

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 455

**Spółeczne gospodarowanie**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Barbara Cibis  
Łamanie: Małgorzata Myszkowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-622-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Izabela Ścibiorska-Kowalczyk, Agnieszka Mikucka-Kowalczyk:</b> Perspektywy i wyzwania współczesnej gospodarki społecznej / Perspectives and challenges for contemporary social economy.....	9
<b>Dorota Teneta-Skwiercz:</b> Współpraca międzysektorowa jako narzędzie realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu / The cooperation within sectors as a tool of CSR execution.....	30
<b>Agnieszka Chomiuk, Marzena Starnawska:</b> O ekonomizacji i gotowości do niej wśród gdyńskich organizacji pozarządowych – motywy, procesy, kierunki / Economization and readiness for economization among non-government organizations in Gdynia city – motives, process, direction.....	44
<b>Maria Fic, Edyta Ropuszyńska-Surma:</b> Pułapka średniego dochodu – implikacje dla krajów grupy wyszehradzkiej / The middle-income trap – implications for countries of the Visegrad group.....	67
<b>Filip Karol Leszczyński:</b> Zasada gospodarności w poglądach polskich ekonomistów okresu międzywojennego: Taylor – Caro – Biegeleisen / The principle of economy in the opinion of Polish economists from the inter-war period: Taylor – Caro – Biegeleisen.....	80
<b>Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz, Mirosław Struś, Tomasz Pilawka:</b> Rola NGO we wdrażaniu polityki spójności. Teoria a praktyka / The role of NGOs in implementing cohesion policy. Theory vs. practice.....	93
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Poziom rozwoju infrastruktury społecznej Poznania na tle większych miast województwa wielkopolskiego / The level of Poznań social infrastructure development at the background of bigger cities in Wielkopolska region.....	101
<b>Aleksandra Wejt:</b> Podmioty gospodarki społecznej przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu w województwie łódzkim / Social economy entities preventing social exclusion in Łódź Voivodeship.....	109
<b>Izabela Ścibiorska-Kowalczyk, Agnieszka Mikucka-Kowalczyk:</b> Bariery w działaniu podmiotów prowadzących Warsztaty Terapii Zajęciowej / Barriers in action of persons conducting the Occupational Therapy Workshops ..	122
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Funkcja turystyczna gminy Wleń a kontekst świadomości społecznej miejsca / Tourist function of Wleń municipality vs. the context of public awareness of a location.....	133
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Wielofunkcyjność górskich uzdrowisk polskich na przykładzie Krynicy-Zdroju / Multi-functionality of Polish mountain spa and health resorts based on the example of Krynica-Zdrój.....	140

## Wstęp

Mamy przyjemność oddać w ręce Czytelników kolejny tom Prac Naukowych wydawanych przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, zatytułowany „Społeczne gospodarowanie”. W ostatnich latach obserwujemy rosnące zainteresowanie szeroko rozumianą problematyką społecznego gospodarowania, która jest przedmiotem badań ekonomistów, socjologów, prawników i teologów. Czym właściwie jest społeczne gospodarowanie? Trudne, a wręcz niemożliwe jest jednoznaczne sformułowanie jednej definicji. Artykuły zawarte w Pracach Naukowych UE stanowią próbę zaprezentowania dyskusji, jaka towarzyszy problematyce społecznego gospodarowania, oraz badań empirycznych będących próbą uwzględnienia różnorodności problemów, które ona obejmuje. Egzemplifikacją szeroko rozumianej koncepcji społecznego gospodarowania są **podmioty gospodarki społecznej funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej**. Artykuł Izabeli Ścibiorskiej-Kowalczyk i Agnieszki Mikuckiej-Kowalczyk poświęcony jest perspektywom i wyzwaniom podmiotów trzeciego sektora. Autorki wskazują, że obecny stan instytucji nie sprzyja osiągnięciu celów podmiotów gospodarki społecznej. Jest to niejako punkt wyjścia do interesujących rozważań dotyczących związków i różnych form współpracy między sektorami: prywatnym, publicznym i społecznym. Dorota Teneta-Skwiercz zauważa, że nie tylko z roku na rok rośnie liczba przedsiębiorstw, które angażują się w różne formy współpracy z sektorem publicznym i społecznym, lecz przede wszystkim udaje się rozwiązywać niektóre problemy społeczne oraz efektywniej wykorzystywać posiadane zasoby. W kolejnym artykule Agnieszka Chomiuk i Marzena Starnawska na podstawie badań empirycznych gdańskich organizacji pozarządowych podejmują próbę odpowiedzi na fundamentalne pytanie stawiane w kontekście działań III sektora. A mianowicie: Czy i w jaki sposób organizacje pozarządowe mogą budować swoją stabilność i niezależność finansową? Autorki wskazują, że jednym ze sposobów uniezależniania się podmiotów *non-governmental organizations* (NGO) od sektora publicznego jest tworzenie i rozwijanie przedsiębiorczości społecznej. Kolejny artykuł przynosi rozważania teoretyczne i analizę empiryczną danych statystycznych na temat „pułapki średniego dochodu” w państwach grupy wyszehradzkiej (V4). Maria Fic i Edyta Ropuszyńska-Surma omawiają czynniki sprzyjające oraz zapobiegające wpadnięciu w pułapkę średniego dochodu w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. W następnym interesującym artykule Filip Leszczyński przedstawia historyczne interpretacje zasady gospodarności. Analiza obejmuje okres międzywojenny, a Autor, przedstawiając różnice w interpretacji zasady gospodarności – Leopolda Caro, Edwarda Taylora oraz Leona Władysława Biegeleisena, wskazuje na możliwe sposoby wykorzystania sformułowanych wniosków we współczesnych

gospodarkach rynkowych. Z kolei Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz, Mirosław Struś i Tomasz Pilawka omawiają kwestie roli organizacji trzeciego sektora w osiągnięciu trwałego i zrównoważonego rozwoju. Autorzy na podstawie ankietowych badań empirycznych zrealizowanych w gminach dolnośląskich stwierdzają, że realna rola, jaką odgrywają podmioty NGO we wdrażaniu polityki spójności, wynika z ich kondycji i potencjału, choć zasadniczo różni się od tej, jaka przypisywana jest im w teorii. Kolejny artykuł, tym razem Katarzyny Przybyły, oparty na analizie danych empirycznych, również przedstawia zmiany w poziomie infrastruktury społecznej Poznania na tle powiatów grodzkich: Kalisza, Konina i Leszna. Autorka wyodrębniła komponenty infrastruktury społecznej: infrastrukturę edukacyjną, infrastrukturę stworzoną na potrzeby kultury, sztuki, sportu i rekreacji oraz infrastrukturę służącą ochronie zdrowia i opiece społecznej i skonstruowała taksonomiczne miary syntetyczne dla lat 2005-2014. Problemowi wykluczenia społecznego w województwie łódzkim poświęcony został artykuł Aleksandry Wejt. Autorka skoncentrowała się na wskazaniu podmiotów ekonomii społecznej, których celem jest przeciwdziałanie ekskluzji i wspieranie inkluzji społecznej. Podobny temat jest przedmiotem analizy, w którym Izabela Ścibiorska-Kowalczyk i Agnieszka Mikucka-Kowalczyk skupiają się na ujęciu w węższym zakresie inkluzji społecznej, jaką są Warsztaty Terapii Zajęciowej (WTZ). Autorki podkreślają kontrowersje, jakie w praktyce wywołuje funkcjonowanie tych podmiotów gospodarki społecznej. Tak jak bezsporna jest rola, jaką WTZ odgrywają w zakresie podnoszenia jakości życia codziennego uczestników, tak przygotowanie do podjęcia pracy zawodowej przez te warsztaty jest znikome. Następnie Alina Kulczyk-Dynowska przedstawia funkcje turystyczne gminy Wleń w dwóch kontekstach. Oba konteksty: kontekst wielofunkcyjności obszarów wiejskich oraz kontekst świadomości miejsca, z uwagi na swoją komplementarność, mają szczególne znaczenie dla gmin położonych na terenach o znacznych wartościach przyrodniczych. W ostatnim artykule Eleonora Gonda-Soroczyńska zwraca uwagę na to, że w gospodarce rynkowej do prawidłowego funkcjonowania uzdrowiska konieczna jest wielofunkcyjność. Przykładem takiej wielofunkcyjności jest uzdrowisko Krynica-Zdrój. Autorka zamyka swoje rozważania stwierdzeniem, że jednofunkcyjność uzdrowisk prowadzi do problemów ekonomicznych i stopniowej ich degradacji.

Żywimy nadzieję, że artykuły zawarte w tym tomie Prac Naukowych będą stanowiły punkt wyjścia do dyskusji na temat społecznego gospodarowania, a w niektórych przypadkach również na temat możliwości aplikacji konkluzji w nich zawartych w tych szczególnych warunkach społecznych, ekonomicznych i politycznych.

*Grażyna Wrzeszcz-Kamińska, Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz*

**Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz, Mirosław Struś,  
Tomasz Pilawka**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
e-mails: magdalena.raftowicz-filipkiewicz@up.wroc.pl; miroslaw.strus@up.wroc.pl;  
tomasz.pilawka@up.wroc.pl

---

## **ROLA NGO WE WDRAŻANIU POLITYKI SPÓJNOŚCI. TEORIA A PRAKTYKA**

---

### **THE ROLE OF NGOS IN IMPLEMENTING COHESION POLICY. THEORY VS. PRACTICE**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.455.06

**Streszczenie:** Spójność jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Jej wieloaspektowość sprawia, że musi się ona odnosić zarówno do sfery ekonomicznej, społecznej, przestrzennej, jak i środowiskowej. Istotną rolę w kształtowaniu polityki spójności powinny mieć organizacje pozarządowe. Organizacje te wpływają przede wszystkim na sferę społeczno-gospodarczą, ale pośrednio mogą także kształtować sferę przestrzenno-środowiskową. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy w praktyce potwierdzają się teoretyczne założenia dotyczące roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki spójności. Badania zostały przeprowadzone na podstawie kwestionariusza ankietowego wśród 40 lokalnych liderów opinii i oraz 40 urzędów gmin Dolnego Śląska.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, Dolny Śląsk, organizacje pozarządowe.

**Summary:** Cohesion is a necessary condition for achieving sustainable development. Because of its multifaceted character, it must refer to the sphere of economic, social, spatial and environmental. Non-governmental organizations should have an important role in the shaping of cohesion policy. These organizations primarily affect socio-economic sphere, but may also indirectly shape spatial and environmental area. The aim of this study is to answer a question whether, in practice, the theoretical assumptions about the role of NGOs in the development of cohesion policy are confirmed. Research was carried out on the basis of a questionnaire survey of 40 local and opinion leaders, and 40 offices of municipalities of Lower Silesia.

**Keywords:** cohesion policy, Lower Silesia, non-governmental organizations (NGOs).

## 1. Wstęp

Pojęcie spójności (*cohesion*) występuje w wielu dziedzinach nauki. Z reguły oznacza „wzajemną przystawalność”, umożliwiającą wzajemne kontakty, wspólne przebywanie, przyciąganie się, komunikację. W języku polskim synonimami pojęcia spójność są: kohezja, łączność, spoistość, zwartość, integralność, nierozdzielność, koherencja itp. [*Wielki słownik* ... 2008, s. 640].

Zarówno w teorii, jak i w praktyce słowu spójność towarzyszy z reguły określenie jej zakresu, dlatego też najczęściej mowa jest o spójności gospodarczej, społecznej czy też terytorialnej. Przy tym samą spójność gospodarczą należy rozumieć szeroko, gdyż dotyczy ona również spójności strukturalnej, infrastrukturalnej, a także instytucjonalnej.

Wydaje się, iż w ujęciu ekonomicznym spójność najczęściej rozumiana jest jako dążenie do niwelacji nierówności w poziomie rozwoju i w poziomie życia mieszkańców mających odzwierciedlanie np. w przestrzennym zróżnicowaniu dochodów ludności. W konsekwencji wydaje się, że spójność jest operacyjnie utożsamiana z rozbieżnościami pomiędzy regionami, widocznymi w podstawowych wskaźnikach rozwoju gospodarczego (np. PKB *per capita*) i trudniejszych do zmierzenia warunkach socjalnych. Takie ujęcie problemu sprawia, że zagadnienie spójności należy rozważać z uwzględnieniem trzech jej wymiarów, a mianowicie gospodarczego, społecznego i terytorialnego (szerzej zob. [Barry, Begg 2003]). Stwierdzenie to nabiera szczególnej wagi, gdy uzmysłowimy sobie, że do niedawna analizie podlegał głównie problem spójności gospodarczej, rzadziej społecznej, natomiast kwestie spójności terytorialnej były zazwyczaj pomijane, choć jest ona konsekwencją dwóch pierwszych [Greta, Tomczak-Woźniak 2013, s. 5].

Wdrażaniu idei spójności na obszarze Unii Europejskiej służy polityka spójności. Obecnie stanowi ona jeden z filarów rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich. Zgodnie z definicją zawartą w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku, spójność gospodarcza i społeczna ma za zadanie „zmniejszać dysproporcje między regionami i przeciwdziałać zacofaniu regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji”<sup>1</sup>. Natomiast traktat lizboński rozszerza tę definicję, odwołując się do „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”. Jak wynika z art. 174 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TUFUE)<sup>2</sup> „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”. Z dalszej analizy tego artykułu wynika, że działania te służą zarówno zmniejszaniu różnic międzyregionalnych („Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”), jak i wewnątrz-

<sup>1</sup> Jednolity Akt Europejski z 1986 roku.

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r. s. 47., bip.msp.gov.pl.

regionalnych („szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych”).

Z przytoczonego powyżej zapisu wynika, iż kluczowym beneficjentem polityki spójności winny stać się obszary wiejskie. W tym przypadku działania na rzecz spójności powinny koncentrować się na wspieraniu wszystkich struktur na obszarach wiejskich w celu niwelowania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między najlepiej a najslabiej rozwiniętymi obszarami [Kołodziejczyk i in. 2015, s. 7].

Efektywne wdrażanie polityki spójności (w tym na obszarach wiejskich) wymaga zaangażowania się w działania lokalnych społeczności. Partycypacja mieszkańców w rozwoju lokalnym i regionalnym stanowi warunek *sine qua non* skuteczności i trwałości działań zmierzających do wzmocnienia spójności w jej trzech wymiarach. Należy podkreślić, że w długim okresie spójność wynika z powszechnego działania mechanizmów samoodpowiedzialności i respektowania odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej.

W praktyce przejawem aktywności mieszkańców jest funkcjonowanie organizacji pozarządowych (*non-government organization* – NGO). Organizacje te określane są także mianem trzeciego sektora. Termin „organizacje pozarządowe” po raz pierwszy pojawił się w dokumentach ONZ [Vakil 1997, s. 2068] w 1950 roku i oznacza „każdą obywatelską wolontarystyczną grupę typu *non profit*, która jest zorganizowana na lokalnym, narodowym i międzynarodowym szczeblu, zorientowana na wykonywanie zadań i prowadzona przez ludzi o podobnych zainteresowaniach” [United Nations 1998].

Podsumowując pierwszą część rozważań, stwierdzić można, iż przyjmując założenia polityki spójności, Unia Europejska przypisała istotną rolę w jej wdrażaniu partnerom społecznym reprezentowanym przez NGO. Niestety nie uwzględniono różnic pomiędzy państwami „starej” i „nowej” Unii.

W pierwszych krajach („starej” Unii) organizacje pozarządowe były dobrze ukształtowane. Odwołując się do koncepcji F.A. Heyeka [2007, s. 65], uznać należy, iż rozwinęły się one spontanicznie, ewolucyjnie, samoczynnie osiągając poziom umożliwiający im realizację powierzonych zadań z zakresu polityki spójności. W „nowych” nie było ciągłości funkcjonowania organizacji pozarządowych, co wynikało z podwójnej transformacji, jakie przeszły te państwa (w tym Polska). W rezultacie istniejące w Polsce NGO nie mogły skutecznie realizować polityki spójności. Odpowiedzią na powyższą sytuację była próba odgórnej aktywizacji społeczności lokalnej, zmierzającej do dostosowania polskich organizacji pozarządowych do unijnego wzorca.

Głównym celem pracy jest próba oceny roli organizacji pozarządowych we wdrażaniu polityki spójności na obszarach wiejskich, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy w warunkach polskich potwierdzają się teoretyczne założenia dotyczące roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki spójności.



Badania przeprowadzone zostały w 2015 roku, w ramach zadania badawczego „Kształtowanie spójności społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym”<sup>3</sup> i obejmowały zarówno analizę materiałów statystycznych (Bank Danych Lokalnych GUS), jak i badania empiryczne (ankiety). Badaniami objęto 40 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na terenie Dolnego Śląska. Przy delimitacji obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego uwzględniono trzy sfery: gospodarczą, społeczną i środowiskową, tak aby było to koherentne z założeniami zrównoważonego rozwoju.

Wykorzystując taksonomiczną miarę rozwoju Z. Hellwiga [1968], na podstawie przyjętych wskaźników pierwotnych obliczono wartości trzech syntetycznych wskaźników poziomu rozwoju: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Na podstawie wskaźników syntetycznych dokonano podziału gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego na trzy skupienia. W tym celu wykorzystano metodę analizy skupień z zastosowaniem metody Warda i odległości euklidesowych. Stosując dobór warstwowo-losowy, wybrano gminy do badań empirycznych. Badania (z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety) przeprowadzono w urzędach gmin oraz wśród lokalnych liderów opinii (przedstawiciele organizacji pozarządowych).

## 2. Uwarunkowania realizacji polityki spójności

Analizując problematykę spójności, można zauważyć, że warunkiem koniecznym do skutecznej realizacji polityki spójności jest funkcjonowanie mechanizmu wyzwalającego i koordynującego ludzką aktywność. Mechanizm ten powiązać można z kapitałem społecznym, przejawiającym się między innymi partycypacją lokalnych społeczności w działaniach zmierzających do spójności. Źródeł lokalnego zaangażowania (np. wolontariat, filantropia) upatrywać można we wzajemności, uczciwości i zaufaniu [Putnam 2008].

Jednak aby powyższy mechanizm funkcjonował prawidłowo, niezbędne jest działanie określonych instytucji, instrumentów i procedur rozwoju społeczno-gospodarczego, które, łącząc efektywność ekonomiczną i sprawiedliwość społeczną, umożliwiałyby konwergencję ekonomiczną i społeczną oraz podnoszenie poziomu życia ludności.

Jednym ze środków prowadzących do osiągnięcia tego celu jest działalność NGO. Organizacje te działają blisko społeczeństwa i tym samym mogą stanowić skuteczne narzędzie efektywnej realizacji wybranych zadań publicznych. Jak podkreśla Kołodziejczyk i in. [2015, s. 92], NGO sprawują również nadzór nad zasadnością wydawania środków publicznych, co oznacza, że są one kluczowym ogniwem rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej, a zarazem i poprzez wspólne działania integrują miejscową społeczność.

<sup>3</sup> Program Wieloletni 2015-2019 IERiGŻ PIB [Kołodziejczyk i in. 2015].

Istotę organizacji pozarządowych trafnie ujął M. Olson (szerzej zob. [Olson 2012]). Stwierdził on, że w przeciwieństwie do członkostwa w organizacjach państwowych, zrzeszanie się w stowarzyszeniach w społeczeństwie obywatelskim jest dobrowolne i charakteryzuje się działaniem pewnych zbiorowości mających wspólne idee lub potrzeby, zmierzających do promowania wspólnych korzyści, działając kolektywnie. Chociaż co do zasady funkcjonowanie NGO oparte jest na uniwersalnych wartościach, to jednak sposoby ich organizacji w poszczególnych krajach znacząco się różnią. W krajach o dojrzałej demokracji – np. w Stanach Zjednoczonych – organizacje pozarządowe są tworzone najczęściej oddolnie, samoistnie i spontanicznie. Już A. de Tocqueville [1966, s. 485] zauważył, że „nic nie zasługuje na więcej uwagi niż intelektualne i etyczne stowarzyszenia w Ameryce”. Co więcej podkreślił on, iż „w żadnym innym kraju na świecie prawo do zrzeszania się nie zostało tak efektywnie wykorzystane, zastosowane w tak wielu dziedzinach życia, jak w Ameryce”. Równocześnie zwrócił on uwagę na fakt, że „obywatele z własnej woli łączą się i organizują, tworząc w ten sposób prawdziwie demokratyczne społeczeństwo”. Obserwacje poczynione przez A. de Tocqueville’a nadal nie straciły na aktualności, co potwierdzają dane Encyclopedia of Associations. W Stanach Zjednoczonych zarejestrowanych jest ponad 23 tys. organizacji o zasięgu krajowym, nie wliczając w to lokalnych inicjatyw. Natomiast w państwach, w których demokracja odrodziła się po 1989 roku (np. Polska), organizacje pozarządowe niejednokrotnie tworzone są odgórnie i mają związek z realizacją konkretnych projektów, np. związanych z wdrażaniem polityki spójności. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której to cel owocuje utworzeniem organizacji, a nie istniejąca organizacja, realizując swoje zadania, zmierza do osiągnięcia ogólnego celu. W rezultacie funkcjonowanie NGO jest uzależnione od zagwarantowanych środków finansowych (np. funduszy unijnych) i kończy się wraz z końcem finansowania.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy istniejącą sytuację należy akceptować, czy też jest ona przykładem kolejnej aberracji związanej z transformacją systemową? Wydaje się, że obecna sytuacja przeczy klasycznie rozumianej istocie organizacji pozarządowych i pełnionej przez nie funkcji. NGO traktowane są instrumentalnie, jako narzędzie służące osiągnięciu z góry określonych celów, co upodabnia je do podmiotów rynkowych. Niemniej jednak powoływanie podmiotów celowych (służących realizacji określonego zadania) jest w gospodarce rynkowej zjawiskiem naturalnym i nie powinno być krytykowane. Należy jedynie skończyć z fikcją polegającą na traktowaniu tychże organizacji jako przejawu aktywności oddolnej.

Problem znaczenia NGO w realizacji polityki spójności szczególnie widoczny jest na obszarach wiejskich, które w większym stopniu niż miasta odczuwają deficyt kapitału społecznego, przekładający się na niską aktywność lokalnych społeczności.

### 3. Wyniki badań

Jak wynika z dotychczasowych badań, liczba organizacji pozarządowych jest na obszarach wiejskich niska i zróżnicowana przestrzennie [Rakowska, Wojewódzka-Wiewiórska 2010, s. 39]. Tylko co piąta organizacja pozarządowa zlokalizowana była na obszarze wiejskim. Dodatkowo relatywnie częściej organizacje te opierały swoją działalność na pracy społecznej członków i z reguły były mniej zamożne niż organizacje zlokalizowane w miastach.

Charakterystyczne jest, że znaczna część organizacji działających na tym obszarze zaspokaja specyficzne potrzeby tych terenów. W konsekwencji na obszarach wiejskich funkcjonują liczne ochotnicze straże pożarne, kluby sportowe (LZS), spółki wodne, wspólnoty gminne i leśne, kółka rolnicze, rolnicze zrzeszenia branżowe czy grupy producenckie. Działają również zrzeszenia nieformalne związane z lokalnymi tradycjami współpracy sąsiedzkiej.

Do podobnych wniosków prowadzi również analiza danych dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich południowo-zachodniej Polski (szerzej zob. [Łabędzki (red.) 2013]). Badane organizacje pozarządowe najczęściej koncentrowały swoją działalność na: sporcie i rekreacji, wychowaniu i oświacie, ochronie środowiska, integracji społecznej, pomocy społecznej.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że istotne znaczenie dla rozwoju organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich miały środki unijne, a zwłaszcza takie jak: Leader i Odnowa i Rozwój Wsi. Możliwość partycypacji w projektach unijnych wiązała się niejednokrotnie z koniecznością formalizowania aktywności mieszkańców.

Przytoczone powyżej rozważania znajdują także potwierdzenie w wynikach ostatnich badań empirycznych przeprowadzonych przez autorów tej pracy.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzić można, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało dynamiczny przyrost liczby organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich Dolnego Śląska. Głównym czynnikiem motywującym interesariuszy do zakładania nowych organizacji pozarządowych była chęć uczestniczenia w projektach finansowanych ze źródeł zewnętrznych, głównie środków unijnych.

Z badań wynika również, że w dalszym ciągu wśród NGO dominują organizacje działające w sferze społecznej, jednakże stopniowo następuje dywersyfikacja działań tychże podmiotów. Można to powiązać z realokacją środków w ramach polityki spójności. Obecnie zauważalne jest odchodzenie od redystrybucji na rzecz poprawy efektywności zaangażowanych środków. W rezultacie także NGO zmuszone są szerzej definiować swoją działalność.

Funkcjonujące na Dolnym Śląsku organizacje działają przede wszystkim w tradycyjnych dziedzinach, takich jak sport i oświata, rzadziej w obszarach świadczących o myśleniu prospołecznym czy proekologicznym (ochrona środowiska, rozwój lokalny), i to pomimo deklaracji, iż gminy rozwijają się w sposób zrównoważony. Wpływ

na sposób funkcjonowania NGO ma ich słaba podstawa finansowa. Z reguły utrzymują się one z dotacji urzędu gminy (82,5%) lub z pozyskanych środków unijnych.

NGO zasadniczo nie tworzą nowych miejsc pracy, a ich aktywność uzależniona jest od postawy i zaangażowania lokalnego lidera. Badania wykazały, że 53% ankietowanych miejscowych liderów należy do organizacji pozarządowej działającej na rzecz danej miejscowości i/lub gminy.

Równocześnie widoczny jest niski poziom współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi. Tylko 22 samorządy aktywnie współpracowały z organizacjami pozarządowymi, a dalsze 12 samorządów ograniczało swoje kontakty z NGO do wsparcia finansowego. Łącznie 34 gminy wspierały organizacje samorządowe finansowo, przeznaczając na ten cel średnio zaledwie ok. 2,3% swoich dochodów. Niestety tylko sześć gmin realizowało swoje zadania we współpracy z NGO.

#### 4. Zakończenie

Przyjmując, że spójność oznacza zmniejszenie lokalnych dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego, możemy uznać, że organizacje pozarządowe działające na obszarach wiejskich Dolnego Śląska w sposób ograniczony spełniają swoją funkcję. Jednocześnie należy wyraźnie stwierdzić, że zadania, jakie postawiono przed tymi organizacjami w ramach polityki spójności, były niemożliwe do realizacji na obecnym etapie ich rozwoju.

Przyczyn powyższego stanu upatrywać można zarówno w małej aktywności lokalnych społeczności, jak i w słabych podstawach finansowych funkcjonujących organizacji.

W rezultacie w okresie poakcesyjnym wzrosła liczba organizacji pozarządowych, jednak ich rozwój miał niejednokrotnie charakter odgórny i wiązał się z koniecznością absorpcji środków finansowych z funduszy unijnych. Można uznać, że władze lokalne przerzuciły na organizacje pozarządowe pewne zadania, które kończyły się wraz z końcem dofinansowania. W konsekwencji NGO w znikomym zakresie uczestniczą w działaniach na rzecz poprawy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, koncentrując się przede wszystkim na przetrwaniu.

Reasumując: faktyczna rola NGO we wdrażaniu polityki spójności jest nieadekwatna do jej teoretycznych założeń, ale zgodna z realnym potencjałem tych organizacji.

#### Literatura

Barry F., Begg I., 2003, *EMU and Cohesion: Introduction*, Journal of Common Market Studies, vol. 41, no 5.

Encyclopedia of Associations, National Organization of US, <http://find.galegroup.com/gdl/help/GDLE-DirEAHelp.html#sections> (30.05.2016).

- Greta M., Tomczak-Woźniak E., 2013, *Problem spójności w nowej polityce regionalnej UE na lata 2014-2020*, Optimum Studia Ekonomiczne, nr 4 (64), s. 5.
- Hayek von F.A., 2007, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 65.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny, 15.4.
- Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, <http://www.dziennikustaw.gov.pl>.
- Kołodziejczyk D., Gospodarowicz M., Lidke D., Miś T., Raftowicz-Filipkiewicz M., Łabędzki H., Struś M., 2015, *Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego, Warszawa, s. 7.
- Łabędzki H., (red.), 2013, *Przekształcenia na przygranicznych obszarach wiejskich w południowo-zachodniej Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- Michna W., *Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej gospodarki*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010, s. 13
- Olson M., 2012, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Putnam R., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., 2010, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*, ekspertyza wykonana na zamówienie MRR, Warszawa, s. 39.
- Tocqueville A. de, 1966, *Democracy in America*, Harper & Row, New York, s. 485.
- United Nations, 1998, *Arrangement and Practices for the Interaction of Non-Governmental Organizations in All Activities of the United States System*, New York.
- Vakil A., 1997, *Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs*, World Development, no 25(12), s. 2068.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r. s. 47, [bip.msp.gov.pl](http://bip.msp.gov.pl).
- Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.