dóbr i usług publicznych spośród starających się o to organizacji pozarządowych. Chodziło o to, czy zdaniem badanych proces ten jest przejrzysty i nie budzi wątpliwości co do bezstronności wyboru. Spośród 15 organizacji pozarządowych 8 uchyliło się od odpowiedzi, wykorzystując opcję – nie wiem, 4 oceniło poczynania samorządowców w tym zakresie pozytywnie, a 3 – negatywnie. Również w przypadku prośby o ocenę otwartości władz gminy na współpracę z organizacjami pozarządowymi zdecydowana większość (przedstawiciele 11 organizacji) skorzystała z możliwości uchylenia się od odpowiedzi na tak postawione pytanie. Spośród pozostałych badanych, 2 stwierdziło, że władze są skłonne do podejmowania z nimi współpracy, a 2, że jest jednak odwrotnie. Oczywiście, władze mają dużo lepsze zdanie na swój temat, uważając, że są otwarte na współpracę i nie mają oporów z oddawaniem w ręce innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, realizacji spoczywających na gminie zadań publicznych.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi**

Zgodnie z § 28 przywoływanego już wcześniej Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Radomska za współpracę z przedsiębiorcami odpowiedzialne jest przede wszystkim Biuro Obsługi Inwestora. Miasto nie posiada strategii, ani innego dokumentu o takim charakterze, który byłby poświęcony specjalnie przedsiębiorcom i rozwojowi przedsiębiorczości. Można jednak znaleźć zapisy dotyczące tego obszaru działalności samorządu w Zintegrowanym Programie Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007−2013 oraz Strategii Rozwoju Miasta Radomsko 2020. W pierwszym z wymienionych dokumentów spraw gospodarczych dotyczy pierwszy z dwóch priorytetów. Cele ogólne w nim zawarte to:

− zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta;

− stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności poprzez aktywizację lokalnych zasobów;

− podejmowanie działań wspierających poprawę pozycji rynkowej lokalnego przemysłu.

Z kolei w Strategii, cel pierwszy – „Rozwój innowacyjnej gospodarki lokalnej z wykorzystaniem tradycji historycznych" – związany jest z pobudzeniem rozwoju gospodarczego poprzez podejmowanie działań ukierunkowanych w szczególności na wspieranie branży meblarskiej oraz metalowej, ale także pozostałych, rozwijających się na terenie miasta branż. Bardzo istotne jest tutaj

wspieranie zatrudnienia ludzi młodych i kreowanie postaw proprzedsiębiorczych. Cel drugi – „Tworzenie atrakcyjnych warunków do inwestowania" – ukierunkowany jest na pełne wykorzystanie potencjału terenów inwestycyjnych należących do miasta, jak również znajdujących się w podstrefie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Cel ten skupia się nie tylko na tworzeniu infrastruktury i zachęt do inwestowania, ale również na przygotowaniu odpowiedniej kadry pracowniczej czy zwiększeniu atrakcyjności miasta jako miejsca do życia i osiedlania się. Natomiast trzeci cel strategiczny, nazwany „Rozwój i modernizacja infrastruktury", zmierza do likwidowania barier i ograniczeń rozwojowych głównie poprzez rozwój infrastruktury lokalnej. Jest on w dużym stopniu związany z celem drugim, nastawionym na poprawę wizerunku miasta w oczach potencjalnych inwestorów, ale również zaspokaja potrzebę tworzenia korzystnych warunków życia dla mieszkańców Radomska.

Udzielający wywiadu na potrzeby opisywanego projektu badawczego sekretarz miasta podkreślił bardzo ważną rolę, jaką w życiu gospodarczym Radomska odgrywa zlokalizowana na jego terenie Podstrefa Radomsko-Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Dzięki lokalizacji Podstrefa Radomsko przyciągnęła do siebie dużych inwestorów zagranicznych, a to zaowocowało nowymi miejscami pracy zarówno w podmiotach gospodarczych zlokalizowanych bezpośrednio w Podstrefie, jak i u lokalnych przedsiębiorców, którzy nawiązali z tymi podmiotami współpracę. O tym, że jest to miejsce przyjazne przedsiębiorcom, może zaświadczyć fakt, że wchodząca w skład Podstrefy Strefa Inwestycyjna jest laureatem organizowanego przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych ogólnopolskiego konkursu – „Grunt na medal".

Współpraca z podmiotami należącymi do sektora prywatnego może odbywać się na wielu płaszczyznach. Podmioty prywatne mogą być przede wszystkim bezpośrednimi realizatorami usług publicznych, za które ustawowo odpowiedzialność ponoszą samorządy gminne. Zdaniem władz Radomska podmioty prywatne są w szerokim zakresie dopuszczane do udziału w lokalnym rynku usług publicznych. Według sekretarza miasta, co do zasady, zadania są przekazywane wszędzie tam, gdzie jest to tylko możliwe, bo na rynku usług publicznych funkcjonują również podmioty inne niż komunalne. Wyjątkiem od tej reguły jest obszar wodociągów i kanalizacji, gdzie zdaniem sekretarza lepiej wykorzystywać własne podmioty. Z kolei spośród 30 przebadanych przedsiębiorców, którzy prowadzą swoją działalność na terenie gminy Radomsko, tylko 7 było zainteresowanych podejmowaniem współpracy z samorządem gminy.

Powyższa tabela prezentuje obszary usług publicznych, w ramach których swoją działalność prowadzą podmioty prywatne, a także rodzaj relacji, jakie ewentualnie zachodzą na nich pomiędzy podmiotami prywatnymi i komunalnymi. Według władz Radomska, nie dochodzi pomiędzy nimi do przejawów ostrej konkurencji, ale też stosunkowo rzadko można mówić o współpracy. Najczęściej pomiędzy podmiotami prywatnymi i komunalnymi nie dochodzi do żadnych re-

Tabela 108. Rodzaje relacji zachodzących w wybranych obszarach rynku usług publicznych pomiędzy podmiotami prywatnymi i komunalnymi

Usługi publiczne	Dominujący rodzaj relacji
Zaopatrywanie w energię elektryczną	brak relacji
Zaopatrywanie w energię cieplną	konkurencja na zasadach *fair play*
Zaopatrywanie w gaz	brak relacji
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	brak relacji
Ochrona środowiska	brak relacji
Budownictwo	brak relacji
Edukacja i wychowanie	współpraca
Ochrona zdrowia	współpraca
Turystyka i wypoczynek	brak relacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

lacji. Czasami z powodu braku występowania tych drugich w ramach danego obszaru (zaopatrywanie w energię elektryczną), a czasami z powodu odmiennego charakteru działalności (w przypadku odprowadzania i oczyszczania ścieków firmy prywatne nie posiadają sieci kanalizacyjnej i specjalizują się głównie w odbieraniu nieczystości z przydomowych szamb).

Z kolei spośród wspomnianych już 30 prywatnych podmiotów gospodarczych, 13 próbowało wejść na rynek usług publicznych, biorąc udział w procedurach wyłaniających dostawców usług publicznych dla mieszkańców oraz usług komercyjnych lub towarów na rzecz gminy. Największą popularnością cieszył się wśród nich transport publiczny (4 podmioty), który okazał się jednak dla nich najmniej szczęśliwy (zdaniem władz podmioty nie uczestniczą w tym obszarze usług publicznych).

Ocena przez przedsiębiorców relacji zachodzących pomiędzy podmiotami prywatnymi i komunalnymi w gminie jest zbliżona do tej zaprezentowanej przez władze Radomska. Wśród przedsiębiorców 5 wskazało na konkurencję opartą na zasadach *fair play*, a po 10 wskazało na relacje konkurencji i współpracy w przypadku zbieżności interesów oraz brak jakichkolwiek relacji. Do głównych, wymienianych przez nich barier wejścia na rynek usług publicznych należą: brak zainteresowania współpracą ze strony władz gminy oraz brak potrzebnych środków finansowych po stronie gminy (po 16 wskazań), a także niska dostępność do informacji na temat przetargów (11 wskazań)[44] i skomplikowane procedury przetargowe (8 wskazań). Spostrzeżenia przedsiębiorców są dość zbieżne z uwagami, o których mówili przedstawiciele badanych organizacji pozarządowych.

[44] Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, że informacje o przetargach są na bieżąco zamieszczane na stronach BIP Urzędu Miasta Radomska. Dla zainteresowanych dostępne są również informacje archiwalne.

Z punktu widzenia rozwoju danej jednostki terytorialnej, jak i funkcjonujących na jej terenie podmiotów gospodarczych, współpraca może przynosić wymierne korzyści również wtedy, gdy nie jest związana bezpośrednio z obszarem realizacji zadań publicznych. Zdaniem władz gminy, do współpracy tego typu dochodzi w Radomsku przy okazji realizacji wspólnych projektów, czy innych przedsięwzięć wykraczających poza sferę realizacji zadań publicznych, cyklicznych konsultacji oraz udziału i finansowaniu przez przedsiębiorców gminnych imprez okolicznościowych. W pierwszym i trzecim ze wskazanych wypadków władza lokalna ocenia współpracę międzysektorową na 4, a w przypadku konsultacji cyklicznych na 3 w pięciostopniowej skali. Badani przedsiębiorcy mieli trochę odmienne zdanie. Okazało się, że ich zdaniem współpracują w znacznie większej liczbie form niż wskazały władze gminy (tab. 109). Niestety, trudno już teraz jednoznacznie stwierdzić, kto się mija z prawdą. Szczególnym optymizmem nie napawają oceny, które przyznawali w ramach poszczególnych form współpracy przedsiębiorcy. Niestety, dominowały oceny złe i przeciętne. Zabrakło choćby jednej dobrej, nie wspominając już nawet o ocenie bardzo dobrej.

Tabela 109. Formy i oceny współpracy samorządowców z przedsiębiorcami wykraczającej poza obszar bezpośredniej realizacji zadań publicznych

Forma współpracy	Liczba podmiotów współpracujących	Dominująca ocena
Wspólne projekty i przedsięwzięcia podejmowane na rzecz rozwoju gminy	9	3
Cykliczne konsultacje	9	3
Organizacja seminariów i konferencji tematycznych	6	2 i 3
Tworzenie zespołów problemowych	6	2 i 3
Udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych	6	2 i 3
Wspólny lobbing	6	2 i 3
Wspólne korzystanie z usług konsultantów, doradców i ekspertów	6	2 i 3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W przypadku przedsiębiorców z Radomska głównym motywem podjęcia przez nich współpracy z gminą i jej władzami była chęć wypromowania przy tej okazji przedsiębiorstwa, a w następnej kolejności możliwość pozyskania wsparcia finansowego. Wskazując na istotne bariery podejmowania współpracy z gminą, badani zwracali uwagę przede wszystkim: po stronie gminy – na brak zachęt wskazujących na korzyści ze współpracy, a po stronie przedsiębiorców – na brak gotowości do współpracy i zaangażowania w nią. Brak zainteresowania współpracą po stronie przedsiębiorców został dostrzeżony także przez włodarzy Radomska. Rada Przedsiębiorców (projekt stworzony z inicjatywy prezydent Ra-

domska), która miała funkcjonować jako organ konsultacyjny i opiniotwórczy, do tej pory nie spotkała się z jakimkolwiek zainteresowaniem ze strony większości przedsiębiorców.

Na osobną uwagę zasługuje kwestia wykorzystywania w gminie Radomsko formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Niestety, w badanej gminie, przynajmniej póki co, nie były i nie są realizowane jakiekolwiek projekty w tej formie. Jako powody takiego stanu rzeczy władze wskazują na: mało sprzyjające przepisy prawne, brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców oraz ryzyko pomówienia o korupcję. Zdaniem sekretarza miasta, jeśli ma się przechodzić przez te wszystkie procedury, to lepiej już coś zrobić własnymi siłami, tym bardziej że ryzyko wspomnianego już pomówienia o korupcję jest duże. Interesujące może być natomiast to, że finanse w tym przypadku nie stanowią bariery uniemożliwiającej podjęcie współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na koniec badania przedsiębiorcy zostali poproszeni o ocenę postawy władz Radomska w stosunku do przedsiębiorców. Prawie co czwarty (7 z 30) nie potrafił bądź nie chciał przedstawić swojego zdania, natomiast spośród pozostałych, 4 określiło postawę jako zamkniętą i unikającą współpracy z przedsiębiorcami. Kolejnych 10 stwierdziło, że jest to postawa zamknięta, ograniczająca się wyłącznie do tego rodzaju kontaktów, które wymuszają obowiązujące przepisy prawne. Z kolei 9 osób określiło postawę władz jako otwartą, ale oczekującą na propozycje współpracy ze strony przedsiębiorców. Wydaje się, że ogólnie nie jest to zły wynik, a wręcz może stanowić niewielkie zaskoczenie, biorąc pod uwagę oceny uwzględniające wszystkich badanych przedsiębiorców, również tych z 8 gmin o deklarowanej wyższej otwartości na współpracę międzysektorową.

• Podsumowanie

Zaprezentowana w niniejszym podrozdziale analiza uwarunkowań, przebiegu, narzędzi i efektów współpracy miasta Radomska z organizacjami sektora publicznego, prywatnego i społecznego pozwoliła zidentyfikować czynniki sprzyjające i ograniczające omawiany proces (tab. 110).

Wydaje się, że pomimo znalezienia się Radomska w grupie gmin o niższym poziomie otwartości na współpracę międzysektorową, informacje zdobyte w trakcie drugiego etapu badań pozwalają stwierdzić, że jest to gmina, którą w ostatecznym rozrachunku, pomimo oczywistych słabości, wypada ocenić pozytywnie.

Tabela 110. Syntetyczny obraz współpracy Miasta Radomska z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi

Czynniki sprzyjające współpracy międzysektorowej	Czynniki utrudniające współpracę międzysektorową
1	2
Postawa władz	
1. Otwartość na kontakty z innymi podmiotami 2. Szukanie możliwości podejmowania i rozwoju współpracy z innymi podmiotami 3. Świadomość korzyści wynikających z podejmowania współpracy z innymi podmiotami	1. Niechęć do podejmowania współpracy „obciążonej ryzykiem" – (formuła PPP)
Relacje z administracją rządową	
1. Widoczne dla gminy korzyści (głównie finansowe) powodują chęć podejmowania współpracy wykraczającej poza obszary i formy wymuszone obowiązującymi przepisami prawa	1. Brak korzyści finansowych, a nawet ponoszenie dodatkowych kosztów po stronie gminy wynikające z konieczności podejmowania współpracy w ramach obowiązujących uregulowań prawnych 2. Brak korzyści ze współpracy również w przypadku tej niewymuszonej obowiązującym prawem
Relacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Możliwość wspólnego sięgania po środki unijne, które nie byłyby dostępne w przypadku braku spełnienia wymogu współpracy z innymi j.s.t. 2. Szybkość wystąpienia korzyści wynikającej z podjęcia współpracy w ramach realizacji jakiegoś projektu – brak tego staje się często istotną barierą w podejmowaniu decyzji o współpracy!!! 3. Wystąpienie obopólnej potrzeby, która może być zaspokojona w ramach współpracy	1. Brak chęci w partycypowaniu w kosztach podejmowania współpracy przez inne j.s.t., które i tak bez ponoszenia dodatkowych kosztów korzystają z pewnych rozwiązań gwarantowanych przez gminę (np. transport publiczny gwarantowany przez gminę Radomsko, z którego korzystają mieszkańcy innych gmin) 2. Brak wymiernych korzyści ze współpracy
Relacje z mieszkańcami	
1. Chęć rozwiązania przez mieszkańców problemów, które zaczynają ich bezpośrednio dotykać (warto więc uświadamiać ich, że sprawy, które ich bezpośrednio nie dotykają, też mają wpływ na ich życie) 2. Otwartość organu wykonawczego (Pani Prezydent) na kontakty z mieszkańcami	1. Brak zainteresowania ze strony mieszkańców współpracą, która może przynieść korzyści dopiero w przyszłości – liczy się tylko to, co tu i teraz (szybki i łatwo mierzalny efekt) 2. Brak środków finansowych na współpracę po stronie gminy 3. Brak zainteresowania sprawami gminy ze strony mieszkańców, które nie dotykają ich bezpośrednio – myślenie typu „to nie mój problem" 4. Mała otwartość gminy (władz i urzędników) na współpracę z mieszkańcami

1	2
	5. Ograniczony dostęp do informacji dotyczących aktualnych (bieżących i mogących mieć miejsce w bliskiej przyszłości) możliwości podjęcia współpracy z gminą 6. Brak aktywności (podejmowania inicjatyw współpracy) po stronie mieszkańców
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
1. Brak własnych (gminy) podmiotów realizujących zadania publiczne w ramach danego obszaru	1. Brak skłonności do dzielenia się „tortem" w przypadku istnienia własnych podmiotów komunalnych, dla których organizacje pozarządowe mogą być konkurencją
Relacje z podmiotami prywatnymi	
1. Chęć wypromowania się przedsiębiorców przy okazji współpracy z gminą	1. Obopólny brak zainteresowania podejmowaniem współpracy 2. Brak wiedzy o możliwościach podejmowania współpracy po stronie przedsiębiorców 3. „Klimat sprzyjający posądzaniu o nadużycia i korupcję" w ramach współpracy z podmiotami prywatnymi 4. Dodatkowo w przypadku PPP – uciążliwe przepisy prawne

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

4.7. Analiza programów samorządowych w badanych gminach

Działalność i funkcjonowanie gmin bazuje na długofalowych programach rozwoju, wyznaczających priorytety władz i podległej im administracji. Zasada współpracy i partnerstwa, zapisana w dokumentach rządowych oraz szeroko promowana przez Unię Europejską, powinna mieć odzwierciedlenie na poziomie lokalnym. Dla zidentyfikowania stopnia uwzględnienia zasady współpracy międzysektorowej w programowanej polityce rozwoju lokalnego analizie poddano zapisy strategii i planów rozwoju lokalnego badanych gmin (tab. 111).

Postulat współpracy jest obecny we wszystkich analizowanych dokumentach, nie jest on jednak nadrzędną zasadą programowania rozwoju w badanych jednostkach. Ponadto rzadko jest postrzegany jako atut czy szansa rozwoju. Analizy SWOT odnoszą się praktycznie jedynie do współpracy międzygminnej i z organizacjami pozarządowymi. Tylko jedna z badanych gmin dostrzega korzyści ze współpracy z przedsiębiorcami i miastami partnerskimi z zagranicy. Nie wszystkie też gminy widzą konieczność podejmowania działań na rzecz rozwoju współpracy międzysektorowej. Te, które dostrzegają taką potrzebę, koncentrują się na inicjowaniu wspólnych przedsięwzięć z organizacjami pozarządowymi,

Tabela 111. Zasady współpracy w programach rozwoju lokalnego badanych gmin

Gmina	Dokument programowy	SWOT	Cele działań
1	2	3	4
Radomsko	Strategia Rozwoju Miasta Radomsko 2020	MOCNE STRONY Współpraca międzynarodowa – m.in. miasta partnerskie. SZANSE Stwarzanie warunków sprzyjających nawiązywaniu współpracy między przedsiębiorcami. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją − wsparcie NGO-sów.	CELE Współpraca przedsiębiorców w ramach branż kluczowych (meblowej, metalowej). Tworzenie warunków do współpracy instytucji i organizacji okołobiznesowych, rozwój współpracy międzynarodowej, m.in. w ramach partnerstwa miast bliźniaczych, wspieranie inicjatyw lokalnych.
	Zintegrowany Program Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007−2013	MOCNE STRONY Dobra współpraca miasta z przedsiębiorcami. Współpraca z miastami partnerskimi. SZANSE Realizacja przedsięwzięć publiczno-prywatnych. Współpraca z Łódzką SSE. Rozwinięta współpraca z miastami partnerskimi.	CELE Inicjowanie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych mających na celu promocję lokalnych osiągnięć. Stworzenie warunków do kooperacji podmiotów w branży meblarskiej. Inicjowanie przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego. Tworzenie warunków dla współpracy wielopodmiotowej na rzecz rozwoju miasta. Współpraca z miastami partnerskimi. Inicjowanie współpracy z organami administracji publicznej oraz organizacjami społecznymi. Współpraca z sektorem obywatelskim miasta. Podejmowanie i wspieranie inicjatyw oraz tworzenie warunków umożliwiających budowanie społeczeństwa informacyjnego.
Poddębice	Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice na lata 2008−2015	MOCNE STRONY Przynależność do związków międzygminnych: Gmin Nadnerzańskich i Regionu Poddębickiego. SŁABE STRONY Niedostatecznie rozwinięta współpraca z sąsiednimi gminami w zakresie promocji.	Brak odwołań.

1	2	3	4
Poddębice			SZANSE Tworzenie partnerstw i współpracy samorządów. ZAGROŻENIA Ograniczona współpraca międzygminna.
Rawa Mazowiecka	Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2008–2013	SŁABE STRONY Niska aktywność społeczna mieszkańców. ZAGROŻENIA Narastanie pasywnych i roszczeniowych postaw społecznych.	CELE Budowanie społeczeństwa obywatelskiego (wzmacnianie więzi lokalnych i budowanie tożsamości, wspieranie integracji społecznej, podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców). Tworzenia kompleksowych systemów rozwoju przedsiębiorczości w mieście w ścisłej współpracy z samorządem województwa łódzkiego, jak też z instytucjami infrastruktury ekonomicznej. Podejmowanie i rozwijanie współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi (umowy partnerskie z miastami bliźniaczymi, wymiana doświadczeń).
	Projekt Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2014–2020	jw.	jw.
Łask	Zintegrowana Strategia Rozwoju Gminy Łask na lata 2004–2013	Brak odwołań	CELE Współpraca: (1) ze wszystkimi organizacjami związanymi z rolnictwem na rzecz jego promocji; (2) z organizacjami i instytucjami związanymi z promocją (organizacje pozarządowe, urząd marszałkowski); (3) z podmiotami prywatnymi w ramach PPP; (4) z organizacjami społecznymi.
	Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Łask na lata 2009–2013	SZANSE Współpraca z innymi gminami.	Brak odwołań

Tabela 111. (cd.)

1	2	3	4
Sadkowice	Strategia Rozwoju Gminy Sadkowice do roku 2014	MOCNE STRONY Dobra współpraca organizacji wspólnot.	CELE Wspieranie lokalnych inicjatyw gospodarczych, ekologicznych i społecznych. Wspieranie mieszkańców gminy w zakresie podnoszenia kwalifikacji i zdobywania wiedzy.
Rzeczyca	Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Rzeczyca na lata 2008–2015	SZANSE Współpraca z innymi gminami – działania LGD „Kultura, Tradycja, Rozwój”. ZAGROŻENIA Brak współpracy gmin na rzecz ochrony środowiska.	Brak odwołań.

przedsiębiorcami oraz na pobudzaniu aktywności mieszkańców. Planowane działania mają raczej charakter wsparcia dla tychże podmiotów, a nie wspólnych inicjatyw na rzecz rozwoju gminy. Zupełnie pomijany jest wątek partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy publicznej. Partnerstwo lokalne realizowane przez cztery badane gminy w ramach lokalnych grup działania nie znajduje odzwierciedlenia w zapisach strategii rozwoju. Świadczy to o braku zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem. Widoczny jest brak wzajemnego powiązania posiadanych przez gminy dokumentów strategicznych, jak np. strategii rozwoju PRL, LSR w ramach LGD, programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, strategii rozwiązywania problemów społecznych w kontekście współpracy międzysektorowej.

Reasumując, programy samorządowe nie idą w parze z ideą zarządzania sieciowego. Współpraca międzysektorowa gmin w świetle dokumentów odbywa się jednotorowo z wybranymi grupami partnerów. Nie zakłada się rozwoju wielosektorowych partnerstw na rzecz strategicznego zarządzania gminą.

4.8. Wnioski

Zrealizowane w wybranych gminach województwa łódzkiego studia przypadków wskazują, iż gminy podejmują szereg różnorodnych działań w ramach współpracy z sektorem publicznym oraz przedstawicielami sektora społecznego i prywatnego. Jej zakres determinowany jest w pewnym stopniu otwartością samorządów na współpracę międzysektorową. Nie bez znaczenia pozostaje także charakter i wielkość jednostki (elementy te wpływają także na otwartość na współpracę, choć jak wskazuje przykład gminy wiejskiej Sadkowice, trudno mó-

wić o bezpośrednim przełożeniu typu: duża gmina miejska – większa otwartość na współpracę). Analiza zebranego materiału pozwoliła na sformułowanie kolejnych wniosków ogólnych odnoszących się do przyjętych w badaniu poszczególnych obszarów współpracy.

- **Współpraca z administracją rządową i jej efekty**

1. Wszystkie z badanych gmin, bez względu na przyjęty wskaźnik otwartości na współpracę, podejmują wspólne działania z administracją rządową. Dotyczą one przede wszystkim realizacji zleconych zadań publicznych oraz rządowych programów. Relacje gmin z administracją rządową są uwarunkowane przede wszystkim prawnie, znacznie rzadziej podejmowana jest współpraca wykraczająca poza przepisy obowiązującego w tym zakresie prawa. Przy czym należy podkreślić krytyczne stanowisko gmin wobec jakości prawa regulującego realizację zadań zleconych (np. brak aktów wykonawczych).

2. Uczestnictwo w programach rządowych, jak i pozyskiwanie wsparcia finansowego na inwestycje z budżetu państwa, zostało ocenione negatywnie pod względem długotrwałości procedur i nadmiernie rozbudowanej biurokracji.

3. Współpraca gmin z administracją rządową ma głównie wymiar finansowy (dotowanie samorządu przez administrację rządową centralną) oraz odbywa się w sferze nadzoru (relacje z administracją rządową w województwie).

4. Ocena współpracy z administracją rządową nie jest już taka jednoznaczna, jak w przypadku jej zakresu i ma w dużej mierze charakter subiektywny. Uogólniając, można jednak przyjąć, iż w gminach o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę, współpraca z administracją rządową oceniana jest stosunkowo wysoko. Należy tutaj podkreślić, że ocena ta w znacznym stopniu odnosi się do relacji gmin z wojewodą (relacje z administracją centralną oceniane są raczej jako trudne, wskazujące wręcz na dążenia centralistyczne – narzucanie gminom rozwiązań, nieuwzględnianie wysuwanych przez stronę samorządową sugestii, opinii, argumentów, bałagan legislacyjny). Jednostki o niższym wskaźniku otwartości na współpracę wskazują na szereg trudności w kontaktach z administracją rządową (brak zrozumienia dla problemów samorządów, niewspółmierność przekazywanych środków do skali realizowanych zadań, niekorzystne rozwiązania prawne, itp.).

5. Postawy gmin odnoszące się do współpracy z administracją rządową rzutują na prezentowane stanowiska co do dalszej decentralizacji. Gminy raczej nie demonstrują chęci dalszej decentralizacji zadań publicznych, argumentując to m.in. niepartnerskimi relacjami (silny rząd – słabszy samorząd) i oporem rządu wobec dalszej decentralizacji finansów publicznych. Niemniej widoczna jest potrzeba zmian organizacji samorządu terytorialnego. Postulowano bowiem, co ciekawe częściej przez gminy z niższym wskaźnikiem otwartości na współpracę,

przejęcie zadań powiatu, co pozwoliłoby na ich efektywniejszą realizację oraz konsolidację małych, słabych ekonomicznie jednostek (gmin).

6. Gminy, głównie o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę, obok formalnych kontaktów z przedstawicielami administracji rządowej, wskazywały również na znaczenie kontaktów nieformalnych, które niejednokrotnie ułatwiają załatwienie wielu spraw dotyczących gminy.

7. Efektami współpracy badanych gmin z administracją rządową jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb mieszkańców w wyniku realizacji zadań publicznych, głównie w sferze pomocy społecznej i edukacji. Dzięki wsparciu finansowemu administracji rządowej gminy mogły zrealizować ponadto inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, co również przyczynia się do poprawy dostępności mieszkańców do usług publicznych i wzrostu jakości ich życia.

8. Żadna z gmin nie wskazała na zjawisko konkurencji z administracją rządową.

- **Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i jej efekty**

1. Wszystkie gminy angażują się we współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Widoczny jest wspólny kierunek współpracy zarówno dla gmin o wysokim, jak i niskim wskaźniku otwartości na współpracę, a mianowicie: inne gminy i powiat. Z województwem również podejmowana jest współpraca, chociaż ma ona trochę słabsze natężenie i jest znacznie węższa. Występuje także współpraca z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego, przy czym ma ona raczej charakter incydentalny i bazuje na wymianie doświadczeń i informacji.

2. Współpraca międzygminna jest zdeterminowana położeniem partnerów względem siebie. Gminy współpracują głównie z gminami sąsiednimi. Miasta intensywniej współpracują z powiatem i województwem niż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, których zasadniczymi partnerami są inne gminy.

3. Współpraca międzysamorządowa obejmuje głównie realizację zadań publicznych, ale także: wymianę informacji, tworzenie dokumentów strategicznych, prowadzenie działań prorozwojowych (np. w ramach LGD) czy też wspólnych projektów, uczestnictwo w konferencjach, seminariach tematycznych. Nierzadko inicjowana jest ona w wyniku pojawiania się realnych potrzeb. Poza przepisami prawa współpraca ta kształtowana jest także pod wpływem różnorodnych czynników, wśród których najistotniejszym jest interes własny badanych gmin.

4. Gminy korzystają z różnych form współpracy przewidzianych przepisami prawa, spośród nich najbardziej popularne są porozumienia administracyjne. Gminy przyjmują na siebie realizację zadań publicznych w formule porozumienia administracyjnego w sytuacji, gdy posiadają niezbędne zasoby organizacyjne (np. własny podmiot komunalny), majątkowe i kadrowe do świadczenia usług

publicznych lub realizacji inwestycji na rzecz gmin sąsiednich. Rzadziej gminy w trybie porozumienia przyjmują do realizacji zadania publiczne od powiatu czy województwa.

5. Partycypacja gmin w kosztach realizacji inwestycji i zadań powiatowych odbywa się na podstawie umów o udzielenie pomocy finansowej. Umowy te umożliwiają im przekazanie jednorazowej dotacji celowej powiatowi w celu sfinansowania realizowanych przez niego zadań czy inwestycji na terenie gminy. Umowy tego rodzaju zawierane między gminami są natomiast najczęściej wyrazem solidaryzmu samorządów w sytuacjach kryzysowych.

6. Obok porozumień, stosunkowo często gminy angażują się w działalność stowarzyszeń międzysamorządowych, głównie w partnerstwie z innymi gminami. Forma prawno-organizacyjna stowarzyszenia jest wykorzystywana w badanych jednostkach do prowadzenia działalności polegającej na obronie wspólnych interesów, służy propagowaniu idei samorządności, działaniom promocyjnym i lobbowaniu na rzecz rozwiązań korzystnych dla ich członków. Nie podejmuje się w ramach tej formy współpracy wspólnej realizacji zadań publicznych, mimo iż w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ona dopuszczalna, bowiem wpisuje się w treść celu powoływania stowarzyszeń w postaci wspierania idei samorządu terytorialnego i obrony wspólnych interesów[45].

7. Lokalne Grupy Działania w swej idei są płaszczyzną urzeczywistniania partnerstwa międzysektorowego. W rzeczywistości jednak stanowią swoistego rodzaju „narzędzie" podziału dostępnych środków pomocowych i realizacji lokalnych inwestycji (remont lub budowa świetlicy, placu zabaw itp.). Badane gminy w niewielkim stopniu podejmują wspólne inicjatywy, dominują projekty składane przez pojedynczych wnioskodawców. Wynikać to może z braku wewnętrznej spójności grupy, wzajemnych powiązań historycznych, kulturowych czy społecznych. Jeżeli już dochodzi do współpracy, to ma ona najczęściej charakter ponadregionalny. Zdecydowanie rzadziej dochodzi do współpracy o charakterze międzynarodowym.

8. Współpraca międzysamorządowa podejmowana jest też z poziomu województwa samorządowego i dotyczy projektów o zasięgu regionalnym.

9. Gminy pozytywnie oceniają członkostwo w krajowych zrzeszeniach samorządowych. Członkostwo w tego typu organizacjach, jak i w lokalnych stowarzyszeniach należy postrzegać jako stymulantę rozwoju współpracy w kolejnych dziedzinach. Nie zawsze jednak ta szansa jest wykorzystywana. Samo członkostwo nie gwarantuje w każdym przypadku prowadzenia rzeczywistej kooperacji.

10. Współpraca zagraniczna w dużej mierze ma charakter wymiany doświadczeń, ale skutkuje również nawiązaniem relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi i podmiotami gospodarczymi.

---

[45] Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego I OSK 483/08, który jest dostępny na stronie http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A77E74C49.

11. Współpraca międzysamorządowa ma charakter trwały i systematyczny (zwłaszcza w formie porozumień i stowarzyszeń), rzadko modyfikowane są treści porozumień czy umów, lub też ma miejsce zmiana celu czy podmiotu współpracy i podjęcie nowych inicjatyw.

12. Na plan pierwszy wysuwa się finansowy wymiar współpracy. W przypadku porozumień i umów polega on na transferach środków finansowych pomiędzy samorządami i współfinansowaniu zadań publicznych. Z kolei poprzez stowarzyszenia (w tym lokalne grupy działania) i partnerstwa projektowe, samorządy zabiegają o zewnętrzne środki finansowe (głównie środki europejskie). Ponadto dostępność środków finansowych i potencjał społeczno-gospodarczy jednostki decydują o intensywności współpracy. Ich brak i niski potencjał hamują działania kooperacyjne.

13. Zróżnicowania pomiędzy gminami widoczne są w ocenie współpracy międzysamorządowej. Nie ma jednak ewidentnej zależności pomiędzy poziomem otwartości na współpracę a jej oceną. Współpraca z innymi gminami została oceniona raczej pozytywnie, chociaż zarówno w grupie gmin o wyższym, jak i niższym wskaźniku otwartości na współpracę, odnotowano opinię, że jest ona powierzchowna i nie opiera się na idei partnerstwa. Natomiast istniejąca współpraca z powiatem była różnie oceniana. Gminy o wyższym wskaźniku otwartości na współpracę wskazywały raczej na jej negatywny charakter. Gminy o niższym wskaźniku nie są już tak krytyczne w stosunku do tego rodzaju współpracy, co może wynikać z jej finansowego podłoża (tego typu gminy są w większym stopniu beneficjentem niż stroną przekazującą środki na rzecz powiatów). Współpraca z województwem jest bardziej neutralna, choć jej ocena może być kształtowana przez sukcesy lub porażki gminy w zakresie aplikowania o środki finansowe będące w gestii województwa.

14. Podobnie jak w przypadku współpracy z administracją rządową, tak i w odniesieniu do współpracy międzysamorządowej podkreślano znaczenie nieformalnych kontaktów. Są one niewątpliwie ważnym czynnikiem, często stymulującym tego rodzaju współpracę.

15. Poziom wskaźnika otwartości na współpracę nie wpływa zasadniczo na identyfikację barier współpracy międzysamorządowej. Podkreślana jest zależność pomiędzy zamożnością jednostki a intensywnością wspomnianej współpracy, w myśl zasady „współpraca kosztuje".

16. Efekty współpracy międzysamorządowej są osiągane na wielu płaszczyznach. W zakresie realizacji zadań publicznych współpraca pozwala zaspokoić popyt na usługi publiczne na terenach gmin pozbawionych do tej pory dostępu do nich, a tym samym przyczynia się do wzrostu jakości życia na danym terenie. Następująca w jej wyniku konsolidacja funkcjonalna jednostek samorządu terytorialnego pozwala osiągnąć efekt skali i obniżyć koszty świadczenia usług publicznych. Współpraca międzysamorządowa w zakresie realizacji wspólnych inwestycji ponadlokalnych i regionalnych przyczynia się do poprawy standardów

oferowanych usług publicznych i rozwoju społeczno-gospodarczego terytorium. Efektem współpracy jest zatem skuteczne rozwiązywanie lokalnych i ponadlokalnych problemów. W wymiarze finansowym współpraca pozwala wesprzeć finansowo jednostki realizujące zadania publiczne w imieniu pozostałych lub skumulować w ramach wyodrębnionego podmiotu współpracy większy zasób środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych. Skumulowany potencjał finansowy współpracujących ze sobą jednostek skutkuje wzrostem zdolności do absorpcji środków europejskich. Niejednokrotnie partnerstwo staje się warunkiem przesądzającym o skutecznym aplikowaniu o dotacje europejskie. Kolejnym obszarem, w którym osiągane są korzystne efekty, jest zarządzanie rozwojem w skali ponadlokalnej. Współpraca międzysamorządowa pozwala integrować działania sąsiadujących ze sobą jednostek dzięki przyjęciu uzgodnionych priorytetów i celów rozwojowych. Zintegrowane planowanie skutkuje przyjęciem do realizacji celów i działań adekwatnych do ponadlokalnych potrzeb i oczekiwań. Współpraca w tym zakresie skutkuje spójnym zarządzaniem i sprawną koordynacją działań. Kolejnym istotnym efektem współdziałania międzysamorządowego jest wymiana doświadczeń i wzajemne uczenie się od siebie. Pozwala ono transferować innowacyjne rozwiązania, kopiować dobre praktyki wewnątrz sektora samorządowego, a w konsekwencji usprawniać jego działalność i poprawiać dostępność i jakość usług publicznych. Skutki współpracy dostrzegane są także w sferze promocji. Przedsięwzięcia tego typu dają jednostkom możliwość promowania się w szerszej skali. Ostatnia grupa efektów współpracy jest związana z pozycją negocjacyjną współpracujących gmin, która jest zdecydowanie silniejsza niż w przypadku pojedynczych jednostek. Tym samym zwiększa się siła przetargowa i prawdopodobieństwo wypracowania korzystnych rozstrzygnięć.

17. Wszystkie gminy, pomimo zróżnicowanej otwartości na współpracę, dostrzegają zjawisko konkurencji międzysamorządowej, przede wszystkim z innymi gminami, o potencjalnych inwestorów, mieszkańców, środki finansowe. Konkurencja z powiatem i województwem jest marginalna.

- **Współpraca z mieszkańcami i jej efekty**

1. Współpraca z mieszkańcami podejmowana jest przez gminy bez względu na wskaźnik otwartości na współpracę. Przebiega ona przede wszystkim w oparciu o proces informowania (wymiany informacji) i konsultacje. Procesy te w głównej mierze inicjowane są ze względu na ich obligatoryjność. Współdecydowanie jest znacznie słabiej rozwinięte. Ocena skuteczności tych form współpracy również jest podobna tak w gminach o niższym, jak i wyższym wskaźniku otwartości na współpracę międzysektorową. Jako najmniej skuteczny przejaw współpracy z mieszkańcami wskazano współdecydowanie. Przy czym widoczna jest pewna sprzeczność stanowisk mieszkańców i władz w tym zakresie, szczególnie

w gminach o niższym wskaźniku otwartości na współpracę. W przeciwieństwie do przedstawicieli władz tych gmin, mieszkańcy wykazują potrzebę włączenia się w proces sprawowania władzy, co może dowodzić chęci przełamania stagnacji.

2. Narzędzia współpracy w większym stopniu uzależnione są od wielkości i charakteru jednostki (np. w gminach wiejskich dostrzega się tendencję do wykorzystywania tradycyjnych narzędzi informowania) niż od poziomu otwartości na współpracę.

3. Polityka informacyjna wobec mieszkańców budzi zastrzeżenia zarówno mieszkańców, jak i samych władz. Dostrzeżono potrzebę ujęcia jej w ramy określonych procedur. W mniejszych społecznościach lokalnych dużą rolę odgrywają nieformalne, osobiste relacje.

4. W przypadku konsultacji przyjęte zasady ich prowadzenia (regulaminy) sprzyjają pozytywnemu ich postrzeganiu przez współpracujące strony. Dotyczy to zwłaszcza gmin o wyższym wskaźniku współpracy. Sięga się po nie także w sytuacjach nieprzewidzianych ustawami, w momencie wystąpienia konfliktu.

5. Proces współdecydowania wiązany jest przez władze lokalne przede wszystkim z prowadzonymi konsultacjami. Świadczy to o niewystarczającej wiedzy na temat możliwych do zastosowania technik bezpośredniego zaangażowania mieszkańców w proces decyzyjny. Silniejszą rolę mogłyby odegrać jednostki pomocnicze gminy. Rozstrzygnięcie o kierunkach wydatkowania pozostających w ich dyspozycji środków finansowych (w tym funduszu sołeckiego) aktywizuje mieszkańców i sprzyja ich większemu zaangażowaniu w sprawy lokalne.

6. Wskaźnik otwartości na współpracę międzysektorową nie ma większego przełożenia na ocenę przebiegu współpracy z mieszkańcami w oparciu o bezpośrednie spotkania z przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych. Są one traktowane przez gminy jako jedna z ważniejszych i skuteczniejszych form współpracy z mieszkańcami. Poziom otwartości na współpracę nie wpływa również na identyfikację jej barier. Obie strony wskazują przede wszystkim na brak zainteresowania samych mieszkańców sprawami gminy, brak należytej wiedzy na temat możliwości oddziaływania na sprawy lokalne, brak przygotowania do aktywnego uczestnictwa w sprawach lokalnych oraz, co jest domeną władz, na brak środków finansowych na prowadzenie tego rodzaju współpracy.

7. Mimo niskiej aktywności obywatelskiej mieszkańców, oczekują oni coraz szerszego stosowania technik partycypacyjnych.

8. Efektem współpracy z mieszkańcami jest przede wszystkim dostosowanie działań władz lokalnych do realnych potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Wynika to z korzyści, jakie przynosi partycypacja społeczna, a są to: możliwość zapoznania mieszkańców z kierunkami prowadzonych polityk lokalnych, zwiększenie wiedzy i świadomości zarówno mieszkańców, jak i władz na temat problemów lokalnych oraz rzeczywistego współdecydowania o najważniejszych kwestiach dotyczących gminy.

- **Współpraca z organizacjami pozarządowymi i jej efekty**

1. Praktycznie wszystkie z badanych gmin współpracują z organizacjami pozarządowymi. Skala tej współpracy w większym stopniu uwarunkowana jest wielkością i typem gminy niż otwartością na współpracę. Chociaż niemały wpływ na jej przebieg mają zarówno postawy władz lokalnych, jak i samych organizacji.

2. Zakres tego rodzaju współpracy nie wynika również wprost ze wskaźnika otwartości na współpracę międzysektorową. Obejmuje ona w przeważającej mierze realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz wzajemne informowanie. Kierunki współpracy odpowiadają zidentyfikowanym obszarom problemowym oraz profilowi działalności aktywnych organizacji pozarządowych z terenu gminy. Działania o innym charakterze podejmowane są zdecydowanie rzadziej, co ma związek z liczbą i aktywnością organizacji, jak i chęcią szerszej współpracy ze strony władz.

3. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi wynika z przepisów prawa i ujęta jest w corocznych, obligatoryjnych i konsultowanych programach współpracy (w wielu wypadkach konsultacje programów współpracy z organizacjami pozarządowymi mają charakter formalny, organizacje bowiem niezwykle rzadko wnoszą uwagi do zaproponowanych zapisów). Gminy opracowują również inne dodatkowe dokumenty regulujące współpracę pomiędzy przedstawicielami władz lokalnych, organizacji pozarządowych i gminnych instytucji publicznych, takie jak: programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, czy opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy.

4. We wszystkich gminach bez względu na wskaźnik otwartości na współpracę ma ona zarówno finansowy, jak i pozafinansowy charakter.

5. W obszarze współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi widoczne są formalne i nieformalne partnerstwa zawiązywane pomiędzy samymi organizacjami, władzami lokalnymi i innymi gminnymi instytucjami publicznymi.

6. Podjęta na tym polu współpraca jest oceniana przez gminy raczej pozytywnie, chociaż przeszkodami w jej realizacji (wskazywanymi praktycznie przez wszystkie analizowane gminy) są: niewystarczające środki finansowe oraz niesprzyjające przepisy prawa. Przedstawiciele trzeciego sektora wskazywali ponadto na niesprawną politykę informacyjną oraz znacznie rzadziej na brak wzajemnego zaufania i chęci współpracy po stronie władz lokalnych.

7. Organizacje pozarządowe lepiej oceniają współpracę z gminami, w których wydzielona została komórka organizacyjna odpowiedzialna bezpośrednio za współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi.

8. Relacje zachodzące pomiędzy organizacjami pozarządowymi a komunalnymi jednostkami organizacyjnymi działającymi na terenie gminy przybierają formę współpracy (sporadycznie konkurencji).

9. Efektem współpracy z organizacjami pozarządowymi jest przede wszystkim lepsza identyfikacja potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie sportu, rekreacji, kultury, jak również obszarów problemowych w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej. Tym samym organizacje pozarządowe wypełniają lukę w dostarczaniu usług, szczególnie na rzecz marginalizowanych grup mieszkańców (zależnych w dużym stopniu od pomocy społecznej). Ponadto organizacje pozarządowe odgrywają niemałą rolę w aktywizacji i integracji mieszkańców oraz budowaniu relacji partnerskich w gminie. Dla gmin współpraca z organizacjami pozarządowymi generuje także korzyści w postaci promocji i kształtowania pozytywnego wizerunku jednostki otwartej na współpracę. Niemałą rolę odgrywają organizacje jako uczestnicy i kreatorzy rozwoju lokalnego, a sama współpraca staje się czynnikiem sprzyjającym mu. Efekty współpracy odczuwają same organizacje, zwłaszcza w wymiarze finansowym. Ugruntowuje się także ich pozycja w środowisku lokalnym.

- **Współpraca z podmiotami prywatnymi i jej efekty**

1. Obecność podmiotów prywatnych widoczna jest przede wszystkim w obszarze realizacji zadań publicznych. Również tutaj nie widać jednoznacznego przełożenia skali otwartości na współpracę międzysektorową na intensywność kontaktów z przedsiębiorcami. Gminy deklarują chęć współpracy, chociaż jej rozmiar w dużej mierze uzależniony jest od wielkości rynku lokalnych usług publicznych.

2. Relacje występujące pomiędzy podmiotami prywatnymi funkcjonującymi na rynku usług komunalnych a dostawcami komunalnymi mają najczęściej formę konkurencji, rzadziej zaś współpracy. Częste jest również zjawisko niewystępowania jakichkolwiek relacji pomiędzy podmiotami.

3. Oprócz zlecania realizacji zadań publicznych występują także (chociaż znacznie rzadziej) inne formy współpracy pomiędzy gminą a funkcjonującymi na jej terenie podmiotami prywatnymi. Ograniczają się one do promowania lokalnych podmiotów gospodarczych przy okazji wizyt w zaprzyjaźnionych jednostkach samorządu terytorialnego z terenu kraju i zagranicy bądź uczestnictwa w imprezach promujących region łódzki oraz do informowania podmiotów gospodarczych o takich możliwościach. Praktycznie nie występują formalne partnerstwa pomiędzy władzami lokalnymi a przedsiębiorcami.

4. W gminach wiejskich (mniejszych) współpraca jest realizowana w sposób bardzo ograniczony i gorzej oceniana przede wszystkim przez przedsiębiorców, ale również władze lokalne.

5. Współpraca władz lokalnych z podmiotami prywatnymi ma w wielu przypadkach charakter „intuicyjny". Jej obszary, kierunki praktycznie nie są przedmiotem regulacji ujętych w odrębnych (specjalnie dedykowanych tej współpracy) dokumentach programowych.

6. Tylko gminy miejskie (proporcjonalnie duże) współpracują z wyspecjalizowanymi podmiotami wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności. Wynika to najprawdopodobniej z wielkości rynku potencjalnych odbiorców tego typu usług.

7. Zasadniczymi barierami utrudniającymi współpracę w omawianym zakresie są skomplikowane procedury, niewystarczające informacje na temat przetargów, brak środków finansowych, brak realnych korzyści czy też bierność lub niechęć do podejmowania wspólnych przedsięwzięć identyfikowana po obu stronach (brak przede wszystkim po stronie władz silnych liderów inicjujących i podtrzymujących współpracę z podmiotami prywatnymi). Inną barierą współpracy, szczególnie w małych gminach wiejskich, jest także mała liczba podmiotów prywatnych, a także ich słaby potencjał ekonomiczny.

8. Widoczna jest pewna rozbieżność oceny postaw (bez względu na osiągnięty poziom wskaźnika), a mianowicie władze zazwyczaj deklarują swoją chęć i otwartość do współpracy z przedstawicielami tego sektora. Przedsiębiorcy natomiast, mimo swojej deklarowanej otwartości, nie dostrzegają zainteresowania władz podjęciem współpracy. Trudno zatem mówić o partnerskich relacjach pomiędzy władzami a przedsiębiorcami, mają one bardziej charakter typu: zleceniodawca – wykonawca.

9. Wskaźnik otwartości na współpracę międzysektorową nie ma znaczenia, jeśli chodzi o realizację projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Bariery współpracy w ramach PPP mają raczej charakter systemowy. Powodem bierności gmin, jak i strony prywatnej na tej płaszczyźnie są bowiem głównie zawiłości i niejasności prawne oraz koszty związane z przygotowaniem inwestycji.

10. Efekty współpracy gmin z biznesem można identyfikować przede wszystkim w obszarze poprawy jakości usług publicznych, ale także efektywności wydatkowania środków publicznych. Współpraca wykraczająca poza realizację zadań publicznych ma inne znaczenie. Dla gminy to głównie korzyści promocyjne, wzmacnianie lokalnego potencjału gospodarczego, a w konsekwencji stymulowanie rozwoju lokalnego. Współpraca pozwala także na lepszą identyfikację potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców względem samorządu i możliwego wsparcia, jak również samych władz wobec postaw przedsiębiorców w zakresie ich zaangażowania w lokalną politykę rozwoju.

- **Postulat współpracy w dokumentach strategicznych**

Postulat współpracy obecny w dokumentach strategicznych nie jest nadrzędną zasadą programowania rozwoju badanych gmin. Wynika to z przywiązywania niewielkiej wagi do zagadnienia współpracy w procesie strategicznego zarządzania jednostką, a skłaniania się jedynie do działań operacyjnych. Sygnalizowana w programach samorządowych współpraca odzwierciedla potrzeby gmin w zakresie uzupełnienia przez ten mechanizm braków w zasobach. Nie jest ona

elementem ich filozofii działania kooperacyjnego. Być może gminy nie zdążyły przekonać się jeszcze do zarządzania sieciowego lub w pełni zaaranżować powiązania sieciowe na swoim terenie.

Reasumując, na podstawie przeprowadzonej analizy studiów przypadków i sformułowanych wniosków można wyodrębnić szereg czynników determinujących zaangażowanie gmin we współpracę międzysektorową oraz jej przebieg i efekty. Czynniki te zostały zestawione w tabeli 112 w odniesieniu do postaw władz i relacji z poszczególnymi partnerami współpracy. Zidentyfikowane czynniki stymulują bądź też hamują współpracę, tworząc bariery.

Zaprezentowane czynniki nie stanowią zamkniętego katalogu i mogą zmieniać się w zależności od lokalnych uwarunkowań konkretnej gminy. Inicjowanie, budowanie i sprawne prowadzenie relacji pomiędzy gminą a przedstawicielami poszczególnych sektorów współpracy zależą od czynników formalnych (zagwarantowania środków finansowych, procedur, programów, podstaw prawnych, katalogu narzędzi, odpowiedniego przygotowania struktur urzędu, komunikacji, informowania, promocji) oraz czynników nieformalnych (klimatu, zaufania, kultury kooperacyjnej, dostrzegania potrzeb i korzyści, aktywności). Wydaje się, że w dużej mierze przebieg i jakość współpracy determinowane są postawami władz lokalnych i ich partnerów. O sukcesie współpracy będzie decydować otwartość, umiejętność i wiedza na temat budowania relacji partnerskich.

Tabela 112. Czynniki współpracy międzysektorowej w gminie – ujęcie syntetyczne

Czynniki sprzyjające współpracy	Czynniki ograniczające współpracę
1	2
Postawa władz	
1. Wysoka kultura kooperacyjna 2. Otwartość na współpracę 3. Kreatywne podejście do współpracy 4. Dostrzeganie korzyści ze współpracy 5. Dostrzeganie potrzeby inicjowania i rozwoju współpracy na poziomie powiatu 6. Skłonność do wymiany informacji, doświadczeń, wiedzy 7. Chęć podnoszenia kompetencji 8. Otwartość na nowe inicjatywy, angażowanie się w partnerstwa i zrzeszenia 9. Umiejętność inicjowania budowy klimatu dla współpracy 10. Dostosowywanie struktury organizacyjnej urzędu do potrzeb prowadzenia i koordynacji współpracy 11. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych idei współpracy międzysektorowej 12. Wizjonerski styl przywództwa lokalnego	1. Niska kultura kooperacyjna 2. Brak otwartości na współpracę 3. Bierność wobec inicjatyw i propozycji współpracy 4. Brak świadomości i wiedzy na temat potencjalnych korzyści ze współpracy 5. Niska jakość kapitału ludzkiego urzędu 6. Dążenie do centralizacji władzy w gminie 7. Bossowski i zachowawczy styl przywództwa lokalnego 8. Nieuwzględnianie aspektów współpracy w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy

1	2
Relacje z administracją rządową	
1. Otwartość administracji rządowej na problemy samorządów, przychylność i pomocność 2. Nieformalne relacje 3. Aktywność gminy w programach rządowych 4. Finansowe wsparcie przez administrację rządową dużych inwestycji 5. Lobbowanie na rzecz gminy 6. Otwartość na współpracę wykraczającą poza formy obligatoryjne	1. Rozbieżność interesów administracji samorządowej i rządowej 2. Władcze praktyki administracji 3. Formalizacja procedur 4. Nieprecyzyjne przepisy prawa 5. Niedostrzeganie potrzeby i korzyści ze współpracy 6. Ograniczone możliwości współdziałania – brak wspólnych przedsięwzięć
Relacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	
1. Wspólne problemy do rozwiązania 2. Historyczne, kulturowe, społeczne i gospodarcze powiązania 3. Postrzeganie współpracy jako skutecznego sposobu wspólnej polityki rozwoju i realizacji zadań publicznych 4. Bliskie sąsiedztwo 5. Przewidziane przepisami prawa formy współdziałania – dostępność narzędzi 6. Nieformalne kontakty 7. Sprzyjający klimat współpracy, otwartość partnerów na współpracę 8. Występowanie liderów współpracy wśród przedstawicieli samorządów 9. Uczestnictwo w lokalnych i krajowych zrzeszeniach samorządowych 10. Możliwość pozyskania wsparcia finansowego na projekty partnerskie 11. Wzajemne zaufanie	1. Biurokracja, nadmierne sformalizowanie współpracy w formach przewidzianych prawem 2. Niejasne przepisy prawa 3. Ograniczenia w stosowaniu form prawno-organizacyjnych współpracy (w szczególności związków komunalnych) 4. Zawężenie obszaru współpracy do realizacji zadań publicznych 5. Słaby potencjał ekonomiczny gminy, ograniczone możliwości finansowe 6. Brak konsensusu politycznego 7. Relacje konfliktowe 8. Brak zainteresowania współpracą 9. Brak zaufania 10. Niechęć do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem 11. Przekonanie o samowystarczalności, ambicje lokalne 12. Obawy o niesprawiedliwy podział korzyści ze współpracy 13. Brak chęci partycypowania w kosztach współpracy 14. Rozbieżność interesów 15. Antagonizmy społeczne
Relacje z mieszkańcami	
1. Świadomość władz dotycząca konieczności współpracy z mieszkańcami 2. Chęć mieszkańców do angażowania się w sprawy lokalne 3. Otwartość na bezpośrednie spotkania z mieszkańcami 4. Zaangażowanie mieszkańców w działalność jednostek pomocniczych 5. Wymogi formalne	1. Brak procedur prowadzenia współpracy 2. Brak świadomości na temat korzyści płynących ze wzajemnej współpracy 3. Niska aktywność obywatelska mieszkańców, niezainteresowanie sprawami gminy 4. Skoncentrowanie współpracy na obszarach obligatoryjnych 5. Brak lub nieskuteczna polityka informacyjna

Tabela 112. (cd.)

1	2
6. Dostępność narzędzi współpracy i ich dostosowanie do charakteru jednostki 7. Wzajemne zaufanie	6. Ograniczenia finansowe 7. Brak umiejętności wypracowywania konsensusu w sytuacjach konfliktowych
Relacje z organizacjami pozarządowymi	
1. Otwartość na współpracę ze strony władz i organizacji pozarządowych 2. Dobrze rozwinięty sektor pozarządowy na terenie gminy 3. Zbieżność obszarów aktywności organizacji z zadaniami publicznymi realizowanymi przez gminę 4. Chęć gminy do wykraczania poza standardowy zakres współpracy 5. Podstawy prawne 6. Wieloletnie programowanie współpracy 7. Procedury konsultowania projektów aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi 8. Wzajemne zaufanie 9. Klimat sprzyjający współpracy 10. Nieformalne kontakty wzmacniające 11. Potencjał ekonomiczny gminy 12. Obecność wydzielonej komórki odpowiedzialnej bezpośrednio za współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi	1. Słabo rozwinięty sektor pozarządowy w gminie 2. Brak zainteresowania organizacji polityką lokalną 3. Brak świadomości/przekonania wśród przedstawicieli władzy lokalnej oraz urzędników o możliwych korzyściach wynikających z podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi 4. Brak długookresowej polityki współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi 5. Skoncentrowanie współpracy na zadaniach własnych 6. Niewłaściwa polityka informacyjna 7. Brak jasnych procedur współpracy 8. Niski potencjał ekonomiczny gminy 9. Niepostrzeganie organizacji jako istotnego partnera 10. Brak wydzielonej komórki odpowiedzialnej bezpośrednio za współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi
Relacje z podmiotami prywatnymi	
1. Otwartość podmiotów prywatnych na współpracę, chęć ich zaangażowania w sprawy lokalne 2. Nieformalne kontakty 3. Klimat sprzyjający współpracy 4. Posiadanie dokumentów strategicznych dotyczących polityki wsparcia przedsiębiorczości w gminie i realizacja przyjętych w nich założeń 5. Wdrażanie narzędzi wsparcia przedsiębiorców 6. Współpraca z wyspecjalizowanymi podmiotami wsparcia przedsiębiorczości 7. Wyodrębnienie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za wspieranie lokalnej przedsiębiorczości 8. Występowanie korzyści dla przedsiębiorcy 9. Promocja przedsiębiorstwa na bazie współpracy z gminą	1. Niesprzyjające przepisy prawa i skomplikowane procedury przetargowe 2. Brak polityki wsparcia przedsiębiorczości (opracowanych dokumentów strategicznych i realizacji przyjętych w nich założeń) 3. Niska aktywność przedsiębiorców w relacjach z władzą lokalną 4. Brak wystarczających środków finansowych 5. Brak zainteresowania władzy lokalnej byciem liderem współpracy z biznesem 6. Brak wiedzy przedsiębiorców na temat możliwości podejmowania współpracy z samorządem lokalnym 7. Brak realnych korzyści dla przedsiębiorców 8. Niesprzyjający klimat wokół relacji sektor publiczny–sektor prywatny, obawa przedsiębiorców przed współpracą

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział 5

AKTYWNOŚĆ BADANYCH GMIN W LOKALNYCH GRUPACH DZIAŁANIA

5.1. Lokalne Grupy Działania jako forma współpracy międzysektorowej gmin

Lokalne grupy działania (LGD) służą zawiązywaniu i prowadzeniu partnerstw lokalnych. Założeniem organizacyjnym ich tworzenia jest integracja przedstawicieli instytucji sektora publicznego, społecznego i prywatnego w obszarze realizacji polityki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z zasadą partnerstwa międzysektorowego lokalnych grup działania w ich składzie wymagany jest co najmniej 50% udział partnerów społecznych i gospodarczych. Ze względu na zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego (jako reprezentantów sektora publicznego) w ich działalność, LGD można traktować jako przejaw współpracy międzysamorządowej, jak i międzysektorowej. Niewątpliwym atutem LGD jest efekt synergii wynikający z kumulowania potencjału, zasobów pozostających w dyspozycji partnerów reprezentujących różne sektory. Współpraca między nimi prowadzi do osiągnięcia korzyści skali, wyrażających się minimalizacją ponoszonych kosztów działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego, a maksymalizacją ich efektów.

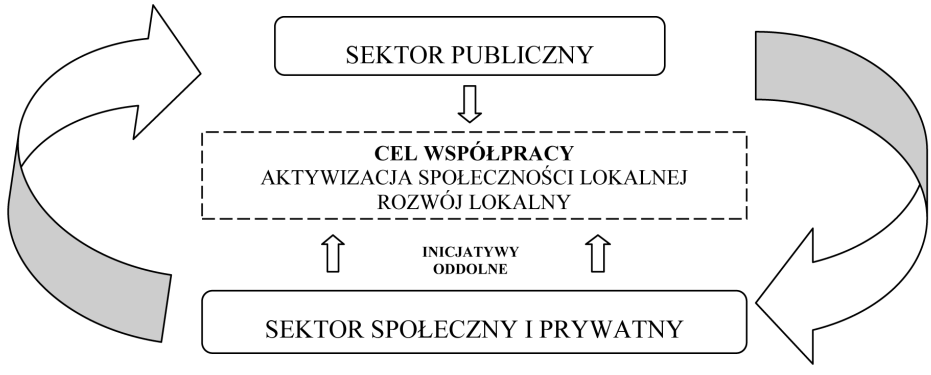
Lokalną grupę działania, jako formę współpracy międzysektorowej, wprowadziło do prawa polskiego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Podstawy prawne ich działalności wynikają także z zapisów ustaw o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[1] i Prawa o stowarzyszeniach[2]. LGD są

[1] Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. O wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, nr 64, poz. 427 ze zm.

[2] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104 ze zm.

instrumentem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce (w latach 2007−2013 w ramach Osi 4 Leader, w kolejnej perspektywie w zakresie Promowania włączenia społecznego, zmniejszania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich).

Nadrzędnym celem tych organizacji jest podejmowanie wszelkich działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, opracowanie i realizacja strategii rozwoju lokalnego i aktywizacja środowisk lokalnych. Współpraca w ramach LGD polega na wspólnym wykonywaniu zadań wynikających z realizacji opracowanej lokalnej strategii rozwoju. Ideą jest włączanie w procesy decyzyjne członków wspólnot lokalnych, budowanie sieci powiązań, wymiana doświadczeń, inicjowanie wspólnych przedsięwzięć międzysektorowych[3].



Rysunek 1. Idea partnerstwa trójsektorowego Lokalnych Grup Działania
Źródło: opracowanie własne

Podstawą partnerstwa trójsektorowego jest inicjowana oddolnie współpraca. Zachodzi ona na etapie opracowywania i realizacji lokalnej strategii rozwoju, w ramach procedur partycypacji społecznej. Oddolne podejście do zarządzania rozwojem obszarów wiejskich daje szanse na kształtowanie działań odpowiadających realnym problemom danej LGD oraz aktywizacji społeczności lokalnej. Wymiar tego partnerstwa jest znacznie szerszy, prowadzi bowiem do wytworzenia się sieci powiązań w środowisku lokalnym, sprzyja generowaniu innowacyjnych rozwiązań, zapewnia zintegrowane, wielopłaszczyznowe i spójne zarządzanie terytorialne.

Cele działalności lokalnych grup działania zawarte są w lokalnych strategiach rozwoju. Są to dokumenty programujące działania w zakresie poprawy jakości, warunków i poziomu życia mieszkańców wsi, tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, promocji lokalnych produk-

[3] A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 1, s. 113.

tów, wspierania optymalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, krajobrazowych i kulturowych obszarów wiejskich. Jednocześnie strategia zakłada rozdysponowanie środków finansowych na realizację poszczególnych celów i działań. Projekty realizowane w ramach lokalnych strategii rozwoju w okresie 2007−2013 dotyczyły: różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, odnowy i rozwoju wsi, bądź też miały charakter tzw. małych projektów. LGD mogą również wdrażać wspólne projekty zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym (projekty realizowane wspólnie z LGD z innych krajów członkowskich UE).

Formą prawno-organizacyjną LGD jest stowarzyszenie posiadające osobowość prawną, w perspektywie 2014−2020 stowarzyszenie „specjalne". Mogą je tworzyć osoby fizyczne i prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw. Do jego utworzenia wymagana jest liczba 15 podmiotów. Obszar funkcjonowania LGD obejmować powinien 10−150 tys. mieszkańców (w perspektywie 2014−2020 ma to być 30−150 tys. mieszkańców), zamieszkujących gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Z zapisów ustawowych wynika kilka zasad ich organizacji i funkcjonowania[4]. Wewnętrzny ład instytucjonalny LGD został oparty na czterech organach o określonych kompetencjach: walnym zebraniu członków, zarządzie, organie kontroli wewnętrznej oraz radzie, która podejmuje decyzje w sprawie wyboru operacji realizowanych w ramach LSR. Ponadto ustawa wskazuje marszałka województwa jako organ sprawujący nadzór nad ich działalnością. Mogą one prowadzić działalność gospodarczą, służącą realizacji lokalnej strategii rozwoju.

Podsumowując, lokalne grupy działania, zarówno w perspektywie lat 2007−2013, jak i 2014−2020, stanowią trwałe, silne platformy współpracy międzysektorowej. Gminy odgrywają w nich kluczową rolę, głównych inicjatorów i realizatorów przyjętych założeń strategicznych. Oprócz niewątpliwych korzyści płynących dla gmin i zamieszkujących je społeczności lokalnych, tworzenie i funkcjonowanie lokalnych grup działania wymaga poniesienia określonych nakładów. Nakłady te mają zarówno charakter finansowy, jak i pozafinansowy i występują na etapie tworzenia i funkcjonowania LGD. Już samo zainicjowanie LGD wymaga poniesienia określonych kosztów (organizacja spotkań potencjalnych partnerów, polityka informacyjna, opracowanie dokumentów i procedur wymaganych do rozpoczęcia działalności i funkcjonowania LGD). Istotne nakłady konieczne do poniesienia na etapie funkcjonowania LGD związane są z obsługą administracyjną stowarzyszenia, promocją jego działalności i komunikacją pomiędzy członkami, czy zabieganiem o dodatkowe wsparcie finansowe z funduszy europejskich. Drugim źródłem kosztów jest działalność merytoryczna związana

[4] Art. 15 Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. O wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, nr 64, poz. 427 ze zm.

z opracowaniem i wdrożeniem lokalnej strategii rozwoju. Wynikają one z konieczności mobilizacji partnerów do udziału w procedurach partycypacyjnych, a następnie realizacji oraz poszukiwania partnerów do współpracy w ramach projektów regionalnych i międzynarodowych.

5.2. Sadkowice – uczestnictwo w LGD Kraina Rawki

Gmina Sadkowice wraz z gminami Biała Rawska, Cielądz, Kowiesy, Rawa Mazowiecka[5], Regnów tworzy LGD Kraina Rawki. Wszystkie gminy, oprócz gminy Kowiesy z terenu powiatu skierniewickiego, należą do powiatu rawskiego. LGD Kraina Rawki jest jedną z większych tego rodzaju grup funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego. Zajmuje ona 718,56 km^2, co stanowi 3,9% jego powierzchni. Największą gminą wchodzącą w skład grupy jest Biała Rawska, obejmująca prawie 30% terenu LGD. Najmniejszą jest zaś gmina Regnów – zaledwie 6,3% powierzchni grupy. Omawiana LGD swoim działaniem obejmuje 34 832 mieszkańców.

Grupa działa w formie stowarzyszenia, które zostało powołane w 2006 r. uchwałą zebrania założycielskiego. Liczy ono 57 członków oraz 6 osób prawnych w postaci gmin członkowskich. Większość stanowią przedstawiciele sektora społecznego – 58%, następnie publicznego – 28% i gospodarczego – 11%. Zgodnie ze statutem, głównym celem podejmowanych przez stowarzyszenie działań jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na rzecz poprawy jakości życia ich mieszkańców. Cele pośrednie, jakie zostały nakreślone w dokumencie, można ogólnie określić jako działania na rzecz[6]:

- przedsiębiorczości, jej promocji i stymulowania,
- szczególnych grup mieszkańców, tj. dzieci, młodzieży, osób starszych, niepełnosprawnych, kobiet, w tym przeciwdziałanie marginalizacji i patologiom,
- budowy tożsamości, wzmacniania integracji mieszkańców z obszarem oraz stymulowania ich postaw obywatelskich – wspieranie lokalnych inicjatyw rozwojowych,
- rozwoju sportu, turystyki, rekreacji i kultury (zachowanie tradycji kulturowych obszaru),
- współpracy i wymiany doświadczeń krajowych, jak i zagranicznych.

Wymienione powyżej cele, mające zdynamizować rozwój obszaru, znalazły swoje odzwierciedlenie w zapisach Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) na lata 2009−2015. Istotą działań ujętych w LSR jest wydobycie i wykorzystanie w pełni

[5] Gmina wiejska.

[6] Statut Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Kraina Rawki", http://www.krainarawki.eu/plik,242,statut-lgd-kraina-rawki.pdf (12.06.2014).

potencjału całej LGD. Misja Grupy została określona jako: poprawa jakości życia z wykorzystaniem posiadanych zasobów poprzez rozwój przedsiębiorczości (w tym turystyki) i kapitału ludzkiego. Jej realizacja uwzględnia zasadę partnerstwa i współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, partnerami prywatnymi oraz mieszkańcami.

W myśl powyższego wyznaczono trzy cele ogólne, którym przypisano cele szczegółowe oraz przedsięwzięcia (tab. 113). Obszary tematyczne LSR koncentrują się przede wszystkim na agroturystyce i turystyce wiejskiej, ochronie dziedzictwa kulturowego, wykorzystaniu posiadanych zasobów maturalnych, szczególnie w zakresie odnawialnych źródeł energii, rozwoju przedsiębiorczości i promocji produktu lokalnego. Jako grupy docelowe realizowanych przedsięwzięć rozwojowych określono: młodzież do 25 lat, kobiety, rolników i leśników oraz osoby prowadzące własną działalność gospodarczą.

Tabela 113. Cele ogólne, szczegółowe i przedsięwzięcia LSR Kraina Rawki

Cele ogólne	Cele szczegółowe	Przedsięwzięcia
Cel ogólny 1: Poprawa jakości życia mieszkańców	1.1. Rozwój życia społeczno-kulturalnego	• budowa, remont, modernizacja świetlic wiejskich • zagospodarowanie przestrzeni publicznej • szkolenia aktywizujące
Cel ogólny 2: Rozwój małej przedsiębiorczości, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz wsparcie tworzenia grup producenckich	2.1. Zwiększenie aktywności mieszkańców w kierunku podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej	• szkolenia i doradztwo dla mieszkańców związane z podjęciem lub rozwojem działalności gospodarczej • szkolenia dla mieszkańców z zakresu tworzenia grup producenckich • tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich niezwiązanych z rolnictwem
Cel ogólny 3: Wykorzystanie lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego oraz przyrodniczego dla podniesienia atrakcyjności turystycznej obszaru	3.1. Promocja regionu	• wydawanie publikacji informacyjno-promocyjnych • udział w wydarzeniach kulturalnych i promocyjnych • organizacja wydarzeń kulturalnych i promocyjnych
	3.2. Budowa infrastruktury rekreacyjnej, turystycznej i sportowej wraz z zagospodarowaniem terenu	• wytyczanie i oznakowanie szlaków turystycznych i edukacyjnych • budowa placów zabaw • budowa, odbudowa boisk sportowych • budowa i urządzenie parków i miejsc rekreacji
	3.3. Zachowanie tożsamości społeczności lokalnej	• zakup towarów służących przedsięwzięciom związanym z kultywowaniem tradycji i zwyczajów

Źródło: Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009–2015 dla obszaru gmin: Biała Rawska, Cielądz, Kowiesy, Rawa Mazowiecka, Regnów, Sadkowice, Kurzeszyn.

Przedsięwzięcia ujęte w LSR realizowane są w ramach działań: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty. W LGD Kraina Rawki w latach 2009−2012 w ramach działań Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty zrealizowano 15 inwestycji, których celem był remont, wyposażenie lub zagospodarowanie terenu przylegającego do budynków świetlic wiejskich, budowa placów zabaw i boisk sportowych (tab. 114). Łączna kwota wypłaconych środków wyniosła 410 168,83 zł.

Tabela 114. Wnioski wybrane do finansowania w ramach działań: Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty w latach 2009–2012

Nazwa wnioskodawcy	Tytuł projektu	Całkowita wartość inwestycji (w zł)	Kwota refundacji (w zł)
Gmina Biała Rawska	Wyposażenie świetlicy wiejskiej w Chodnowie	31 300,00	21 910,00
	Budowa placów zabaw w Wólce Lesiewskiej i Pachach	39 002,00	21 447,30
	Budowa placów zabaw w Chodnowie i Starej Wsi	39 002,00	21 447,30
	Budowa placu zabaw w Białej Rawskiej	19 501,00	10 723,65
Gmina Cielądz	Remont piętra świetlicy wiejskiej w Mroczkowicach	38 722,28	21 798,09
Gmina Kowiesy	Urządzenie placu zabaw dla dzieci w miejscowości Wola Pękoszewska	22 225,63	12 830,00
Gmina Kowiesy	Zagospodarowanie terenu wokół budynku świetlicy wiejskiej w Jeruzalu	69 944,41	45 332,00
	Urządzenie placu zabaw dla dzieci w miejscowości Jeruzal	18 474,98	16 134,00
Gmina Rawa Mazowiecka	Doposażenie świetlicy wiejskiej w Kurzeszynie	24 840,00	17 388,00
	Budowa placu zabaw w miejscowości Rossocha	43 927,85	24 570,70
	Budowa placu zabaw dla dzieci i boiska do siatkówki w miejscowości Bogusławki Duże	184 036,37	110 635,00
Gmina Regnów	Zagospodarowanie terenu wraz z wyposażeniem świetlicy środowiskowej w Rylsku Dużym	42 483,77	24 375,93
Gmina Sadkowice	Remont świetlicy wiejskiej przy Ochotniczej Straży Pożarnej w Kaleniu	51 976,51	25 000,00
	Remont świetlicy wiejskiej w Lewinie	29 704,51	14 469,42
	Remont świetlicy wiejskiej w Rzymcu	38 530,14	22 107,44

Źródło: *To już 5 lat*, Lokalna Grupa Działania Kraina Rawki, Biuletyn Informacyjny, http://www.krainarawki.eu/plik,609,to-juz-5-lat-podsumowanie-dzialalnosci-lgd-kraina-rawki-listopad-2012.pdf (20.05.2014).

Ponadto zorganizowano ponad 30 szkoleń dla mieszkańców obszaru działania LGD, osób zaangażowanych w realizację LSR, członków organów LGD oraz lokalnych liderów na łączną kwotę 200 tys. zł.

Zgodnie z uchwałami Rady Stowarzyszenia LGD Kraina Rawki w sprawie wyboru operacji do finansowania w ramach LSR w czerwcu 2014 r. wybrano 7 wniosków, obejmujących prace modernizacyjne i remontowe funkcjonujących obiektów, zagospodarowanie przestrzeni, rewitalizację obszarów parkowych czy też doposażenie lokalnych świetlic (tab. 115).

Tabela 115. Wnioski wybrane do finansowania w ramach działań: Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty w 2014 r.

Nazwa wnioskodawcy	Tytuł projektu	Przyznana kwota pomocy (w zł)
Działanie: Odnowa i Rozwój Wsi		
Gmina Cielądz	Rewitalizacja zabytkowego parku w Cielądzu z budową ścieżek, drewnianych altan, węzła sanitarnego z przyłączami elektroenergetycznym, wodociągowym i kanalizacji sanitarnej oraz infrastrukturą towarzyszącą, realizowana na nieruchomości położonej w Cielądzu, oznaczonej działkami ewidencyjnymi Nr 817/2 i 814/3	286 632,19
	Modernizacja sali integracyjnej budynku OSP Cielądz	26 013,79
Działanie: Małe Projekty		
Gmina Biała Rawska	Budowa siłowni zewnętrznej w miejscowości Żurawia	22 603,00
	Wyposażenie świetlicy wiejskiej w Teodozjowie w sprzęt rekreacyjno-sportowy	12 089,00
Gmina Cielądz	Modernizacja pomieszczeń integracyjnych budynku OSP Sierzchowy	42 903,60
Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe EXPORT-IMPORT Jolanta Gos	Remont dachu z obróbkami blacharskimi, przemurowaniami, oknami dachowymi w zabytkowym „Zameczku" w Białej Rawskiej	49 989,43
Ochotnicza Straż Pożarna w Chodnowie	Zagospodarowanie terenu przed świetlicą wiejską w Chodnowie	26 918,00

Źródło: Strona internetowa LGD Kraina Rawki: http://www.krainarawki.eu (16.06.2014).

Kolejnym obszarem działalności LGD Kraina Rawki są inicjatywy w ramach międzyregionalnych i międzynarodowych projektów współpracy. Współpraca tego rodzaju prowadzi przede wszystkim do wymiany doświadczeń, wiedzy, rozwiązań, a także integracji lokalnych społeczności w wymiarze regionalnym, krajowym czy międzynarodowym. Grupa współpracowała z innymi LGD projektów międzyregionalnych w takich obszarach, jak rolnictwo, kultura i dziedzictwo kulturowe, ekonomia i edukacja. Były to następujące inicjatywy współpracy:

1. Podniesienie Atrakcyjności Turystycznej Obszarów Stowarzyszeń (PATOS), ukierunkowane na podniesienie atrakcyjności turystycznej obszarów partnerów oraz zwiększenie wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, przyrodniczych i turystycznych. Partnerzy: LGD Kraina Rawki, LGD Gniazdo.

2. Dziedzictwo – Naszą Atrakcją, którego celem było podniesienie atrakcyjności obszaru LGD poprzez promocję dziedzictwa kulturowego i atrakcji turystycznych, zaangażowanie społeczności lokalnej do odtworzenia i zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez zaangażowanie młodzieży. Projekt realizowany był poprzez uczestnictwo w imprezach targowych, spotkaniach z twórcami lokalnymi, przedstawicielami branży turystycznej. Utworzono również Akademię Dziedzictwa Kulturowego MADZIK. Partnerzy: LGD Białe Ługi, LGD Gryflandia, LGD Kraina Rawki, LGD Owocowy Szlak, LGD Nasza Suwalszczyzna, LGD Sejneńszczyzna, LGD Region Włoszczowski.

Analizowana LGD nawiązała również współpracę międzynarodową z grupą ze środkowych Włoch GAL Flaminia Cesaro (Region Marche) oraz Consorci Alt Urgell XXI z Katalonii.

Działaniem niezależnym od Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, prowadzonym przez omawianą LGD, są tzw. Granty Krainy Rawki. Środki finansowe na działania w ramach tej inicjatywy pochodzą w całości ze środków własnych LGD – ze składek członkowskich osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie jest udzielane jedynie jako pomoc finansowa, o którą mogą ubiegać się podmioty funkcjonujące na obszarze działania LGD[7]. Wysokość dostępnych środków przeznaczonych na działania powyższego typu określona została w następujących kwotach gminy: Cielądz, Kowiesy, Rawa Mazowiecka i Sadkowice po 10 tys. zł każda, gmina Biała Rawska – 13 tys. zł i gmina Regnów – 15 tys. zł[8].

[7] Chodzi o: 1. Osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną: (a) działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze, np. parafie, związki wyznaniowe, (b) utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym m.in. fundacje, stowarzyszenia, szkoły, instytucje kultury, biblioteki, domy kultury, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze; 2. Grupy nieformalne (w tym m.in.: orkiestry, zespoły muzyczne, Koła Gospodyń Wiejskich, kluby sportowe). Strona internetowa: http://www.krainarawki.eu/193,granty-krainy-rawki.html (23.05.2014 r.).

[8] Wysokość dostępnych środków przeznaczonych na realizację działania „Granty Krainy Rawki" jest równa dla każdej z gmin objętych działaniem LGD Kraina Rawki oraz każdorazowo ustalana w ogłoszeniu o naborze, przy czym niewykorzystane środki zwiększają budżet danej gminy w kolejnym naborze. Beneficjent w jednym naborze może złożyć jeden wniosek o przyznanie pomocy, przy czym wartość całkowita jednego projektu nie może być niższa niż 1000,00 zł. Wysokość uzyskanej pomocy nie może być wyższa niż 5000 zł (według kalkulacji kosztów określonych we wniosku o przyznanie pomocy). Pomocy finansowej podlegają koszty kwalifikowalne poniesione przez beneficjenta do wysokości 100% tych kosztów. Strona internetowa: http://www.krainarawki.eu/193,granty-krainy-rawki.html (23.05.2014 r.).

5.3. Rzeczyca – uczestnictwo w LGD Tradycja, Kultura, Rozwój

Lokalna Grupa Działania Tradycja, Kultura, Rozwój funkcjonuje w województwie łódzkim na terenie powiatu tomaszowskiego – obejmuje gminy: Żelechlinek, Czerniewice i Rzeczyca, oraz opoczyńskiego – gmina Poświętne. LGD działa od sierpnia 2008 r. Inicjatorem partnerstwa była gmina Rzeczyca, która zaproponowała współpracę gminom: Czerniewice, Poświętne i Żelechlinek. Do współpracy przystąpili lokalni liderzy i w kwietniu 2008 r. miało miejsce pierwsze spotkanie, na którym byli zarówno wójtowie gmin, jak i lokalni liderzy. Następne spotkanie odbyło się 15 maja 2008 r., w jego wyniku podjęto uchwałę o utworzeniu LGD, został powołany Komitet założycielski oraz uchwalono Statut[9].

Powierzchnia LGD wynosi 468,73 km^2 [10]. Obszar Stowarzyszenia znajduje się w pobliżu miast, takich jak Rawa Mazowiecka, Tomaszów Mazowiecki czy też Opoczno, co stymuluje rozwój LGD. Zamieszkuje go ponad 17 tys. osób.

Tabela 116. Cele ogólne, szczegółowe i przedsięwzięcia LGD Tradycja, Kultura, Rozwój

Cele ogólne	Cele szczegółowe	Przedsięwzięcia
Ożywienie gospodarcze lokalnych społeczności	Rozwój infrastruktury lokalnej	• Gospodarka lokalna siłą rozwoju regionu • Z tradycją w przyszłość • Coś dla ducha coś dla ciała – program aktywizacji społecznej • Wiejskie centra aktywności lokalnej
	Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu	
	Ożywienie lokalnego rynku pracy	
	Promowanie działań LGD	
Zachowanie i kultywowanie tradycji regionalnej oraz rozwijanie kultury lokalnej	Dbałość o zabytki kulturalno-historyczne	• Z tradycją w przyszłość • Coś dla ducha coś dla ciała – program aktywizacji społecznej
	Podtrzymywanie i promowanie tradycji i obyczajów lokalnych	
Zwiększanie aktywności mieszkańców obszaru LGD	Zwiększanie poziomu zaangażowania i integracji mieszkańców	• Coś dla ducha coś dla ciała – program aktywizacji społecznej • Wiejskie centra aktywności lokalnej
	Stworzenie warunków do rozwoju inicjatyw w poszczególnych miejscowościach	
	Kreowanie i promowanie lokalnych mediów	

Źródło: Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru gmin Czerniewice, Poświętne, Rzeczyca i Żelechlinek, Stowarzyszenie Tradycja, Kultura, Rozwój, Grudzień 2008, s. 39, strona internetowa: www.lodzkie.pl/files/prow/lgd/LSR_TRADYCJA_KULTURA_ROZWOJ.pdf (13.05.2014).

[9] Strona internetowa: http://www.lgd-tkr.pl/34,lokalna-grupa-dzialania.html (20.05.2014).

[10] Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru gmin Czerniewice, Poświętne, Rzeczyca i Żelechlinek, Stowarzyszenie Tradycja, Kultura, Rozwój, Grudzień 2008, s. 39, strona internetowa: www.lodzkie.pl/files/prow/lgd/LSR_TRADYCJA_KULTURA_ROZWOJ.pdf, (13.05.2013).

Wizją Stowarzyszenia Tradycja, Kultura, Rozwój jest „stworzenie warunków do rozwoju społecznego i gospodarczego gmin Poświętne, Rzeczyca, Czerniewice i Żelechlinek poprzez kultywowanie wspólnych tradycji, wykorzystanie naturalnych warunków przyrodniczych oraz integrację i aktywizację mieszkańców gmin”[11]. Wizja ta jest realizowana przez cele ogólne i cele szczegółowe, które przedstawia tabela 116.

Misja realizowana przez LGD polega na prowadzeniu działalności opartej na wartościach partnerstwa i zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego, kulturowego i ekologicznego. Poprzez oddolne inicjatywy i uspołecznione działania ma się przyczynić do poprawy jakości życia mieszkańców i waloryzacji lokalnych zasobów.[12]

Budżet każdej Lokalnej Grupy Działania uzależniony jest od liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na terenie LGD. Na realizację Działania 4.1. Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju LGD dysponują kwotą, która stanowi iloczyn liczby mieszkańców i stawki 116 zł. Oprócz tego LGD mogą uzyskać 3 zł/mieszkańca w ramach Działania 4.2. Wdrażanie projektów współpracy i 29 zł/mieszkańca w ramach Działania 4.3. Funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja, przy czym koszty bieżące mogą wynosić nie więcej niż 15% łącznych środków przewidzianych na wszystkie działania[13]. Tabela 117 przedstawia orientacyjny poziom środków, jakimi LGD Tradycja, Kultura, Rozwój dysponowała w latach 2007−2013.

Tabela 117. Środki będące w dyspozycji LGD Tradycja, Kultura, Rozwój na lata 2007−2013 (w zł)

Nazwa działania	Wielkość środków
Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju w tym:	1 989 748
− Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	300 000
− Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	200 000
− Odnowa i rozwój wsi	1 200 000
− „małe projekty”	289 748
Wdrażanie projektów współpracy	51 459
Funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizacja w tym:	497 436
− koszty bieżące	380 796
− aktywizacja i nabywanie umiejętności	116 640
RAZEM	2 538 644

Źródło: Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru…, *op. cit*., s. 67.

[11] Stowarzyszenie „Tradycja, Kultura, Rozwój”, Lokalna Strategia Rozwoju…, *op. cit*., s. 39.

[12] Tamże, s. 52

[13] K. Mościcki, *LEADER w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013*, L&J Techtrading, Warszawa 2009, s. 37.

Największą kwotę przewiduje się przeznaczyć na Działanie 4.1. Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju, jest to 78% całego budżetu. Na Działanie 4.2. Wdrażanie projektów współpracy zostanie przeznaczone 2% budżetu, z kolei pozostałe 20% budżetu zostanie przeznaczone na Działanie 4.3. Funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizacja. W ramach Działania 4.1. największa część środków zostanie przeznaczona na Odnowę i rozwój wsi, tj. 60% (47% całego budżetu). W ramach tzw. „małych projektów" oraz projektów dotyczących: Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej poziom ten wynosi po 15% (odpowiednio 11% i 12% całego budżetu). Natomiast poziom dofinansowania projektów z zakresu: Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw wynosi 10% (8% całego budżetu). W ramach Działania 4.3. większa część budżetu to koszty bieżące i wynoszą one 77% (15% całego budżetu), natomiast poziom środków na aktywizację i nabywanie umiejętności to 23% (5% całego budżetu). Tabela 118 przedstawia zestawienie projektów wraz ze wskazaniem beneficjentów i przyznanych kwot.

Tabela 118. Lista projektów realizowanych przez LGD wraz ze wskazaniem beneficjentów oraz przyznanych kwot

Działanie	Projekt	Beneficjent projektu	Przyznana kwota (w zł)
1	2	3	4
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	Działalność usługowa wspomagająca produkcję roślinną	osoba fizyczna	70 000
	Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	osoba fizyczna	100 000
	Działalność usługowa wspomagająca produkcję roślinną	osoba fizyczna	100 000
Odnowa i rozwój wsi	Adaptacja budynku OSP na świetlicę wiejską w Strzemesznie oraz zadaszenie pozostałości dworu w zabytkowym parku w Czerniewicach	Gmina Czerniewice	300 000
	Adaptacja, remont pomieszczeń szkolnych dla potrzeb świetlicy wiejskiej	Gmina Czerniewice	103 037
	Wymiana pokrycia dachu na budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Poświętnem oraz wyposażenie Gminnego Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Studziannie	Gmina Poświętne	73 213
	Wyposażenie budynku świetlicy wiejskiej w Brudzewicach	Gmina Poświętne	63 340
	Przebudowa świetlicy środowiskowej w Brzozowie	Gmina Rzeczyca	161 715
	Zakup wiat przystankowych dla Gminy Rzeczyca	Gmina Rzeczyca	45 152
	Kształtowanie centrów miejscowości Gminy Rzeczyca poprzez dostawę i montaż wiat przystankowych wraz z ułożeniem kostki brukowej pod wiatę	Gmina Rzeczyca	35 748

Tabela 118. (cd.)

1	2	3	4
Odnowa i rozwój wsi	Rozbudowa z przebudową i termomodernizacją budynku Ochotniczej Straży Pożarnej z instalacjami i urządzeniami – etap I	Ochotnicza Straż Pożarna w Żelechlinku	300 000
	Zagospodarowanie terenu parkowo-rekreacyjnego przy kompleksie sportowym Orlik 2012 w Gminie Żelechlinek	Gmina Żelechlinek	100 000
Małe projekty	Powiatowy konkurs kulinarny potraw regionalnych oraz Święto Plonów 2010	Gminny Ośrodek Kultury w Czerniewicach	14 146,13
	Modernizacja i doposażenie kuchni budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Czerniewicach	Gmina Czerniewice	18 600
	Budowa miejsca wypoczynku i rekreacji w Czerniewicach	Gmina Czerniewice	25 000
	Utworzenie młodzieżowej sekcji orkiestry dętej przy Gminnej Orkiestrze Dętej	Gminny Ośrodek Kultury w Rzeczycy	21 250
	Zakup wyposażenia do świetlicy wiejskiej w Zawadach	Gmina Rzeczyca	11 279
	Zakup trybun boiskowych stałych do wyposażenia boiska sportowego w Rzeczycy	Gmina Rzeczyca	24 000
	Zakup łóżek polowych do wyposażenia gminnej środowiskowej hali sportowej	Gmina Rzeczyca	7 200
	Organizacja imprezy kulturalnej pn. Miodobranie	Gmina Żelechlinek	16 417,17
	Z tańcem i śpiewem przez Gminę Żelechlinek	Gminny Dom Kultury w Żelechlinku	14 866,11
	Zachować od zapomnienia tradycję i kulturę ludową w Gminie Żelechlinek	Gmina Żelechlinek	24 414,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji otrzymanych z biura LGD.

Najwyższy poziom środków został wykorzystany na terenie gminy Żelechlinek – 35% puli przeznaczonej dla całego LGD. Środki te zostały wykorzystane w ramach sześciu projektów. Warto zaznaczyć, że ta gmina jest jednocześnie najmniejszą wśród wszystkich tworzących Stowarzyszenie. Drugą gminą o równie wysokim poziomie wykorzystania środków jest gmina Czerniewice, poziom ten wynosi 32% wszystkich środków zrealizowanych. Jest to jedna z większych gmin tworzących LGD oraz charakteryzująca się największą liczbą ludności. 25% środków wykorzystanych zostało na terenie gminy Rzeczyca. Natomiast na terenie gminy Poświętne poziom zrealizowanych środków wynosi 8%, jednak mimo iż ta gmina jest największa, to trzeba pamiętać o wysokim wskaźniku lesistości i najmniejszej liczbie ludności na jej terenie.

LGD zrealizowała projekt współpracy międzyregionalnej pn. „Szlak Grunwaldzki – łącznikiem kultur i produktem turystycznym województwa łódzkiego". Szlak ten przebiega na terenie gminy Żelechlinek. W ramach realizacji tego projektu poziom środków przeznaczonych na Działanie 4.2. został wykorzystany w całości. W ramach działania 4.3. Funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja, prowadzona była budowa kapitału społecznego oraz pobudzenie zaangażowania społeczności lokalnych, dzięki którym zostały zorganizowane warsztaty, konferencje i wyjazdy. Władze LGD zorganizowały również szkolenia i konsultacje dla mieszkańców[14]:

Stowarzyszenie prowadzi aktywną działalność w środowisku lokalnym. Jej efekty są widoczne w poszczególnych gminach w postaci wyremontowanych świetlic wiejskich, miejsc wypoczynku czy obiektów rekreacyjnych. Niestety, niską aktywność w działalności LGD wykazują osoby fizyczne, a także organizacje pozarządowe. Pobudzanie aktywizacji mieszkańców nie jest skuteczne. Wydaje się także, że LGD nie wyczerpuje do końca swoich możliwości w zakresie projektów współpracy, w tym współpracy międzynarodowej.

5.4. Łask – działalność w LGD Dolina rzeki Grabi

Gmina Łask jest członkiem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Dolina rzeki Grabi, funkcjonującego od 2008 r. Jego powstanie zostało zainicjowane przez Stowarzyszenie Rozwoju Ziemi Łaskiej oraz samorządowców z terenu gminy Łask. LGD zrzesza obecnie 9 gmin (7 gmin wiejskich, 2 miejsko-wiejskie z terenu powiatu łaskiego, pabianickiego i bełchatowskiego), położonych wzdłuż biegu rzeki Grabi: Buczek, Dobroń, Łask, Sędziejowice, Widawa, Wodzierady, Dłutów, Drużbice, Zelów. Tym samym LGD obejmuje obszar 1094 km^2, zamieszkały przez 82 320 mieszkańców i jest jedną z większych LGD w województwie. Najbardziej zaludniona jest gmina Łask, której mieszkańcy stanowią 35% mieszkańców całej LGD. Obszar LGD wykazuje spójność geograficzną i przyrodniczą, historyczną i kulturową, a także społeczną i gospodarczą.

Celem działania stowarzyszenia jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności opracowanie oraz realizacja Lokalnej Strategii Rozwoju, promocja regionu, aktywizacja mieszkańców do uczestnictwa w procesie rozwoju regionu, upowszechnianie i wymiana informacji o inicjatywach związanych z aktywizacją ludności w regionie, szkolenia i doradztwo dla mieszkańców. Osiągnięcie tych celów wymaga partnerstwa wielosektorowego, czyli współpracy reprezentantów sektora publicznego, społecznego i prywatnego na

[14] „Działaj skutecznie! Młodzieżowa Akademia Lokalnych Liderów", „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw", „Złap turystę i nie daj mu uciec", konsultacje na temat pozyskiwania funduszy unijnych z działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

rzecz rozwoju subregionu. Stowarzyszenie liczy 73 członków, z których 25% stanowią podmioty publiczne, 59% podmioty społeczne, a 16% gospodarcze[15]. Podobnie jak w większości LGD w Polsce, najmniej licznym partnerem jest sektor gospodarczy.

Lokalna Strategia Rozwoju LGD Dolina rzeki Grabi jest dokumentem określającym misję, wizję oraz cele strategiczne stowarzyszenia. Opracowana została na lata 2007−2013. W pracach nad tworzeniem LSR czynny udział brali członkowie stowarzyszenia, przeprowadzone były również konsultacje społeczne oraz spotkania w gminach członkowskich. Została ona przyjęta do realizacji uchwałą Walnego Zebrania Członków w 2009 r. Wizją LGD jest stanie się w 10-letniej perspektywie wielofunkcyjnym, prężnym, atrakcyjnym subregionem, bazującym na unikatowym dziedzictwie przyrodniczym i kulturowym, powiązanym silnymi związkami z miastami łódzkiego obszaru metropolitalnego. Z kolei misją jest budowanie szerokiego porozumienia różnych podmiotów na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru bazującego na unikatowym dziedzictwie przyrodniczym, zasobach kulturowych i historycznych. Cele ogólne, zgodne z celami PROW, koncentrują się na pięciu obszarach: rozwoju i różnicowaniu lokalnej działalności gospodarczej, aktywizacji lokalnej społeczności, wykorzystaniu lokalnych walorów przyrodniczych, historycznych i kulturowych, rozwoju i wzmocnieniu funkcji turystyczno-rekreacyjnej obszaru LGD oraz rozwoju efektywnych działań promocyjno-marketingowych[16]. Na podstawie diagnozy i analizy strategicznej zasobów subregionu wyznaczono cele szczegółowe dotyczące: rozwoju przedsiębiorczości i przeciwdziałania bezrobociu, aktywizacji społecznej, zwłaszcza organizacji pozarządowych, rewitalizacji, rozwoju turystyki i promocji.

Na lata 2008−2015 LGD Dolina rzeki Grabi ma do dyspozycji kwotę 12 183 360 zł. Z tej sumy 9 549 120 zł zaplanowano na realizację lokalnej strategii rozwoju w ramach działań: Odnowa i rozwój wsi (60,39% tej kwoty), Małe projekty (15,74%), Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (14,76%) oraz Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (9,11%). Kolejne 246 960 zł przeznaczono na wdrażanie projektów współpracy, a dalsze 2 387 280 zł na wydatki związane z funkcjonowaniem LGD. Wykaz przykładowych projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych działań i współpracy z innymi LGD prezentuje tabela 119.

[15] Lokalna Strategia Rozwoju LGD Dolina rzeki Grabi, http://www.dolinagrabi.pl/ (15.05. 2014 r.).

[16] Lokalna Strategia Rozwoju LGD Dolina rzeki Grabi, http://www.dolinagrabi.pl/ (18.05.2014 r.).

Tabela 119. Projekty zrealizowane przez LGD Dolina rzeki Grabi w ramach działań oraz projektów współpracy (w zł)

Działanie	Projekty	Wnioskodawca	Wartość projektu	Kwota refundowana
1	2	3	4	5
Odnowa i rozwój wsi	Budowa ogólnodostępnego placu zabaw dla dzieci w miejscowości Dobroń i Barycz	Gminy Dobroń i Barycz	53 025,30	34 488,00
	Rekreacyjne zagospodarowanie terenów przy zbiorniku Patyki	Gmina Zelów	1 084 962,04	500 000,00
Małe projekty	Wirtualny spacer po gminie Zelów – stworzenie aplikacji internetowej	Gmina Zelów	22 004,70	12 523,00
	Zagospodarowanie terenu sportowo-rekreacyjnego przy Domu Ludowym w Orchowie	Gmina Łask	36 327, 80	19 795,39
	Przygotowanie placówki twórczego działania do prowadzenia artystycznych warsztatów ceramicznych i jej promocji oraz zorganizowanie pleneru edukacyjno-integracyjnego i wystawy podsumowującej warsztaty	Osoba fizyczna		23 919,19
	Organizacja XVI Jarmarku Łaskiego w dniu 19.05.2012 r. w Łasku	Gmina Łask	41 953,89	24 699,00
	Organizacja integracyjnej imprezy plenerowej pn. II Widawski zlot motocyklowy	Gmina Widawa	brak informacji	20 705,23
	Dni Dobronia – integracja mieszkańców gminy	Gmina Dobroń	brak informacji	20 257,00
	Organizacja dożynek gminnych w miejscowości Wiewiórczyn (Gmina Łask) w dniu 12.09.2010 r	Gmina Łask	22 492,87	13 461,02
	Organizacja dożynek gminnych w miejscowości Teodory (Gmina Łask) w dniu 11.09.2011 r.	Gmina Łask	6 751,19	4 158,43
	„Dzielmy się chlebem pod wspólnym niebem" – zorganizowanie Dożynek Gminnych w Gminie Drużbice	Gmina Drużbice	36 900,00	23 061,74
	Dożynki Gminne 2011 połączone z 10-leciem Gminnej Orkiestry Dętej	Gmina Drużbice	29 709,87	19 221,72
	Ogłoszenie i przeprowadzenie II Ogólnopolskiego konkursu rysunku satyrycznego „Grzyby 2012" wraz z wystawą pokonkursową, koncertem i przeprowadzeniem warsztatów rysunku satyrycznego dla dzieci	Gmina Widawa	brak informacji	11 643,52

Tabela 119. (cd.)

1	2	3	4	5
Małe projekty	Budowa ogólnodostępnego placu zabaw dla dzieci w miejscowości Mogilno Duże	Gmina Dobroń	39 605,00	25 000,00
	Promocja i organizacja lokalnej twórczości kulturalnej poprzez zakup strojów i laptopa dla Stowarzyszenia Gospodyń Wiejskich w Bachorzynie	Stowarzyszenie Gospodyń Wiejskich w Bachorzynie	brak informacji	7 329,00
	Kultywowanie i promowanie tradycji ludowych poprzez zakup strojów ludowych dla zespołu „Buczkowiacy"	Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Buczku	brak informacji	14 980,00
	Wyposażenie Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Buczku w stoły i krzesła na „Wigilię z Tradycją"	Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Buczku	brak informacji	17 918,00
	Promocja obszaru Doliny rzeki Grabi: przybliżenie walorów turystycznych, historycznych i kulturowych Gminy Buczek poprzez wydanie publikacji pt. *Pod niebem Buczku*	Gmina Buczek	31 985,75	17 472,00
Projekty współpracy	Questing umożliwi innowacyjne zwiedzanie, akronim QUIZ	Lider projektu: Lokalna Grupa Działania Dolina rzeki Grabi Partnerzy: – Fundacja Rozwoju Gmin PRYM – Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Bud-Uj Razem	411 669,48	brak informacji
	Wirtualne zwiedzanie wybranych atrakcji turystycznych (Virtual Tour of Selected Tourist Attractions), akronim VIRTOUR	Lider projektu: Lokalna Grupa Działania Beskid Gorlicki Partnerzy: – Lokalna Grupa Działania Dolina rzeki Grabi – Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Poddębice i Zadzim Kraina bez barier – Lokalna Grupa Działania Korzenna (małopolskie)	336 553,42	brak informacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej LGD Dolina rzeki Grabi, http://www.dolinagrabi.pl/ (18.05.2014 r.).

Mimo odwoływania się w swoim działaniu do zasady partnerstwa międzysektorowego, zrealizowane projekty wskazują na dominację podmiotów publicznych w działalności omawianej LGD. Bez wątpienia decyduje o tym wyższy od podmiotów społecznych czy prywatnych zakres kompetencji i doświadczenia gmin w zakresie ubiegania się o wsparcie finansowe. W szczególności znikoma jest aktywność podmiotów prywatnych, które nie były także zaangażowane na etapie opracowywania założeń Lokalnej Strategii Rozwoju. Raport dotyczący ewaluacji LGD województwa łódzkiego potwierdza, że LGD Dolina rzeki Grabi wspierało jednostki spoza sektora finansów publicznych w niewielkim zakresie (stosunek małych projektów zrealizowanych przez tego rodzaju podmioty do wszystkich małych projektów wyniósł niewiele, niespełna 14%[17]). Ponadto projekty nie uwzględniają poziomu powiatu, brakuje zatem integracji działalności LGD z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zrealizowane przez LGD projekty współpracy potwierdzają gotowość LGD do podejmowania wspólnych przedsięwzięć. LGD realizuje inicjatywy na rzecz aktywizacji lokalnych społeczności poprzez organizację dożynek i festiwali. Projekty dotyczą także inwestycji w place zabaw. Brakuje rzeczywistego animowania lokalnej społeczności.

Tabela 120. Wykorzystanie środków przez LGD Dolina rzeki Grabi w ramach poszczególnych działań (w zł, stan na 31 marca 2013 r.)

Działania	Liczba podpisanych umów	Ogólna wartość umów	Planowana kwota wydatków ogółem
Małe projekty	49	2 344 622,50	1 503 440,69
Odnowa i rozwój wsi	14	4 640 782	5 766 690,31
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	3	220 950	869 475,00
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	0	0	1 409 514,00

Źródło: Biuletyn Lokalnej Grupy Działania Dolina rzeki Grabi, 2013, s. 4.

W ciągu 4 lat realizacji strategii zdecydowanie największą popularnością cieszyła się możliwość składania wniosków projektowych w ramach działania „Małe projekty", gdzie ogólna wartość podpisanych umów na wsparcie finansowe znacznie przekroczyła planowaną kwotę wydatków (tab. 120). W pozostałych przypadkach wartość umów nie przekroczyła planowanych wydatków, a w przypadku działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" nie została w ogóle naruszona z powodu braku złożonych wniosków, które spełniałyby przyjęte założenia. Biorąc jeszcze pod uwagę sytuację w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej", można wręcz rzec, że ludzie zamieszkujący

[17] Stan na 31 marca 2012 r., http://www.miedzywartaanerem.pl/plik,107,ewaluacja-lodzkie--pdf.pdf (25.05.2014 r.).

obszar LGD Dolina rzeki Grabi wykazują się niskim poziomem przedsiębiorczości i nie są zainteresowani rozpoczynaniem czy rozwojem prowadzonej już własnej działalności gospodarczej.

5.5. LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier

Powstanie opisywanej w tym punkcie LGD jest ściśle związane z działaniami gmin Poddębice i Uniejów mającymi na celu zawiązanie inicjatywy Leader w trakcie Pilotażowego Programu Leader+. Ich konsekwencją była decyzja o stworzeniu trójsektorowego porozumienia i utworzeniu Lokalnej Grupy Działania Gorąca Dolina. Stowarzyszenie powstało w 2006 r., jednakże po opracowaniu Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich dla terenu LGD, w związku z brakiem kontynuacji działań, Stowarzyszenie zostało rozwiązane. „Przedstawiciele gminy Poddębice widząc duże szanse dla rozwoju obszarów wiejskich oraz inicjatyw społeczności lokalnej, przystąpili do działań mających na celu znalezienie partnera do dalszej realizacji idei Leader w nowym okresie programowania. W połowie 2007 r. gminy Poddębice i Zadzim podjęły rozmowy i prace związane z nawiązaniem współpracy partnerskiej. Do rozmów włączono również przedstawicieli sektora gospodarczego działającego na obszarze dwóch gmin"[18].

Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Poddębice i Zadzim − Kraina bez Barier zostało powołane podczas zebrania założycielskiego w dniu 2 sierpnia 2007 roku w Poddębicach, a jego członkami zostały podmioty należące do wszystkich trzech sektorów: publicznego, prywatnego (gospodarczego) oraz społecznego. W ramach tego ostatniego sektora, członkami zostały również osoby fizyczne działające na rzecz rozwoju obszaru objętego LSR oraz rolnicy. Łączna liczba członków wynosi obecnie 61 osób fizycznych i prawnych: wskazywane już 2 jednostki samorządu terytorialnego – gminy Poddębice i Zadzim, 20 przedstawicieli sektora gospodarczego, 2 przedstawicieli administracji publicznej oraz 39 przedstawicieli sektora społecznego[19]. „Kraina bez barier to modelowy obszar aktywizacji i integracji osób niepełnosprawnych ze społecznością lokalną, zapewniający zrównoważony, wielopłaszczyznowy rozwój turystyczny i gospodarczy obszaru objętego LSR"[20].

Łączna powierzchnia obszaru działania to 371,2 km², z czego 224 km² obejmuje powierzchnię gminy Poddębice, a 147,2 km² powierzchnię gminy Zadzim. Na obszarze LGD znajdują się 83 sołectwa: 49 w gminie Poddębice oraz 34 w gminie Zadzim i zamieszkuje je ponad 21 tys. osób[21].

---

[18] Lokalna Strategia Rozwoju „LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier", Poddębice 2009, s. 5.

[19] Tamże, s. 6.

[20] http://www.poddebicki.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=279&strona=1&prywatnosc=tak

[21] Lokalna Strategia Rozwoju „LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier", Poddębice 2009, s. 12.

Zgodnie z § 2 Statutu Stowarzyszenie ma na celu działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich gmin Poddębice i Zadzim, uwzględniające integrację osób niepełnosprawnych z lokalną społecznością, ochronę oraz promocję środowiska naturalnego (w tym źródeł geotermalnych), krajobrazu i zasobów historyczno-kulturowych, rozwój turystyki i sportu oraz popularyzację i rozwój produkcji wyrobów regionalnych. Przyjęta wizja Stowarzyszenia „obejmuje perspektywę czasową na lata 2009–2015 i zakłada, że „Kraina bez barier" stanie się modelowym obszarem aktywizacji i integracji osób niepełnosprawnych ze społecznością lokalną, zapewniającym zrównoważony, wielopłaszczyznowy rozwój turystyczny i gospodarczy obszaru objętego Lokalną Strategią Rozwoju"[22]. Na potrzeby realizacji tak sformułowanej wizji przyjęte zostały w Lokalnej Strategii Rozwoju 3 cele ogólne i 5 szczegółowych, które są spójne ze specyfiką obszaru oddziaływania LGD (tab. 121).

Tabela 121. Cele ogólne i szczegółowe oraz planowane przedsięwzięcia przyjęte w Lokalnej Strategii Rozwoju Stowarzyszenia LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier"

Cel ogólny 1 – Podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych i społeczności lokalnej	
Cel szczegółowy 1.1	Zwiększenie integracji lokalnych społeczności
Planowane przedsięwzięcia	• Współpraca z podmiotami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych (np. Olimpiady Specjalne, WTZ, DPS, itp.) • Organizacja wydarzeń integracyjnych dla lokalnych społeczności (w tym osób niepełnosprawnych)
Cel szczegółowy 1.2	Wspieranie inicjatyw kulturalnych i edukacyjnych szansą rozwoju społeczności lokalnej
Planowane przedsięwzięcia	• Działania na rzecz edukacji dzieci, młodzieży i dorosłych poprzez szkolenia, warsztaty, spotkania informacyjne, wycieczki edukacyjne, wyjazdy studyjne • Organizacja wydarzeń kulturalnych i artystycznych na terenie obszaru LGD (w tym uwzględniających twórczość osób niepełnosprawnych) • Wspieranie działalności lokalnych artystów, w tym zespołów śpiewaczych, orkiestr i innych podmiotów działających w sferze kultury poprzez zakup sprzętu, wyposażenia, strojów i in.
Cel ogólny 2 – Podnoszenie atrakcyjności poprzez wykorzystanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych	
Cel szczegółowy 2.1	Podniesienie atrakcyjności turystycznej, rekreacyjnej i sportowej obszaru objętego LSR
Planowane przedsięwzięcia	• Budowa, remont, modernizacja oraz wyposażenie istniejących świetlic wiejskich oraz innych obiektów pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe, turystyczne i społeczno-kulturalne, zagospodarowanie przestrzeni publicznej oraz budowa i przebudowa obiektów małej architektury. • Organizacja wydarzeń turystycznych, sportowych, rekreacyjnych.

[22] Lokalna…, *op. cit.*, s. 27.

Tabela 121. (cd.)

Cel szczegółowy 2.2	Promocja obszaru objętego LSR
Planowane przedsięwzięcia	• Opracowanie oraz wydruk i rozpowszechnianie materiałów dot. walorów turystycznych obszaru LGD • Udział w wydarzeniach promujących działania i obszar LGD (np. targi, jarmarki, festyny itp.) • Modernizacja strony internetowej LGD, na której będą zawarte dane dotyczące atrakcyjności obszaru LGD, wydarzeń oraz informacje o możliwości uzyskania dofinansowania z PROW 2007–2013
Cel ogólny 3 − Rozwój przedsiębiorczości na terenie objętym LSR	
Cel szczegółowy 3.1	Wzrost podejmowanych inicjatyw w kierunku rozwoju przedsiębiorczości oraz pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodów na terenach wiejskich
Planowane przedsięwzięcia	• Szkolenie i doradztwo dla mieszkańców z zakresu pozyskiwania środków z PROW 2007−2013 na cele związane z podjęciem lub rozwojem działalności gospodarczej oraz poszukiwaniem dodatkowych źródeł dochodów. • Wsparcie przedsiębiorczości i działalności nierolniczej, w tym gospodarstw agroturystycznych na terenach wiejskich

Źródło: Lokalna Strategia Rozwoju. Stowarzyszenie LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Załącznik do Uchwały z dnia 23 października 2013 roku Zarządu Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier", s. 32−35.

Cele przyjęte w Lokalnej Strategii Rozwoju są realizowane przez LGD poprzez wdrażanie działań zgodnych z założeniami przywoływanego już podejścia Leader, które od 2007 r. stało się częścią Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 (osią 4).

Na potrzeby działalności LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier w budżecie zaplanowanym i zaprezentowanym w Lokalnej Strategii Rozwoju przewidziano na lata 2009−2015 środki finansowe w łącznej kwocie ponad 3 mln zł. Największa część została przeznaczona na działanie: Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, natomiast najmniejsza kwota została przeznaczona na działanie: Wdrażanie projektów współpracy. To ma niestety w praktyce przełożenie na liczbę realizowanych przez LGD wspólnych projektów. Szkoda również, że stosunkowo niewielka kwota została zaplanowana na działania związane z nabywaniem umiejętności i aktywizację osób związanych z LGD – członków i pracowników Stowarzyszenia (tab. 122).

Spośród projektów związanych z wdrażaniem Lokalnej Strategii Rozwoju największym zainteresowaniem cieszyły się „Małe projekty". Do tej pory (stan na koniec lipca 2014 r.) odbyło się już 8 naborów, przy czym rozstrzygnięto 7 z nich. W ramach tych 7 naborów do pomocy finansowej zakwalifikowano 53 projekty na łączną kwotę 987 929,33 zł (przekraczającą przyjęte w LSR założenia budżetowe). Z natury swej nie są to projekty duże, a średnia wnioskowana kwota pomocy w przypadku opisywanego LGD wyniosła 18 640,18 zł. Największą aktywnością

Tabela 122. Budżet LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier na lata 2009−2015

Oś działania	Kwota (w zł)
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	2 474 976
W tym:	
− Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	300 000
− Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	200 000
− Odnowa i rozwój wsi	1 113 739
− Małe projekty	861 237
− Wdrażanie projektów współpracy	64 008
− Funkcjonowanie LGD	618 744
W tym:	
− Funkcjonowanie LGD (koszty bieżące)	473 658
− Nabywanie umiejętności i aktywizacja	145 086
Razem	3 157 728

Źródło: Lokalna Strategia Rozwoju. Stowarzyszenie LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Załącznik do Uchwały z dnia 23 października 2013 roku Zarządu Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier", s. 41.

w składaniu wniosków (operacji) w ramach tego działania wykazały się organizacje pozarządowe działające na terenie objętym LGD (29 wniosków przyjętych do pomocy), a w szczególności Ochotnicze Straże Pożarne (16 wniosków)[23]. Spośród gmin będących członkami LGD większą aktywnością wykazała się gmina Zadzim (6 wniosków, przy 3 gminy Poddębice). Trzeba jednak zaznaczyć, że dodatkowych 5 operacji przyjętych do finansowania było autorstwa Poddębickiego Domu Kultury i Sportu, który jest jednostką organizacyjną samorządu gminy Poddębice. Objęte pomocą finansową wnioski dotyczyły przede wszystkim: zakupu strojów i instrumentów dla zespołów muzycznych i tanecznych, remontu świetlic wiejskich, a także organizacji dożynek, innych okazjonalnych imprez i festynów oraz spotkań wigilijnych[24].

W ramach działania „Odnowa i rozwój wsi" wybrano w trakcie 6 naborów 8 projektów, które zostały zakwalifikowane do pomocy finansowej. Z założenia były to dużo większe projekty – przewidywana łączna kwota pomocy wyniosła 1 537 638,00 zł, a więc ponownie przekroczyła wielkość zakładaną w budżecie LSR, a średnia dla jednej operacji wyniosła 192 204,75 zł. W przypadku tego działania głównymi beneficjentami były gminy. 4 objęte pomocą wnioski zostały złożone przez gminę Zadzim, a 3 przez gminę Poddębice. Ostatni został złożony przez jedną z parafii rzymskokatolickich z terenu działania LGD. Przyjęte wnio-

[23] Przyjmując „szeroką" definicję trzeciego sektora, Ochotnicze Straże Pożarne są zaliczane do grona organizacji tworzących ten sektor, zwany również sektorem organizacji pozarządowych.

[24] Pełną listę operacji wybranych w ramach działania „Małe projekty" zawiera załącznik nr 2.

ski dotyczyły budowy i remontu elementów infrastruktury: boisk, placów zabaw, chodników czy miejsc parkingowych, a także tworzenia Centrów: Sportu i Rekreacji oraz Społeczno-Kulturalnych[25].

Wśród operacji wybranych do pomocy w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" dominowały te, które dotyczyły zakupu nowych maszyn mających umożliwić rozwój prowadzonej przez wnioskodawców działalności. W 3 z 5 naborów wybrano łącznie 7 projektów (w przypadku 2 nie wybrano żadnego projektu), których łączna wnioskowana kwota pomocy wyniosła 572 528 zł. Średnia na wniosek wyniosła 81 789,71 zł, ale w 5 z 7 przypadków wnioskowano o maksymalną przewidzianą przepisami kwotę 100 tys. zł[26].

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" cieszy się zdecydowanie najmniejszą popularnością. Wydaje się, że może to świadczyć o niechęci ze strony potencjalnych beneficjentów do zmiany charakteru prowadzonej działalności (z rolnej na gospodarczą) oraz zmiany charakteru pracy (pracownicy najemni nie są zainteresowani podejmowaniem ryzyka i „przechodzeniem na swoje"). Powodem może być również słabość składanych wniosków. W 4 naborach wybrano jedynie 3 wnioski. Łączna wnioskowana kwota pomocy wyniosła 600 tys. zł, przy czym w każdym przypadku wnioskodawcy starali się o maksymalne przewidziane przepisami kwoty pomocy (100 tys. zł, 200 tys. zł i 300 tys. zł) uzależnione od ilości nowo tworzonych w wyniku realizacji projektu miejsc pracy. Wnioski składane przez funkcjonujące na terenie LGD mikroprzedsiębiorstwa dotyczyły zakupu wyposażenia technicznego służącego rozwojowi prowadzonej działalności gospodarczej[27].

Analizując złożone i wybrane do pomocy finansowej operacje (szczególnie w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi"), widać małe zainteresowanie składaniem wspólnych wniosków, przez kilka podmiotów z tego samego, a najlepiej różnych sektorów. Można odnieść wrażenie, że obowiązuje zasada „każdy sobie rzepkę skrobie".

Niestety, również analiza aktywności LGD w ramach działania „Wdrażanie wspólnych projektów" pozostawia pewien niedosyt. Oczywiście, należy w tym miejscu ponownie przypomnieć, że jest to działanie, na które zaplanowano na lata 2009−2015 zdecydowanie najmniej środków finansowych. Można jednak wskazać przykłady projektów, które opisywane LGD realizuje wspólnie z innymi. W ramach projektu „Wirtualne zwiedzanie wybranych atrakcji turystycznych (Virtual Tour of Selected Tourist Attractions), akronim VIRTOUR" „Kraina bez

[25] Listę operacji wybranych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi" prezentuje załącznik nr 3.

[26] Listę operacji wybranych w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" zawiera załącznik nr 4.

[27] Listę operacji wybranych w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" prezentuje załącznik nr 5.

barier" wraz z 3 innymi LGD z terenu województwa łódzkiego i małopolskiego stara się wykreować markę obszaru LGD poprzez promocję wybranych atrakcji turystycznych. Zakładanym efektem realizacji tego projektu ma być wprowadzenie nowego narzędzia promocyjnego wybranych atrakcji turystycznych oraz zwiększenie wiedzy z zakresu walorów oraz zasad ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego obszaru LGD[28].

Innym przykładem współpracy może być projekt współpracy FOLKK. Projekt wspólnie organizuje 5 LGD z terenu województwa łódzkiego: Stowarzyszenie LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier, LGD Szlakiem Sieradzkiej Eski, LGD Kraina Wielkiego Łuku Warty, LGD Ziemia Wieluńska oraz LGD Podkowa. W jego ramach organizowane są duże imprezy folklorystyczne promujące lokalną muzykę, zwyczaje i kuchnię.

Na docenienie zasługuje działalność informacyjna LGD, dzięki której wszyscy zainteresowani (zarówno członkowie LGD, jak i inne podmioty – osoby fizyczne i prawne z obszaru LGD) mogą dowiedzieć się o realizowanych przez różne organizacje i instytucje (nie tylko opisywane LGD) projektach, możliwości uczestnictwa w organizowanych przez nie szkoleniach i kursach, a także ogłaszanych konkursach[29].

Ujmując rzecz całościowo, w porównaniu z innymi LGD, działalność Stowarzyszenia Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier wypada ocenić pozytywnie ze względu na zaangażowanie i wartość realizowanych przedsięwzięć.

5.6. Ocena funkcjonowania badanych LGD

Podsumowując przeprowadzoną w rozdziale analizę funkcjonowania czterech lokalnych grup działania, można sformułować kilka istotnych spostrzeżeń. Grupy różnią się pomiędzy sobą liczbą mieszkańców, co determinuje ich zasoby finansowe. Tylko LGD Dolina rzeki Grabi dysponowała budżetem przekraczającym 10 mln zł, co wynika z liczby jej mieszkańców. Pozostałe analizowane LGD wydatkowały poniżej 5 mln zł (najniższym budżetem dysponowała LGD Tradycja, Kultura, Rozwój) (tab. 123).

[28] http://www.dolinagrabi.pl/projekty-wspolpracy/virtour/o-projekcie.

[29] Np. informacja z dnia 8 sierpnia 2014 r. o organizowanym przez Krajową Sieć Obszarów Wiejskich cyklu szkoleń dla liderów społecznych z obszarów wiejskich województwa łódzkiego (http://www.lgd.krainabezbarier.eu/szkolenie-dla-lokalnych-liderow-2/#more-4139), czy też informacja o możliwości zgłaszania kandydatur do Nagrody im. Heleny Radlińskiej w ramach konkursu na najlepszych animatorów społecznych organizowanego przez Krajowy Ośrodek EFS oraz Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL (http://www.lgd.krainabezbarier.eu/wystartowal-konkurs-dla-animatorow-spolecznych-im-heleny-radlinskiej/#more-4145).

Tabela 123. Kwoty refundacji możliwe do zaplanowania przez badane LGD na lata 2008–2015

Nazwa LGD	Łączny budżet (w zł)	W tym:		
		Wdrażanie LSR	Wdrażanie projektów współpracy	Funkcjonowanie LGD
Kraina Rawki	5 189 028	4 067 076	105 183	1 016 769
Dolina rzeki Grabi	12 183 360	9 549 120	246 960	2 387 280
Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier	3 157 728	2 474 976	64 008	618 744
Tradycja, Kultura, Rozwój	2 538 644	1 989 748	51 459	497 437

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu Kalkulatora budżetu LSR dostępnego na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-4-LEADER/Wdrazanie-lokalnych-strategii-rozwoju/Do-pobrania.

Kierunki wydatkowania środków przez badane LGD to przede wszystkim turystyka wiejska (budowa infrastruktury rekreacyjnej, sportowej i turystycznej), wspieranie wszelkich przejawów przedsiębiorczości pozarolniczej oraz rozwój kultury lokalnej i zachowanie tradycji regionalnych. Obok wspomnianych działań podejmowano inicjatywy społeczne ukierunkowane na wzmocnienie tożsamości i aktywności lokalnej, oraz promocję i upowszechnianie wiedzy o funkcjonowaniu tego typu grup.

Gminy analizowane w studiach przypadków jako członkowie tych LGD zrealizowały ze środków finansowych będących w dyspozycji grup liczne projekty. Zakres przedmiotowy projektów wpisuje się w strategiczne cele przyjętych programów rozwoju. Dotyczą one najczęściej inwestycji o niewielkiej skali (remonty, odnowienia), zakupu wyposażenia świetlic, placów zabaw, stadionów, przystanków, jak również organizacji lokalnych imprez (dożynki, jarmarki). Bez wątpienia realizacja małych projektów niesie ze sobą wymierne korzyści dla mieszkańców tych gmin. Podnoszą one jakość przestrzeni, a w konsekwencji poziom jakości życia. Nie mają one bezpośredniego przełożenia na wzrost gospodarczy, a jedynie na aktywizację lokalnej społeczności, umacnianie więzi lokalnych.

Kolejnym obszarem działalności LGD są inicjatywy w ramach regionalnych, międzyregionalnych i międzynarodowych projektów współpracy. Współpraca tego rodzaju prowadzi przede wszystkim do wymiany doświadczeń, wiedzy, rozwiązań, a także integracji lokalnych społeczności w wymiarze regionalnym, krajowym czy międzynarodowym. Analizowane LGD zaangażowane są jedynie w projekty współpracy regionalnej i międzyregionalnej. Ich partnerami są inne LGD z terenu województwa łódzkiego i kraju. Projekty współpracy międzynarodowej w dalszym ciągu wdrażane są w stopniu niewystarczającym. Spośród badanych LGD tylko jedna podjęła taką współpracę.

Tabela 124. Regionalne i międzyregionalne projekty współpracy LGD

Tytuł projektu	Liczba partnerów	Cele
Regionalne		
Podniesienie Atrakcyjności Turystycznej Obszarów Stowarzyszeń – PATOS	2	Podniesienie atrakcyjności turystycznej obszarów LGD oraz zwiększenie wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, przyrodniczych i turystycznych
Questing umożliwi innowacyjne zwiedzanie, akronim „QUIZ"	3	Podniesienie atrakcyjności turystycznej i promocja obszarów działania LGD „Dolina rzeki Grabi", Fundacji Rozwoju Gmin PRYM i LGD BUD-UJ RAZEM poprzez utworzenie ścieżek questingowych
Folkk	5	W jego ramach organizowane są duże imprezy folklorystyczne promujące lokalną muzykę, zwyczaje i kuchnię.
Międzyregionalne		
Dziedzictwo – Naszą Atrakcją	7	Podniesienie atrakcyjności obszaru LGD poprzez promocję dziedzictwa kulturowego i atrakcji turystycznych, zaangażowanie społeczności lokalnej do odtworzenia i zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez zaangażowanie młodzieży.
Szlak Grunwaldzki – łącznikiem kultur i produktem turystycznym województwa łódzkiego	7	Wykreowanie atrakcyjnego turystycznie wizerunku regionu łódzkiego poprzez realizację kompleksowego i profesjonalnego wytyczenia, oznakowania i utrzymania „Szlaku Grunwaldzkiego", stanowiącego jednocześnie pierwszy etap partnerskiego budowania marki produktu turystycznego w oparciu o zasoby historyczne, kulturowe i przyrodnicze subregionu dorzecza Pilicy i Bzury.
Wirtualne zwiedzanie wybranych atrakcji turystycznych (Virtual Tour of Selected Tourist Attractions), akronim VIRTOUR	4	Kreowanie marki obszaru LGD poprzez promocję wybranych atrakcji turystycznych, w tym: promocja walorów przyrodniczych, historycznych i kulturowych za pomocą wirtualnego zwiedzania; edukacja w zakresie ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego; zwiększenie dostępu do zasobów lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach poszczególnych LGD.

Realizacja projektów współpracy przez LGD, dzięki zjawisku korzyści skali, gwarantuje badanym gminom osiągnięcie wymiernych rezultatów, głównie w obszarze turystyki i kultury. Promocja walorów turystycznych i dziedzictwa kulturowego w ramach tego rodzaju przedsięwzięć jest bez wątpienia skuteczniejsza i ma większą siłę oddziaływania niż działania podejmowane przez pojedyncze gminy.

Efekty działania lokalnych grup zależą w dużej mierze od potencjału grupy i jakości jej funkcjonowania. Ewaluacja działalności LGD w województwie łódzkim pod tym kątem w wybranych czterech obszarach[30] wykazała znaczne zróżnicowanie badanych LGD. Najlepiej wypadła LGD Kraina Rawki, osiągając wartości ocen powyżej średniej dla wszystkich łódzkich LGD. Stosunkowo dobrą ocenę uzyskała także LGD Dolina rzeki Grabi oraz LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier. Niestety LGD Tradycja, Kultura, Rozwój osiągnęła wynik poniżej średniej dla wszystkich badanych cech (tab. 125).

Tabela 125. Badane LGD na tle pozostałych LGD województwa łódzkiego

Nazwa LGD	Badana cecha LGD				Sumaryczna ocena
	przygotowanie merytoryczne	rzetelność i dokładność	terminowość	samodzielność	
1	2	3	4	5	6
BUD-UJ RAZEM	7,83	7,70	8,65	7,91	8,02
Kraina Wielkiego Łuku Warty	6,57	7,05	8,05	7,33	7,25
Dolina rzeki Grabi	7,82	7,71	8,47	7,76	7,94
Dolina Pilicy	7,45	7,45	7,73	7,32	7,49
CENTRUM	7,31	6,75	7,56	7,13	7,19
Gniazdo	4,70	3,96	4,17	4,30	4,28
POLCENTRUM	4,14	3,86	3,71	4,29	4,00
Między Prosną a Wartą	8,36	7,36	7,93	7,64	7,82
Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA	7,78	7,87	8,48	8,04	8,04
Przymierze Jeziorsko	6,75	6,55	7,30	6,70	6,83
PRYM	6,79	5,58	6,58	6,74	6,42
Kraina Rawki	8,25	8,05	8,35	8,15	8,20
Ziemia Wieluńska	4,36	4,73	5,55	5,36	5,00
STER	3,93	4,00	3,87	4,53	4,08

[30] Ocena przeprowadzona została przez Urząd Marszałkowski w Łodzi w styczniu 2013 r. Ocenie podlegały 4 cechy: przygotowanie merytoryczne (znajomość przepisów prawa, procedur, umiejętność ich wykorzystania); rzetelność i dokładność działania (umiejętność przygotowania dokumentów – wniosków, uchwał pod kątem rzetelności, staranności, poprawności merytorycznej); terminowość (dotrzymywanie obowiązujących terminów, jak również umów i ustaleń słownych i pisemnych) oraz samodzielność w zakresie podejmowania decyzji. W przypadku każdej LGD przyznawano od 1 do 10 punktów, gdzie 1 była oceną najbardziej negatywną, a 10 najbardziej pozytywną. Zob.: *Ewaluacja lokalnych grup działania z województwa łódzkiego wg stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, http://www.lodzkie.pl/files/prow/materialy2/EWALUACJA+LODZKIE.pdf, s. 186.

1	2	3	4	5	6
Szlakiem Sieradzkiej E-ski	6,93	6,87	7,80	7,13	7,18
Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier	7,00	7,35	8,06	6,94	7,34
Tradycja, Kultura, Rozwój	5,27	4,91	6,36	4,73	5,32
Podkowa	7,73	8,20	8,60	8,13	8,17
Między Wartą a Nerem	6,09	6,27	7,27	5,55	6,30
Nad Drzewiczką	6,68	6,84	7,37	6,26	6,79
Średnia dla cechy	**6,59**	**6,45**	**7,09**	**6,60**	**6,68**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja lokalnych grup działania z województwa łódzkiego wg stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, http://www.lodzkie.pl/files/prow/materialy2/EWALUACJA+LODZKIE.pdf, s. 186−190.

Podsumowując, współpraca wielosektorowa realizowana w ramach lokalnych grup działania przynosi korzyści zaangażowanym w nią partnerom, a w dalszej kolejności wspólnotom lokalnym. Na lokalne grupy działania można spojrzeć również z innej perspektywy, jako narzędzia dzielenia funduszy europejskich pomiędzy członków partnerstw. W takim ujęciu idea partnerstwa schodzi na dalszy plan, a głównym celem jest wydatkowanie środków finansowych. Nawet przy takim podejściu warto rozwijać i wspierać te inicjatywy, eliminując niepożądane zjawiska i egzekwując rzeczywistą współpracę międzysektorową.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Współpraca międzysektorowa jest niełatwym przedsięwzięciem, między innymi ze względu na fakt występowania odmiennych celów poszczególnych podmiotów współpracy. Cele współpracy mogą być niejednokrotnie wyrazem partykularnych interesów stron. W tym kontekście rysuje się zasadnicza rola władz lokalnych, które powinny umiejętnie łagodzić występujące sprzeczności i skutecznie je koordynować dla wspólnego dobra. Postawy władz lokalnych przyjmowane w procesie współpracy będą determinowane typem partnera. Relacje gmin z administracją rządową są określane w dużym stopniu przepisami prawa, stąd trudno kreować niestandardowe formy i płaszczyzny współdziałania. Formalizacja tych relacji wydaje się sprzyjać nieformalnym kontaktom, a w konsekwencji budowaniu powiązań sieciowych. Natomiast współdziałanie międzysamorządowe, z organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami i przedsiębiorcami jest kształtowane pod wpływem wielu różnorodnych czynników, co wymaga właściwych postaw. Przeprowadzona w niniejszej publikacji analiza studiów przypadku pozwoliła sformułować kilka ważnych spostrzeżeń na ten temat.

Po pierwsze, czynnikiem sprzyjającym współpracy międzysektorowej jest wysoka kultura kooperacyjna, przejawiana zwłaszcza przez organ wykonawczy, występujący w roli jej lidera. W tym kontekście ważna jest indywidualna zdolność (kompetencje) do współdziałania, przejawiająca się w stosownej wiedzy, umiejętnościach, zachowaniach umożliwiających skuteczną realizację współpracy[1]. Badania potwierdziły ich istotne znaczenie w procesie współpracy. Barbara Kożuch zwraca uwagę, że rozwój zdolności i umiejętności kooperacyjnych jest ważnym elementem nowoczesnego zarządzania publicznego, w tym samorządowego, bowiem przyczynia się do wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych, odpowiedzialności za zasoby, jakość usług publicznych[2]. Polegają one na umiejętności nawiązywania, budowania i podtrzymywania relacji partnerskich, a także bazują na wiedzy i doświadczeniu odnoszących się do dostępnych narzędzi współdziałania oraz efektów ich wykorzystania, czy kreatywności w projektowaniu innowacyjnych form współpracy. Podstawą kompetencji kooperacyjnych jest bez wątpienia świadomość konieczności współdziałania z różnymi podmiotami, otwartość i akceptacja dla takich kontaktów (tolerancja, poszanowanie różnych interesariuszy), ich wspieranie, a także występowanie w roli ich inicjatora. Współpraca traktowana jest przez liderów samorządowych jako sposób

---

[1] E. Lank, *Collaborative Advantage*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s 160.

[2] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 239.

na rozwiązanie lokalnych problemów, ale także możliwość uczenia się od innych. Jednak nadal nie jest ona postrzegana jako kapitał pozwalający budować przewagę konkurencyjną jednostki.

Nie bez znaczenia dla jakości i efektywności współpracy są kompetencje organizacyjne i kultura organizacyjna. Do składników kompetencji podmiotów komunalnych w zakresie międzyorganizacyjnego współdziałania zaliczyć można: cele i wartości, strukturę organizacyjną, główne kompetencje menedżerów, kompetencje specjalistów, kulturę organizacyjną, proces zarządzania, relacje z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz główne instrumenty zarządzania[3]. Przeprowadzone badania pozwoliły zidentyfikować niektóre z nich. Badane jednostki samorządu terytorialnego w swoich programach o charakterze strategicznym wyznaczają cele ukierunkowane na zapewnienie satysfakcji ich klientów (głównie obywateli). Takie podejście stanowi już swoistą platformę dla kreowania współpracy. Przy czym w opinii samorządów współpraca nie jest jednak celem samym w sobie, a jedynie środkiem do jego osiągnięcia. Nie jest ona również traktowana jako szansa rozwoju. Konsekwencją takiego podejścia jest brak spójności dokumentów programowych w obszarze współpracy. Kolejnym czynnikiem budującym kompetencje sprzyjające współdziałaniu jest dostosowanie struktury organizacyjnej do potrzeb tego procesu. Przejawia się to zarówno w wyodrębnieniu nowych komórek, jak i przyznaniu nowych kompetencji i odpowiedzialności właściwym osobom, w ramach istniejącej struktury organizacyjnej. Badane gminy wprowadziły tego typu rozwiązania głównie w odniesieniu do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie są one z kolei praktycznie wcale wykorzystywane w stosunku do przedsiębiorców. Dla omawianych procesów ważne są również relacje z interesariuszami zewnętrznymi, charakteryzujące się wysokim poziomem społecznej odpowiedzialności. W tym obszarze gminy wypadają zdecydowanie najlepiej. Ostatnim ze zidentyfikowanych czynników są instrumenty zarządzania współpracą. W badanych gminach stosuje się: zarządzanie projektami, benchmarking, programowanie współpracy, które dotyczy jednak wyłącznie organizacji pozarządowych oraz formy współpracy przewidziane obowiązującymi przepisami prawa. Dla badanych jednostek samorządowych ważnym instrumentem pobudzającym współpracę są programy wsparcia finansowego.

O sukcesie w prowadzeniu przedsięwzięć kooperacyjnych decyduje nie tylko strona samorządowa. Trudno oczekiwać rozwoju współpracy, jeśli potencjalni partnerzy nie są zainteresowani kooperacją lub po prostu ich nie ma. Brak lub niewielkie zainteresowanie może charakteryzować każdą ze stron. Zatem poziom rozwoju poszczególnych sektorów (zarówno w sensie ilościowym – liczba aktywnych podmiotów, jak i jakościowym – reprezentowane postawy) determinuje zakres i intensywność współpracy międzysektorowej.

[3] E. Lank, *Collaborative Advantage*…, s. 163.

Tabela 126. Klasyfikacja narzędzi współpracy międzyorganizacyjnej w świetle procesów zarządzania

Funkcja zarządzania	Rodzaj instrumentu
Planowanie	Programy współdziałania międzyorganizacyjnego (krótko- i długoterminowe), diagnozy i analizy potencjału sektorów do współpracy, analizy i oceny dostępnych form współdziałania, określenie ról partnerów współpracy, wyznaczanie adresatów projektów współpracy, opracowanie procedur zawiązywania i prowadzenia współpracy
Organizowanie	Tworzenie komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za koordynację współpracy, wyznaczanie partnerów strategicznych, kształtowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej współpracy, partnerskie zarządzanie projektami, aktywna, wielokierunkowa polityka informacyjna, zasady zarządzania partycypacyjnego, innowacje w zakresie współpracy
Motywowanie	Szkolenia liderów współpracy, finansowy i pozafinansowy system zachęt, identyfikacja zdolności i kompetencji urzędników w zakresie współpracy jako element oceny pracowniczej, patronaty inicjatyw partnerskich
Kontrola	Analizy sieci społecznych jednostek samorządu terytorialnego, monitoring powiązań j.s.t. z interesariuszami, CAF, narzędzia monitorujące efekty współpracy (np. ankiety, sprawozdania, raporty, wskaźniki), analizy efektywności współpracy

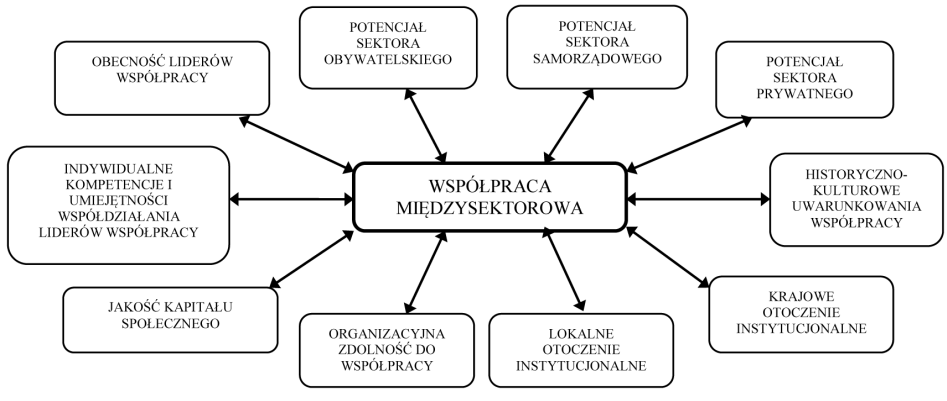
Źródło: opracowanie własne.

Współpraca międzysamorządowa w badanych gminach jest stosunkowo dobrze rozwinięta w sferze wspólnej realizacji zadań publicznych. Motywem jej podejmowania są niezaspokojone potrzeby w zakresie usług publicznych. Ponadto istotnym czynnikiem jest możliwość współfinansowania zadań. Samorządy wykazują duży stopień otwartości na kooperację wewnątrzsektorową, co potwierdza zwiększanie się świadomości samorządów na temat konieczności współpracy. Nadal jednak nie stanowi ona zasadniczego mechanizmu kształtowania polityk lokalnych i zarządzania strategicznego. Współpraca wykraczająca poza obszar wykonywania zadań publicznych realizowana jest w mniejszym stopniu. Warto zwrócić uwagę na lokalne grupy działania, które z założenia są płaszczyzną urzeczywistniania idei partnerstwa międzysektorowego. W praktyce jednak uchodzą one raczej za narzędzie rozdziału środków finansowych.

Jak wykazały badania, nawet w gminach o wyższym poziomie rozwoju współpracy można zauważyć brak zainteresowania sprawami lokalnymi wśród mieszkańców. Świadczy to o ich niskiej świadomości obywatelskiej i niewielkiej wiedzy na temat swoich uprawnień i potencjalnych korzyści wynikających z ich zastosowania. Jednak w środowiskach lokalnych tych gmin funkcjonują pewne aktywne grupy mieszkańców, angażujące się w sprawy lokalne. Z tego powodu, jak i z powodu wymogów prawnych, główny nacisk jest kładziony przez gminy na relacje partnerskie z mieszkańcami.

W analizowanych przypadkach organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy nie są istotnymi partnerami dla władz lokalnych. Jednak to nie oznacza, że współpraca z tymi podmiotami nie zachodzi w ogóle. W przypadku relacji gmin z organizacjami pozarządowymi warto podkreślić ich pozytywną ocenę formułowaną przez obie zaangażowane strony. Jej podstawą są otwartość na współpracę i zaufanie władz do lokalnych organizacji. Współpraca w badanych jednostkach polega na zlecaniu zadań publicznych podmiotom społecznym, nie są one natomiast traktowane jako partnerzy w kreowaniu polityki lokalnej. Współpraca ta w wielu wypadkach ma charakter formalny, niewykraczający poza ramy prawne. Mimo deklarowanej otwartości władz na szerszy, partycypacyjny wymiar współpracy z sektorem pozarządowym, nie obserwuje się realnej aktywności organizacji w zakresie kształtowania warunków i kierunków swojego działania w środowisku lokalnym. W badanych gminach często obserwowano brak zaangażowania organizacji w proces konsultacji społecznych, które dotyczyły programów współpracy i innych decyzji wpływających na warunki funkcjonowania tych podmiotów. Wskazywać to może na: brak rzeczywistej chęci uczestnictwa organizacji w procesach decyzyjnych, brak wiedzy i kompetencji przedstawicieli sektora pozarządowego, niską jakość programów współpracy przejawiającą się wysokim poziomem uogólnienia formułowanych w nich założeń, nieskuteczną politykę informacyjną urzędów. Wynikają z tego dwa zasadnicze czynniki determinujące współpracę: słabe podstawy finansowe sektora pozarządowego oraz postawy i oczekiwania partnerów współpracy w zakresie włączania organizacji pozarządowych w sprawy lokalne.

W przypadku przedsiębiorstw, relacje współpracy wydają się jeszcze słabsze. Brakuje liderów współpracy oraz chęci współdziałania głównie po stronie przedsiębiorców. Nie dostrzegają oni możliwości i korzyści z kooperacji. Opór przedsiębiorców może wynikać z nieelastyczności i braku innowacyjnego podejścia do współpracy podmiotów sektora publicznego. Z kolei z perspektywy władz



Rysunek 2. Uwarunkowania współpracy międzyorganizacyjnej gmin

Źródło: opracowanie własne

samorządowych do głosu dochodzi nieuzasadniona obawa przed budowaniem szerszych, ponadstandardowych relacji z biznesem. Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowych, również tutaj można zaobserwować te same prawidłowości, dotyczące wpływu wielkości i aktywności sektora przedsiębiorstw prywatnych w gminie na intensywność współpracy.

Zaprezentowany rysunek wskazuje na zasadnicze uwarunkowania współpracy międzyorganizacyjnej gmin. Zidentyfikowane one zostały w wyniku przeprowadzonych badań. Można wyodrębnić wśród nich te o charakterze lokalnym (potencjał poszczególnych sektorów, organizacyjna zdolność do współdziałania, kapitał społeczny) oraz krajowym. Szersze środowisko dla współdziałania gmin wyznacza krajowe otoczenie instytucjonalne, a w szczególności uregulowania prawne, strategiczne programy współpracy, wytyczne polityk publicznych, przyjęte koncepcje zarządzania publicznego, w tym współzarządzania. Warto zwrócić uwagę na historyczno-kulturowe uwarunkowania współpracy, ukształtowane na przestrzeni wieków. W odróżnieniu od pozostałych lokalnych uwarunkowań nie poddają się one w takim samym stopniu zmianom, charakteryzują się dużo większą inercją.

Współpraca międzysektorowa gmin generuje efekty, które można sklasyfikować jako:

- poprawa dostępności i jakości lokalnych usług publicznych dla obywateli,
- rozwój społeczno-gospodarczy gminy,
- poprawa efektywności wydatkowania środków publicznych,
- rozwój kapitału społecznego,
- aktywizacja partnerów współpracy,
- usieciowienie zarządzania samorządowego,
- wzrost akceptacji dla działalności władz lokalnych i formułowanych polityk,
- wzrost zaufania społecznego,
- promocja jednostki.

W konkluzji należy stwierdzić, że zagadnienie współpracy międzysektorowej w gminach jest bardzo złożone. Nie przebiega ona bowiem wedle jednego, stałego schematu. Jej kształt i intensywność determinowane są wieloma czynnikami, jak chociażby wielkością gminy, jej charakterem, poziomem kapitału społecznego, a przede wszystkim postawą władz lokalnych, w gestii których leży pobudzanie i inicjowanie relacji partnerskich. Ponadto współpraca jest w dużej mierze uwarunkowana przepisami prawa, rzadko ma charakter fakultatywny. Współpraca bardzo często jest powierzchowna i nie ma charakteru partnerskiego, nie planuje się jej w długiej perspektywie, nie jest zatem elementem zarządzania strategicznego w gminach. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że organ władzy wykonawczej, a przede wszystkim jego doświadczenie samorządowe, posiadane kontakty nieformalne oraz świadomość i otwartość na relacje współdziałania, decydują o częstotliwości i znaczeniu współpracy międzysektorowej w polityce lokalnego rozwoju.

Na tej podstawie można sformułować zalecenia dla gmin, polegające na traktowaniu współpracy jako jednego z narzędzi projektowania i prowadzenia polityk lokalnych i rozważaniu jej na każdym etapie tego procesu. Zachętą do podejmowania współpracy jest niewątpliwie przekonanie o potencjalnych korzyściach z niej płynących. Dlatego niezbędne jest propagowanie dobrych praktyk w tym zakresie. Zasadnicze znaczenie ma w tym przypadku postawa organu wykonawczego. Jeśli ma on świadomość bycia menedżerem i gospodarzem w jednostce samorządu terytorialnego (a nie politykiem), zapewne w większym stopniu będzie przychylny współdziałaniu. Stąd istotne znaczenie dla rozwoju procesów współpracy w samorządzie terytorialnym mają mieszkańcy decydujący w wyborach samorządowych o tym, kto będzie zarządzał ich jednostką.

Przełamanie oporu przed współpracą w układach sieciowych wymaga wyposażenia władz lokalnych i urzędników w kompetencje kooperacyjne, to zaś wymaga stałego szkolenia. Zdobycie odpowiedniej wiedzy staje się przesłanką do jej wdrożenia w praktyce samorządowej. Szczególną rolę w inicjowaniu i rozwijaniu procesów współpracy należy przypisać starannie prowadzonej polityce informacyjnej, wdrażaniu adekwatnych do lokalnych uwarunkowań form komunikacji i informowania aktualnych i potencjalnych kooperantów.

REKOMENDACJE – KARTA DOBREJ PRAKTYKI ZINTEGROWANEGO PODEJŚCIA DO WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Dotychczasowa praktyka samorządowa, jak i omówione w tej publikacji studia przypadków, wskazują na brak kompleksowego ujmowania procesów współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego. Gminy nie przeprowadzają odpowiednich analiz ekonomicznych, które dostarczyłyby im rzetelnej wiedzy na temat możliwości, form, efektów i kosztów współdziałania. Decyzje podejmowane są w związku z tym w dużej mierze na podstawie przypuszczeń. Współpraca międzysektorowa nie jest ponadto przedmiotem programowania samorządowego, rzadko pojawia się jako wątek w podstawowych planach zarządzania rozwojem jednostki (strategii rozwoju czy planie rozwoju lokalnego). Jedynym wyjątkiem są obligatoryjne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak obejmują one zwykle roczny horyzont czasowy i nie mają strategicznego charakteru.

W odpowiedzi na zidentyfikowane braki opracowana została w ramach projektu dobra praktyka zintegrowanego podejścia jednostki samorządu terytorialnego do współpracy międzysektorowej. Głównym jej założeniem jest kompleksowe zarządzanie tą współpracą. Jej celem jest, po pierwsze wzrost efektywności ekonomicznej i społecznej realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, po drugie prowadzenie polityk lokalnych przy optymalnym wykorzystaniu kooperacji z podmiotami niepublicznymi (reprezentantami sektora publicznego, prywatnego i społecznego). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na Lokalne Grupy Działania, które dotychczas nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału, a mogą stanowić istotny przejaw rzeczywistego partnerstwa międzysektorowego.

Praktyka wskazuje na niezbędne działania o charakterze analitycznym, jakie powinna podjąć jednostka samorządowa rozważająca czy planująca projekty współpracy. Działania te są ze sobą wzajemnie powiązane i wpisują się w klasyczny cykl planistyczny: diagnoza, planowanie, wdrażanie i monitoring. Zintegrowane podejście do współpracy międzysektorowej powinno obejmować następujące czynności:

1. Analizę potencjału i możliwości zaangażowania podmiotów sektora prywatnego, społecznego i publicznego w gospodarkę i zarządzanie samorządowe w gminie (mapy aktywności podmiotów, analiza statystyczna, badania ankietowe, skierowanie zapytania do wybranych podmiotów).

2. Programowanie współpracy: programy samorządowe dedykowane nie tylko współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale także określające wizję, cele oraz docelowy kształt i narzędzia współpracy międzysamorządowej z podmiotami prywatnymi i obywatelami (obejmujące swą perspektywą okres co najmniej kilkuletni).

3. Podnoszenie kompetencji pracowników urzędu gminy w zakresie współpracy międzyorganizacyjnej.

4. Wydzielenie stanowisk w urzędzie odpowiedzialnych za inicjowanie, koordynowanie i monitoring współpracy lub przypisanie tych zadań do istniejących komórek organizacyjnych.

5. Zintegrowanie dokumentów współpracy międzysektorowej ze strategią rozwoju lokalnego i innymi dokumentami o charakterze strategicznym.

6. Określenie zasad i standardów, a także procedur współdziałania: zasad włączania obywateli w sprawowanie władzy, opracowanie regulaminu konsultacji społecznych, modelu współpracy z organizacjami pozarządowymi, podmiotami prywatnymi i innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz administracją rządową.

7. Analiza porównawcza kosztów realizacji zadania publicznego we własnym zakresie i w ramach współpracy międzysektorowej, analiza efektywności z uwzględnieniem formy prawno-organizacyjnej współpracy, plany finansowe prognozujące wydatki na realizację współpracy.

8. Aktywna polityka informacyjna gminy skierowana do potencjalnych partnerów współpracy dotycząca możliwości podjęcia kooperacji, ale także jej efektów, realizowana głównie przy wykorzystaniu Internetu (wyodrębniona podstrona na oficjalnej stronie internetowej urzędu gminy, informująca o obszarach, celach współpracy, kierująca zaproszenia do potencjalnych partnerów, prezentująca wyniki negocjacji, uzgodnień, odpowiednio wypromowana w środowisku lokalnym).

9. Edukacja na temat znaczenia, zasad i korzyści ze współpracy wśród partnerów i promocja dobrych praktyk (ABC współpracy międzysektorowej).

10. Monitoring współpracy – pomiar współpracy za pomocą zestawu wskaźników (propozycja narzędzia została zawarta w pierwszej części publikacji pt. *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*).

Zaproponowany cykl zintegrowanego zarządzania współpracą międzysektorową powinien łączyć możliwie wszystkich partnerów gminy: administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prywatne, organizacje pozarządowe i mieszkańców. Trzeba pamiętać, że administracja rządowa, ze względu na swoją specyfikę, nie zawsze musi i może być obecna w procesach zachodzących w ramach sieci współpracy. Dla osiągnięcia najlepszych efektów przy zastosowaniu tego podejścia należy uwzględnić wszystkich interesariuszy na każdym etapie analiz.

BIBLIOGRAFIA

Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego, luty 2012, Łódź.
Biuletyn Lokalnej Grupy Działania Dolina rzeki Grabi, 2013, http://www.dolinagrabi.pl/albumy/biletyn_lgd/.
Ewaluacja lokalnych grup działania z województwa łódzkiego według stanu na dzień 31 marca 2012 r., Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, http://www.lodzkie.pl/files/prow/materialy2/EWALUACJA+LODZKIE.pdf.
Gierulska J., *Podejście LEADER w Polsce*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2009.
Katalog LGD – Lokalne Grupy Działania i ich działalność na obszarach wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
Kołomycew A., *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 1.
Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
Krajewska A., *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w województwie łódzkim*, www.kls.uni.lodz.pl
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010−2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
Lank E., *Collaborative Advantage*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
Mościcki K., *LEADER w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013*, L&J Techtrading, Warszawa 2009.
Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007−2013, PSDB, www.pds.org.pl/images/download/Raport_LGD_i studia_przypadku.pdf.
Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
To już 5 lat, Lokalna Grupa Działania Kraina Rawki, Biuletyn Informacyjny, http://www.krainarawki.eu/plik,609,to-juz-5-lat-podsumowanie-dzialalnosci-lgd-kraina-rawki-listopad-2012.pdf.
Województwo Łódzkie 2013. Podregiony, powiaty, gminy, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

Strony internetowe

eregion.wzp.pl/sites/default/.../wykaz_zwiazkow_miedzygminnych.docx
http://dolinagrabi.pl/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.
http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A77E74C49
http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html.
http://www.bzura.pl/app/index.php/site/category/_79/SPIGDB
http://www.dolinagrabi.pl/projekty-wspolpracy/virtour/o-projekcie.

http://www.eglos.pl/szansa-na-zatrudnienie/0,-1vl,1/.
http://www.krainarawki.eu.
http://www.krainarawki.eu/193,granty-krainy-rawki.html
http://www.lgd.krainabezbarier.eu/szkolenie-dla-lokalnych-liderow-2/#more-4139.
http://www.lgd.krainabezbarier.eu/wystartowal-konkurs-dla-animatorow-spolecznych-im-heleny-radlinskiej/#more-4145.
http://www.lgd-tkr.pl/34,lokalna-grupa-dzialania.html.
http://www.miedzywartaanerem.pl/plik,107,ewaluacja-lodzkie-pdf.pdf.
http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania--PROW-2007-2013/OS-4-LEADER/Wdrazanie-lokalnych-strategii-rozwoju/Do-pobrania.
http://www.pnec.org.pl
http://www.poddebicki.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=279&strona=1&prywatnosc=tak
http://www.rawamazowiecka.pl
http://www.zgn.poddebice.pl/images/Dokumenty/Statut%20ZGN.pdf
www.gmina.poddebice.pl

Akty prawne i normatywne

Obwieszczenia Komisarza Wyborczego w Łodzi o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa łódzkiego z 2006 r., 2010 r., 2014 r.

Programy Współpracy gmin: Sadkowice, Rzeczyca, Łask, Poddębice, Radomsko oraz Rawa Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi w 2010, 2011 i w 2012 r. wraz ze sprawozdaniami z wykonania tych programów.

Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Radomsko, stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 113/2014 Prezydenta Miasta Radomsko z dnia 14 maja 2014 r.

Sprawozdania z wykonania budżetów za lata 2010−2012 oraz uchwały Rad Gmin i Miast: Sadkowice, Rzeczyca, Łask, Poddębice, Radomsko oraz Rawa Mazowiecka.

Statut Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Kraina Rawki", http://www.krainarawki.eu/plik,242,statut-lgd-kraina-rawki.pdf.

Uchwała Nr III/16/2010 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Uchwała Nr VI/33/03 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 20 lutego 2003 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Rzeczyca w zakresie uchwalenia Statutów Sołectw.

Uchwała Nr XIII/190/04 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie współpracy partnerskiej Gminy Łask z Gminą Łagojsk.

Uchwała Nr XXIX/280/12 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 21 września 2012 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z dnia 13 listopada 2012 r., poz. 3550.

Uchwała nr XXV/189/2012 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy Gminą Rzeczyca a Gminą Miasto Tomaszów Mazowiecki, Powiatem Tomaszowskim, Gminą Tomaszów Mazowiecki, Gminą Inowłódz oraz Stowarzyszeniem Dolina Pilicy (Partnerstwo na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego Dolina Rzeki Pilicy w po-

wiecie tomaszowskim) oraz w sprawie udziału w projekcie predefiniowanym „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego" w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014.
Uchwała Nr XXXI/240/13 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 23 października 2013 r. w sprawie powołania spółdzielni socjalnej „Rawsko-Bialska Spółdzielnia Socjalna Nadzieja i Praca" z siedzibą w Rawie Mazowieckiej
Uchwała Nr XXXVII/519/06 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2006 r. w sprawie przystąpienia Gminy Łask do „Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego na rzecz budowy dróg ekspresowych S-8 (przez Sieradz−Łódź) i S-14".
Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301)
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1118.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104 ze zm.
Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, nr 64, poz. 427 ze zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 594).
Zarządzenie Nr 113/2014 Prezydenta Miasta Radomsko z dnia 14 maja 2014 r. Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Radomsko.
Zarządzenie Nr 186/2012 Burmistrza Łasku z dnia 15 października 2012 roku w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łasku.
Zarządzenie Nr 339/09 Burmistrza Poddębic z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Poddębicach.

Programy samorządowe

Lokalna Strategia Rozwoju „LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier".
Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru gmin Czerniewice, Poświętne, Rzeczyca i Żelechlinek, Stowarzyszenie Tradycja, Kultura, Rozwój.
Lokalna Strategia Rozwoju Dolina rzeki Grabi.
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Rzeczyca na lata 2008–2015.
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Łask na lata 2009–2013.
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice na lata 2008−2015.
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice na lata 2008−2015.
Strategia Rozwoju Gminy Sadkowice do roku 2014.
Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+. Część I. Diagnoza strategiczna, PTE Oddział w Łodzi, Łódź 2014.
Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2014–2020.
Strategia Rozwoju Miasta Radomsko 2020.
Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2008–2013.
Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2013.
Zintegrowana Strategia Rozwoju Gminy Łask na lata 2004–2013.
Zintegrowany Program Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007−2013.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Dochody z tytułu dotacji celowych w gminach województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005–2012 (w zł)

Jednostka terytorialna	Dotacje	Lata							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Łódzkie	Dotacje celowe ogółem	–	645 056 887,03	669 588 982,45	752 302 228,18	710 430 079,56	769 420 821,99	837 524 142,02	745 856 162,03
	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	–	669 694,41	726 205,77	780 807,74	6 878 755,34	4 874 291,53	519 688,87	668 056,46
	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	8 405 274,00	10 506 092,70	17 941 288,09	13 959 420,79	21 043 904,62	26 374 154,22	31 898 915,81	30 485 502,78
Łódzkie – gminy miejskie	Dotacje celowe ogółem	–	185 026 824,23	192 103 888,69	212 250 184,07	207 248 233,77	219 177 470,85	277 870 954,43	202 881 564,41
	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	–	163 274,98	154 807,60	455 876,68	299 188,84	853 483,30	57 000,00	365 788,84
	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	3 028 007,00	5 020 171,72	6 203 117,54	5 652 569,83	11 540 815,18	17198 575,32	19 597 581,14	10 655 157,16
Łódzkie – miasta na prawach powiatu	Dotacje celowe ogółem	–	327 581 604,19	337 756 352,02	360 162 214,93	355 492 907,63	380 390 955,95	363 542 884,41	385 779 680,70
	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	–	2 266 829,57	2 669 967,12	2 646 119,43	793 158,81	2 154 415,36	284 412,00	870 333,79

Załącznik 1. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	5 947 113,00	8 869 474,74	10 337 730,10	9 671 153,49	8 745 195,10	9 909 445,16	11 373 848,24	14 445 846,55
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	Dotacje celowe ogółem	–	139 853 249,31	152 587 593,48	168 101 262,12	151 680 825,94	164 672 237,75	172 272 756,63	165 181 301,47
	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	–	42 024,00	154 078,99	50 486,07	392 069,00	320 579,35	71 999,71	113 324,62
	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	2 208 377,00	2 471 552,93	4 983 619,26	4 483 102,96	4 985 743,21	3 600 195,12	3 794 265,91	3 456 420,71
Łódzkie – gminy wiejskie	Dotacje celowe ogółem	–	320 176 813,49	324 897 500,28	371 950 781,99	351 501 019,85	385 571 113,39	387 380 430,96	377 793 296,15
	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	–	464 395,43	417 319,18	274 444,99	6 187 497,50	3 700 228,88	390 689,16	188 943,00
	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	3 168 890,00	3 014 368,05	6 754 551,29	3 823 748,00	4 517 346,23	5 575 383,78	8 507 068,76	16 373 924,91

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Załącznik 2. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Małe projekty"

Lp.	Tytuł operacji	Nazwa wnioskodawcy	Wnioskowana kwota pomocy (w zł)
1	2	3	4
Nabór I			
1.	Zachowajmy od zapomnienia tradycje ludowe naszych dziadków	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	23 850,00
2.	Pożegnanie lata – gminne święto plonów	Gmina Poddębice	22 750,00
3.	Remont świetlicy wiejskiej w Grabinie	Gmina Zadzim	23 900,00
4.	Przegląd twórczości ludowej w gminie Zadzim	Gmina Zadzim	23 800,00
5.	Raz na ludowo – piknik rekreacyjny z okazji „Dni Poddębic"	Gmina Poddębice	24 150,00
6.	Spotkanie wigilijne w gminie Zadzim	Gmina Zadzim	24 850,00
Nabór II			
1.	Zakup i montaż kolektorów słonecznych na budynku weterynaryjno-hipoterapeutycznym w miejscowości Zadzim	Alicja Raczkowska, Zadzim	17 640,00
2.	Rozwój potencjału społecznego gmin Poddębice i Zadzim poprzez podniesienie wiedzy mieszkańców z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej	Jarosław Pośpieszyński, Poddębice	24 991,23
Nabór III			
1.	Spotkanie wigilijne w gminie Zadzim	Gmina Zadzim	15 750,00
2.	Muzyczny przegląd lata – Gminne Święto Plonów w miejscowości Zygry	Gmina Zadzim	18 200,00
3.	Kultywowanie miejscowych tradycji i obrzędów poprzez zakup strojów ludowych damskich i męskich dla zespołu ludowego „Bałdrzychowianie" oraz kapeli „Bałdrzychowiacy"	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	17 848,60
4.	Międzynarodowe spotkanie folklorystyczne w Bałdrzychowie – Poznajmy się	Poddębicki Dom Kultury i Sportu w Poddębicach	4 381,08
5.	Plon niesiemy plon – I Dożynki Powiatu Poddębickiego	Powiat Poddębicki	18 438,00
6.	Rozwój Orkiestry Dętej OSP Poddębice poprzez zakup instrumentu i zakup strojów	OSP w Poddębicach	12 635,00
7.	Spotkanie wigilijne dla mieszkańców wsi Niewiesz, Niewiesz Kolonia, Ułany, Sempółki, Józefów, Grocholice	Stowarzyszenie Promocji Niewiesza i Okolic	4 176,78
8.	Obchody 110-lecia OSP Zadzim – festyn integracyjny	OSP Zadzim	20 216,70
9.	Rozwijanie aktywności społeczności lokalnej poprzez remont świetlicy w budynku OSP Zadzim wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu	OSP Zadzim	25 000,00

Załącznik 2. (cd.)

1	2	3	4
	Nabór IV		
1.	Podniesienie jakości życia mieszkańców poprzez promocję aktywnych form spędzania wolnego czasu – organizacja zawodów wędkarskich	Poddębicki Wędkarski Klub Sportowy WOBLER	10 386,32
2.	Magiczne obrazy wśród lasów i pól	Poddębicki Dom Kultury i Sportu	15 174,04
3.	Gminne Święto Plonów – impreza plenerowa	Gmina Zadzim	23 590,00
4.	Kultywowanie miejscowych tradycji i obrzędów poprzez zakup strojów szlacheckich dla zespołu „Bałdrzychowianie”	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	13 622,13
5.	Obchody 90-lecia OSP Zadzim – festyn i wycieczka edukacyjna	OSP Zadzim	24 027,85
6.	II Dożynki Powiatu Poddębickiego	Powiat Poddębicki	24 316,38
7.	Remont świetlicy wiejskiej w Zagórzycach	OSP w Zagórzycach	24 965,07
8.	Spotkanie wigilijne dla mieszkańców Niewiesza i okolic	Stowarzyszenie Promocji Niewiesza i Okolic	4 174,24
9.	Specjalistyczne zajęcia edukacyjne dla dzieci i młodzieży z gminy Zadzim	ALFABIZNES, Szubin	24 865,29
10.	Specjalistyczne zajęcia edukacyjne dla dzieci i młodzieży z gminy Poddębice	ALFABIZNES, Szubin	24 865,29
	Nabór V		
1.	Organizacja warsztatów teatralno-muzycznych dla społeczności Bałdrzychowa i okolic	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	11 979,20
2.	II Międzynarodowe Spotkanie Folklorystyczne w Bałdrzychowie – Poznajmy się	Poddębicki Dom Kultury i Sportu	12 480,96
3.	III Dożynki Powiatu Poddębickiego	Powiat Poddębicki	24 955,63
4.	Remont strażnicy OSP pełniącej funkcje świetlicy wiejskiej w miejscowości Poddębice	OSP w Poddębicach	24 889,18
5.	Sportowy plac zabaw w „Kurzej Stopie” – miejsce promocji aktywnego trybu życia	Leszek Gortat, Poddębice	18 672,14
6.	Remont świetlicy wiejskiej w Zygrach	OSP w Zygrach	19 039,86
7.	Remont świetlicy wiejskiej w Panaszewie	OSP w Panaszewie	24 993,60
8.	Termomodernizacja świetlicy wiejskiej w miejscowości Małyń	OSP w Małyniu	24 560,00
	Nabór VI		
1.	Organizacja warsztatów tańców ludowych i obrzędów regionalnych dla zespołu Bałdrzychowianie z udziałem zespołów z Wielkopolski i Kielecczyzny	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	16 530,88
2.	Spotkanie opłatkowe w Niewieszu	Stowarzyszenie Promocji Niewiesza i Okolic	5 600,00
3.	Podniesienie jakości życia oraz poziomu integracji społeczności lokalnej poprzez remont świetlicy wiejskiej w Klementowie	OSP w Klementowie	39 277,65

1	2	3	4
4.	Podniesienie jakości życia oraz poziomu integracji społeczności lokalnej poprzez remont świetlicy wiejskiej w Sworawie	OSP w Sworawie	30 195,14
5.	Termomodernizacja świetlicy wiejskiej w miejscowości Małyń	OSP w Małyniu	25 000,00
6.	Sztuka integruje – warsztaty z carvingu dla mieszkańców Woli Zaleskiej i okolic	Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich Wola Zaleska	4 960,34
7.	Budowa placu sportowo-rekreacyjnego w Poddębicach	Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa	47 227,01
8.	Zakup instrumentów dla nowo powstałego zespołu muzycznego – Big Bandu – na bazie orkiestry dętej	OSP w Poddębicach	25 481,16
9.	Festyn rodzinny dla mieszkańców Charchowa Pańskiego i okolic	OSP w Charchowie Pańskim	17 319,62
10.	Organizacja warsztatów tanecznych dla dzieci i młodzieży	Poddębicki Dom Kultury i Sportu	14 563,15
Nabór VII			
1.	Kultywowanie miejscowych tradycji i obrzędów poprzez zakup akordeonu i klarnetu dla kapeli ludowej „Bałdrzychowiacy”	Stowarzyszenie Przyjaciół Bałdrzychowa	18 577,15
2.	Festyn rodzinny dla mieszkańców Woli Zaleskiej i okolic	Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich Wola Zaleska	9 181,36
3.	Wyposażenie Centrum Turystyki i Rekreacji w Byczynie	Gmina Poddębice	50 000,00
4.	Wakacyjna Liga Piłki Nożnej dla mieszkańców gminy Poddębice	Ludowy Klub Sportowy Ner	50 000,00
5.	Powrót do tradycji – warsztaty wykonania wycinanki sieradzkiej	Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Bratoszewicach	9 097,30
6.	Remont zaplecza kuchennego w strażnicy OSP pełniącej funkcje świetlicy wiejskiej w miejscowości Poddębice	OSP w Poddębicach	24 960,00
7.	Projekcje filmowe dla mieszkańców	Poddębicki Dom Kultury i Sportu	3 485,98
8.	Remont dachu OSP w Bałdrzychowie	OSP w Bałdrzychowie	31 519,38
Nabór VIII – w trakcie			

Źródło: opracowanie własne na podstawie list rankingowych projektów wybranych do realizacji w ramach LSR Działanie „Małe projekty” objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 przekazanych przez LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier”.

Załącznik 3. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Odnowa i rozwój wsi"

Lp.	Tytuł operacji	Nazwa wnioskodawcy	Wnioskowana kwota pomocy (w zł)
Nabór I			
1.	Przebudowa obiektu sportowego (boiska) w Zygrach – etap I	Gmina Zadzim	414 800,00
Nabór II			
1.	Utworzenie Centrum Społeczno-Kulturalnego w Niewieszu Kolonii	Gmina Poddębice	400 000,00
Nabór III – nie wybrano żadnego projektu			
Nabór IV			
1.	Zagospodarowanie przestrzeni publicznej w miejscowości Niemysłów – budowa chodnika i wyznaczenie miejsc parkingowych przy Kościele św. Michała Archanioła	Rzymskokatolicka Parafia pw. św. Michała Archanioła w Niemysłowie	95 060,00
2.	Przebudowa centrum wsi Zygry	Gmina Zadzim	105 679,00
Nabór V			
1.	Modernizacja placu zabaw dla dzieci w Zadzimiu	Gmina Zadzim	37 272,00
2.	Utworzenie Publicznego Centrum Sportu i Rekreacji w Sworawie	Gmina Poddębice	353 482,00
Nabór VI			
1.	Utworzenie Centrum Społeczno-Kulturalnego w Niewieszu Kolonii – etap I	Gmina Poddębice	106 085,00
2.	Modernizacja placu zabaw dla dzieci w Kłoniszewie	Gmina Zadzim	25 260,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie list rankingowych projektów wybranych do realizacji w ramach LSR Działanie „Odnowa i rozwój wsi" objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 przekazanych przez LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier".

Załącznik 4. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej"

Lp.	Tytuł operacji	Nazwa wnioskodawcy	Wnioskowana kwota pomocy (w zł)
Nabór I – nie wybrano żadnego projektu			
Nabór II			
1.	Rozwój przedsiębiorczości poprzez uruchomienie nowoczesnej firmy wyspecjalizowanej w zrywce drewna	Wojciech Tomczyk, Nowy Pudłów	15 028,00
Nabór III – nie wybrano żadnego projektu			
Nabór IV			
1.	Zakup nowych maszyn rolniczych w celu świadczenia usług dla gospodarstw rolnych	Dariusz Rybarkiewicz, Lipnica	100 000,00
2.	Zakup maszyn rolniczych w celu podjęcia działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich i zwiększenia dochodu	Dariusz Dzierbicki, Sikory	100 000,00
3.	Wzrost dochodu w gospodarstwie w wyniku podjęcia działalności pozarolniczej polegającej na świadczeniu usług dla gospodarstw rolnych	Andrzej Janiak, Wilczków	100 000,00
4.	Poszerzenie oferty usług prowadzonej działalności poprzez zakup ładowacza czołowego i prasy zwijającej	Marzena Dębska, Grabina	57 500,00
5.	Zwiększenie wolumenu wytwarzanej energii odnawialnej w wyniku realizacji operacji	Jerzy Ignaczak, Kazimierzew	100 000,00
Nabór V			
1.	Zwiększenie wolumenu wytwarzanej energii odnawialnej w wyniku realizacji operacji	Jerzy Ignaczak, Kazimierzew	100 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie list rankingowych projektów wybranych do realizacji w ramach LSR Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 przekazanych przez LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier".

Załącznik 5. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw"

Lp.	Tytuł operacji	Nazwa wnioskodawcy	Wnioskowana kwota pomocy (w zł)
Nabór I			
1.	Budowa linii technologicznej do produkcji peletu z biomasy	SENIM Łódź, Oddział Kłoniszew	300 000,00
Nabór II			
1.	Rozwój przedsiębiorczości poprzez remont i modernizację warsztatu samochodowego we wsi Wylazłów	Stanisław Olas, Wylazłów	100 000,00
Nabór III – nie wybrano żadnego projektu			
Nabór IV			
1.	Wzrost konkurencyjności i poziomu zatrudnienia firmy Obian Sp. z o.o. poprzez zakup nowej maszyny, umożliwiającej podniesienie jakości produkcji i dywersyfikację dotychczasowej oferty	Obian Sp. z o.o., Zagórzyce	200 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie list rankingowych projektów wybranych do realizacji w ramach LSR Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007−2013 przekazanych przez LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier".

SPIS TABEL

Tabela 1. Podział administracyjny i ludność powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa łódzkiego (stan na koniec grudnia 2012 r.) ... 10
Tabela 2. Radni w gminach województwa łódzkiego według płci w latach 2005−2012 ... 11
Tabela 3. Liczba jednostek organizacyjnych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009−−2012 ... 11
Tabela 4. Liczba organizacji pozarządowych w województwie łódzkim ... 13
Tabela 5. Dochody budżetów gmin województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005−−2012 (w tys. zł) ... 14
Tabela 6. Dochody własne budżetowe *per capita* gmin województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005−2012 (w zł) ... 14
Tabela 7. Wskaźniki charakteryzujące gospodarkę województwa łódzkiego w latach 2005−2011 ... 15
Tabela 8. Liczba podmiotów gospodarczych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009−2013 ... 16
Tabela 9. Lokalne Grupy Działania w województwie łódzkim ... 17
Tabela 10. Ranking gmin województwa łódzkiego biorących udział w projekcie ... 21
Tabela 11. Badane gminy według typu, powierzchni, liczby ludności i uzyskiwanych dochodów budżetowych (stan na 31.12.2012) ... 23
Tabela 12. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach wiejskich w 2012 r. (w zł) ... 24
Tabela 13. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach miejsko-wiejskich w 2012 r. (w zł) ... 24
Tabela 14. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* w badanych gminach miejskich w 2012 r. (w zł) ... 25
Tabela 15. Badane gminy według liczby punktów oceny współpracy i kwoty dochodów własnych *per capita* (w zł) ... 26
Tabela 16 Liczba respondentów w badanych gminach ... 27
Tabela 17. Struktura respondentów według wybranych cech ... 27
Tabela 18. Źródła pozyskiwania informacji o działalności władz lokalnych [n = 2906] ... 28
Tabela 19. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na dostrzegane problemy w przekazywaniu informacji przez władze [n = 2906] ... 28
Tabela 20. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na dostrzegane problemy w aktywnym współuczestnictwie w procesie podejmowania decyzji [n = 2906] ... 29
Tabela 21. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na przejawy uczestnictwa mieszkańców w tym procesie [n = 2906] ... 29
Tabela 22. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na obszary uczestnictwa w procesie współdecydowania [n = 2127] ... 30
Tabela 23. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na formy konsultacji [n = 2906] ... 31
Tabela 24. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na powody uruchomienia konsultacji społecznych oraz obszary, w jakich były one prowadzone [n = 2906] ... 31
Tabela 25. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na kwestie uwzględniania przez władze opinii, sugestii mieszkańców w procesie decyzyjnym [n = 2906] ... 32

Tabela 26. Odsetek wskazań ogółu respondentów w badanych gminach na pojawiające się problemy w procesie konsultacji społecznych [n = 2906] ... 33
Tabela 27. Liczba organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu według gmin ... 33
Tabela 28. Główne obszary działalności organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu ... 34
Tabela 29. Liczba organizacji pozarządowych współpracujących z administracją samorządową gminy ... 35
Tabela 30. Formy i częstotliwość współpracy organizacji pozarządowych z administracją gminną ... 35
Tabela 31. Częstotliwość współpracy badanych organizacji pozarządowych z administracją gminną według obszarów (123 = 100%) ... 36
Tabela 32. Ocena współpracy organizacji pozarządowych z administracja gminną według obszarów współpracy w opinii organizacji ... 38
Tabela 33. Charakter relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a gminami według obszarów (125 = 100%) ... 39
Tabela 34. Bariery współpracy organizacji pozarządowych z gminami z perspektywy organizacji ... 41
Tabela 35. Ocena procedur wyłaniania przez gminę wykonawców zadań publicznych spośród organizacji pozarządowych ze względu na ich przejrzystość ... 41
Tabela 36. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw (450 = 100%) ... 43
Tabela 37. Zainteresowanie przedsiębiorców współpracą z samorządem gminy ... 44
Tabela 38. Poziom uczestnictwa badanych przedsiębiorstw w procedurach związanych ze świadczeniem usług na rzecz gmin i ich mieszkańców ... 45
Tabela 39. Obszar usług publicznych, których dotyczyły procedury wyłaniania usługodawcy (114 = 100%) ... 46
Tabela 40. Bariery utrudniające wejście na rynek usług publicznych w gminie ... 48
Tabela 41. Ocena współpracy badanych przedsiębiorstw z samorządem gminnym w obszarze dostarczania dóbr i usług dla urzędów i podmiotów komunalnych oraz usług publicznych dla mieszkańców ... 50
Tabela 42. Współpraca przedsiębiorców z gminą w celu rozwiązywania wspólnych problemów ... 51
Tabela 43. Postrzegane przez badanych przedsiębiorców bariery współpracy wykraczającej poza rynek usług publicznych ... 53
Tabela 44. Dotacje celowe otrzymane przez gminę z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami w latach 2010−2012 ... 59
Tabela 45. Programy inwestycyjne zrealizowane przez gminę Sadkowice przy współudziale dotacji i środków innych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010−2012 ... 61
Tabela 46. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie zawartych porozumień (umów) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w latach 2010−2012 ... 62
Tabela 47. Współpraca gminy Sadkowice z innymi jednostkami samorządu ... 63
Tabela 48. Działalność Stowarzyszeń: Rozwoju Ziemi Rawskiej, Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury oraz LGD Kraina Rawki w latach 2010−2012 ... 65
Tabela 49. Frekwencja wyborcza w wyborach na wójta gminy Sadkowice w latach 2006, 2010, 2014 ... 70
Tabela 50. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w latach 2010−2012 ... 71

Tabela 51. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego według opinii władz ... 71
Tabela 52. Syntetyczny obraz współpracy gminy Sadkowice z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi ... 74
Tabela 53. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 77
Tabela 54. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych gminy Łask w latach 2010−2012 ... 78
Tabela 55. Dotacje celowe na dofinansowanie własnych inwestycji w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 79
Tabela 56. Dotacje celowe i pomoc finansowa otrzymane i wydatkowane na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 81
Tabela 57. Projekty zrealizowane w gminie Łask ze środków LGD Dolina rzeki Grabi w latach 2010−2012 ... 82
Tabela 58. Fundusz sołecki w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 87
Tabela 59. Wydatki w ramach funduszu sołeckiego w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 87
Tabela 60. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w gminie Łask w latach 2006, 2010 i 2014 ... 89
Tabela 61. Kwoty zaplanowane w programach współpracy na realizację zadań programowych, w tym zlecanie zadań organizacjom pozarządowym w gminie Łask w latach 2010−2012 ... 91
Tabela 62. Informacje na temat współpracy finansowej gminy Łask z organizacjami pozarządowymi ... 92
Tabela 63. Dotacje udzielone z budżetu gminy Łask dla organizacji pozarządowych w latach 2010−2012 (w zł) ... 92
Tabela 64. Syntetyczny obraz współpracy gminy Łask z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi ... 96
Tabela 65. Dotacje celowe otrzymane przez gminę z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami w latach 2010−2013 (w zł) ... 99
Tabela 66. Dotacja z Ministerstwa Sportu i Turystyki dla Rawy Mazowieckiej na dofinansowanie budowy krytej pływalni w latach 2010−2013 (w zł) ... 99
Tabela 67. Dotacje uzyskane w związku z realizacją zadań na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego i miastem Rawa Mazowiecka w latach 2010−2013 (w zł) ... 100
Tabela 68. Zestawienie dotacji przekazanych na rzecz Powiatu Rawskiego przez Rawę Mazowiecką oraz dotacji otrzymanych z Powiatu Rawskiego w latach 2010−2013 ... 100
Tabela 69. Dotacje z Powiatu Rawskiego dla Rawy Mazowieckiej na dofinansowanie budowy krytej pływalni w latach 2010−2013 (w zł) ... 101
Tabela 70. Dotacje z gminy Rawa Mazowiecka pokrywające koszty wychowania przedszkolnego i szkolnego w placówkach oświatowych miasta Rawa Mazowiecka w latach 2010−2013 (w zł) ... 101
Tabela 71. Współpraca Miasta Rawa Mazowiecka z innymi jednostkami samorządu terytorialnego ... 102
Tabela 72. Frekwencja wyborcza w wyborach na burmistrza w latach 2006−2014 ... 107
Tabela 73. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego według opinii władz ... 108

Tabela 74. Wykorzystane kwoty udzielonej dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym w latach 2011−2013 (w zł) 109
Tabela 75. Projekty zrealizowane przez organizacje pozarządowe w mieście Rawa Mazowiecka w latach 2011−2013 110
Tabela 76. Syntetyczny obraz współpracy miasta Rawa Mazowiecka z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi 115
Tabela 77. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania zlecone w gminie Rzeczyca w latach 2010−2012 (w zł) 117
Tabela 78. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących w gminie Rzeczyca w latach 2010−2012 (w zł) 118
Tabela 79. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań inwestycyjnych w gminie Rzeczyca w latach 2010−2012 118
Tabela 80. Dochody i wydatki z budżetu gminy Rzeczyca z tytułu realizacji porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i pomocy finansowej przekazywanej przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2010−2012 (w zł) 121
Tabela 81. Dotacje otrzymane przez gminę Rzeczyca w ramach LGD Tradycja Kultura Rozwój w latach 2010−2012 (w zł) 122
Tabela 82. Fundusz sołecki w gminie Rzeczyca w latach 2010−2012 (w zł) 126
Tabela 83. Współpraca finansowa gminy Rzeczyca z organizacjami pozarządowymi w latach 2010−2012 128
Tabela 84. Syntetyczny obraz współpracy gminy Rzeczyca z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi 131
Tabela 85. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł) 132
Tabela 86. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych gminy Poddębice w latach 2010−2012 (w zł) 133
Tabela 87. Dotacje celowe na dofinansowanie własnych inwestycji w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł) 134
Tabela 88. Dotacje celowe i pomoc finansowa otrzymane i wydatkowane na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w gminie Poddębice w latach 2010−2012 (w zł) 137
Tabela 89. Bariery we współuczestnictwie mieszkańców w procesach decyzyjnych podejmowanych przez władze gminy Poddębice (203 = 100%) 141
Tabela 90. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych (w %) 142
Tabela 91. Informacje na temat współpracy finansowej gminy Poddębice z organizacjami pozarządowymi 143
Tabela 92. Kwoty przeznaczone na wsparcie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe działające na terenie Gminy Poddębice w latach 2010−2012 (w zł) 143
Tabela 93. Rodzaje relacji zachodzących zdaniem władz gminy pomiędzy podmiotami komunalnymi i organizacjami pozarządowymi 145
Tabela 94. Formy i oceny współpracy samorządowców z przedsiębiorcami wykraczającej poza obszar bezpośredniej realizacji zadań publicznych 149
Tabela 95. Syntetyczny obraz współpracy Gminy Poddębice z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi 150
Tabela 96. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych według działów w mieście Radomsko w latach 2010−2012 (w zł) 152

Tabela 97. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych miasta Radomsko w latach 2010−2012 (w zł) ... 153
Tabela 98. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez Miasto Radomsko na podstawie porozumień z organami administracji rządowej w latach 2011−2012 (w zł) ... 153
Tabela 99. Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie własnych inwestycji Miasta Radomska w latach 2010−2012 ... 154
Tabela 100. Współpraca gminy Radomsko z innymi jednostkami samorządu ... 156
Tabela 101. Dotacje celowe i pomoc finansowa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w Radomsku w latach 2010−2012 (w zł) ... 157
Tabela 102. Bariery we współuczestnictwie mieszkańców w procesach decyzyjnych podejmowanych przez władze Radomska (256 = 100%) ... 163
Tabela 103. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2006, 2010 i 2014 r. (w %) ... 163
Tabela 104. Informacje na temat współpracy finansowej Miasta Radomsko z organizacjami pozarządowymi ... 164
Tabela 105. Kwoty przeznaczone na wsparcie realizacji zadań publicznych przez radomszczańskie organizacje pozarządowe w latach 2010−2012 (w zł) ... 165
Tabela 106. Ocena przez władze Radomska wyników współpracy z organizacjami pozarządowymi w jej poszczególnych obszarach ... 167
Tabela 107. Rodzaje relacji zachodzących zdaniem władz gminy pomiędzy podmiotami komunalnymi i organizacjami pozarządowymi ... 168
Tabela 108. Rodzaje relacji zachodzących w wybranych obszarach rynku usług publicznych pomiędzy podmiotami prywatnymi i komunalnymi ... 171
Tabela 109. Formy i oceny współpracy samorządowców z przedsiębiorcami wykraczającej poza obszar bezpośredniej realizacji zadań publicznych ... 172
Tabela 110. Syntetyczny obraz współpracy Miasta Radomsko z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi ... 174
Tabela 111. Zasady współpracy w programach rozwoju lokalnego badanych gmin ... 176
Tabela 112. Czynniki współpracy międzysektorowej w gminie – ujęcie syntetyczne ... 188
Tabela 113. Cele ogólne, szczegółowe i przedsięwzięcia LSR Kraina Rawki ... 195
Tabela 114. Wnioski wybrane do finansowania w ramach działań: Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty w latach 2009–2012 ... 196
Tabela 115. Wnioski wybrane do finansowania w ramach działań: Odnowa i Rozwój Wsi oraz Małe Projekty w 2014 r. ... 197
Tabela 116. Cele ogólne, szczegółowe i przedsięwzięcia LGD Tradycja, Kultura, Rozwój ... 199
Tabela 117. Środki będące w dyspozycji LGD Tradycja, Kultura, Rozwój na lata 2007−2013 (w zł) ... 200
Tabela 118. Lista projektów realizowanych przez LGD wraz ze wskazaniem beneficjentów oraz przyznanych kwot ... 201
Tabela 119. Projekty zrealizowane przez LGD Dolina rzeki Grabi w ramach działań oraz projektów współpracy (w zł) ... 205
Tabela 120. Wykorzystanie środków przez LGD Dolina rzeki Grabi w ramach poszczególnych działań (w zł, stan na 31 marca 2013 r.) ... 207
Tabela 121. Cele ogólne i szczegółowe oraz planowane przedsięwzięcia przyjęte w Lokalnej Strategii Rozwoju Stowarzyszenia LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier” ... 209
Tabela 122. Budżet LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier” na lata 2009−2015 ... 211

Tabela 123. Kwoty refundacji możliwe do zaplanowania przez badane LGD na lata 2008–2015 214
Tabela 124. Regionalne i międzyregionalne projekty współpracy LGD 215
Tabela 125. Badane LGD na tle pozostałych LGD województwa łódzkiego 216
Tabela 126. Klasyfikacja narzędzi współpracy międzyorganizacyjnej w świetle procesów zarządzania 221

SPIS RYSUNKÓW, WYKRESÓW, I ZAŁĄCZNIKÓW

Spis rysunków

Rysunek 1. Idea partnerstwa trójsektorowego Lokalnych Grup Działania..... 192
Rysunek 2. Uwarunkowania współpracy międzyorganizacyjnej gmin 222

Spis wykresów

Wykres 1. Rodzaje relacji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi a podmiotami komunalnymi funkcjonującymi na rynku usług publicznych w poszczególnych obszarach (114 = 100%)..... 47
Wykres 2. Powody uczestnictwa badanych przedsiębiorców w przedsięwzięciach..... 52
Wykres 3. Opinia o postawach władz gmin w zakresie współpracy z przedsiębiorcami 54

Spis załączników

Załącznik 1. Dochody z tytułu dotacji celowych w gminach województwa łódzkiego według typu gminy w latach 2005−2012..... 233
Załącznik 2. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Małe projekty" 235
Załącznik 3. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Odnowa i rozwój wsi"..... 238
Załącznik 4. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" 239
Załącznik 5. Lista projektów wybranych do realizacji w ramach LSR LGD „Poddębice i Zadzim – Kraina bez barier". Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw"..... 240