

Dorota Strus

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0002-7608-930X

Wybrane problemy współpracy finansowej i pozafinansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

**Selected problems of financial and non-financial
cooperation of local government units
with non-governmental organizations**

Streszczenie

Podjęta w opracowaniu tematyka dotyczy wskazania najistotniejszych form współpracy finansowej i pozafinansowej pomiędzy sektorem publicznym i sektorem pozarządowym. Celem podjętego problemu badawczego jest zwrócenie uwagi na sposób wykorzystania przez przedstawicieli administracji samorządowej wszystkich szczebli prawnych form współdziałania w kontekście realizacji zadań publicznych w interesie wspólnoty lokalnej i regionalnej.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, współpraca, jednostki samorządu terytorialnego

Summary

The subject of the study concerns the identification of the most important forms of financial and non-financial cooperation between the public sector and the non-governmental sector. The aim of the research problem is to draw attention to the way local government administration uses all levels of legal cooperation in the context of implementing public tasks in the interest of the local and regional community.

Keywords: non-governmental organizations, cooperation, local government units

Wstęp

Obowiązek współpracy administracji publicznej na poziomie administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi znajduje prawne umocowanie w przepisach *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności*

*pożytku publicznego i o wolontariacie*¹. Powyższa regulacja stworzyła pewną płaszczyznę kształtowania się w Polsce modelu współdziałania opartego na partnerskich relacjach pomiędzy władzą publiczną (samorządem terytorialnym) a trzecim sektorem. Podkreślić należy również, że dostrzeżenie konieczności współdziałania międzysektorowego miało służyć skuteczniejszej realizacji zadań publicznych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Szczegółowy katalog zadań publicznych wykonywanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi został określony przez prawodawcę we wskazanej wyżej ustawie². Włączenie organizacji pozarządowych w procesy związane z wykonywaniem zadań i kreowaniem polityk publicznych w wielu obszarach życia społecznego było wyrazem kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego opartego na zasadzie partycypacji i współodpowiedzialności w przedmiocie szeroko rozumianych spraw publicznych. Nie należy zapominać, że organizacje pozarządowe, jako pewne zaplecze partii politycznych, występują w charakterze weryfikatora i społecznego kontrolera ich działalności³.

Dynamiczny rozwój organizacji pozarządowych był implikowany wieloma czynnikami. Po pierwsze, wzrost społecznej aktywności był związany ze zmianami cywilizacyjnymi i dynamicznym rozwojem technologii. Po drugie, procesy demokratyzacji życia publicznego przyczyniły się do szybszego i efektywniejszego przepływu informacji poprzez instytucję dostępu do informacji publicznej. Wspomniany obowiązek współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi jest wyrazem przekształceń w obrębie samej administracji publicznej i ewoluowania w kierunku tzw. partycypacyjnego zarządzania publicznego. Jak zauważa H. Izdebski stanowi on jeden z czterech paradygmatów instytucjonalnych w ewolucyjnym podejściu do dobrej organizacji i działania sektora publicznego. Sektor publiczny pozostaje w interakcji z członkami, grupami społeczeństwa obywatelskiego poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami. W opinii autora takiego ujęcia rządzenie jest oparte na zaangażowaniu interesariuszy, jawności, przejrzystości i równości w dostępie do służby publicznej⁴. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że wspo-

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 688.

² Art. 4 ust. 1 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. z 2019 r. poz. 688.

³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 84.

⁴ Tamże, s. 23-24.

mniana współpraca międzysektorowa z podmiotami spoza sektora publicznego jest kluczowym elementem nowego zarządzania w ramach governance, szczególnie w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej⁵. Wskazać należy również, że zachodzące procesy decentralizacyjne dokonujące się w obrębie administracji publicznej oraz wzrost społecznego zapotrzebowania w przedmiocie usług publicznych, wpływają na podejmowanie współpracy międzysektorowej w przestrzeni publicznej. Podejmowanie współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi pozwala na uzyskiwanie przez podmioty publiczne przewagi konkurencyjnej oraz wzrost skuteczności działania poprzez ograniczenie kosztów w zakresie świadczenia usług publicznych⁶. Kluczowe znaczenie w kontekście podejmowania i rozwijania współpracy międzysektorowej przy realizacji projektów dotyczących różnych obszarów życia społeczno-gospodarczego stanowi możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej. W tym ujęciu absorpcja unijnych środków finansowych przez lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe stanowi skuteczny czynnik mobilizujący je do podejmowania wspólnych przedsięwzięć⁷.

Podjęty w opracowaniu problem badawczy koncentruje się wokół wybranych aspektów współpracy o charakterze finansowym i pozafinansowym jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Uprawnia on, w ocenie autora, do udzielenia odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze: jakie formy współpracy finansowej i pozafinansowej są najczęściej wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie: jakie są najczęstsze bariery utrudniające współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania zostanie oparte na podstawie sprawozdania dotyczącego funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku*

⁵ J. Hausner, *W kierunku rzędzenia interaktywnego* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 95-96.

⁶ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 652.

⁷ M. Słodowa-Hełpa, *Partnerstwo jako recepta na sukces wspólnot lokalnych w wykorzystywaniu atutów globalizacji – nowe możliwości w kleszczach starych barier, nie tylko biurokracji* [w:] A. Kołomycew, B. Katarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 52.

publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015, przygotowanego przez Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz czasopisma „Trzeci Sektor”.

Formy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Formy i mechanizmy współpracy finansowej znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Współpraca z organizacjami pozarządowymi stała się obowiązkiem władz samorządowych szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Przepisy ustawy o samorządzie gminy, samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim wyraźnie wskazują, że realizacja zadań własnych jest oparta na współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do podstawowych form współpracy o charakterze finansowym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pożytku publicznego wskazanymi w przedmiotowej ustawie zalicza się:

- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w formie powierzenia lub wspierania zadania w trybie otwartego konkursu ofert;
- zlecanie zadań publicznych w trybie pozakonkursowym;
- zlecanie zadań publicznych w trybie regrantingu;
- inicjatywę lokalną;
- pożyczki;
- poręczenia i gwarancje;
- dotację inwestycyjną;
- zamówienia publiczne.

Należy podkreślić, że kluczową formą współpracy finansowej uregulowaną przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest zlecanie realizacji zadań publicznych wraz z przekazaniem dotacji przeznaczonej na ten cel. Wspomniane zlecanie zadań publicznych może przybierać dwie formy, a mianowicie powierzenia, polegającego na finansowaniu w całości zadania publicznego oraz wsparcia, które z kolei wiąże się z dofinansowaniem jego realizacji. Niezależnie od wyboru określonej formy zlecenia zadań publicznych, która leży w kompetencji podmiotu zlecającego zadanie, wszystkie środki pochodzące z budżetu danej

jednostki samorządu terytorialnego muszą mieścić się w katalogu zadań własnych i być przeznaczone na realizację działań, które mają charakter służebny względem jej mieszkańców. Działania jednostek samorządu terytorialnego związane z wydatkowaniem środków publicznych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, muszą być podejmowane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Działania te powinny umożliwiać terminową realizację zadań z zachowaniem wysokości i terminów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁸. Kluczowym elementem z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego zlecającej wykonanie zadania publicznego przez organizację pozarządową są aspekty związane z terminowością, efektywnością i skutecznością po stronie podmiotu przyjmującego realizację zadania. Z tego względu rolą samorządu terytorialnego jest zachowanie stosownych proporcji pomiędzy spodziewanymi kosztami, a wspomnianą wyżej terminowością, skutecznością i efektywnością podjętego przez podmiot pozarządowy do realizacji zadania publicznego⁹.

Należy pamiętać, że każda forma współpracy o charakterze finansowym jest związana z prowadzeniem gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i musi być zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności z przepisami, które dotyczą nadzoru wykonywanego w tym zakresie przez regionalne izby obrachunkowe. Podstawowym mechanizmem stosowanym przez samorząd terytorialny w przedmiocie zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest otwarty konkurs ofert, przewidziany przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Powyższy mechanizm, który w założeniu powinien zapewnić realizację w praktyce zasady uczciwej konkurencji, stanowiącej ustawowy fundament współdziałania pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym, ma zapewnić wybór najlepszych ofert. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konkursu, w tym wyboru oferty oraz zasad kontroli i rozliczania jej realizacji, określa rozporządzenie wykonawcze do *Ustawy o działalności*

⁸ Art. 44 ust.3 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

⁹ T. Schimanek, *Materiały dotyczące finansowych instrumentów współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2017, https://www.regranting.filantropia.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/materiały_instrumenty_współpracy_-jst-ngo.pdf [dostęp: 5.06.2019].

pożytku publicznego i o wolontariacie. Organem wyposażonym w kompetencje do ogłaszania konkursu na podstawie rocznego programu współpracy ofert jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, co nie oznacza, że organizacja pozarządowa nie może z własnej inicjatywy wystąpić z wnioskiem o realizację zadania. W takiej sytuacji organ wykonawczy w ustawowym terminie jednego miesiąca może podjąć decyzję o celowości realizacji zadania publicznego i przystępuje do ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Publiczne ogłoszenie o jego przeprowadzeniu zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie powinno zawierać informacje o: 1) rodzaju zadania które ma być zlecone, 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, 3) zasadach przyznawania dotacji, 4) terminie i warunkach realizacji zadania, 5) terminie składania ofert, 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty i terminie dokonania wyboru ofert, 7) zrealizowanych przez zlecającego w roku ogłoszenia konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych. Musi ona, składając ofertę, sporządzić ją na podstawie obowiązującego *Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*¹⁰. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu danej jednostki samorządu terytorialnego, a także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, z wyłączeniem osób wskazanych przez nie, które biorą udział w konkursie oraz z wyłączeniem przedstawicieli organu danej JST, którzy są związani z taką organizacją.

Na podstawie nowelizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2010 roku¹¹ został wprowadzony nowy mechanizm zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, tj. tzw. tryb pozakonkursowy, określany też jako mały grant. Podkreślić należy, że dotyczy on realizacji niewielkich rzeczowo i finansowo zadań publicznych. Nowa formuła miała na celu wyeliminowanie kosztów związanych z organizowaniem otwartego konkursu ofert. Konsekwencją zmian było wprowadzenie w 2015 roku do *Ustawy o działalności pożytku pu-*

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1300.

¹¹ *Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2010 r. nr 28 poz. 146.

blicznego i o wolontariacie przepisów dotyczących uproszczonego wzoru oferty i sprawozdania¹². Zastosowanie trybu pozakonkursowego jest możliwe po spełnieniu kilku kluczowych przesłanek, a mianowicie: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania jednostkowego zadania publicznego w tym trybie nie przekracza kwoty 10 tys. zł, 2) jedna organizacja może w tym trybie otrzymać w danym roku kalendarzowym maksymalnie 20 tys. zł, 3) zadanie publiczne dofinansowane w tym trybie musi zostać zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni, 4) wysokość środków przyznanych przez zlecającego w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe.

Tryb pozakonkursowy jest wykorzystywany na realizację drobnych przedsięwzięć, w tym przedsięwzięć promujących daną jednostkę samorządu terytorialnego, czy też w celu przeprowadzenia szkoleń lub warsztatów. Szybkość i prostota postępowania, a przede wszystkim niskie koszty związane z zastosowaniem tego trybu, to główne zalety nowego mechanizmu finansowania zadań publicznych przez podmioty reprezentujące sektor publiczny. Organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹³. Podstawą realizacji inicjatywy lokalnej jest umowa, która posiada status umowy cywilnoprawnej i jest zawierana na okres realizacji zadania.

Wspomniana wyżej nowelizacja przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku do przepisów przedmiotowej regulacji wprowadziła nowy mechanizm współdziałania o charakterze finansowym w postaci inicjatywy lokalnej. Instrument ten mógł być wykorzystany w stosunku do działalności obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Dalsza zmiana wprowadzona na skutek nowelizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2015 roku zmodyfikowała zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej, poszerzając jej zakres o budynki i obiekty małej architektury, które nie muszą stanowić koniecznie własności jednostek samorządu terytorialne-

¹² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, Dz.U. z 2015, poz. 1339.

¹³ Art. 19 c. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

go. Warunkiem pozwalających na uruchomienie powyższego instrumentu jest złożenie wniosku do organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej, który powinien określać wkład własny w postaci pracy własnej czy też wkład rzeczowy lub finansowy. Z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczących inicjatywy lokalnej nie wynika obowiązek składania sprawozdań z jej realizacji, aczkolwiek organ danej jednostki samorządu terytorialnego może określić wzory wniosków czy też umów¹⁴. W grupie powołanych mechanizmów współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi na uwagę zasługuje dotacja inwestycyjna. Jest ona uregulowana przepisami ustawy o finansach publicznych. Jej istota sprowadza się do przyznania dodatkowej dotacji organizacji pozarządowej w sytuacji, kiedy dana jednostka samorządu terytorialnego zleciła realizację zadania publicznego. Dotacja inwestycyjna jest przyznawana w sytuacji, kiedy zadanie publiczne mieści się w sferze pożytku publicznego. W przeciwnym razie tryb jej udzielenia, sposób rozliczenia i kontroli musi być określony w uchwale podjętej przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że dotacja inwestycyjna jest wykorzystywana sporadycznie z uwagi na wątpliwości interpretacyjne zawarte w ustawach. Dotyczą one trybu postępowania w przedmiocie jej udzielania. Musi on być zgodny z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tym zakresie wiele wątpliwości budzi możliwość zastosowania pozakonkursowego trybu, który jest ograniczony 90 dniowym terminem realizacji zadania publicznego oraz wysokością wsparcia finansowego do 10 tys. złotych, co w przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych wydaje się mało realne. Konkludując, ten mechanizm współpracy finansowej może być stosowany jedynie w sytuacji, kiedy w trybie standardowego postępowania konkursowego, organizacja pozarządowa nie przewidziała wydatków inwestycyjnych związanych z wykonaniem zadania¹⁵.

Analizując ustawowe mechanizmy współpracy finansowej, należy zwrócić uwagę na specyficzną formułę, jaka może być stosowana w ramach otwartego konkursu ofert, tj. możliwość powtórnego przyznania

¹⁴ T. Schimanek, *op. cit.*

¹⁵ Tamże, s. 74.

dotacji (grantu), określanej w języku angielskim jako regranting. Istota tej formuły polega na tym, że operator projektu, którym jest organizacja pozarządowa może przekazać realizatorom projektów wyłonionych w konkursie środki pochodzące z dotacji, jaka została przekazana na realizację zadania publicznego przez podmiot zlecający. Podstawową różnicą w stosunku do trybu zlecania zadania publicznego jest obowiązek zastosowania odmiennego wzoru sprawozdania, który został określony w *Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*. Przekazanie dotacji przez operatora projektu innej organizacji pozarządowej pozwala wykorzystać ich wiedzę, doświadczenie, a przez to pozwala efektywniej wypełniać zadania publiczne z uwagi na większą znajomość specyfiki działania innych organizacji pozarządowych.

Pozafinansowe mechanizmy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi

Przewidziany przez ustawodawcę obowiązek współpracy jest oparty na kilku kluczowych zasadach, tj. zasadzie subsydiarności, suwerenności i partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności oraz legalności. Zasada subsydiarności, pomijając jej genezę, stanowi jedną z zasad ustrojowym państwa usytuowaną w przepisach Konstytucji RP. W tym ujęciu należy ją postrzegać jako dyrektywę dla ustawodawcy zwykłego w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych form organizacji pozarządowych oraz kreowania zakresu współpracy tych podmiotów z organami administracji publicznej, ich udziału w wykonywaniu zadań administracji publicznej¹⁶. W myśl zasady pomocniczości organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz wspierają ich działalność. Zdaniem H. Izdebskiego przy definiowaniu zasady pomocniczości należy zwrócić uwagę na autonomię i samodzielną działalność, a także na współdziałanie oraz komplementarność obywateli

¹⁶ J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex, 2012.

i instytucji publicznych w dążeniu do zaspokojenia interesu ogólnego¹⁷. Badania, jakie zostały przeprowadzone w ramach realizacji projektu badawczego *Radni, a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*¹⁸, pokazują zróżnicowanie stanowisk w zakresie rozumienia zasady pomocniczości. Począwszy od postrzegania jej w kategoriach jednostronnej pomocy (np. zapewnienie lokalu), udzielanej organizacjom pozarządowym przez przedstawicieli administracji publicznej poprzez zastępowanie administracji publicznej w realizacji zadań aż po pełne jej rozumienie jako płaszczyzny, która pozwala obydwu podmiotom na zasadzie wzajemności, realizować wyznaczone cele¹⁹. Analizowana współpraca międzysektorowa w kontekście zasady suwerenności doznaje pewnych ograniczeń. Należy pamiętać, że zasada suwerenności wiąże się z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty sektora pozarządowego z poszanowaniem ich prawa do odrębności w przedmiocie samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów mieszczących się w obszarze spraw publicznych. Wskazanie na ograniczenie w stosowaniu i rozumieniu analizowanej zasady jest implikowane tym, że współdziałanie opiera się przede wszystkim na zlecaniu zadań publicznych przez podmioty administracji samorządowej.

Do najczęściej stosowanych form współpracy o charakterze pozafinansowym należą wzajemna wymiana informacji realizowana poprzez regularne spotkania przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych oraz w drodze kontaktów z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Ta forma współpracy pozwala kształtować trwałe relacje między władzami publicznymi i organizacjami pozarządowymi. Powoływanie przez jednostki samorządu terytorialnego ciała konsultacyjno-doradcze, w których skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ich powoływanie jest fakultatywne, niemniej, jeśli chodzi o określenie zasad działania niektórych z nich, takich jak chociażby rady pożytku publicznego, przepisy

¹⁷ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, <http://www.pozytek.gov.pl/?document=406> [dostęp: 06.06.2019].

¹⁸ Instytut Spraw Publicznych: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, Raport z realizacji projektu badawczego *Radni, a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt ten stanowi kontynuację badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2004 roku w ramach projektu: *Monitoring ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*.

¹⁹ Tamże, s. 15-16.

ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyraźnie te kwestie podejmują. Do opracowania strategii rozwoju gminy czy programu współpracy są powoływane zespoły robocze. W przedmiocie opiniowania projektów aktów prawa miejscowego dopuszczalną formą współdziałania są konsultacje. Co do zasady nie mają one obligatoryjnego charakteru, niemniej jeśli chodzi o konsultacje projektów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi istnieje ustawowy obowiązek ich podjęcia. Konsultowanie projektów aktów prawnych, które dotyczą działalności statutowej organizacji pozarządowych należy postrzegać w kategoriach sprawowania przez podmioty sektora pozarządowego społecznej kontroli nad działalnością administracji samorządowej, wpływając na większą jej transparentność i skuteczność. Powoływanie pełnomocników ds. współpracy ma na celu monitorowanie przez jednostki samorządu terytorialnego bieżącej współpracy i kontaktów z organizacjami pozarządowymi zapewniając wzajemną komunikację i współpracę. Podkreślić należy, że istotną formą współdziałania jest wsparcie o charakterze lokalowym, rzeczowym i finansowym przez władze danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość zapraszania przedstawicieli organizacji pozarządowych na sesje rady gminy, powiatu czy sejmików województwa oraz włączanie ich w prace komisji funkcjonujących w ramach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego służy wymianie poglądów, wiedzy i doświadczeń, które mogą być skutecznie wykorzystane w celu zaspokajania potrzeb danej wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Kluczowym i jednocześnie najczęściej wykorzystywanym instrumentem współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi są tzw. programy współpracy. W aktualnym porządku prawnym mamy do czynienia z rocznymi i wieloletnimi programami współpracy. Dodać należy, że roczne programy współpracy mają charakter obligatoryjny i są przyjmowane w drodze uchwały podejmowanej przez organy stanowiące danej jednostki samorządu terytorialnego po wcześniejszych konsultacjach z organizacjami pozarządowymi. Wieloletnie programy współpracy mają natomiast charakter fakultatywny i są uchwalane na okres 5 lat²⁰.

²⁰ Wieloletnie programy współpracy zostały wprowadzone do *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* na skutek nowelizacji przedmiotowej ustawy w dniu 22 stycznia 2010 roku, Dz.U. 2010 r. nr 28 poz. 146.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi znajduje trwałe i wystarczające podstawy zawarte w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* jeśli chodzi o wskazanie zasad oraz form współpracy finansowej i pozafinansowej. Fakt ten z pewnością nie przesądza o jakości podejmowanej współpracy. W związku z tym uzyskanie pożądaných efektów współpracy jest uzależnione od właściwego wyznaczania celów, definiowania problemów i poszukiwania skutecznych sposobów ich rozwiązywania, a także od wzajemnego dzielenia się wiedzą w zakresie budowania trwałych relacji międzysektorowych²¹.

Wykonywanie zadań przez organizacje pozarządowe lokuje te podmioty w przestrzeni publicznej w charakterze zleceniobiorcy, uzależnionego finansowo od jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast administracja samorządowa występuje w roli zleceniodawcy. Prowadzi to do powstawania relacji o charakterze paternalistycznym²². Takie usytuowanie podmiotów sektora pozarządowego wpływa na ograniczenie ich autonomii i niezależności. Praktyka wskazuje jednak, że powyższa forma jest korzystna zarówno dla podmiotów sektora publicznego, jak i pozarządowego. Organizacje pozarządowe, podejmując współpracę z administracją samorządową, mają możliwość pozyskiwania środków finansowych. Natomiast organy administracji samorządowej, zlecając zadanie publiczne w drodze powierzenia, realizują w ten sposób ustawowo nałożony na nie obowiązek i tym samym uzyskują określone oszczędności finansowe. W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy współpraca oparta na zleceniu, a następnie wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty sektora pozarządowego ma charakter partnerski pozwalający na rozwiązywanie ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej problemów²³. Należy w pełni zgodzić się z poglądem jaki prezentuje W. Łukowski, który wskazuje na konieczność

²¹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 655.

²² M. Dutkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 8-9.

²³ Tamże, s. 9.

połączenia efektywności i responsywności w budowaniu modelu współdziałania o charakterze partnerskim. Te cechy powinny być traktowane nierozłącznie. Praktyka pokazuje jednak, że jest inaczej. Autor podkreśla, że efektywność to zdolność do wykorzystywania ograniczonych zasobów w odpowiedzi na wyzwania, natomiast responsywność to wrażliwość na istniejące potrzeby. O ile efektywność staje się priorytetem dla administracji samorządowej, o tyle responsywność pozostaje kluczowa w działalności organizacji pozarządowych²⁴. Powyższe przykłady wskazują z jednej strony na nierówność stron podmiotów współpracy, z drugiej zaś na odmienne postrzeganie celów współdziałania.

Analizując współdziałanie między obydwoma sektorami w kontekście i z poszanowaniem zasady konkurencyjności należy wskazać, że doznaje ono również pewnych ograniczeń. Świadczy o tym fakt, że władze samorządowe najczęściej podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi z terenu własnych gmin, eliminując tym samym podmioty sektora pozarządowego z innych obszarów. Pojawia się tutaj również niebezpieczeństwo wykorzystywania organizacji pozarządowych jako tzw. zaplecza politycznego lokalnych władz. Preferowanie organizacji pozarządowych ze względu na koneksje osobiste prowadzi do wyodrębnienia określonych grup interesów i tym samym do odrzucenia przez organizacje pozarządowe idei reprezentowania potrzeb społeczności lokalnej²⁵. Jak pokazują badania przeprowadzone przez Collegium Civitas, tego rodzaju patologie występują szczególnie w mniejszych społecznościach²⁶. Problemy wynikające ze współpracy sektora publicznego i sektora pozarządowego nie wynikają z braku stosownych regulacji prawnych. Wspomnieć należy, że przepisy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* przewidują wiele instrumentów i możliwości podejmowania współdziałania. Problem tkwi w nieumiejętnym ich stosowaniu lub braku stosowania. Ustawa ta przewiduje możliwość konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawnych dotyczących ich działalności. Praktyka jednak pokazuje, że nie

²⁴ W. Łukowski, *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 17.

²⁵ M. Dutkiewicz, *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny, s. 20.

²⁶ Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej), Collegium Civitas, Warszawa czerwiec 2010, s. 30.

wszystkie programy współpracy są poddawane konsultacjom²⁷. Jeśli tak jest, wówczas konsultacje ograniczają się do podania przygotowanego projektu do publicznej wiadomości w sytuacji, kiedy realizacja zadań ujętych w programie współpracy została ujęta w budżecie. Zasadne wydaje się włączenie przedstawicieli trzeciego sektora na etapie przygotowywania założeń do projektowanego programu współpracy²⁸. Jednakże przyjęte ramy niniejszego opracowania nie uprawniają do szerszego omówienia tej formy współdziałania. Wydaje się, że poza prawnymi aspektami kluczowe znaczenie dla budowania partnerskich relacji między tymi sektorami posiada tzw. kultura współpracy.

Umiejętność dostrzegania odmiennych stanowisk i różnych perspektyw rozwiązania danego problemu przez przedstawicieli administracji samorządowej i organizacji pozarządowych może wpłynąć na poprawę jakości tej współpracy. Wypracowanie dobrych praktyk współpracy w postaci regularnych spotkań, szkoleń i podejmowanych działań edukacyjnych może w przyszłości zaowocować wytworzeniem właściwych obyczajów i kultury współdziałania²⁹. We wzajemnych stosunkach panuje atmosfera nieufności, brak wspólnego zrozumienia w zakresie podstawowych wartości czy zasad, które powinny łączyć obie strony. Powyższy problem jest warunkowany wzajemną nieznajomością realiów działania, posługiwanie się odmiennymi językami i brakiem regularnych spotkań. W badaniach jakościowych realizowanych w ramach projektu: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*³⁰ ujawnił się niedobór właśnie w sferze obyczajów, czyli tzw. kultury współpracy. Przeprowadzone badania pozwoliły uzyskać wiedzę empiryczną w zakresie dotychczasowej współpracy międzysektorowej i przygotowania zasadniczego narzędzia badań, jakim był Indeks Jakości Współpracy. Instrument ten pozwolił na dokonanie oceny jakości współpracy międzysektorowej i w konsekwencji powinien wpłynąć na proces planowania polityki państwa w zakresie wspierania współpracy międzysektorowej. Indeks jakości

²⁷ Patrz szerzej: M. Dutkiewicz, G. Makowski, *op. cit.*, s. 13.

²⁸ Tamże, s. 14.

²⁹ G. Makowski, *Kompaktowa kultura współpracy*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny, s. 37.

³⁰ Model ten został wypracowany z udziałem przedstawicieli różnych środowisk, tj. Instytutu Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieci wspierania organizacji pozarządowych SŁOT, Związku Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz Departament Pożytku Publicznego ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

współpracy obejmuje sześć obszarów, tj. istnienie podstawowej infrastruktury współpracy, publiczną dostępność elementów infrastruktury, współpracę finansową, współpracę pozafinansową, wiedzę i opinie organizacji pozarządowych na temat uwarunkowań współpracy ze współpracy z samorządem³¹, zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy. Niezadawalający poziom współpracy sektora publicznego i społecznego reprezentowanego przez organizacje pozarządowe wynikał z dokonanego w ramach Indeksu Jakości Współpracy pomiaru z użyciem wskaźnika Dystans do Celu (DdC). Wskaźnik ten obrazuje maksymalny odsetek punktów wyrażający jakość współpracy możliwy do osiągnięcia przy aktualnej konstrukcji indeksu. Przy czym maksymalna wielkość wskaźnika nie jest równa wartości 100% i tym samym nie jest równoznaczna z osiągnięciem stanu współpracy idealnej, lecz z osiągnięciem tego, co w danej chwili mierzy indeks³².

Wydaje się, że bariery, które osłabiają tę współpracę występują zarówno po stronie administracji samorządowej, jak też po stronie organizacji pozarządowych. Przedstawiciele administracji samorządowej nie posiadają wystarczającej wiedzy o mechanizmach działania organizacji pozarządowych. Regułą jest zapraszanie przedstawicieli sektora pozarządowego do współpracy, która polega jedynie na zaopiniowaniu gotowego już dokumentu lub programu. Słabość sektora pozarządowego, jak wyżej wspomniano, wynika z braku specjalistycznej wiedzy³³ oraz braku współdziałania przedstawicieli organizacji pozarządowych w celu wypracowania wspólnego stanowiska. Wiele wątpliwości i tym samym niedoskonałości występuje w przypadku opracowywania programów współpracy. Powtarzalny charakter przyjmowanych programów polega na tym że organizacje pozarządowe przygotowują projekty w tych obszarach, które pozwalają uzyskać wsparcie finansowe władz samorządowych. Sytuacja ta powoduje, o czym już wspomniano, utratę podstawowego atrybutu działalności organizacji pozarządowych, jakim bez wątpienia jest identyfikacja lokalnych potrzeb i podejmowanie działań w celu ich rozwiązania.

³¹ M. Dutkiewicz, *Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 77.

³² M. Dutkiewicz, G. Makowski, *op. cit.*, s. 3-4.

³³ Patrz szerzej: M. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 22.

Wnioski dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Analiza jakości współpracy między sektorem publicznym reprezentowanym przez jednostki samorządu terytorialnego a sektorem pozarządowym została oparta na podstawie przygotowanego przez Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015. Podkreślić należy, że monitorowanie powyższej współpracy jest prowadzone od 2005 roku. Zgodnie z art. 52 powołanej ustawy Rada Ministrów została zobowiązana przedstawić Sejmowi i Senatowi do dnia 31 czerwca 2005 roku sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 roku. Od 2010 roku takie sprawozdanie jest przedstawiane Sejmowi i Senatowi co 2 lata. Zebrane dane stanowią ważny wkład do monitoringu wdrażania m.in. Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014-2020 oraz budżetu zadaniowego, a także programowania dokumentów strategicznych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, w tym również Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. Z danych uzyskanych przez Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy finansowej wynika, że wysokość środków przyznawanych organizacjom pozarządowym przez administrację publiczną jest uzależniona od intensywności pozyskiwania środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W przedmiocie natomiast wykorzystywanych mechanizmów zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym dominuje otwarty konkurs ofert. Bardzo rzadko stosuje się inne instrumenty zlecania zadań, takie jak chociażby regranting, pożyczki, poręczenia, inicjatywa lokalna, dotacja inwestycyjna.

Na podstawie podjętej w opracowaniu analizy form współpracy finansowej czynnikiem wpływającym na niewielkie wykorzystywanie instrumentów zlecania zadań publicznych ofert innych niż otwarty konkurs są bariery formalno-prawne i jak pokazuje powyższy monitoring niska świadomość organów jednostek samorządu terytorialnego o istnieniu takiej możliwości. Pozytywnie można natomiast ocenić zmiany dotyczące obszaru konsultowania w przedmiocie konsultowania projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych. Pomimo istnienia obowiązku

sporządzania rocznych programów współpracy nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego posiadały jedno lub wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Fakt ten uzasadniano wąskim zakresem współpracy z podmiotami sektora pozarządowego³⁴.

Poczynione w opracowaniu uwagi w zakresie obowiązującego modelu współpracy pomiędzy sektorem publicznym i społecznym wskazują, że jest on daleki od ideału i znajduje się w fazie rozwoju. Niezadawalający poziom współpracy, który polega na braku równowagi między istniejącymi procedurami, a elastycznością relacji personalnych jest związany z kondycją społeczeństwa obywatelskiego. Niedojrzałość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przejawia się w niskim poziomie społecznej aktywności oraz brakiem istniejących wzorców współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym. Prezentowane w opracowaniu badania dotyczące jakości analizowanej współpracy przyczyniły się do stworzenia określonych standardów współdziałania. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu podkreśla się, na ile owa standaryzacja może w przyszłości implikować zmiany w kierunku budowania trwałych, partnerskich, opartych na dialogu relacji pomiędzy sektorem publicznym i społecznym oraz na ile może ona doprowadzić do zabicia ducha współdziałania i obywatelski charakter zaangażowania w trzecim sektorze³⁵. W mojej ocenie opracowanie standardów współpracy powinno stanowić cenną wskazówkę do wypracowania przez poszczególne społeczności lokalne i ich przedstawicieli partnerskich relacji z poszanowaniem wzajemnych racji i z uwzględnieniem specyfiki działalności sektora publicznego i pozarządowego. Tym samym powinno przyczynić się do wzmacniania poczucia tożsamości i odpowiedzialności przedstawicieli trzeciego sektora w rozpoznawaniu i rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych i regionalnych. Wydaje się, że jest to dobre narzędzie, które może w przyszłości sprzyjać poprawie kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

³⁴ Rządowy dokument: „Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015, druk nr 1171, s. 73.

³⁵ M. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 19.

Bibliografia

- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex, Warszawa 2012.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Dutkiewicz M., *Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny.
- Dutkiewicz M., *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny.
- Dutkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*, realizowanego w ramach priorytetu V Dobre Rządzenie, działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Hausner J., *W kierunku rządzenia interaktywnego* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, <http://www/pozytek.gov.pl/?document=406> [dostęp: 06.06.2019].
- Łukowski W., *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny.
- Makowski G., *Kompaktowa kultura współpracy*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny.
- Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej), Collegium Civitas, Warszawa 2010.

- Schimanek T., Materiały dotyczące finansowych instrumentów współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych, Warszawa 2017, https://www.regranting.filantropia.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/materiały_instrumenty_współpracy_-jst-ngo.pdf [dostęp: 5.06.2019].
- Słodowa-Hełpa M., *Partnerstwo jako recepta na sukces wspólnot lokalnych w wykorzystywaniu atutów globalizacji – nowe możliwości w kleszczach starych barier, nie tylko biurokracji* [w:] A. Kołomycew, B. Katarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. z 2019 r. poz. 688.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2010 r. nr 28 poz. 146.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz 869.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach*, Dz.U. z 2015 poz. 1339.