

**PRZEGLĄD ZACHODNIOPOMORSKI
ROCZNIK XXXV (LXIV) ROK 2020 ZESZYT 1**

A R T Y K U Ł Y

JACEK KNOPEK

ORCID: 0000-0002-9878-5808

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

e-mail: jknopek@wp.pl

EWA MARIA WŁODYKA

ORCID: 0000-0002-8229-342X

Politechnika Koszalińska,

e-mail: ewa.wlodyka@tu.koszalin.pl

**OBRAZ PARTYCYPACJI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
W TWORZENIU POLITYK PUBLICZNYCH W WOJEWÓDZTWIE
ZACHODNIOPOMORSKIM**

Słowa kluczowe: polityka publiczna, partycypacja publiczna, organizacje pozarządowe, województwo zachodniopomorskie, samorząd terytorialny

Keywords: public policy, public participation, non-governmental organizations, West Pomeranian Voivodeship, local government

Współczesny samorząd terytorialny w sferze publicznej zobowiązany jest do realizacji wielu różnorodnego charakteru działań w odpowiedzi na istniejące problemy społeczne. Jednocześnie, w ramach demokratycznego porządku polityczno-prawnego nieodłącznym atrybutem społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe (OP). W rozwiązywaniu istotnych dla rozwoju lokalnego i regionalnego danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) zagadnień, nieoceniona jest wykształcona normatywnie i jednocześnie oparta na zaufaniu, współpraca z sektorem pozarządowym. Tworzone w ten sposób polityki publiczne (PP) wywierają znaczący wpływ na poszczególne obszary życia społecznego.

Istniejące powiązania w obszarze tworzenia i realizacji PP między sektorem pozarządowym a JST – ze względu na uczestników – są przedmiotem zainteresowania politologii. W niniejszym opracowaniu zbadany zostanie udział OP w tworzeniu PP w województwie zachodniopomorskim.

Po utworzeniu struktur samorządu terytorialnego pojawiła się refleksja na temat podmiotowości społeczności lokalnych, ich samorządnej roli w realizacji zadań i PP obok, a raczej wraz z JST. Po lawinowym wręcz okresie rozkwitu nowych OP w latach 90. XX wieku, razem z dojrzewaniem społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora w Polsce nastąpił rozwój symetryczności partnerstwa obu podmiotów w tworzeniu i realizacji zadań publicznych. Nie tylko wzrasta zainteresowanie społeczeństwa demokracją proceduralną i formami demokracji partycypacyjnej, rozwijają się także oczekiwania co do skuteczności działań i profesjonalizacji trzeciego sektora – współpraca między sektorem pozarządowym i samorządowym nabrała symetrii¹. Czy podobnie dzieje się w samorządzie województwa zachodniopomorskiego a PP staje się elementem tejże współpracy? Jak wygląda zaangażowanie trzeciego sektora, reprezentowanego w badaniu przez zachodniopomorskie organizacje pozarządowe, w tworzenie PP? Czy samorząd terytorialny widzi w OP partnerów w tworzeniu PP?

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania badawcze wymagało posłużenia się metodami i technikami charakterystycznymi dla politologii oraz dyscyplin pokrewnych, m.in. metodą deskryptywną². Wykorzystano również obserwację uczestniczącą, jako konsekwencję doświadczeń autorów³. Badania zostały przeprowadzone w ramach przygotowywania rozprawy doktorskiej. Formułując wnioski, odwołano się także do własnych obserwacji i przemyśleń, wynikających

¹ Wniosek ten wypływa z badań przeprowadzonych nad stanem współpracy OP z JST w województwie zachodniopomorskim, zob. szerzej: Ewa Włodyka, „Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim po 2004 r.” (rozprawa doktorska, Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2018). Celem rozprawy było zidentyfikowanie problemów i zmiennych, które dotyczą wymienionej współpracy po wejściu w życie Ustawy z 23.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego, Dz.U 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm. wraz z analizą tychże problemów oraz przedstawieniem możliwych rozwiązań służących rozwojowi współdziałania obu kategorii podmiotów.

² Zastosowane techniki badawcze: CAWI (*Computer Assisted Web Interviews*, wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy ankiety w formie elektronicznej), analiza danych zastanych (jakościowa analiza dokumentów, *desk research*).

³ Przykład obserwacji uczestniczącej: działalność w Radzie Działalności Pożytku Publicznego, samorządzie gminnym, OP, uczestnictwo w Forach Pełnomocników NGO organizowanych dla pracowników samorządowych przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (UMWZ).

z wcześniej przeprowadzonych badań oraz nabytych doświadczeń zawodowych. Publikacja nie wyczerpuje w całości poruszanej problematyki, niemniej może stanowić przyczynek do dalszej dyskusji.

Polityki publiczne a współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Tytułowe pojęcie jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego terminu *public policy* a najbardziej charakterystycznym ujęciem porządkującym pojęcie polityki publicznej wydaje się być przedstawianie jej jako procesu, który składa się z kilku następujących po sobie odrębnych stadiów⁴. „W tym ujęciu sprawujący władzę politycy oraz podporządkowany im aparat pomocniczy administracji publicznej przechodzą przez kolejne stadia procesu decyzyjnego”⁵. Istotne decyzje w sferze publicznej należą do organów władzy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji rządowej oraz samorządowej, będących odpowiedzialnymi za kreowanie i realizację polityk publicznych. PP można więc określić jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja w ramach swej misji zaspokajania potrzeb publicznych⁶. Należy zaznaczyć, że PP jest też pojęciem

⁴ Stąd nazwy „model stadialny” lub „heurystyka stadialna”.

⁵ Rafał Szarfenberg, „Polityka publiczna-zagadnienia i nurty teoretyczne”, *Studia z polityki publicznej* 1 (2016): 50. Etapy te to: 1. Zbieranie danych, ich selekcja i analiza w celu określenia problemów do rozwiązania. 2. Proponowanie alternatywnych rozwiązań dla zidentyfikowanych problemów oraz ich ocena na podstawie ich kosztów i korzyści. 3. Wybór rozwiązań i ich doprecyzowanie w języku prawnym aktów normatywnych i w zgodzie z obowiązującymi procedurami. 4. Wstępne określenie oczekiwań wobec administracji oraz obywateli, wynikających z przyjętych rozwiązań. 5. Wdrożenie i realizacja rozwiązań, czyli zastosowanie ich przez administrację i dostosowanie zachowań przez obywateli. 6. Ocena sukcesów i porażek wdrożenia i realizacji działań. 7. Zakończenie działań i rozpoczęcie nowego cyklu lub poprawianie aktów normatywnych w wyniku stwierdzonych problemów w realizacji. Jedną z pierwszych propozycji tego typu zaproponował Harold Lasswell w latach 50. XX w. pod nazwą „proces decyzyjny” (Karsten Ronit, Tony Porter, “Harold Lasswell. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis”, w: *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, red. Samir Balla, Max Lodge, Ernest Page (Oxford: Oxford Handbooks, 2015), 56–57, dostęp 10.08.2019, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-23>. Także wiele podręczników akademickich dotyczących zagadnienia polityki publicznej odnosi się do powyższej koncepcji (np. Andrzej Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach* (Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 2012).

⁶ Andrzej Potoczek, *Polityka terytorialna jako polityka publiczna* (Toruń: Jagiellońskie Wydawnictwa Naukowe, 2017), 161. Ponadto, autorzy zwracają uwagę, że w opracowaniach stosuje się liczbę pojedynczą pojęcia *polityka publiczna*, oraz „nauki o polityce publicznej”, w praktyce natomiast stosowanym znacznie częściej pojęciem jest „polityki publiczne” – w liczbie mnogiej. Zastosowanie takie wskazuje na wiele typów działań wykonywanych w imieniu obywateli za

szerszym i obejmującym więcej elementów niż wyspecjalizowana pod kątem działań administracji publicznej polityka administracyjna⁷.

Nie tylko administracja publiczna jest odpowiedzialna za tworzenie PP – współdziałal swój powinna mieć tu partycypacja publiczna jako praktyczny wyraz społeczeństwa obywatelskiego, które to według Wiktora Osiatyńskiego „określa przestrzeń pomiędzy rodziną, państwem a rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne”⁸. Przede wszystkim partycypacja publiczna jest sposobem rządzenia i kształtowania różnych dziedzin życia publicznego, nie zaś samodzielnym obszarem działania. Jest więc uczestnictwem, pod różną postacią, obywateli w procesach zarządzania publicznego. Ma też charakter stopniowalny (od informowania aż do powierzania samodzielnego przygotowania pewnych rozwiązań), a korzystanie przez władze lokalne z określonych form wskazuje, czy mieszkańcy są przez te władze traktowani jako istotny partner we współrządzeniu, czy też jedynie uznawani za biernych odbiorców podejmowanych przez nie decyzji⁹.

pomocą specyficznych narzędzi (np. regulacje współpraca, argumentowanie, debatowanie, analizy, przyjmowanie określonych postaw, kształtowanie bodźców i wskaźników działań). Za: Zybala, *Polityki publiczne*, 13.

⁷ Można stąd uznać, że administracja publiczna jest obecnie podstawowym systemem podmiotów uczestniczących w tworzeniu i realizacji PP. Rozwój koncepcji PP ze swoim rodowodem ma natomiast na celu wzrost udziału podmiotów spoza struktury administracji publicznej w rozwiązywaniu problemów społecznych i tym samym zwiększenie partycypacji społecznej. Administracja publiczna dla podmiotów tworzących PP jest narzędziem, instrumentem ich wdrażania oraz następnie oceny ich stosowania. Taki sposób rozumienia roli administracji publicznej mieści się w sposobie jej definiowania w doktrynie prawa administracyjnego. Za: Jan Izdebski, „Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną”, *Zeszyty Naukowe KUL* 60 (2018), 1: 224–225. Ponadto, Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8.08.2011 w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065 wymienia nauki o PP wśród dziedziny nauk społecznych, jednak już w najnowszej nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2018, poz. 1818), pojawia się ona jako następująca klasyfikacja w dziedzinie nauk społecznych – nauki o polityce i administracji.

⁸ Wiktor Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli* (Warszawa: Rosner i Wspólnicy, 2004), 208.

⁹ Tamże, 9. Ponadto, z perspektywy socjologii podstawą formowania się organizacji społecznych są wolności i swobody obywatelskie, w tym prawo do zrzeszania się. Powstawanie tych organizacji jest przejawem działania społeczeństwa obywatelskiego, które sytuuje się między jednostką nastawioną na cele indywidualne (prywatne), a państwem – zorientowanym na cele makro. Za: Marian Huczek, *Zarządzanie strategiczne organizacjami pozarządowymi* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012), 25, dostęp 19.11.2016, http://humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarządzanie_zeszyt/Zarz%201_2012%20podzielone/huczek.pdf.

Już Alexis de Tocqueville, rozpoczynając w 1835 roku pisanie swojego dzieła *O demokracji w Ameryce*¹⁰ zasugerował, że z demokracją i wolnością wiąże się nierozzerwalnie idea społeczeństwa obywatelskiego¹¹. Jego zdaniem stowarzyszenia stanowią instytucje pośrednie między jednostką a państwem, stąd współpraca samorządu terytorialnego – jako przedstawiciela administracji centralnej – z trzecim sektorem jest tak istotna. Nowożytna demokracja opiera się na liberalnym rozumieniu wolności – to zakres swobód indywidualnych określających działania jednostki w sferze nieobjętej działaniem państwa, czyli tzw. społeczeństwie obywatelskim oraz łączący się z tym system gwarancji państwa umożliwiający respektowanie tych swobód¹². Samo społeczeństwo obywatelskie w myśli politycznej jest obecne w różnych koncepcjach i doktrynach¹³.

Podstawowym dokumentem regulującym kwestie współpracy organów administracji publicznej, w tym organów JST z OP, jest Ustawa o działalności pożytku publicznego¹⁴. Określono w niej m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez OP czy też tryb powierzania im realizacji i współtworzenia zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Ponadto Unia Europejska w swoich politykach reguluje również politykę współpracy sektora obywatelskiego z publicznym w ramach *local governments* (Polska jest państwem członkowskim od 2004 r.)¹⁵.

¹⁰ Alexis de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tłum. Barbara Janicka, Maciej Król (Warszawa: Znak, 1976), 23.

¹¹ A także jego dwa podstawowe korelaty: „Pierwszy sprowadza się do istnienia stowarzyszeń, do których przynależność pozwala jednostkom na udział w życiu publicznym. Drugi (...) odnosi się do należącej do takiego stowarzyszenia jednostki i oznacza nakaz jej uniezależnienia się od swych drobnych, egoistycznych pragnień”. Tamże.

¹² Grażyna Ulicka, *Demokracje zachodnie: zasady, wartości, wizje* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1992), 16.

¹³ Do zrozumienia podstaw politologicznych funkcjonowania współczesnych OP i ich współpracy z JST niezbędne wydaje się więc omówienie pojęcia „społeczeństwa obywatelskiego”, nierozłącznie z OP związanego. Jednakże forma niniejszego opracowania nie pozwala na wyczerpujące potraktowanie tematu. Pojęcie współczesnego społeczeństwa obywatelskiego ma korzenie europejskie, powstając na gruncie klasycznej filozofii społecznej. Jego koncepcja sięga historii tworzenia się greckich *polis* i rzymskich *civitas* a za twórcę tego pojęcia przyjęto uznawać Arystotelesa. Istotny wpływ na idee społeczeństwa obywatelskiego mieli m.in.: de Tocqueville, Locke, Smith, Rousseau, Wilhelm, Hegel. Zob. szerzej: Włodyka, „Współpraca organizacji”, 236 i n.

¹⁴ Ustawa z 24.04.2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.

¹⁵ Jednocześnie w latach 2014–2020 podejście CLLD (*community-led local development* – rozwój kierowany przez lokalną społeczność) jest obowiązkową częścią programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych w ramach programów unijnych. Ponadto współzarządzanie interpretowane jest także jako oddziaływanie i uczestnictwo w procesach sprawowania władzy,

Łącznie z powyższymi, funkcjonuje szereg aktów prawnych, zobowiązujących samorządy do współdziałania z OP (prowadzącymi działalność statutową w określonym w tych ustawach zakresie) w zakresie partycypacji publicznej¹⁶. Należy przy tym pamiętać, że nie tylko akty prawne kształtują ramy omawianego partnerstwa. W przestrzeni między praktyką a literą prawa funkcjonują nie mniej istotne dla jej funkcjonowania prawne uwarunkowania, jak np. standardy, modele współpracy, strategie, źródła prawa lokalnego. *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*¹⁷ wpisuje się w powyższy schemat – nie jest dokumentem o charakterze normatywnym, lecz można uznać, że fakt zlecenia jego opracowania przez Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nobilituje jego znaczenie wśród pozostałych modeli i standardów. Dokument powstał, aby zwiększyć zakres i poprawić jakość współpracy JST i OP. Wypracowany model bazuje na trzech płaszczyznach, które posłużą do rozważań w dalszej części wywodu: a) współpracy w zakresie tworzenia PP; b) realizacji zadań publicznych; c) tworzenia warunków do społecznej aktywności¹⁸.

zwłaszcza przez społeczeństwo, na co wskazuje definicja opublikowana w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP): United Nations Development Programme, Democratic Governance (2015), <http://undp.org/governance/about.htm>, dostęp 28.07.2015. Zgodnie z nią, demokratyczne współzarządzanie polega na sprawowaniu władzy w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej na wszystkich poziomach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

¹⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, poz. 483, nr 178; UDPP oraz szereg pozostałych aktów prawnych (zob. szerzej: www.pozytek.gov.pl) zobowiązują JST do współdziałania z organizacjami pozarządowymi OP (prowadzącymi działalność statutową w określonym w tych ustawach zakresie) i popierania ich.

¹⁷ Pełna nazwa publikacji: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*, *Ekonomiaspoleczna.gov.pl*, dostęp 12.10.2015, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/.../model_wspolpracy.pdf. *Model* jest wynikiem projektu systemowego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanego w partnerstwie przez Instytut Spraw Publicznych, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Związek Miast Polskich, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT; liderem projektu był Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁸ Każda z płaszczyzn analizowana jest według jednolitego schematu: 1) wprowadzenie; 2) podział płaszczyzn na części składowe zwane obszarami; 3) określenie narzędzi działania oraz 4) wskaźniki służące do pomiaru czy i w jaki sposób realizowana jest współpraca w danym obszarze. W *Modelu* szczególny nacisk położono na zasady współpracy między OP i administracją samorządową sformułowane w UDPP, tj. efektywność, pomocniczość, jawność, suwerenność stron, uczciwą konkurencję, partnerstwo. *Model* zawiera również wiele wskaźników, opisujących m.in. minimalne oczekiwania, które muszą być spełnione, by można było mówić o współdziałaniu.

Powyższe przemyslenia wskazują, że omawiana koncepcja współzarządzania niesie ze sobą zmianę modelu sprawowania władzy. Administracja i władza publiczna przestają być jedynymi aktywnymi uczestnikami procesów rządzenia, te bowiem zachodzą w ramach systemu luźnych (formalnych i nieformalnych) powiązań między instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Zmienia się rola organów władzy, które swoje działania powinny skupiać na formułowaniu celów PP, w mniejszym stopniu angażując się w ich bezpośrednią realizację. Z kolei podległa im administracja publiczna powinna ograniczać się w swoim działaniu do tych sfer, których nie może zrealizować rynek i podmioty prywatne oraz organizacje społeczne.

Udział OP w współtworzeniu PP jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Celem wspólnych działań badanych podmiotów powinna być poprawa efektywności i skuteczności świadczenia usług społecznych, tworzenia i realizacji lokalnych PP.

Szczególne miejsce w przypadku tworzenia i realizacji zadań o charakterze publicznym zajmują bez wątpienia poszczególne JST. Analizując zakres działań podejmowanych przez JST, należy zwrócić uwagę, że PP rozumiana jako konkretna działalność polityczno-społeczna jest współcześnie jednym z najbardziej znaczących obszarów aktywności samorządu¹⁹. Poprzez przekazanie katalogu zadań publicznych jako zadań własnych gminy, powiaty oraz województwa stały się kreatorami PP na swoim szczeblu²⁰.

W *Modelu* nacisk kładziony jest przede wszystkim na kulturę współpracy, rozumianą jako zjawisko daleko wykraczające poza zapisy prawa. W jego skład jako wynik projektu wchodzi kilka powiązanych ze sobą publikacji Departamentu Pożytku Publicznego: *Model współpracy*; *Niezbędnik do oceny jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*, *Indeks Jakości Współpracy*, opracowania i raporty. Wszystkie ekspertyzy, opracowania, narzędzia do samooceny samorządów i model współpracy dostępne są na witrynie Departamentu Pożytku Publicznego, dostęp 16.12.2016, <http://pozytek.gov.pl>.

¹⁹ Rafał Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej* (Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, 2003), dostęp 15.12.2016, www.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf.

²⁰ Na szczeblu regionalnym do przejawów tak prowadzonej polityki należy strategia województwa, której celem jest „określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa” (Ustawa z dnia 5.06.1998 o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91 poz. 576 art. 11, ust. 1c, p. 3). Na szczeblu lokalnym, w przypadku samorządu powiatowego, jako narzędzie do kreowania PP zaliczyć można programy i strategie, jak np.: rozwiązywania problemów społecznych, pomocy dzieciom i rodzinie, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej, czy też działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Natomiast za przejawy prowadzenia PP gminy uznać możemy np. strategię rozwoju gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, politykę budownictwa komunalnego czy programy przeciwdziałania narkomanii. Ponadto, efektywność strategii lokalnej określana jest przez komplementarność trzech czynników: a) formy i zakresu partycypacji

Obowiązujący obecnie zasadniczy podział terytorialny Polski jest następstwem decentralizacji władzy publicznej i ustanowienia na nowo JST wyposażonych we własne organy władzy, zadania, finanse i mienie oraz osobowość prawną. Wprowadzenie w życie od 1 stycznia 1999 roku reformy samorządowej i nowego podziału terytorialnego kraju miało na celu m.in. zwiększenie wpływu społeczności lokalnych na życie polityczne, zwłaszcza na mechanizmy władzy publicznej na trzech szczeblach samorządu²¹. Zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi gminy, powiaty oraz województwa uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej²². Można mówić o PP na poziomie krajowym (realizowanej przez organy władzy centralnej), regionalnym (realizowaną przez samorząd województwa) oraz na poziomie lokalnym (realizowaną przez samorząd powiatu oraz gminy). JST będące częścią administracji publicznej są jednocześnie istotnym ogniwem w kreowaniu i wdrażaniu PP. Współtworzenie to może przyjąć formę m.in. rocznych i wieloletnich programów współpracy, strategii rozwoju oraz innych dokumentów dotyczących sfer działalności. Obejmuje ponadto takie rodzaje wspólnego działania, które pozwalają zdiagnozować lokalne problemy i wyzwania, a także – *last but not least* – wymiana informacji o wzajemnych działaniach.

Dyskurs o partycypacji obywatelskiej w PP nie powinien przesłaniać kwestii końcowej odpowiedzialności za współpracę w tym obszarze. Stąd tak istotne jest zaangażowanie OP w proces tworzenia PP. Współpraca między OP a JST w WZ nie pozostaje jedynie w sferze teoretycznych rozważań, jest faktem²³. W każdej z trzech płaszczyzn współpracy w zakresie PP w województwie zachodniopomorskim występuje partycypacja publiczna z udziałem OP, choć w różnych proporcjach²⁴.

społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym; b) przywództwa, czyli pozycja liderów lokalnych; c) sposobu realizacji wyznaczonych zamierzeń i celów. Na podstawie: Zbigniew Machelski, „Lokalny wymiar polityki publicznej”, w: *Wrocławskie Studia Politologiczne* 18 (2015), 83.

²¹ Za: Jerzy Gąciarz, „Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce”, w: *Administracja publiczna*, red. Jerzy Hausner (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006), 199.

²² *Konstytucja RP*, art. 16, ust. 2.

²³ Zob. szerzej: Włodyka, „Współpraca organizacji”.

²⁴ Najmocniejszą stroną samorządów zachodniopomorskich staje się tworzenie warunków do społecznej aktywności – Zachodniopomorskie Forum Pełnomocników jest tegoż przykładem. To spotkanie przedstawicieli OP i urzędników, zajmujących się współpracą z OP ze wszystkich gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego. Od 2011 r. Forum przy udziale trzeciego sektora i specjalistów z zakresu tematu jest miejscem do dyskusji, wymiany doświadczeń i poglądów, wzajemnej edukacji, wypracowania wspólnych wniosków i postulatów. Jest jednocześnie

Implikacja badań – współtworzenie polityk publicznych

Kolejną zbadaną kwestią było podejście omawianych podmiotów do poszczególnych obszarów współpracy, opartej na trzech filarach: a) tworzenie polityk publicznych; b) realizacja zadań publicznych; c) tworzenie warunków do społecznej aktywności²⁵.

I tak, jeśli tworzenie PP objąć definicją sumy systemowych i porządkowych działań podejmowanych przez władze samorządowe w celu rozwiązywania najważniejszych problemów dotyczących mieszkańców lokalnych społeczności²⁶, to powinno dziwić, że 27% deklarujących JST nigdy nie współpracowało w zakresie diagnozowania lokalnych problemów i wyzwań, choć uznało to za potrzebny element współpracy. Ponadto 21% JST minimum raz współtworzyło strategię i programy realizacji PP i rozwiązań instytucjonalnych, nie mając wypracowanego zdania na temat potrzeby elementu w/w współpracy²⁷. Przy założeniu, że tylko systemowa, zaplanowana, niemająca charakteru *ad hoc* współpraca może przynieść oczekiwane i długotrwałe efekty, uzyskane odpowiedzi nie napawają optymizmem. Na tym tle dobrym wynikiem jest 29% JST, które więcej niż raz współpracowały lub/i współpracują nadal oraz uznają to za potrzebny element w/w współpracy w zakresie wzajemnego informowania się o planach, zamierzeniach, kierunkach działania, a także konsultowania założeń, projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć.

Respondenci po stronie OP zostali natomiast spytani nie o stan faktyczny, lecz o preferencje, w której z płaszczyzn widzieliby współpracę z samorządem. Kolejność odpowiedzi przedstawiała się następująco:

a) tworzenie polityk publicznych;

podstawą do monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych, przyczynia się do usprawnienia współpracy między JST i OP. Zob. szerzej: tamże.

²⁵ Obszary te zostały wyznaczone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” realizowanego w latach 2009–2011 przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wraz z partnerami. W ramach projektu opracowano szereg produktów, wśród których znajdują się interesujące raporty i ekspertyzy dotyczące dobrych praktyk. Zob. szerzej: <http://mpips.gov.pl/prezentacja/wspolpraca-administracji-publicznej-z-organizacjami-pozarzadowymi/dobre-praktyki.htm>, dostęp 14.08.2017.

²⁶ *Informacja multimedialna*, dostęp 29.10.2017, <http://mpips.gov.pl/prezentacja/wspolpraca-administracji-publicznej-z-organizacjami-pozarzadowymi/dobre-praktyki.htm>.

²⁷ Tak naprawdę chodzi o zdanie – subiektywną ocenę najczęściej jednego urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z OP lub jest to opinia wieloosobowego stanowiska ds. współpracy tam, gdzie ono funkcjonuje.

- b) realizacja zadań publicznych;
- c) każdą z poszczególnych płaszczyzn uważam za tak samo istotną w ramach współpracy, nie potrafię wyszczególnić ważkości żadnej z nich;
- d) tworzenie warunków do społecznej aktywności”. W przypadku omawianej PP przeprowadzona została analiza SWOT, która jest opracowaniem jakościowym i nie może być traktowana jako suma elementów składowych²⁸.

Na bazie odpowiedzi uzyskanych od przedstawicieli samorządu dotyczących współpracy w trzech obszarach polityk publicznych, utworzone zostały (zmodyfikowane na potrzeby badania) analizy SWOT dla poszczególnych trzech obszarów współpracy. W tym celu opracowano najpierw matrycę logiczną, gdzie modyfikując tradycyjną macierz SWOT otrzymano pola:

- a) „S” oznacza „MOCNĄ STRONĘ” – JST lub OP raz współpracowała lub więcej niż raz w danym obszarze;
- b) „W” oznacza „SŁABĄ STRONĘ” – JST lub OP nie współpracował lub nie współpracowała w danym obszarze;
- c) „O” oznacza „SZANSE” – JST lub OP uważają za potrzebny dany obszar współpracy lub nie posiadają zdania na ten temat;
- d) „T” oznacza „ZAGROŻENIA” – JST lub OP uważają za niepotrzebny dany obszar współpracy lub nie posiadają zdania na ten temat.

Przy tym, odpowiedzi pierwotnie uznano za:

- a) „więcej niż raz współpracowano” (W) uznano za mocną stronę;
- b) „nie współpracowano” (N) uznano za słabą stronę;
- c) „minimum raz współpracowano” (I) uznano zarówno za słabą jak i mocną stronę;
- d) „obszar jest potrzebny w dalszej współpracy” (P) uznano za szansę;
- e) „obszar nie jest potrzebny w dalszej współpracy” (Np.) uznano za zagrożenie;
- f) „brak zdania, czy obszar ten jest potrzebny w dalszej współpracy” (B) uznano zarówno za szansę, jak i zagrożenie.

Po połączeniu między sobą poszczególnych czynników i ich logicznej weryfikacji, tak by te same kombinacje nie powtarzały się po stronie „słabych” – „mocnych stron” i „szans” – „zagrożeń” (ale odpowiedzi mogą się pojawić jednocześnie wertykalnie jako „mocne strony” – „szanse” i „słabe strony” – „zagrożenia”) otrzymano matrycę logiczną: „S” = 1P, 1B, WNp, WB, WP; „W” = NN, NB, NP, 1Np; „O” = NP, 1P, 1B, WP, WB; „T” = NNp, NB, 1Np, WNp. Na matrycę

²⁸ W badaniu udział wzięło 58 respondentów po stronie zachodniopomorskich OP oraz 27 JST z terenu województwa zachodniopomorskiego na każdym z trzech szczebli samorządu.

nałożono arkusz odpowiedzi omawianej płaszczyzny PP i obu podmiotów. Legenda:

- a) odpowiedź „0” – „nigdy nie współpracowaliśmy w podanym obszarze, nie jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - b) odpowiedź „1” – „nigdy nie współpracowaliśmy w podanym obszarze, nie mam zdania czy jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - c) odpowiedź „2” – „nigdy nie współpracowaliśmy w podanym obszarze, choć jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - d) odpowiedź „3” – „minimum raz współpracowaliśmy w podanym obszarze, lecz nie jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - e) odpowiedź „4” – „minimum raz współpracowaliśmy w podanym obszarze, nie mam zdania czy jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - f) odpowiedź „5” – „minimum raz współpracowaliśmy w podanym obszarze, jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - g) odpowiedź „6” – „więcej niż raz współpracowaliśmy lub/i współpracujemy nadal w podanym obszarze, lecz nie jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - h) odpowiedź „7” – „więcej niż raz współpracowaliśmy lub/i współpracujemy nadal w podanym obszarze, nie mam zdania czy jest to potrzebny element w/w współpracy”;
 - i) odpowiedź „8” – „więcej niż raz współpracowaliśmy lub/i współpracujemy nadal w podanym obszarze, jest to potrzebny element w/w współpracy”²⁹.
- W ten sposób otrzymano analizę SWOT w obszarze tworzenia lokalnych PP:

²⁹ W przypadku tego samego procentowego rozłożenia dwóch lub więcej odpowiedzi, mogły się one znaleźć w tych samych obszarach matrycy podwójnie, co zostało zaznaczone pogrubioną czcionką.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach, kierunkach działania 2. Współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych i rozwiązań instytucjonalnych 3. Konsultowanie założeń, projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć 4. Uczestnictwo organizacji pozarządowych przy ocenie realizacji polityk i programów 5. Wdrażanie polityk publicznych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań 2. Wdrażanie polityk publicznych
<ol style="list-style-type: none"> 1. Współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych i rozwiązań instytucjonalnych 2. Wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach, kierunkach działania 3. Konsultowanie założeń, projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć 4. Wdrażanie polityk publicznych 5. Uczestnictwo organizacji pozarządowych przy ocenie realizacji polityk i programów 6. Diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań 7. Wdrażanie polityk publicznych 	

Analiza SWOT w obszarze tworzenia lokalnych polityk publicznych (opracowanie własne)

Jak wynika z powyższej analizy, w zakresie tworzenia PP przedstawiciele JST nie widzą żadnych zagrożeń. Jednak najsłabszą stroną w tym obszarze jest diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań – JST nie stosowały tej formy współpracy z OP, ale uważają ją mimo to za potrzebną. Podobnie, wdrażanie PP jest słabą stroną współpracy, jednak ten sam odsetek odrębnych odpowiedzi kwalifikuje dzięki części respondentów ten aspekt współpracy po mocnej stronie współpracy, gdyż minimum raz współpracowali oni w tym zakresie i widzą potrzebę dalszego współdziałania. Mocną stroną współpracy w obszarze tworzenia PP są ponadto:

- a) współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych i rozwiązań instytucjonalnych;
- b) wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach, kierunkach działania;
- c) konsultowanie założeń, projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć;

d) uczestnictwo organizacji pozarządowych przy ocenie realizacji polityk i programów.

W powyższych aspektach JST raz i więcej niż raz współpracowały z OP i jest to niewątpliwie mocna strona i zapowiedź dalszej współpracy, gdyż są przez nich uważane za potrzebne. Tylko część JST, mimo dotychczasowej współpracy z OP, nie ma zdania na temat zapotrzebowania na współdziałanie w tworzeniu i realizacji PP w przyszłości.

Podsumowanie

Problemem badawczym nie jest tak naprawdę zagadnienie, czy w tworzeniu PP powinna występować współpraca między sektorem samorządowym i pozarządowym, lecz na jakich warunkach powinna ona funkcjonować. Województwo zachodniopomorskie jest więc twórcą PP na bazie partycypacji OP, dla pełniejszej symetrii JST powinny spełnić pewne przesłanki, jak np. zaangażowanie trzeciego sektora w tworzenie PP. W dzisiejszym nurcie społeczeństwa obywatelskiego i aktywności trzeciego sektora responsywny charakter administracji lokalnej okazuje się być niewystarczającym w tej relacji. Analiza współpracy w jednej z trzech płaszczyzn PP – ich tworzenia – jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyść niezależnie od jego zakresu, form i natężenia. Niezależnie od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między OP, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy, chociaż warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji³⁰. W praktyce należałoby zwrócić uwagę i pogodzić powyższy fakt z cyklem życia OP, jej potencjałem (kadrowym, merytorycznym itp.), z celowością rozdysponowania przez nie środków unijnych, z rotacyjnością władz samorządowych, z kulturą organizacyjną danego urzędnika oraz wieloma innymi czynnikami, na równie wielu płaszczyznach. Stąd nie ma jednej recepty na udaną współpracę JST z trzecim sektorem, powinna być podparta funkcjonującymi w przestrzeni normatywno-zwyczajowej modelami współpracy, z dopasowaniem do lokalnych potrzeb obu partnerów kooperacji, a przede wszystkim opartym na harmonijnym rozwoju każdej z trzech płaszczyzn PP.

Należy tu podkreślić znaczenie procesu budowania więzi regionalnych o charakterze społecznym i kulturowym, jak też integrację wewnętrzną oraz

³⁰ Barbara Kozuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych* (Kraków: Uniwersytet Spraw Publicznych UJ, 2011), 109.

budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów³¹. Dlaczego? Otóż to środowiska lokalne są bardziej aktywne i podejmują więcej działań kształtujących poczucie tożsamości i identyfikacji terytorialnej. Tym bardziej zaskoczeniem dla autorów okazała się skala nieobecności trzeciego sektora w badanej płaszczyźnie współpracy – tworzeniu PP. Jest to sfera, w której organizacje powinny realnie partycypować, wychodząc poza schematyczny w swej ilości finansowy charakter współpracy. Smutnym byłoby stwierdzenie nasuwającego się pragmatycznego spostrzeżenia, że nieobecność ta wynika z braku finansowych korzyści ze współpracy w tym obszarze.

Współpraca między sektorem samorządowym i pozarządowym w WZ wpływa dodatnio na PP w zakresie zadań wypełnianych przez JST na szczeblu gminy, powiatu oraz województwa, choć stan dotychczasowej współpracy wykazuje pewne ułomności³². Kwestią nieodłączną, niezwykle istotną w powyższych kwestiach pozostaje zakres współpracy i podział odpowiedzialności przy wspólnej realizacji PP – czy należy on na kanwie normatywnej do podmiotu samorządowego, czy do podmiotu pozarządowego, jako stricte wypełniającego poszczególne zadania? Jest to temat w dalszej perspektywie wart eksploracji.

Niemniej zdaniem autorów fundamentalne znaczenie dla tworzenia PP w WZ powinno mieć zaangażowanie trzeciego sektora w proces tworzenia PP, na bazie których dopiero powinna opierać się współpraca w wymiarze realizacji tychże polityk. Z przeprowadzonych badań wynika, że samorząd terytorialny nie widzi jeszcze w OP pełnoprawnych partnerów w tworzeniu PP. Z drugiej strony to same OP nie zawsze wykazują zaangażowanie w opisywaną formę współpracy.

W obliczu kryzysu legitymacji władzy publicznej istotniejsze tym bardziej stają się słowa: „im lepsza współpraca, tym lepszy stan demokracji lokalnej”³³.

³¹ Potoczek, *Polityka terytorialna*, 108.

³² Dla symetryczności i skuteczności partnerstwa istnieją zmienne, które to wraz z rekomendacjami zostały szerzej przedstawione w badaniu: Włodyka, „Współpraca organizacji”, rozdział siódmy.

³³ *Model*, 9.

Bibliografia

- Frieske, Kazimierz Wojciech, Paweł Poławski, Jacek Sroka. *Demokracja partycypacyjna: dynamika instytucji i uwarunkowania rozwoju*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008.
- Gąciarz, Janusz. „Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce”. W: *Administracja publiczna*, red. Jerzy Hausner, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
- Grabski, Marcin, red. *Biała księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Dokument przyjęty w wyniku konsultacji propozycji wypracowanych przez Partnerstwo projektu „Decydujmy razem”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2014.
- Huczek, Marian. *Zarządzanie strategiczne organizacjami pozarządowymi*. Kraków: Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, 2012. Dostęp 1.08.2019. http://humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarządzanie_zeszyt/Zarz%201_2012%20podzielone/huczek.pdf.
- Izdebski, Jan. „Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną”. *Zeszyty Naukowe KUL* 60 (2018), 1: 224–225.
- Jann, Werner, Kai Wegrich. „Theories of the Policy Cycle”. W: *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, red. Frank Fischer, Gerald Miller, Mai Sidney: Boca Raton, 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Dz.U. 1997, poz. 483, nr 178.
- Kożuch, Barbara. *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych, 2011.
- Leś, Ewa. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2000.
- Machelski, Zbigniew. „Lokalny wymiar polityki publicznej”. *Wrocławskie Studia Polilogiczne* 18 (2015): 75–91.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*. Departament Pożytku Publicznego. Dostęp 12.10.2015. http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/.../model_wspolpracy.pdf.
- Okonek, Piotr. *E-PR czyli jak skutecznie prowadzić PR w sieci*. Warszawa: PARP, 2009.
- Osiatyński, Wiktor. *Rzeczpospolita obywateli*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy, 2004.
- Panejko, Jerzy. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Przemiany, 1934.
- Potoczek, Andrzej. *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*, Toruń: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, 2017.

- Ronit Karsten, Tony Porter, "Harold Lasswell. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis". W: *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, red. Samir Balla, Max Lodge, Ernest Page. Oxford: Oxford Handbooks, 2015. Dostęp 10.08.2019. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-23>.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8.08.2011 w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych. Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065.
- Rymsza, Marek. „Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora”. W: *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, red. Marek Rymsza, Piotr Frączak, Rafał Skrzypiec, Zbigniew Wejman, 7–12. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2007.
- Szewczuk, Adam, Magdalena Kogut-Jaworska, Magdalena Ziolo. *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck. 2011.
- Sztompka, Piotr. *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Znak, 2006.
- Tocqueville de, Alexis. *O demokracji w Ameryce*. Tłum. Barbara Janicka, Marcin Król. Warszawa: PIW, 1976.
- Ulicka, Grażyna. *Demokracje zachodnie: zasady, wartości, wizje*. Warszawa: PWN, 1992.
- United Nations Development Programme. *Democratic Governance*, 2015.
- Ustawa z 24.04.2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.
- Włodyka, Ewa. „Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim po 2004 r.” Rozprawa doktorska, Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2018.
- Zybała, Andrzej. *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Difin, 2013.
- Zybała, Andrzej. *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 2012.

ABSTRAKT

Współczesny samorząd terytorialny w sferze publicznej zobowiązany jest do realizacji wielu działań w odpowiedzi na istniejące problemy społeczne. W ich rozwiązywaniu zachodniopomorskie jednostki samorządu terytorialnego korzystają z normatywnych i opartych na zaufaniu form współpracy międzysektorowej. Przekazując katalog zadań publicznych jako zadania własne gminy, powiaty oraz województwa w województwie zachodniopomorskim są kreatorami polityk publicznych na swoim szczeblu. Stąd, jeśli w ramach demokratycznego porządku polityczno-prawnego nieodłącznym atrybutem społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe, to powinny one zajmować szczególne miejsce we współtworzeniu i realizacji zadań o charakterze publicznym. Czy województwo zachodniopomorskie jest twórcą polityk publicznych bazujących na partycypacji organizacji pozarządowych? Jeśli tak, to w jakim zakresie?

PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN DEVELOPING PUBLIC POLICIES IN WEST POMERANIAN VOIVODESHIP**ABSTRACT**

The contemporary local governments in the public sphere face the need to undertake multiple actions in response to the existing social problems. In order to solve these problems, The West Pomeranian units of local government use the normative, confidence-based forms of inter-sector cooperation. By transmitting the catalogue of public tasks into the area of their own tasks, the gminas and counties in West Pomeranian Voivodeship develop public policies at their level. Hence, if within a democratic politic-legal order non-governmental organizations are an attribute of a civic society, they should occupy a specific position in co-designing and implementing public tasks. Does West Pomeranian Voivodeship develop public policies based on participation of the non-governmental organizations? If so, in which extent?