

**PORADNIK  
MODELOWEJ  
WSPÓŁPRACY  
ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ  
I ORGANIZACJI  
POZARZĄDOWYCH**



PORADNIK  
MODELOWEJ  
WSPÓŁPRACY  
ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ  
I ORGANIZACJI  
POZARZĄDOWYCH



## Redakcja

Łukasz Waszak  
Piotr Maślowski

## Grafika

David Sypniewski

## Skład

Daniel Brzeziński

## Korekta

Iwona Kruszewska-Stoły  
Piotr Stoły

## Wydawca

Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT  
Al. Niepodległości 245 lok.74  
02-009 Warszawa  
Tel./fax. 22827 52 11  
[www.siecsplot.pl](http://www.siecsplot.pl)  
[biuro@siecsplot.pl](mailto:biuro@siecsplot.pl)

Copyright by Sieć SPLOT, Warszawa 2012

ISBN: 978-83-921003-4-8



*Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* powstał w wyniku realizacji projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4, Poddziałanie 5.4.1.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie może być sprzedawana.

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



*Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* powstał dzięki pracy i zaangażowaniu przedstawicieli: Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Związku Miast Polskich, Collegium Civitas, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Instytutu Spraw Publicznych oraz Sieci SPLOT.

W gronie Partnerów opracowane zostały teoretyczne założenia współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, które przyjęły formę Modelu współpracy. Na jego bazie przygotowany został niniejszy *Poradnik*.

O ile *Model współpracy* jest wskazaniem ogólnej metody budowania właściwych relacji między sektorami, o tyle *Poradnik* stanowi swego rodzaju „receptę”, opisującą jak do tego Modelu dochodzić.

Szczególne podziękowania kierujemy do autorów *Poradnika* oraz do wszystkich osób współpracujących z nami przy jego powstaniu i udoskonalaniu.

Mamy nadzieję, że będzie on dla Państwa pomocny i inspirujący.

Życzymy owocnej współpracy.

Marta Jasiurska – Dyrektorka Sieci SPLOT

Łukasz Domagała – Prezes Sieci SPLOT



## Wprowadzenie

W.1 Wstęp

7

W.2 Instrukcja obsługi

11

W.3 Budowanie współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi po 1989 roku – rys historyczny tworzenia modeli współpracy w Polsce”

17

W.4 Diagnoza stanu współpracy – wyniki badań i ekspertyz poświęconych sytuacji w Polsce w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz płynące z nich rekomendacje

23

## Płaszczyzna 1

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych

33

Obszar 1: Współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań

37

Obszar 2: Wzajemne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań

49

Obszar 3: Współtworzenie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych

55

Obszar 4: Konsultowanie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć

65

Obszar 5: Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych

73

Obszar 6: Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów

79

## Płaszczyzna 2

Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych

89

Obszar 1: Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych

91

Obszar 2: Współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych

117

Obszar 3: Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych

131

## Płaszczyzna 3

Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności

141

Obszar 1: System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych

143

Obszar 2: Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych

165

Obszar 3: Partnerstwo lokalne

177

## Materiały dodatkowe

D.1 Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – dobre praktyki

191

D.2 Jak przygotować dobry program współpracy

203

D.3 Standaryzacja usług publicznych

215

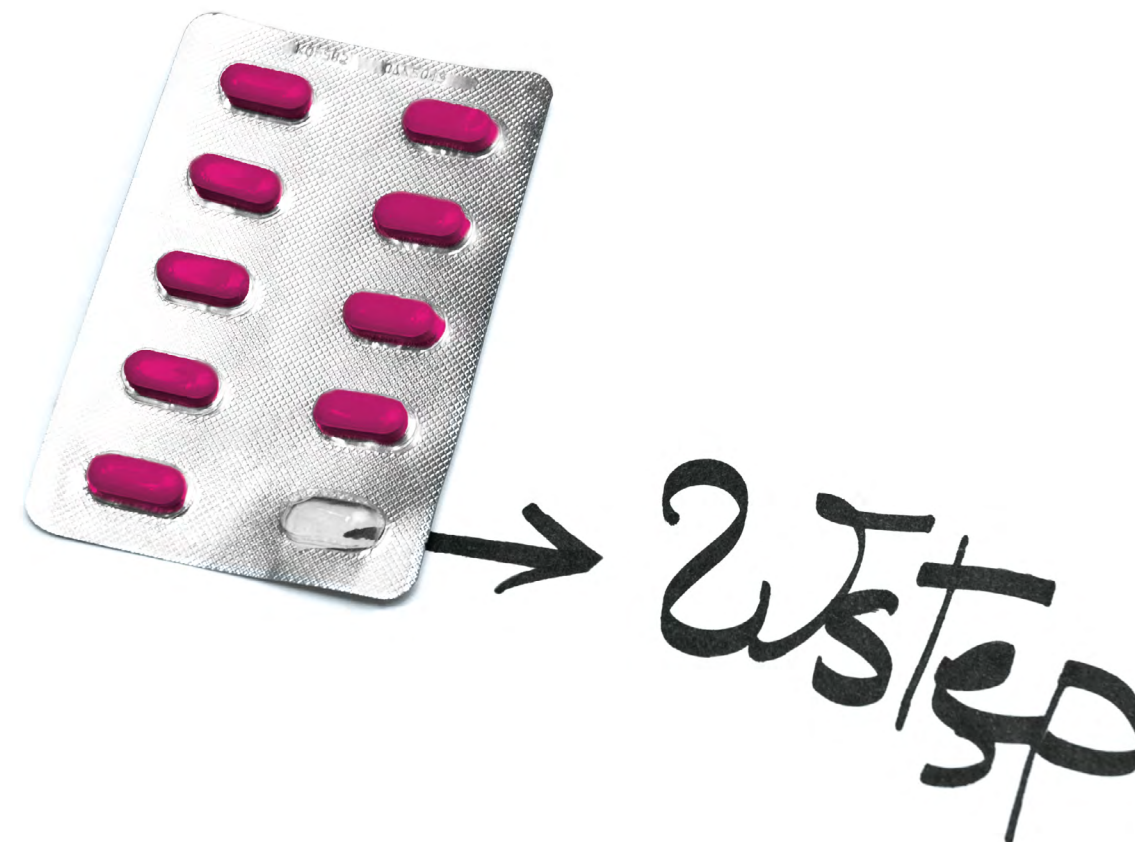
D.4 Niezbędnik do (samo)oceny

225

D.5 Zasada równości szans we współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – wspólne wyzwanie i odpowiedzialność

229

# W



**W**rozważaniach nad skutecznym i sprawnym działaniem w ujęciu modelowym szczególnego znaczenia nabierają wnioski co do praktycznego sposobu urzeczywistnienia proponowanych rozwiązań. Takie intencje towarzyszyły pracy nad poradnikiem.

Prowadzi on Państwa po, wypracowanym w projekcie partnerskim pt.: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy, systemowym ujęciu problematyki międzysektorowego partnerstwa relacji i współdziałania. Główną osią tego opracowania, stanowiącą swoistą i uniwersalną „mapę” współpracy, z zarysowanymi właściwymi jej płaszczyznami i obszarami, są zasady i formy zawarte w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wytyczające szlaki – formułę i kierunki takiej współpracy. Pomocne w ich przemierzaniu będą liczne drogowskazy w postaci wzorców (w tym wzorców minimalnych), dobrych praktyk, uwzględniających nie tylko odniesienia prawne, ale także wiele sugestii, podpowieści, składających się na szeroko rozumianą kulturę współpracy, które – mamy nadzieję – sprawią, że zechcą Państwo nie tylko wspólnie podążać proponowanymi przez nas „modelowymi” trasami, ale także samodzielnie odkrywać lub tworzyć nowe ścieżki współpracy, lokując je bliżej potrzeb, uwarunkowań i zasobów lokalnych społeczności.

Model nie powstawał w próżni. Dokonaliśmy rekonstrukcji podłoża historycznego współpracy między sektorem publicznym i sektorem pozarządowym. Poznaliśmy mocne i słabe strony tej współpracy, szanse i zagrożenia dla jej rozwoju. Skutecznie poszukiwaliśmy dobrych i złych praktyk w tym zakresie.

Odwołaliśmy się do eksperckich autorytetów, zarówno w teoretycznym, jak i praktycznym wymiarze funkcjonowania partnerstwa publiczno-społecznego. Skorzystaliśmy ze sprawdzonej formuły wymiany wiedzy i umiejętności dzięki inwencji i efektom pracy grup wymiany doświadczeń, okrągłych stołów, spotkań warsztatowych, regionalnych forów pełnomocników, z wydatnym wkładem konkursu Samorządowy Lider Zarządzania oraz

## Wstęp

Krzysztof Więckiewicz,  
Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego  
w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej



dobrych praktyk. Ważną inspiracją do refleksji i wypracowania konkretnych rozwiązań było także bogactwo doświadczeń w wymiarze instytucjonalnym, w szczególności Departamentu Pożytku Publicznego, Fundacji „Instytut Spraw Publicznych”, Collegium Civitas, Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związku Miast Polskich i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Wartością dodaną było powstanie partnerstwa związanego z realizacją projektu, w ramach którego powstały model i poradnik, szczególnie, że współpracę tę oceniliśmy bardzo wysoko. Kierowaliśmy się przy tym silnym przekonaniem o wartości współpracy i wynikającym z niej swoistym efekcie synergii, na który złożyło się doświadczenie, kapitał ludzki, różna optyka postrzegania kwestii kooperacji przez poszczególnych jej aktorów.

Idea współpracy znajduje silne oparcie w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości, tworzącej warunki do udziału obywateli w procesach decyzyjnych w państwie, w świetle której decyzje i działania powinny angażować możliwie najniższe szczeble organizacyjne, czyli de facto osoby lub podmioty, których rozwiązania te dotyczą.

Regulacje dotyczące współpracy międzysektorowej, a szerzej – funkcjonowania sektora pozarządowego – wprowadziła do polskiego porządku prawnego wspomniana wcześniej ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Współpraca, o której mowa w ustawie, rozumiana jest nie tylko wąsko – jako zlecenie zadań publicznych czy formalne konsultacje społeczne, ale jako partnerskie uczestnictwo w tworzeniu i realizacji polityk publicznych. Wystarczy wspomnieć takie rozwiązania, jak tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, czy wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, w ramach określonych przez kluczowe zasady: wspomnianej wcześniej pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Kilkuletnie doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy doprowadziły do prac nad jej nowelizacją, która weszła w życie w styczniu 2010 roku. Jedną z przestanków wprowadzenia zmian była potrzeba uelastycznienia procedur związanych ze zlecaniem zadań publicznych. Wprowadzone zostały usprawnienia w procedurze otwartego konkursu ofert, takie jak skrócenie minimalnego terminu na zgłaszanie ofert czy likwidacja generującego zbędne koszty obowiązku ogłaszania konkursów w prasie. Zaakcentowano potrzebę silniejszego uwzględnienia „głosu III sektora” w procedurach konkursowych poprzez ustanowienie obowiązkowego udziału osób zgłoszonych przez organizacje pozarządowe w pracach komisji.

Nowością było wprowadzenie pozakonkursowych trybów zlecenia zadań, czyli tzw. małych grantów. Ponadto, przewidziano kilka sytuacji wyjątkowych, takich jak klęska żywiołowa, katastrofa naturalna lub awaria techniczna, w których możliwe jest pominięcie procedury konkursowej.

Doprecyzowaniu uległy przepisy o programach współpracy, wprowadzono też obowiązek konsultowania ich kształtu z sektorem pozarządowym w celu zredukowania asymetrycznego charakteru tego procesu. Konsultowane mają być także projekty aktów prawa miejscowego. Co więcej, mechanizmy konsultacyjne mają być jawne – jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do uchwalania i upubliczniania trybu ich prowadzenia tak, aby wzmacniać świadomość podmiotów potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w dialogu obywatelskim.

Istotnym novum są również przepisy o inicjatywie lokalnej, która w założeniu ma być instrumentem organicznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, ale także z mieszkańcami, obywatelami niereprezentującymi żadnych organizacji. Ma ona polegać na wspólnej realizacji zadania – bez elementu dotacji, ale za to z możliwością udostępniania przez jednostkę samorządu terytorialnego niezbędnych środków rzeczowych. Obywatele mogą natomiast oferować swoją pracę społeczną, świadczenia pieniężne i rzeczowe.

Za istotny element wzmacniania dialogu obywatelskiego należy uznać wprowadzenie możliwości powoływania Rad Działalności Pożytku Publicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

Nie można również pominąć zapisu o możliwości tworzenia tzw. centrów wspierania organizacji pozarządowych. Zgodnie z zasadą proporcjonalności ustawa nie przewiduje dla nich szczególnej formy. Mogą być zarówno jednostkami organizacyjnymi w ramach urzędów, jak i instytucjami tworzonymi przez same organizacje, którym zlecałoby ich prowadzenie.

Tworząc praktyczne narzędzia, mieliśmy świadomość, że aspekty prawne to warunek konieczny, ale niewystarczający, jeśli chodzi o impuls do współpracy, opartej na partnerskich zasadach. Sztuka budowania relacji polega na nadaniu idei partnerstwa praktycznego wymiaru, wypełnieniu jej konkretną treścią, wynikającą z kontekstu społecznego.

Otwarty katalog form współpracy otwiera przed jej uczestnikami pole do innowacyjnych i niekonwencjonalnych rozwiązań, różnorodnych, a przy tym wynikających z lokalnej specyfiki. Tego rodzaju „otwarta furtka” może jednak generować obawy wynikające z przyzwyczajenia do utrwalonych schematów postępowania w ramach sztywno ustalonych procedur. Trzeba przy tym brać pod uwagę, iż społeczeństwo obywatelskie nie ma długiej tradycji w historii powojennej Polski i nie jest mocno zakorzenione w świadomości obywateli. Co więcej – wcześniejsze doświadczenia generują wzajemną nieufność, wynikającą z utrwalonych stereotypów. Nie jest to jedyna przeszkoda, stojąca na drodze do efektywnej współpracy. Samo zderzenie dwóch różnych kultur organizacyjnych, z jednej strony jednostki administracji publicznej, z drugiej podmiotu należącego do sektora pozarządowego, powoduje często niemożność wzajemnego zrozumienia. Do tego dodać możemy niedostateczną, często powierzchowną wiedzę, brak dobrych wzorców, fasadowość współpracy.

Realizując nasz projekt, podjęliśmy próbę zniwelowania, niektórych przynajmniej, barier utrudniających skuteczne współdziałanie. Idea partycypacji jest jedną z kluczowych kategorii w myśleniu o nowoczesnym i efektywnym zarządzaniu w planowaniu i wdrażaniu polityk publicznych, które bezpośrednio przekłada się na jakość życia członków lokalnej wspólnoty. Mam nadzieję, że niniejsza publikacja, będąca próbą operacjonalizacji zapisów ustawy i rekomendacji płynących z badań, pokazująca wielowymiarowość zagadnienia, dająca katalog potencjalnych rozwiązań, będzie dla Państwa inspiracją do ich twórczego wykorzystania i zaadaptowania w poszukiwaniu dróg do optymalnego wykorzystania lokalnych zasobów, przyczyniając się do upowszechnienia tego paradygmatu zarządzania, a także „odczarowania” zagadnienia współpracy, czego sobie i Państwu życzę.



# INSTRUKCJA OBSKUGI



## Czym jest poradnik?

Poradnik jest publikacją, której celem jest usprawnienie współpracy jednostek samorządu terytorialnego – gmin wiejskich i miejskich, powiatów a nawet samorządowych województw z organizacjami pozarządowymi. To, co znajduje się w poradniku, to próba opisu współpracy w sposób systemowy. System powinien być możliwie szeroki – obejmować wiele różnych aspektów współpracy. Jednocześnie system oznacza naczynia połączone – nie jest zbiorem przypadkowych form i rozwiązań, ma w zamyśle tworzyć spójną całość.

Poradnik powstał na podstawie modelu współpracy – efektu kilkunastomiesięcznej pracy grona osób reprezentujących zarówno przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych, środowisk naukowych oraz strony rządowej.

Poradnik jest próbą przedstawienia modelu w sposób użytkowy, przyjazny odbiorcy. Dlatego też zawiera informacje o rozwiązaniach stosowanych w praktyce, wymienia korzyści, jakie niesie za sobą współpraca, podejmuje się określenia wzorców minimalnych i formułowania wniosków.

## Jak czytać poradnik – kilka wskazówek dla odbiorcy

Piotr Masłowski  
Dyrektor zarządzający Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS  
w Rybniku, członek zarządu Sieci SPLOT, trener i animator

## Dla kogo jest poradnik?

Publikacja jest dedykowana dwóm stronom współpracy – organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego.

W trakcie prac nad jego zawartością ustaliliśmy rzecz w zasadzie oczywistą – kluczowym aspektem współpracy jest postawa przedstawicieli samorządu terytorialnego. Dlaczego? To po stronie rządowej znajduje się większość zasobów – finansowych i majątkowych (partnerstwo opierające się na równej relacji jest oczywiście możliwe, ponieważ potencjał ludzki, a zwłaszcza pomysły, idee, kreatywność, czyli to, co decyduje o powodzeniu we współczesnym świecie jest domeną organizacji).





To strona urzędowa reprezentuje formalnie sprawowaną władzę – decyzje, inicjację wielu procesów formalnych. Te potoczne obserwacje znalazły głębokie uzasadnienie w przeprowadzonych w ramach projektu badaniach – bez dobrej woli i zainteresowania współpracą nawet najlepsze rozwiązania prawne niczego nie wnoszą. Dlatego też poradnik ma służyć zwłaszcza przedstawicielom administracji samorządowej jako publikacja, w której znajdą wiele odpowiedzi na nurtujące pytania. Nie oznacza to jednak, że organizacje nie znajdą w nim nic dla siebie. W wielu przypadkach inicjatywa podjęcia działań może leżeć po stronie organizacji. Poradnik będzie dla nich użytecznym wsparciem. Może być źródłem wiedzy na temat rozwiązań ustawowych, systemu prawnego – publikacją, która znacznie ułatwi poruszanie się po urzędach.

### Czym poradnik nie jest?

Poradnik nie zadowoli tych, którzy oczekują ściągawki pozwalającej wdrożyć w gminie jedno wybiórcze rozwiązanie, skopiowane z bazy tzw. dobrych praktyk. W trakcie dyskusji nad modelem powstało nawet kilka metafor mających pokazać nasze zamierzenia. Przytoczę skojarzenie ...kulinarne wymyślone przez Łukasza Waszaka.

Wyobraźmy sobie książkę kucharską, z której wyciągniemy gotowy przepis na zupę lub popisowe danie, które mamy zamiar zaserwować przyszłym gościom. To nie jest idea, która towarzyszyła twórcom poradnika. Naszym pomysłem było stworzenie książki dotyczącej prawidłowego żywienia całej rodziny. Dlaczego? Ponieważ już teraz możemy pochwalić się ciekawym zestawem popisowych dań. Problem w tym, że to nie jest jedzenie zdrowe, a nasza rodzina zaczyna to bardzo odczuwać i podupada na zdrowiu.

Analogicznie wygląda sytuacja organizacji pozarządowych w relacji z jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostkowych przykładów dobrych i ciekawych rozwiązań nie brakuje. Na te pojedyncze praktyki chętnie powołują się wszystkie strony współpracy, a także autorzy poradnika. Natomiast ciągle cierpimy na niedostatek przykładów strategicznego podejścia do relacji gmin, powiatów i organizacji pozarządowych. Ciągłe współpraca odbywa się doraźnie, ma charakter wyrywkowy, nie jest zaplanowana na lata. Niestety nie jest też oparta na rzetelnej analizie potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Poradnik stawia sobie ambitny cel zmiany tego stanu rzeczy.

W trakcie prac nad modelem i poradnikiem odbywały się spotkania na wielu różnych szczeblach. Wiemy doskonale, że wielu urzędników oczekuje od poradnika gotowych rozwiązań, które naszym zdaniem są drogą na skróty. Jednocześnie mamy dowody na to, że zagadnienia wspólnego planowania i diagnozowania mieszkańców, wytyczania kierunków działań w oczach administracji lokalnej są traktowane pobieżnie, marginalnie. Tak być nie powinno.

Poradnik nie jest więc zestawem dla tych, którzy szukają drogi na skróty. To materiał dla tych, którzy chcą zająć się współpracą, a nie jej markowaniem.



### Jak czytać poradnik?

Poradnik podzielony jest na trzy części. Pierwsza z nich składa się z:

- ➔ wstępu dotyczącego projektu, w ramach którego powstała publikacja,
- ➔ instrukcji obsługi, krótkiego przeglądu badań, na podstawie których powstawały kolejne elementy zmierzające do stworzenia modelu i poradnika,
- ➔ artykułu na temat historii kształtowania się współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego po 1989 roku.

Po co to wszystko? Chcemy być konsekwentni. Poradnik zakłada, że współpraca jest możliwa tylko wtedy, kiedy opiera się na rzetelnej diagnozie. Dokładnie taką samą funkcję ma spełnić pierwsza część poradnika.

Po pierwsze odpowiada na pytanie, **skąd wziął się poradnik** i jakie były oczekiwania ministerstwa co do jego zawartości? Po drugie podpowiada, **jak z niego korzystać**. Po trzecie opisuje rozwój systemu i form współpracy po 1989 roku. Wiele z obecnie stosowanych rozwiązań ma swoje uzasadnienie w procesie rozwoju prawa i praktyki, który toczył

się w ciągu ostatnich 20 lat. Dzisiaj często stosujemy pewne rozwiązania bez refleksji i znajomości intencji ich pomysłodawców. Próbuje zatem odpowiedzieć na pytanie, **skąd obecna sytuacja?**

Przegląd wyników badań pozwoli odpowiedzieć, **jak obecna sytuacja wygląda**, jakie dane udało się pozyskać w trakcie przeprowadzonych badań oraz jak to rzutuje na formowanie współpracy.

Część druga poradnika jest jego esencją. To ta część osadzona jest całkowicie na modelu współpracy i stanowi jego formę opisową.

Model posiada swoistą oś, element, który ma charakter przekrojowy. Mowa o zasadach wymienionych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, która reguluje relacje na linii organizacje – administracja. Ustawa wymienia zasady pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Jest to element wspólny pomimo różnych perspektyw i podejścia do współpracy ze strony organizacji pozarządowych i administracji. Z jednej strony zasady mają charakter wizyjny – dotyczą pewnego stanu pożądanego i idealnego, z drugiej jednak – są umocowane ustawowo, co dla działań administracji poruszającej się w obrębie prawa ma kluczowe znaczenie.

W części II poradnika czytelnik znajdzie wymienione powyżej zasady zinterpretowane na wiele różnych sposobów, występujące w wielu różnych sytuacjach – w zależności od tego, jakie zagadnienie będzie omawiane. W praktyce inaczej przejawia się uczciwa konkurencja na etapie tworzenia programu współpracy, a inaczej w trakcie konkursu na realizację zadań publicznych.

Jak należy rozumieć tak częste eksponowanie zasad? Jest to właśnie dążenie do modelu idealnego – wypełnienie ich treści, zrealizowanie zasad w praktyce zupełnie odmieniłoby relacje pomiędzy dwoma stronami. Stałyby się one bardziej przejrzyste, równiejsze, po prostu lepsze.

Zagadnienie współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego podzielono na trzy bloki, nazywane w tekście „płaszczyznami”.

### Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych Płaszczyzna I

Przez **politykę publiczną** rozumiemy całość długofalowych zamierzeń i towarzyszący im system rozwiązań prawnych, przyjętych i realizowanych przez władzę publiczną we współpracy z obywatelami, organizacjami na rzecz społeczności zamieszkującej obszar działania jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Ta część poradnika opisuje rozwiązania w zakresie sześciu obszarów: diagnozy potrzeb lokalnych (1), wzajemnego informowania się stron współpracy o podejmowanych działaniach (2), współtworzenia dokumentów strategicznych i wieloletnich (3), konsultowania prawa lokalnego (4), wdrażania polityk publicznych (5) oraz ich monitorowania i ewaluacji (6).

### Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych Płaszczyzna II

Zadania publiczne to działania podejmowane przez administrację samorządową na podstawie ustaw określających ich zakres kompetencji. Płaszczyzna zawiera więc opis współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi podczas realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy: finansowej (1), niefinansowej (2) oraz partnerstwa w realizacji zadań publicznych (3).





Przez infrastrukturę rozumiemy ogół lokalnie ukształtowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem (pozarządowym). Czynniki te w poważnej mierze stymulowane są przez działania administracji lokalnej. W tej płaszczyźnie mieszczą się zatem zarówno instytucje działające na rzecz organizacji, dotyczące ich prawo miejscowe, jak i relacje, wzorce postępowania występujące w danej jednostce samorządu. Ta płaszczyzna podzielona została na obszary: system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych (1), wspieranie procesów integracji organizacji (2), partnerstwo lokalne (3).

Każdy z rozdziałów poświęconych płaszczyznom powstał wg określonego schematu.

Płaszczyzny zostały rozbite na obszary – to ten ponumerowany fragment opisu płaszczyzn. W opisie obszarów znajdują się: odwołania do wspomnianych powyżej zasad ustawowych; opis narzędzi i wzorce, za pomocą których może być realizowana współpraca w danym obszarze (w zdecydowanej większości są to przywołania rozwiązań proponowanych przez *Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Kolejny element opisu obszarów to przywołanie stosowanych rozwiązań – praktyk, które już w Polsce funkcjonują. Kluczowym elementem z punktu widzenia odbiorcy jest wytyczenie wzorców minimalnych, które powinny obowiązywać w każdej jednostce samorządu terytorialnego w Polsce. W innym wypadku relacje między organizacjami a administracją samorządową nie powinny być nazywane współpracą. Co ważne, wzorzec minimalny nie opisuje stanu zastanego – chęć dostosowania się do tego wzorca będzie wymagać od wielu samorządów wysiłku. To także to miejsce, w którym organizacje powinny szukać swojego pola aktywności i możliwości wpływania na władze lokalne.

Opis obszarów każdorazowo zamknięty jest wnioskami i wymienieniem korzyści, które płyną z jego stosowania. Ten sam zabieg zastosowano także w odniesieniu do całych płaszczyzn – zależy nam na wykazaniu, że współpraca w wersji modelowej jest korzystna dla wszystkich zainteresowanych.

### JAK ZATEM KORZYSTAĆ Z TEJ CZĘŚCI PORADNIKA?

Poradnik wskazuje, w ilu różnych obszarach powinny zostać nawiązane relacje organizacji i administracji, aby móc je nazywać współpracą, żeby miały one sens, były konstruktywne i co najważniejsze – korzystne dla społeczności lokalnej.

Współpraca występuje wtedy, kiedy dotyczy wszystkich obszarów i wszystkich płaszczyzn określonych w poradniku, oraz odpowiada co najmniej wzorcowi minimalnemu. Zatem sytuacji, w której miasto posiada doskonałe rozwiązania w zakresie Płaszczyzny 2 i np. powierza organizacjom prowadzenie miejskich placówek oświatowych, ale nie dopuszcza ich do wypowiedzania się (co nie jest równoznaczne z podejmowaniem decyzji zastrzeżonych dla władz lokalnych!) na temat przyszłości tych placówek, nie można nazwać dobrą współpracą. To natomiast przykład łamania zasad, które są niezmiernie ważne bez względu na to, o którym obszarze współpracy mówimy.

Treści poradnika nie podzielono wg wielości jednostek samorządu terytorialnego – użytkownik sam musi zdecydować, jakie narzędzia i wzorce są możliwe do zastosowania na jego terenie. Współpraca musi być oparta na realnych możliwościach, istniejących zasobach, lokalnej kulturze i uwarunkowaniach. Wreszcie – na rzetelnej diagnozie.



Część trzecia poradnika zawiera pięć tekstów dodatkowych, które zdecydowaliśmy się dołączyć do poradnika, gdyż z punktu widzenia jego całości dostarczają niezmiernie ważnej wiedzy na temat współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszy z nich to opis gmin, w których współpraca odbywa się w sposób zaplanowany i może być inspiracją dla innych samorządów. Artykuł opisuje cztery gminy zróżnicowane pod kątem wielkości i zastosowanych rozwiązań – czytelnik ma okazję zapoznać się z rozwiązaniami stosowanymi w gminie wiejskiej z jednej strony i w Warszawie – z drugiej. Poradnik dotyczący współpracy organizacji i administracji powinien zawierać oczywiście wskazówki dotyczące tworzenia dokumentu, na którym ta współpraca jest oparta, czyli programu współpracy. I to znajdzie czytelnik w tekście drugim. Kolejny artykuł dotyczy standaryzacji usług publicznych. Temat zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych jest coraz częściej przedmiotem debaty publicznej. W krajach wysoko rozwiniętych jest to codzienna praktyka, która jest kwintesencją zasady pomocniczości, ale także sposobem na racjonalne wydawanie środków publicznych. Kwestia ta wymaga jednak opracowania standardów usług publicznych i tego dotyczy przedostatni z zamieszczonych artykułów. Przedostatni tekst to informacja o *Niezbędniku do (samo)oceny współpracy*, który można znaleźć na płycie załączonej do niniejszego Poradnika. Ostatni artykuł został poświęcony kluczowej dla polityk europejskich kwestii równości szans.

### INFORMACJE DODATKOWE

Poradnik został tak zaplanowany graficznie, aby maksymalnie ułatwić korzystanie z jego zawartości. Dotyczy to zwłaszcza części drugiej, która wymaga od czytelnika umiejętności poruszania się pomiędzy płaszczyznami i obszarami.

Poradnik opracowany został na potrzeby obydwu partnerów współpracy - zarówno organizacji pozarządowych, jak i jednostek samorządu terytorialnego (w tekście określanych w skrócie „samorządem” lub „samorządem terytorialnym”). Pojęcie organizacji pozarządowych zawiera również podmioty wymienione w art. 3. ust. 3 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, natomiast samorządy są tu rozumiane jako organ uchwałodawczy, wykonawczy i podległe mu jednostki organizacyjne. W odniesieniu do organizacji pozarządowych, w tekście stosuje się zamiennie takie pojęcia jak: organizacje, NGO, III sektor.

Do poradnika dołączono także płytę zawierającą dodatkowe informacje, wzory dokumentów, wyniki badań oraz narzędzie pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego dokonać autoewaluacji jakości współpracy.

### O AUTORACH

Poradnik to wynik pracy dużej grupy osób. Część badawczą zrealizowały: Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

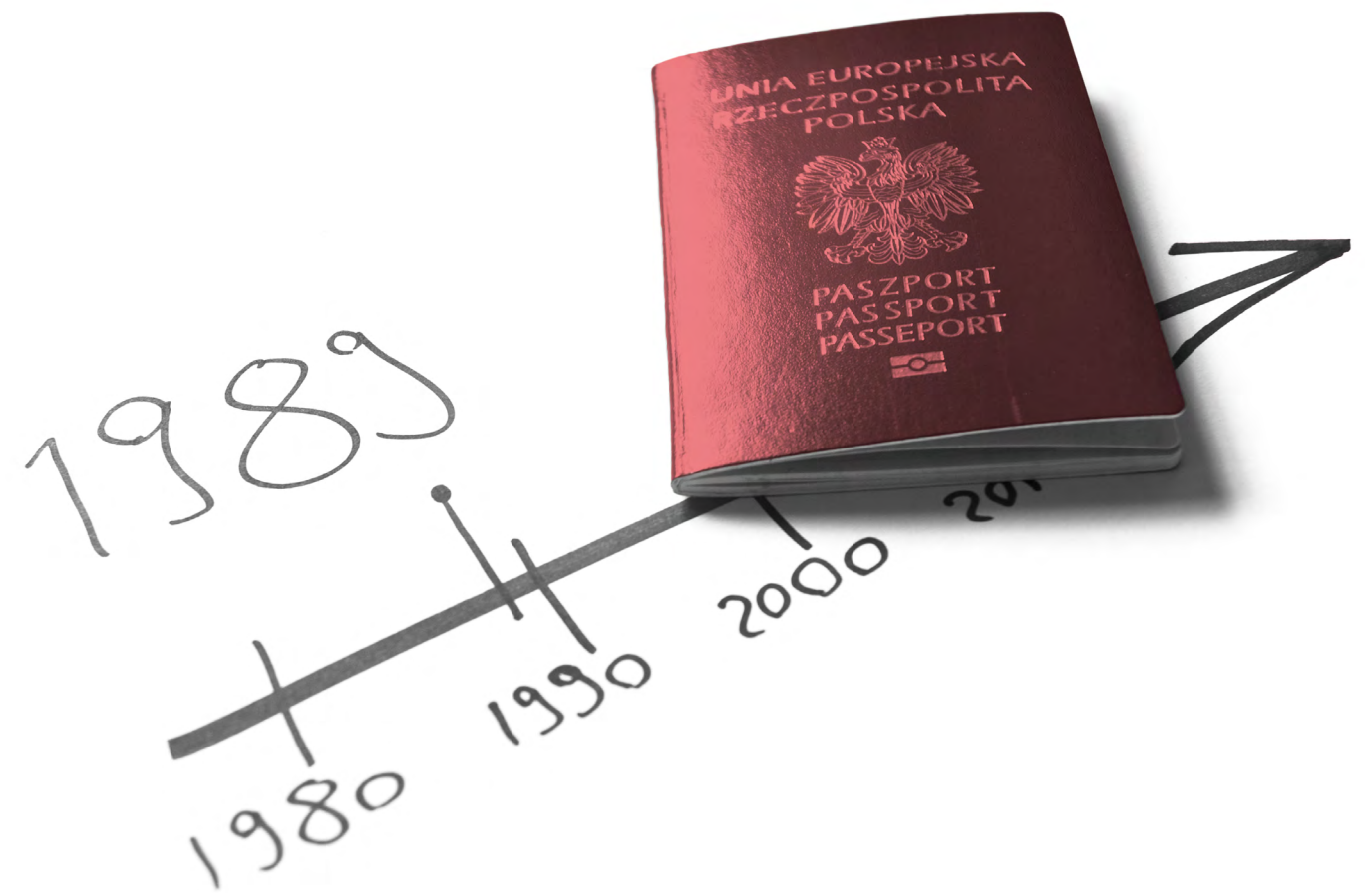
Wypracowane tu raporty cząstkowe z badań i ekspertyzy oraz narzędzie zatytułowane Indeks Jakości Współpracy były wykorzystane w pracach nad opracowaniem modelu współpracy i przygotowaniem poradnika.

Model współpracy powstał w wyniku prac komitetu ekspertów oraz pomocniczych w stosunku do niego grup roboczych. Wymienione ciała składały się z przedstawicieli wszystkich partnerów projektu, a prowadzone były przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

Podstawowy materiał do prac nad modelem i poradnikiem, bez którego prace nie nabrałyby ostatecznego kształtu, zawdzięczamy grupom wymiany doświadczeń, czyli pracy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego nadzorowanej przez Związek Miast Polskich.

Dobór osób, które przygotowały ostateczne teksty do poradnika, opierał się na chęci zachowania różnorodności punktów widzenia – zwłaszcza samorządowego i pozarządowego. Mamy nadzieję, że ostateczny efekt spełni oczekiwania odbiorców.





**H**istoria współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem lokalnym w Polsce po 1989 roku to w dużej mierze opis zmian w świadomości społecznej, tworzenia się zrębów nowego systemu prawnego i powstawania nowych instytucji. Analizując kolejne etapy rozwoju tej współpracy, przykłady inicjatyw (także tych, które nie zakończyły się pełnym sukcesem) możemy lepiej zrozumieć zalety i wady stanu obecnego, zastanawiać się nad ewentualnymi korektami.

Ogólnie, okres pomiędzy 1989 roku a wejściem w życie w 2010 roku nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*<sup>1</sup> można opisać – w zakresie współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi – jako ciąg następujących po sobie etapów kształtowania wzajemnych relacji, w szczególności zaś normowania i standaryzowania jej zasad. Możemy wyróżnić pięć okresów: (1) brak unormowania, (2) podejście pionierskie (oddolne), (3) podejście systemowe (odgórne), (4) testowanie systemu oraz (5) przygotowywanie zmian.

<sup>1</sup> Dalej w tekście jako „ustawa”.

## Budowanie współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi po 1989 roku

– rys historyczny tworzenia modeli współpracy w Polsce

Piotr Frączak  
Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych,  
Członek Krajowego Forum Terytorialnego, Współpracuje  
z Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,  
Związany z Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych,  
Członek Redakcji Zeszytów „Animacja Życia Publicznego”

Ryszard Skrzypiec  
Doktor socjologii, koordynator Ośrodka Badań  
Aktywności Lokalnej, wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej  
w Chorzowie

## Lata 1989–1995 – Wolna amerykanka

Lokalna działalność społeczna po 1989 roku (po części wywodząca się z działalności Komitetów Obywatelskich) dość szybko rozdzieliła się na dwa podstawowe nurty, w których opcja pozarządowa była negatywnie nastawiona do politycznej – jak się zdawało – opcji samorządowej. Zresztą, co trzeba podkreślić, u progu transformacji systemowej obie strony dopiero uczyły się podstaw demokracji i nie bardzo rozumiały specyfiki drugiej strony. Organizacje raczej oglądały się na zagraniczną pomoc finansową, która – z uwagi na ówczesny przelicznik walutowy – oznaczała po prostu duże pieniądze. Wsparcie z konstytuującego się dopiero samorządu terytorialnego nie wydawało się realne w tamtych warunkach.

Ciągle jeszcze dominował wówczas system oparty na paternalistycznych układach wyrażanych w uznaniowych sposobach dystrybucji środków. Praktyka dotacji w dużej mierze opierała się na zasadach z poprzedniego systemu. Co prawda w 1991 roku zlikwidowano dotacje podmiotowe, ale kierunek przekazywania środków finansowych niewiele się zmienił. Były organizacje, które zawsze dostawały wsparcie i musiały dostawać dalej. Dotyczyło to przede wszystkim klubów sportowych czy straży pożarnych, które traktowane jako ważny element lokalności, w miarę bez problemu przetrwały zmianę systemu. W te utarte koleiny próbowały się dostać nowe organizacje. Z uwagi na brak obowiązujących procedur odbywało się to na zasadach „wolnej amerykanki” i czasem powodowało nieprawidłowości, co było widać nie tylko na poziomie lokalnym, ale i ogólnokrajowym. W wymiarze centralnym znalazło swoje rozwiązanie (albo właściwie pierwszą jego próbę) w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lipca 1995 roku. Sygnały zmian na poziomie samorządów pojawiły się dwa miesiące później.

## Lata 1995–1998 – Podejścia pionierskie i dwa modele

Kłopoty z dystrybucją środków na działalność coraz bardziej docenianych lokalnie organizacji pozarządowych zachęciły część gmin do szukania rozwiązań. Przygotowywano je równocześnie w kilku gminach<sup>2</sup>, tak więc w przeciągu krótkiego czasu w kilku samorządach miejskich przyjęto odpowiednie przepisy regulujące te kwestie. Funkcjonowały one pod nazwą „program współpracy”<sup>3</sup> i stanowiły element prawa lokalnego. Rozwiązania te znacząco różniły się od siebie. Część z nich określała jedynie zasady przyznawania środków, w innych starano się szerzej określić zasady współpracy pomiędzy JST i organizacjami pozarządowymi. Pojawiły się dwa modele – trójmiejski, który nazywany był modelem „sponsorskim”<sup>4</sup> (bo jego ideą było wsparcie samorządu dla aktywności obywatelskiej) i warszawski, który określano jako „zadaniowy”<sup>5</sup> (odwoływał się bowiem do naturalnej współpracy działów administracji z organizacjami działającymi w określonym obszarze).

Warto przypomnieć zasadnicze różnice obu modeli:

- ➔ Pierwszy odwoływał się do politycznej reprezentacji jaką była rada gminy, drugi do administracji samorządowej, która realizowała lokalną politykę.
- ➔ Pierwszy domagał się wydzielenia środków na organizacje pozarządowe (słynny postulat 1%), drugi odwoływał się do idei kontraktu, a podział środków pozostawiał do uzgodnienia pomiędzy administracją i organizacjami pozarządowymi w ramach uchwalonego przez radę budżetu.

<sup>2</sup> Więcej na temat tego okresu np. w: P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2002.

<sup>3</sup> Ustanawianych w tym okresie „programów współpracy” nie należy identyfikować z „rocznymi programami współpracy” wynikającymi z ustawy. Te pierwsze miały charakter rozwiązań systemowych, o wieloletnim horyzoncie obowiązywania.

<sup>4</sup> Podział ten przedstawił Z. Wejzman w artykule *Elementarne dylematy współpracy*, „Rocznik” 1997, nr.3.

<sup>5</sup> Taką postać miała pierwsza warszawska uchwała dotycząca tego zagadnienia, która odnosiła się do współdziałania Gminy Warszawa-Centrum i organizacji pozarządowych w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia, niwelowania skutków bezrobocia i przeciwdziałania patologiom społecznym. Por. A. Hryniewicka, *Zlecenie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład Gminy Warszawa-Centrum*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymasa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

➔ Pierwszy dawał organizacjom możliwość wyznaczania celów, a drugi stawiał organizacje w roli współrealizatora lokalnych polityk publicznych, świadczącego usługi społeczne.

Trzeba – gwoli prawdy historycznej – przywołać jeszcze inne modele współpracy, które pojawiły się wówczas jako alternatywa dla działań modelu „sponsorskiego” i „zadaniowego”. Odwoływały się one do wartości wspólnoty, do wartości partycypacji obywatelskiej i kontrolnej roli organizacji pozarządowych. Przykładami alternatywnych rozwiązań było „Lokalne Partnerstwo” wdrożone w Bielsku-Białej, działania podejmowane w Wielkopolsce, czy tzw. Sieć Lokalnego Partnerstwa<sup>6</sup>.

Podsumowując okres pionierski, możemy stwierdzić, że zazwyczaj ustanawiane i wdrażane standardy i mechanizmy wyprzedzały to, co w 2003 roku wprowadziła ustawa. Co więcej, wydaje się, że także obecnie, po kilkuletnim już okresie jej funkcjonowania niektóre z ówczesnych rozwiązań lokalnych to niemal gotowe modele dla instytucji zamierzających podnieść jakość i standardy międzysektorowej współpracy czy poszerzyć jej zakres i formy. I wreszcie, to właśnie wówczas pojawiły się takie rozwiązania, jak utworzenie stanowiska „pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi”, konkursy grantowe, czy „centra organizacji pozarządowych”. Na marginesie jednak trzeba dodać, że wiele z rozwiązań kompleksowych, traktowanych wówczas jako modelowe nie wytrzymało zmian politycznych dokonujących się na lokalnych scenach samorządowych<sup>7</sup>. Również systemowe rozwiązania, choć promowały pewne instytucje, z wielu ciekawych rozwiązań musiały zrezygnować, ponieważ ustawa o finansach publicznych sprowadziła współpracę wyłącznie do kwestii finansowych, a lokalnie przyjęte rozwiązania zostały zastąpione jednym, ogólnopolskim wzorem funkcjonującym pod nazwą *Zasady i tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zadań własnych JST zleconych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku*.

## Trudne dochodzenie do rozwiązań systemowych – lata 1999–2003

Modele budowane oddolnie budziły sporo nadziei, ale też mimo początkowej dynamiki, nie rozwijały się wystarczająco szybko. W ramach działań rządu podjęto więc działania legislacyjne w celu unormowania sytuacji. Pierwsze próby okazały się częściową porażką. Wprowadzona z początkiem 1999 roku *Ustawa o finansach publicznych* wymuszała co prawda tworzenie przez wszystkie samorządy zasad przekazywania środków dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, jednak okazała się bublek legislacyjnym. Wejście jej w życie spowodowało znaczące trudności w działalności organizacji, a i poniekąd samorządów terytorialnych, które świadome znaczenia trzeciego sektora poszukiwały sposobów przewyżnienia zaistniałych ograniczeń. Choć trzeba stwierdzić, że nawet po szybkiej nowelizacji w maju 1999 roku wiele samorządów terytorialnych bądź nie przyjęło ustawowo nakazanych zasad, bądź wycofało się z dotychczasowych rozwiązań. Narzucona przepisami konieczność tworzenia prawa lokalnego była ignorowana, albo – bardzo często – uchwalana byle jak<sup>8</sup>. Co prawda w kilku miejscach (np. Gdynia, Gdańsk, Cieszyn) programy współpracy przetrwały ten trudny czas praktycznie w starej formie, a w innych zaś powstały nowe rozwiązania (Szczecin, Konin, Gliwice)<sup>9</sup>, to jednak w całym ruchu nastąpił wyraźny był regres.

<sup>6</sup> Za najbardziej kompleksowy program współpracy w tamtych czasach należy uznać „Program Partnerstwa Lokalnego” obowiązujący w latach 1998–1999 w Bielsku-Białej. Warto też wspomnieć, iż działania Stowarzyszenia ASOCJACJE z tamtych czasów zapowiadały rozwój organizacji typu „watchdog”. Zob. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta Gmina, organizacje pozarządowe, korupcja*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> Przykładem jest spektakularny upadek sztandarowych w ówczesnym czasie programów „lokalnego partnerstwa” w Bielsku-Białej, Krakowie, Kielcach i wielu innych gminach.

<sup>8</sup> R. Skrzypiec, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce*, Stowarzyszenie „Federacji Zielonych”, Tychy październik 2001. Także „Asocjacje” 2001, nr 9.

<sup>9</sup> *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za rok 2006*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.





Kolejną ustawą, która budziła wielkie nadzieje organizacji pozarządowych była – uchwalona 24 kwietnia 2003 roku *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Ustawa właściwie była przygotowywana od 1996 roku, co po części jest efektem niejednoznacznej postawy części organizacji pozarządowych wobec niektórych propozycji jej zapisów<sup>10</sup>. Przyjęcie ustawy kończyło czas wolnej amerykanki i pionierskich eksperymentów, w sposób jednoznaczny określając ramy współpracy, przez co niektórzy przyrównują ją do „konstytucji trzeciego sektora” czy tzw. compactów, czyli znanych z krajów rozwiniętej demokracji umów pomiędzy rządem a sektorem ochotniczym<sup>11</sup>.

## Lata 2003-2009 – Budowanie systemu

Ustawa w istocie opowiedziała się za modelem „zadaniowym”. Ograniczyła rolę, jaką we współpracy samorządów i organizacji pozarządowych, mają do odegrania demokratycznie wybrani przedstawiciele zasiadający w radach gmin<sup>12</sup>. Zawęziła sferę współpracy do realizacji przez organizacje pozarządowe zadań publicznych<sup>13</sup>. Jej funkcjonowanie wspiera się raczej na procedurach niż aksjologii.

Proces wprowadzania zapisów ustawy w życie nie był łatwy. I to zarówno na płaszczyźnie stanowienia prawa (w 2006 roku tylko 71,9% gmin posiadało obligatoryjny roczny program współpracy<sup>14</sup>), jak i jego stosowania. Warto w tym kontekście przyrzeć się wynikom monitoringu ustawy przeprowadzonego na zlecenie departamentu przez Stowarzyszenie Klon/Jawor po roku funkcjonowania ustawy<sup>15</sup>. Wynika z niego, że samorząd terytorialny jest dla organizacji najważniejszym partnerem instytucjonalnym. Dwie na trzy organizacje wskazują władze lokalne jako instytucję, z którą utrzymują regularne kontakty, przy czym prawie 60% organizacji traktuje samorząd terytorialny jako jedną z najważniejszych dla nich instytucji. W 2004 roku gminy o dużej liczbie zarejestrowanych organizacji równie często uchwały programy współpracy, jak te o niewielkiej ich liczbie. Istnieje za to wyraźny związek pomiędzy tym, czy władze lokalne uchwały roczny program współpracy, a tym, czy finansują (i finansowały w przeszłości) działania organizacji. W przypadku gmin o tej samej wielkości, urzędy, które uchwały program, częściej prowadzą finansową współpracę z organizacjami. Sugeruje to, że procedury umożliwiające warunki rozwoju współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi powstawały tam, gdzie ta współpraca miała się lepiej.

Trudno jednak powiedzieć, aby wprowadzenie ustawy w znaczący sposób wpłynęło na poziom współpracy – przynajmniej w wymiarze finansowym. Prawie 90% gmin, które nie dotowały organizacji w 2003 roku, nie uczyniło tego również w roku 2004. Jednak wśród jednostek samorządu terytorialnego, które dotąd przekazywały środki organizacjom, zaobserwowano nieznaczny, ale zauważalny wzrost całkowitej kwoty dofinansowania. Można stąd wnosić, że wprowadzenie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłynęło przede wszystkim na politykę tych urzędów, które już wcześniej wspierały organizacje, natomiast niewiele zmieniło w postępowaniu samorządów terytorialnych, które dotąd tego nie robiły.

Warto też zacytować jeden z wniosków z monitoringu prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych: *Wiele problemów związanych z funkcjonowaniem programów współpracy wynika z jednowymiarowego pojmowania podstawowych zasad współpracy i przywiązywania wagi niemal wyłącznie do ich aspektu finansowego. W przypadku organizacji pozarządowych jest to przejaw czegoś co nazywam orientacją grantową – czyli skupienia się wyłącznie na zdobywaniu środków potrzebnych do przeżycia. Jeśli chodzi o administrację*

10 Co prawda, choć to nie kwestia zasad współpracy, ale statusu pożytku publicznego budziła wątpliwości, to jednak brak porozumienia opóźnił ustanowienie ogólnoustrojowych zasad regulujących wzajemne relacje pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym.

11 Inna sprawa, czy zasadnie.

12 Por. G. Makowski, *Brakujący element, czyli gdzie jest miejsce radnych w systemie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych?*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

13 Jeszcze do tej pory *Ustawa o finansach publicznych* daje szersze niż ustawa pole do wspierania organizacji pozarządowych ze środków publicznych.

14 *Sprawozdanie... (dz. cyt.)*.

15 *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport z badania na zlecenie MPS*, red. M. Rymsza, G. Makowski, Warszawa 2005 (maszynopis).

publiczną, to tu znowu mamy do czynienia z przejawem **orientacji nakazowo-rozdziałczej**, która również ogranicza wizję współpracy wyłącznie do kwestii rozdawania środków organizacjom w zamian za wykonywanie zadań w sferze publicznej (w dodatku wąsko pojmowanej)<sup>16</sup>.

Wciąż jeszcze trudno określić rzeczywistą rolę wprowadzonej w 2003 roku ustawy dla współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją, a tym samym dla rozwoju na poziomie lokalnym. Jednak jeżeli chodzi o budowanie partnerstwa, to ustawa raczej stworzyła dla tych działań dobry klimat, niż zainicjowała znaczący jakościowo proces.

## Konieczne korekty – od roku 2010

Ustawa z 2003 roku obligowała administrację do ewaluacji działania ustawy i zgłoszenia poprawek. Jednak nowelizacja została przeprowadzona dopiero w 2010 roku i w niewielkim stopniu odpowiadała na wyniki pierwszej ewaluacji oraz rekomendacje pierwszej Rady Działalności Pożytku Publicznego. W przeciągu tych kilku lat ustawa i jej rozwiązania zdołały się zakorzenić w społecznościach lokalnych na tyle, że trudno dokonywać radykalnych zmian. Zamiast tego wprowadzono więc nowe rozwiązania, takie jak inicjatywa lokalna<sup>17</sup>, która daje pewne uprawnienia w zakresie realizacji przedsięwzięć w wąskim zakresie zadań publicznych mieszkańcom działającym poza organizacjami pozarządowymi. Ponadto usankcjonowano możliwość ustanawiania przez JST wieloletnich programów współpracy. Pierwotnie ustawa przewidywała jedynie obowiązek tworzenia programów rocznych, zaś próby uchwalania programów wieloletnich z reguły napotykały na opór nadzoru wojewody, który orzekł o braku podstaw prawnych do podejmowania przez organy stanowiące tego typu uchwał. Oczywiście, niektóre samorządy potrafiły ominąć tego typu przeszkody. Skutecznym sposobem było ustanawianie tego typu mechanizmów bądź w formie dokumentu strategicznego<sup>18</sup>, bądź zarządzeniem organu wykonawczego (np. Elbląg). Tym samym ustawa stworzyła warunki do wpisywania współpracy z organizacjami pozarządowymi w lokalne polityki publiczne, ale jej konkretne rozwiązania ciągle jeszcze budzą wątpliwości<sup>19</sup>. Wypracowana po długich konsultacjach i sporach nowelizacja, okazała się w końcu raczej pragmatyczną korektą obowiązującej ustawy z wprowadzeniem kilku nowych rozwiązań niż weryfikacją filozofii współpracy.

## Meandry współpracy – koniec czy początek drogi?

Ponad dwudziestoletni okres wzajemnych relacji pomiędzy samorządami terytorialnymi i organizacjami pozarządowymi, pełen – czasem nieoczekiwanych – zwrotów w zakresie „porządkowania” współpracy, tworzenia i rozmontowywania rozwiązań systemowych, każe zadać sobie pytanie „gdzie jesteśmy?” Czy – odwołując się do znanego konceptu Francisa Fukuyamy – możemy w 2011 r. ogłosić „koniec historii”? To znaczy, że – zadekretowany przepisami ustawy Model współpracy jest docelowym i uniwersalnym modelem, który co najwyżej będzie podlegał kosmetycznym korektom? Czy też, bliższe prawdy jest stwierdzenie, że model musimy zbudować wykorzystując po temu ustawowy fundament? Że jesteśmy zobligowani – bazując na ustawowych rozwiązaniach – do poszukiwania optymalnych dla każdej społeczności lokalnej rozwiązań? A może niezbędna jest jeszcze raz fundamentalna debata<sup>20</sup> o podziale obowiązków w państwie i roli organizacji pozarządowych, tak aby w większy niż dotąd sposób wykorzystywać potencjał tkwiący w obywatelskiej aktywności, zwiększając nacisk na ich aksjologiczną, a nie tylko pragmatyczną funkcję? Tu konieczna jest aktywna rola organizacji, od których dojrzałości, inicjatywy i determinacji zależy dalszy rozwój współpracy.

16 Tamże.

17 Próby przeforsowania partnerstwa publiczno-społecznego z powodu wątpliwości zgłaszanych przez Ministerstwo Finansów zakończyły się niepowodzeniem.

18 Np. Uchwała Rady Miejskiej Dąbrowy Górniczej *Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej w latach 2008-2013. Partnerstwo Wspólnie dla Miasta*.

19 Por. np. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Program współpracy w Warszawie – obszary do dyskusji*, „Tezy do dyskusji”, 2008, nr 3.

20 Por. np. P. Frączak, M. Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?*, „Tezy do dyskusji” 2008, nr 2.

W.3

W.3





Podstawą przygotowanego modelu oraz poradnika była diagnoza opracowana na podstawie wielu badań różnych instytucji eksperckich i organizacji pozarządowych na temat stanu współpracy organizacji trzeciego sektora (NGO) z administracją publiczną (AP), w tym w szczególności jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Jeszcze przed rozpoczęciem realizacji projektu badawczego zrobiono wstępne rozpoznanie dostępnych materiałów i analiz. Jednym z ważniejszych badań, które brano pod uwagę, był monitoring przeprowadzony przez Stowarzyszenie Klon/Jawor przed wejściem w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (uodpp). Badanie diagnozowało poziom współpracy finansowej i pozafinansowej w urzędach struktur centralnych, wojewódzkich i marszałkowskich. Również Stowarzyszenie Klon/Jawor co roku (począwszy od 2002 roku) prowadzi badanie *Barometr współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją*.

## Diagnoza stanu współpracy – wyniki badań i ekspertyz poświęconych sytuacji w Polsce w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz płynące z nich rekomendacje

Katarzyna Iwińska  
Doktor socjologii, adiunkt w Katedrze Socjologii Collegium Civitas,  
pracownik dydaktyczny na Wydziale Inżynierii Środowiska  
Politechniki Warszawskiej

W.4

Wejście w życie uodpp w 2003 roku stworzyło warunki do uporządkowania relacji sektora pozarządowego i administracji publicznej. Już po krótkim okresie funkcjonowania tej ustawy, bo od 2004 roku, rozpoczęto badania relacji między instytucjami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi i pogłębione analizy rozwoju takiej współpracy, w tym m.in.:

→ w 2004 i 2007 roku Instytut Spraw Publicznych realizował badania pt. *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w ramach projektu badawczego na zlecenie Ministerstwa Polityki Społecznej: *Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz projektu: *Budowanie przyjaznego środowiska dla organizacji pozarządowych „Kompas”*;

→ od 2004 roku Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej również rozpoczął cykliczny monitoring zakresu i stopnia współpracy między AP/JST a NGO, wysyłając ankiety m.in. do JST, zadając pytania dotyczące zlecenia zadań NGO przez JST, przewidzianego budżetu na współpracę z NGO, rodzajów współpracy pozafinansowej (m.in. preferencyjne udostępnianie lokali, istnienie zespołów doradczych różnego typu, konsultowanie projektów, informowanie NGO), programów współpracy, wolontariatu w JST oraz wyznaczania osób do współpracy z NGO.

W 2009 roku instytucje te potęczyły swoje wysiłki badawcze i badania zostały częściowo scalone i poszerzone. W tym samym roku wspólnie opracowany kwestionariusz zatytułowany Barometr został wysłany do wszystkich urzędów gmin i starostw powiatowych. Uzyskano aż 79% zwrot odpowiedzi od wszystkich podmiotów objętych badaniem. Końcowy raport uwzględniał skalę porównawczą i zmiany zachodzące w czasie. Najważniejsze wnioski procentowe przedstawiamy w tabeli<sup>1</sup>:

Analizowane obszary tematyczne	2004/2005	2007/2008
<b>Uchwalenie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi</b> <b>Konsultowanie programów współpracy</b>	Średnio 83% gmin i 92% powiatów	Średnio 95%, ale wśród urzędów gmin nadal ok. 15% nie ma programu (głównie gminy wiejskie)
<b>Konsultowanie programów współpracy</b>	Deklaracje odbytych konsultacji w 49% urzędów gmin i 59% starostw powiatowych	Deklaracje odbytych konsultacji w 62% urzędów gmin i 83% starostw powiatowych
<b>Współpraca finansowa</b>	Około 25% urzędów nie zleca zadań publicznych organizacjom	17% urzędów nie zleca zadań publicznych organizacjom
<b>Współpraca pozafinansowa</b> (konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym)	Około 25% gmin deklaroowało, że konsultacje się odbywają	Wiele (przynajmniej w sferze deklaracji) się zmieniło, choć w gminach wiejskich nadal większość urzędów tych form współpracy nie praktykuje

Z raportów dotyczących relacji między organizacjami a administracją publiczną (w badaniu opinii na ten temat, jakie wygłaszają lokalni liderzy organizacji oraz zaangażowani w działalność społeczną samorządowcy) wynika, że systematycznie od 2005 roku rosną pozytywne oceny i wzrasta odsetek liderów zadowolonych z działań samorządu lokalnego.

1 Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tabele i rysunki autora rozdziału.

go. Niewątpliwie jest to trend bardzo pozytywny. Z pogłębionych badań wynika jednak, że nadal jest wiele problemów w budowaniu zasad współpracy, np.: (...) *nadal wiele zależy od osobistej motywacji urzędników i samorządowców i łączących ich z przedstawicielami organizacji pozarządowych nieformalnych kontaktów, a nie od procedur czy akceptacji zasad organizujących współpracę. Jednym z największych wyzwań badawczych w odniesieniu do budowania standardów współpracy staje się w tym kontekście scharakteryzowanie swobodnego optimum w poziomie sformalizowania relacji między lokalnymi władzami a organizacjami pozarządowymi*<sup>2</sup>.

Założenia do modelu współpracy powstały po przeanalizowaniu bardzo różnorodnych pod względem założeń i metodologii badań nt. współpracy międzysektorowej. Najważniejsze płynące z nich wnioski są następujące:

→ Współpraca międzysektorowa: (...) *ma charakter dynamiczny, tzn. ulega zmianom w miarę „oswajania” się z zapisami ustawowymi i z wyjątkiem gmin wiejskich następuje postęp we współpracy zarówno finansowej i form współdziałania pozafinansowego, związanego np. z konsultacją rocznych programów współpracy*<sup>3</sup>;

→ Zrealizowane do końca 2009 r. badania: (...) *można podzielić na 3 grupy: (1) Te, dotyczące realizacji zapisów ustawowych i oceny tych regulacji; innymi słowy konfrontacja celowości regulacji formalnoprawnych z realnymi problemami środowisk lokalnych i skuteczności w rozwiązywaniu problemów obywateli przez administrację samorządową; (2) te o charakterze monitoringowym, wykraczające poza li tylko śledzenie zmian związanych z realizacją ustawy, ale koncentrujące się także na spojrzeniu na współpracę międzysektorową z punktu widzenia skali porównawczej i dynamiki zmian zachodzących w czasie; (3) oraz te, które są badaniami rankingowymi, zawierającymi określone wskaźniki porównania i tworzącymi zestawienia jednostek administracji i NGO'ów w danym miejscu na odpowiedniej skali*<sup>4</sup>;

→ Dotychczasowe (...) badania bez względu na swoje cele koncentrują się na analizie współpracy w sposób maksymalnie wymierny (ilościowy) i często pomijają kontekst społeczno-kulturowo-mentalny samego zjawiska (...)<sup>5</sup>.

Punktem wyjścia do dalszych badań w ramach projektu *Model współpracy...* była szczegółowa diagnoza z danych zastanych (m.in. tych opisanych powyżej), na podstawie których można wymienić główne zjawiska, które powodują niezadowolenie tak administracji, jak trzeciego sektora. W materiale uzasadniającym przygotowanie projektu Grzegorz Makowski wskazuje następujące problemy:

- brak informacji i stereotypowe myślenie każdej ze stron na temat partnera współpracy, a także obawy o brak kontroli społecznej nad wydatkowaniem pieniędzy lub nad potencjalną „konkurencją” (w postaci NGO);
- postrzeganie współpracy jako „kłopotliwej formalności”, która jest teraz wymogiem UE, ale w istocie nie jest uważana za coś ważnego;
- (...) niedoskonałość obowiązujących przepisów na bazie, których powinny utrwalac się poprawne relacje sektora publicznego i pozarządowego;
- brak znajomości prawa przez NGO i tendencje do myślenia schematami oraz niekorzystnej interpretacji przepisów przez administrację;
- braki w komunikacji: (...) jedna i druga strona niechętnie inwestuje czas i środki w działania przyczyniające się do lepszej wymiany informacji i doświadczeń między partnerami;
- braki w zarządzaniu współpracą, problem: (...) ogólnego niedostatku infrastruktury do budowy trwałych i poprawnych relacji między administracją i organizacjami, który skutkuje ogromnym dystansem oraz brakiem zaufania między partnerami współpracy.

2 M. Dutkiewicz, G. Makowski, maszynopis ekspertyzy, 2011.

3 S. Mocek, maszynopis ekspertyzy, 2011.

4 Tamże.

5 Tamże.





Podsumowując, można stwierdzić, że pomimo wielu zmian na lepsze, współpraca między JST (a szczególnie między administracją publiczną) a NGO ciągle nie jest jeszcze satysfakcjonująca dla żadnej ze stron. Problemy są zróżnicowane i wielopoziomowe – jest to związane przede wszystkim ze specyfiką i charakterem funkcjonowania każdego z partnerów. Zespół przygotowujący projekt zakładał, iż współpraca międzysektorowa powinna być lepsza i aby do tego doprowadzić u jej podstaw powinny leżeć obopólnie akceptowane normy wyznaczające najlepsze kierunki postępowania i budowy poprawnych relacji między organizacjami i administracją publiczną (a nie tylko przepisy prawne). Chodziło zatem o wypracowanie na podstawie istniejących praktyk i doświadczeń zestawu optymalnych standardów, które pozwolą na podejmowanie i rozwój zadowalającej dla stron współpracy. Celem głównym projektu było zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej (zwłaszcza samorządowej) i organizacji pozarządowych (na poziomie poszczególnych JST), mierzonej indeksem jakości współpracy.

Już w ramach realizacji projektu *Model współpracy...* zaplanowano zwielokrotnione działania partnerskich instytucji, mające na celu m.in. uświadomienie administracji publicznej i organizacjom pozarządowym korzyści wynikających ze współpracy pomiędzy sektorami oraz identyfikację i upowszechnienie interesujących praktyk. W związku z tym, prace nad modelem i podręcznikiem osadzone były na prowadzeniu szeroko zakrojonych badań (jakościowych i ilościowych) oraz partycypatywnych poszukiwaniach najlepszych rozwiązań z partnerami z różnych środowisk (działania konsultacyjno-promocyjne).

## Badania jakościowe i ilościowe

Głównym celem części badawczo-diagnostycznej w ramach projektu było zgromadzenie i usystematyzowanie wiedzy nt. relacji między trzecim sektorem i JST oraz stworzenie narzędzi badawczych pozwalających na monitorowanie jakości współpracy międzysektorowej – tzw. indeksu jakości współpracy (IJW). Dane z badań Instytutu Spraw Publicznych, Collegium Civitas i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich posłużyły jako zasób przydatny do wypracowania modelu i standardów współpracy międzysektorowej. Opisane poniżej cztery ekspertyzy zbiorczo przedstawiają wyniki badań jakościowych i ilościowych i są syntetycznymi produktami napisanymi na podstawie analiz realizowanych do końca 2011 roku.

➔ Dokonano analizy **czterech głównych form współpracy międzysektorowej w wybranych krajach Unii Europejskiej** i w efekcie przedstawiono możliwe do zastosowania w Polsce rozwiązania.

Na podstawie kwerendy, analizy dokumentów i literatury oraz czterech wywiadów eksperckich opracowano ekspertyzę nt. kontynentalnego modelu współdziałania, liberalnego zlecenia zadań, instytucjonalnego, socjalno-demokratycznego z dominującą rolą sektora publicznego/instytucjonalnego i śródziemnomorskiego. Ich wspólną cechą jest próba wskazania szczególnej roli NGO, a także poprawa wzajemnych kontaktów między organizacjami i administracją. Dodatkowo przygotowano analizę dwóch przypadków współpracy JST z NGO z Czech i Estonii, które dla sytuacji polskiej mogą być szczególnie ciekawe ze względu na podobną specyfikę: niedawno przeszły transformację i od niedawna są członkami UE.

Szczegółowo omówione w dokumencie modele współpracy pokazują, że standaryzacja relacji JST z NGO wynika z długoterminowych zmian i procesów i (...) *stanowi rezultat szerszych inicjatyw politycznych*<sup>6</sup>. Niezależnie od istniejących głównych modeli społecznych, tworzenie zasad współpracy w zakresie dostarczania usług publicznych z pewnością przyczynia się do harmonii europejskich systemów społecznych. Ewa Leś zwraca uwagę, że: *w Polsce przydatą byłaby umowa społeczna regulująca kontakty administracji publicznej i inicjatyw obywatelskich nawiązująca do francuskiej Deklaracji Krajowej o Wzajemnych Zobowiązaniach albo Compactu*<sup>7</sup>. Dokumenty, karty współpracy czy protokoły są wyrazem umacniania kultury współzależności obu sektorów i mogą wpływać na rozwój instytucjonalizacji politycznej oraz finansowej polskich inicjatyw obywatelskich.

6 E. Leś, maszynopis ekspertyzy, 2010.  
7 Tamże.

➔ Przygotowano ekspertyzę na temat **kluczowych problemów zdiagnozowanych w obszarze współpracy międzysektorowej w zakresie tworzenia polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego**.

Na podstawie danych z analizy wyjściowej (danych zastanych) oraz badań terenowych, tj. 12 warsztatów, 60 wywiadów, analiz dokumentów i studium 30 przypadków, dokonano syntezy wyników badań jakościowych. W ostatniej części dokumentu przedstawiono wnioski i rekomendacje szczegółowe dotyczące tworzenia polityk publicznych z zakresu ochrony środowiska i z zakresu spraw społecznych oraz polityk publicznych z uwzględnieniem szczebla samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawiam zarys najważniejszych z punktu widzenia modelowej współpracy ogólnych wniosków z tego badania: 1) *Administracja publiczna czuje się gospodarzem procesu tworzenia polityk publicznych*; 2) *Administracja publiczna ma nastawienie na efektywne tworzenie polityk publicznych, które rozumiane jest w kategoriach szybkości/czasu tworzenia danej polityki*; 3) *Jakość współpracy (...) w zakresie tworzenia polityk publicznych nie jest wysoka: NGO nie biorą udziału we wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych i jeśli już są zapraszane, to do udziału w konsultowaniu gotowych dokumentów*; 4) *Wpływ na jakość relacji między samorządem i organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu polityk publicznych ma szczebel samorządu terytorialnego oraz specyfika społeczności lokalnej – jej wielkość, skala i zakres zadań samorządu, liczebność i potencjał organizacji oraz charakter polityki*; 5) *Współpraca w obszarze ochrony środowiska jest znacznie trudniejsza niż w obszarze spraw społecznych ze względu na brak specjalistycznej wiedzy zarówno po stronie urzędników, jak i przedstawicieli NGO*; 6) *Zasadne jest tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych, które uczestniczą w tworzeniu polityk publicznych*<sup>8</sup>.

➔ Zrealizowano badanie **na temat dobrych praktyk współpracy, które zoperacjonalizowano i analizowano pod kątem ducha współpracy** – tj. otwartości na racje drugiej strony, wspólne definiowanie celów, opisywanie sytuacji współpracy jako gry o sumie większej od zera – jako tej kategorii, która stanowi rozwinięcie klasycznej w tego typu badaniach socjologicznych kategorii „kapitału społecznego”.

W ramach pogłębionych badań jakościowych przeprowadzono łącznie 30 wywiadów indywidualnych (po 3 podmioty w jednej jednostce terytorialnej) oraz 3 heterogeniczne zogniskowane wywiady grupowe, które miały posłużyć m.in. do wskazania roli, jaką grają dobre, przyjacielskie kontakty między przedstawicielami sektorów oraz coś, co bywa określane „kulturą współpracy”. Z ekspertyzy wynika, że duch współpracy jest szczególnie potrzebny w relacjach JST – NGO ze względu na różnice w kulturze ich działania, codziennego funkcjonowania i przyjmowanych priorytetów. Na koniec przygotowano katalog cech dobrych praktyk. Przytaczam wybrane: 1) *suwerenność stron współdziałania międzysektorowego i uczciwa konkurencja między nimi (...)*, 2) *wzajemne zaufanie podmiotów, ale i zaufanie obywateli w danej społeczności do administracji lokalnej (upolitycznionej i upartyjnio-nej) i organizacji pozarządowych (naktadających się niejednokrotnie w sensie personalnym na struktury władzy lokalnej)*; 3) *partnerstwo (...) oznaczające bliskość podmiotów i osobiste zaangażowanie przedstawicieli obydwu sektorów oraz stworzenie możliwości współpracy z sektorem gospodarczym (...)*; 4) *„uobywatelnienie” współpracy sektorowej, rozszerzające zakres wzajemnej współpracy na spontaniczne inicjatywy obywatelskie (np. sąsiedzkie), wykraczające poza współpracę międzyinstytucjonalną, umocowaną ustawowo*; 5) *integracja rozmaitych rozwiązań, wynikających ze wzajemnej współpracy z systemem zarządzania i działań zarówno w administracji samorządowej, jak i organizacjach pozarządowych*; 6) *udrożnione kanały wzajemnej komunikacji między sektorami i stworzenie platform informowania się*<sup>9</sup>. Zwrócono uwagę na kwestie skuteczności i efektów współpracy, ponieważ z punktu widzenia autorów nie jest ważna tylko liczba partnerstw, ale też ich jakość (rozumiana wg założeń badawczych), która powinna wpływać na kształtowanie modelu.

8 M. Arczewska, maszynopis ekspertyzy, 2011.  
9 S. Mocek, maszynopis ekspertyzy, 2011.

W.4

W.4



→ Głównym produktem części badawczej jest **indeks jakości współpracy międzysektorowej (IJW)** przygotowany na podstawie ekspertyzy na temat **jakości wzajemnej współpracy międzysektorowej**.

W pierwszym etapie przeprowadzono analizę materiałów zastanych oraz wstępne, terenowe badania jakościowe: 8 wywiadów grupowych i 12 indywidualnych wywiadów telefonicznych z osobami kluczowymi dla uzyskania praktycznej wiedzy od przedstawicieli JST i NGO. W celu przygotowania narzędzia, jakim jest indeks jakości współpracy, zrealizowano następnie ogólnopolskie badanie ilościowe (sondaż na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie N = 3 765), uzupełnione serią wywiadów grupowych (8 regionalnych paneli). Takie solidne badania były potrzebne, aby zbudować indeks, opierając się na dostępnych danych empirycznych, zamiast budować model czysto teoretyczny. Wykorzystano również dane ze specjalnie przygotowanego: (...) programu komputerowego, który przeszukał strony internetowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pod kątem obecności wybranych treści dotyczących współpracy międzysektorowej (program sprawdzał stronę główną, strony, do których prowadziły linki ze strony głównej oraz kolejne strony, do których prowadziły linki z podstron – program sprawdzał strony internetowe na przełomie lutego i marca 2011 roku)<sup>10</sup>.

Indeks jakości współpracy składa się z sześciu obszarów – części składowych: 1) **istnienie „infrastruktury” współpracy**, tj. (...) podstawowych instrumentów stanowiących formalne ramy relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną<sup>11</sup>; 2) **publiczna dostępność elementów infrastruktury współpracy** (informacji o finansowych i pozafinansowych formach współpracy, o osobie wyznaczonej do kontaktów z NGO oraz o wartościach, na których opiera się współpraca); 3) **współpraca finansowa**, tj. (...) zlecenie zadań publicznych, konkurencyjność (liczba ofert złożonych przez NGO w relacji do liczby zawartych umów), relacja między zadaniami realizowanymi w trybie powierzenia i wspierania i różnorodność współpracy<sup>12</sup>; 4) **współpraca pozafinansowa** – czyli np. udostępnienie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach, istnienie zespołów doradczych i inicjatyw-nych ze strony NGO, konsultacje projektów aktów prawnych, itp. oraz wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych działaniach i współdziałanie w tym zakresie; 5) **wiedza i opinie NGO na temat uwarunkowań współpracy** (stopień znajomości przez NGO „infrastruktury” współpracy dostępnej w JST będącej ich głównym partnerem oraz stopień znajomości zasad współpracy finansowej i ocena reguł tej współpracy); 6) **zadowolenie NGO ze współpracy z samorządem**, czyli (...) zintegrowany wskaźnik z pytań o ogólną ocenę, stopień zaufania, gotowość stawiania współpracy za wzór i o ocenę JST<sup>13</sup>.

Wszystkie analizy prowadziły do obliczenia jednej liczby – uogólnionego wskaźnika jakości współpracy, obliczonego na podstawie oceny każdej części składowej w postaci jednej liczby, a następnie według poniższego równania:

$$\begin{aligned} &0,16 \times I \text{ (infrastruktura)} \\ &+ \\ &0,08 \times D \text{ (dostępność infrastruktury)} \\ &+ \\ &0,16 \times F \text{ (współpraca finansowa)} \\ &+ \\ &0,28 \times PF \text{ (współpraca pozafinansowa)} \\ &+ \\ &0,21 \times O \text{ (wiedza i opinie NGO)} \\ &+ \\ &0,11 \times Z \text{ (zadowolenie NGO)} \end{aligned}$$

$$= \text{IJW}$$

10 M. Dutkiewicz, G. Makowski, maszynopis ekspertyzy, 2011.

11 Tamże.

12 Tamże.

13 Tamże.

Badanie jakości współpracy to pilotażowy test indeksu, które pokazuje, jak bardzo dane województwo (lub dana JST) różni się od średniej krajowej ustalonej relatywnie według danych. Zaletą tego narzędzia jest tzw. mechanizm samodoskonalenia oraz to, że zawsze teren, województwo albo jakiś obszar będzie poniżej średniej, a co za tym idzie – JST będzie miało motywację do polepszania swojego funkcjonowania we współpracy.

Indeks jakości współpracy jest komplementarny z innymi badaniami i rezultatami projektu, a (...) przede wszystkim z samym Modelem współpracy – czyli ogólną koncepcją, czy też wizją tego, w jaki sposób mają kształtować się relacje międzysektorowe. Model ów wyznacza pożądaną kierunek rozwoju współpracy<sup>14</sup>. Poza opracowaniem narzędzia badawczego i metodologii pozwalającej na monitorowanie jakości współpracy JST – NGO, przygotowano również przybornik do (samo)oceny współpracy organizacji i administracji samorządowej, który jest instrukcją mającą pomóc w dokonaniu wspólnej oceny wzajemnych relacji i jakości współpracy, szczególnie pod kątem tzw. kultury współpracy, tj. zwyczajów, praktyk i tradycji wzajemnych dobrych kontaktów. Autorzy zakładają, że jest to procedura uniwersalna, motywująca do nawiązywania kontaktów, dialogu i chęci ulepszania współpracy międzysektorowej.

## Działania konsultacyjno-promocyjne

W przygotowaniu Modelu... brali udział pośrednio bądź bezpośrednio wszyscy przedstawiciele partnerów projektu: Instytutu Spraw Publicznych (ISP), Collegium Civitas (CC), Związku Miast Polskich, Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz lider całego przedsięwzięcia – Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Wszyscy realizowali albo współpracowali przy organizacji różnych działań konsultacyjnych i promocyjnych. Zebrane sugestie i wnioski były później niejednokrotnie brane pod uwagę i traktowane jako istotny wkład merytoryczny. Poniżej wymieniamy kilka działań partnerów:

- konkurs *Samorządowy Lider Zarządzania* dla wszystkich gmin i powiatów w kraju – dotyczył współpracy JST – NGO i miał na celu identyfikację i promowanie dobrych praktyk zarządzania usługami samorządowymi;
- spotkania grup wymiany doświadczeń (GWD), organizowane oddzielnie dla gmin miejskich, wiejskich, powiatów i samorządów wojewódzkich, które miały na celu porównywanie wyników badań ilościowych i jakościowych współpracy JST – NGO, w zestawieniu z informacjami na temat form organizacyjnych współpracy i wymianą praktycznych doświadczeń, w tym podczas wizyt terenowych i rozmów z przedstawicielami lokalnych NGO;
- seria spotkań warsztatowych, które miały włączyć społeczność lokalne i NGO (szczególnie działające na obszarach wiejskich) w proces wypracowywania i testowania modelu współpracy oraz założeń do poradnika;
- spotkania forum pełnomocników, skierowane do osób odpowiedzialnych za współpracę JST i NGO, które stanowiły platformę do dyskusji, wymiany doświadczeń i zbierania opinii na temat współpracy samorządu z NGO oraz upowszechniania wypracowanych rozwiązań;
- spotkania „okrągłego stołu”, podczas których pełnomocnicy ds. współpracy wraz z przedstawicielami NGO, dyskutowali na temat wypracowanego modelu i kształtu poradnika.

14 Tamże.







Podczas opracowywania ostatecznego kształtu modelu współpracy autorzy brali pod uwagę wszystkie rezultaty badań (w tym częściowe raporty do ekspertyz), a także korzystali z bieżących konsultacji z szerokimi gremiami osób zainteresowanych. Dodatkowo, przez cały czas trwania projektu współpracowano z dwunastoosobowym komitetem ekspertów, który sprawował funkcję konsultacyjno-opiniotwórczą przy projekcie i na etapie diagnostycznym zgłaszał szczególnie wiele konstruktywnych uwag. Badania ISP i CC różniły się pod względem konceptualizacji (duch współpracy stanowił synonim kultury współpracy analizowanej w szerszej perspektywie socjologiczno-politologicznej), operacjonalizacji oraz przygotowania metodologicznego i organizacji badań, ale wszystkie ekspertyzy przygotowane przez te instytucje kończą się bardzo zbliżonymi wnioskami. Przede wszystkim ustalono, że zarówno poczucie partnerstwa, dobre relacje między współpracującymi osobami, jak i procedury lub obowiązujące rozwiązania prawne decydują o dobrej współpracy międzysektorowej. Wydzielone w modelu trzy płaszczyzny bezpośrednio wynikają z badań diagnostycznych. Spotkania grup wymiany doświadczeń, a także innych grup referencyjnych były niezwykle przydatne podczas tworzenia ostatecznego i doprecyzowanego modelu współpracy, ale trzeba powiedzieć, że wszystkie elementy badań, spotkań, konsultacji i konferencji miały na celu nie tylko upowszechnianie idei, ale przede wszystkim partycypatywne wdrażanie modelowej współpracy międzysektorowej.

#### Wykorzystane materiały i ekspertyzy

1. *Analiza porównawcza modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami not for profit w wybranych państwach Unii Europejskiej*, red. Ewa Leś, maszynopis ekspertyzy 2010.
2. Arczewska Magdalena, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, maszynopis ekspertyzy, 2011
3. *Dobre praktyki współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej)*, red. Stanisław Mocek, maszynopis ekspertyzy 2011.
4. Gumkowska Marta, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, „Wydawnictwo Ekonomia Społeczna – Teksty 2006 (Raport Otwarcia)”, 2006.
5. Herbst Jan, *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3, s. 32 – 41.
6. Herbst Jan, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008.
7. *Indeks jakości współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, red. Magdalena Dutkiewicz i Grzegorz Makowski, maszynopis ekspertyzy 2011.
8. Makowski Grzegorz, *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy organizacji i administracji samorządowej (Lokalny Indeks Współpracy)*, materiał w przygotowaniu do druku, 2011.
9. *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport z badania na zlecenie Ministerstwa Polityki Społecznej*, red. Marek Rymśa, Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, maszynopis.

Raporty częściowe zespołu badawczego Instytutu Spraw Publicznych z działań realizowanych w ramach zadania badawczo-diagnostycznego:  
(I) *Diagnoza jakości współpracy* i (II), *Analiza form współtworzenia przez JST i NGOs polityk publicznych*.

W.4



# 1

Lokalne społeczności i ich obywatele w sposób naturalny dążą do poprawy jakości życia, do wszechstronnego rozwoju, do coraz pełniejszego zaspokojenia potrzeb wszystkich grup społecznych. Szukają sposobów, aby osiągnąć to w sposób najbardziej innowacyjny, aby uzyskać jak najlepszą relację między nakładami, wysiłkami a efektami. Obrazem tych wszystkich starań i dążeń są lokalne polityki publiczne, które możemy uznać za sumę systemowych działań lokalnych, które podejmują władze samorządowe, najczęściej we współpracy z lokalnymi interesariuszami. Są to działania na rzecz rozwiązania najważniejszych problemów, które dotyczą mieszkańców. Według jednej z definicji, polityki publiczne to ta sfera problemów, które nie cierpią zwłoki w ich rozwiązywaniu.

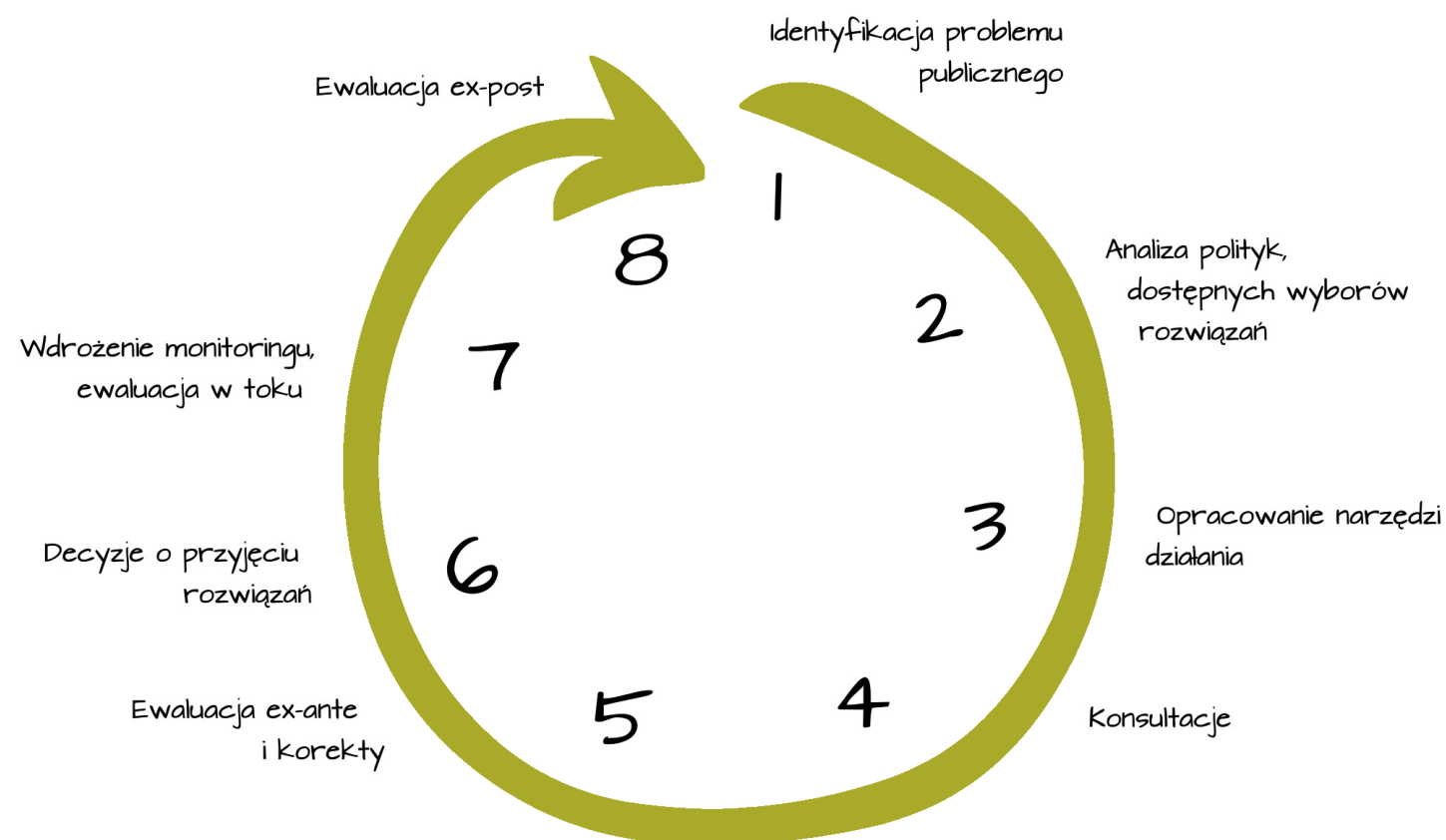
Na poziomie lokalnym możemy wyróżnić wiele różnych polityk publicznych, za które odpowiadają władze samorządowe. One realizują polityki publiczne, ale także je programują, projektują i przygotowują „grunt” do sprawnego działania w partnerstwie z innymi lokalnymi podmiotami. Dzieje się tak dlatego, że rządzący na szczeblu centralnym przyjęli taki model zarządzania publicznego, który zakłada duży udział lokalnych władz w realizacji polityk państwowych. Parlamentarzyści – w zasadzie wszystkich opcji politycznych – okazali przychylność w stosunku do idei zdecentralizowanego modelu funkcjonowania naszego państwa. Zdecydowali o znacznej skali udziału samorządów w realizowaniu wielu polityk publicznych. Podkreśla to również konstytucja RP. Czytamy w niej, że *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przystępując do mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Udział samorządu „w sprawowaniu władzy publicznej”* wyraża się również w planowaniu i wykonywaniu polityk państwa.

Polityki publiczne mają to do siebie, że tworzą swoisty cykl. W naukach społecznych jest mowa o tak zwanym klasycznym kole polityk – programów publicznych. Ich początkiem jest (1) diagnoza problemu, następnie nadchodzi czas na (2) analizę i budowanie możliwych do zastosowania rozwiązań, później (3) opracowanie narzędzi działania, (4) konsultacje z zainteresowanymi partnerami, (5) ewaluację założeń do działań, które przyjęto do realizacji, (6) korekty w projekcie działań. Następnie (7) podejmuje się decyzje o działaniach, (8) decyduje o ich wdrożeniu, a po pewnym czasie powinna następować (9) kolejna ewaluacja, ale tym razem dotycząca rezultatów zrealizowanych działań. Ważnym etapem w przypadku polityk publicznych jest budowanie partnerstwa z lokalnymi organizacjami, a także przygotowywanie zasobów finansowych i ludzkich do działań.

## Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych

Andrzej Zybala  
Wykładowca w KSAP i w Collegium Civitas. Redaktor naczelny kwartalnika „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” wydawanego przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Prowadzi szkolenia z zakresu dialogu społecznego, polityk publicznych, zarządzania publicznego

Marcin Wojdat  
Sociolog, absolwent Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz dyrektor Centrum Komunikacji Społecznej



Źródło: J. Górniak: *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*. „Dialog” 2008, nr 4, s. 62.

Samorządy realizują wiele polityk publicznych. Możemy np. wskazać na politykę społeczną, której zasady zostały wyłożone w ustawie o pomocy społecznej czy w ustawach samorządowych. Do jej realizacji samorządy wykorzystują ważne instytucje, jak ośrodki pomocy społecznej czy centra pomocy rodzinie. Ich rolą jest organizowanie systemu wsparcia dla mieszkańców lokalnych społeczności, którzy przeżywają trudności w adaptacji do istniejących warunków i wymogów życia zbiorowego. Samorządy podejmują działania, aby zapewnić grupom defaworyzowanym czy zagrożonym wykluczeniem społecznym warunki odzyskania samodzielności życiowej. W tym celu podejmują działania zarówno o charakterze pasywnym, np. wsparcie dochodów, jak i działania aktywne, które służą wzmocnieniu umiejętności życiowych wybranych mieszkańców, w tym ich zdolności do uzyskania zatrudnienia, posiadania właściwych relacji z innymi mieszkańcami itp. Samorządy podejmują także działania prewencyjne, służące eliminacji oddziaływania czynników, które powodują wykluczenie społeczne. Z kolei w dziedzinie polityki ochrony środowiska, samorządy odgrywają kluczową rolę w zakresie zarządzania odpadami i ich utylizacją, decydują o poziomie czystości gleb, powietrza, zbiorników wodnych, o profilowaniu swoich terenów pod różne cele, w tym na takie cele, jak np. parki. W zakresie polityki edukacji, odpowiadają za kształcenie w szkołach, w zakresie polityki rynku pracy – za dopasowanie podaży pracy do popytu na nią, w tym za funkcjonowanie urzędów pracy. Takich przykładów jest dużo.

Samorządy odgrywają kluczową rolę w wielu politykach państwa. Jak wskazuje publikacja pt. *Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, projektowanie i realizacja lokalnych polityk zakłada zazwyczaj podejmowanie działań opartych na partnerstwie. Wynika to z tego, że wiele współczesnych problemów w poszczególnych politykach ma niezwykle złożony charakter i do ich rozwiązania wymagane jest łączenie wiedzy oraz zasobów różnych podmiotów. Ponadto nastąpił proces głębokiej decentralizacji w sposobie funkcjonowania państwa. Rząd centralny przekazał znaczącą część swoich funkcji wykonawczych na szczebel lokalny. W konsekwencji samorządy współdecydują o jakości realizacji polityk państwa, a więc ich działania wpływają na jakość naszego życia. Dlatego tak bardzo ważne jest, aby lokalne polityki były wykonywane profesjonalnie, w taki sposób, aby to umożliwiło osiągnięcie dobrych rezultatów dla mieszkańców. Wymaga to

dobrej współpracy samorządów z – między innymi – organizacjami pozarządowymi. Potrzebne jest partnerstwo rozumiane jako formuła stałego współdziałania, dopasowywane do dobrze zdiagnozowanych potrzeb mieszkańców.

Potrzeba partnerstwa wynika z istotnych powodów. Otóż lokalne społeczności – jak i cały kraj – weszły w okres, w którym wiele problemów społecznych i gospodarczych bardzo się skomplikowało. Rozwiązywanie tychże wymaga zarówno ich głębokiej znajomości, jak i współdziałania między sektorami – publicznym i społecznymi. Współdziałania w różnorodnych formach, zawsze dopasowanych do określonych sytuacji i wymagań lokalnej społeczności.

Współcześnie mówi się o współzależności między różnymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi. Oznacza to również to, że żadna grupa społeczna nie jest w stanie realizować swoich interesów w oderwaniu od współpracy z innymi grupami. Samorządowcy – chcący działać profesjonalnie – nie są w stanie uzyskać dobrych rezultatów dla mieszkańców bez współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, organizacjami pracodawców, pracowników, lokalnego biznesu itp. Podobnie lokalne organizacje nie mogą działać efektywnie bez wsparcia lokalnej władzy. W sumie, każda grupa społeczna ma określony potencjał wpływu na sytuację innych grup. Nawet grupy społeczne – wydawałoby się najśłabsze pod względem siły wywieranego wpływu na bieg zdarzeń w lokalnej społeczności – mają swoją siłę. Mogą nie być na tyle silne, aby urzeczywistnić swoje interesy, ale wystarczająco, żeby blokować interesy innych grup. Podsumowując, mogą mieć siłę wkładania przysłowiowego kija w szprychy. Wszystko to wskazuje, że działania lokalne powinny opierać się na zasadzie dążenia do konsensusu z najszerszymi kręgami lokalnymi, na szukaniu wspólnego mianownika, który otworzy szanse rozwojowe wszystkim grupom społecznym, zawodowym, ekonomicznym itp. Jak wskazuje *Model współpracy...* efektywne współdziałanie następuje wtedy, gdy: poszczególne grupy społeczne moderują i powściągają swoje interesy w imię dobra całej wspólnoty lokalnej.

Warto dbać o to, aby zbieżność celów współpracy organizacji pozarządowych z samorządem została wykorzystana również podczas tworzenia polityk publicznych. Dziś trzeci sektor staje się coraz częściej realizatorem coraz większej liczby ustawowych zadań gmin, powiatów i województw. Ich udział jest niezbędny na każdym z wymienionych powyżej obszarów. Organizacje zdobywają wtedy często wiedzę, która jest cennym kapitałem do profesjonalnego przygotowania diagnoz, a następnie realizacji poszczególnych polityk.

Poniżej prezentujemy problematykę współpracy w zakresie projektowania i wdrażania polityk lokalnych. Wyróżniamy 6 obszarów współpracy:

1. diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań;
2. wzajemne informowanie się partnerów o planach, zamierzeniach i kierunkach działań;
3. współtworzenie strategii i programowanie polityk publicznych;
4. konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych;
5. wdrażanie polityk publicznych, w tym tworzenie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych;
6. ocenianie oraz pomiar efektów realizacji polityk i programów (ewaluacja).

Podstawę formalną współpracy w powyższym zakresie wyznaczają przepisy art. 5 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ustawy samorządowe oraz *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, natomiast podstawą ideową są zasady: pomocniczości, partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, jawności oraz uczciwej konkurencji. Świadome stosowanie tych zasad w trakcie budowania relacji pomiędzy trzecim sektorem a samorządem podczas współtworzenia lokalnych polityk publicznych, zaowocuje skutecznym i trwałym partnerstwem. **Pamiętajmy, że respektowanie tych zasad przez obie strony partnerstwa warunkuje de facto skuteczność ich działań.**



Udział organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych włącza je w sposób świadomy w pracę na rzecz rozwoju lokalnego





**W**szyscy jako obywatele chcemy, aby lokalna władza umiała efektywnie zarządzać politykami – programami publicznymi. Chcemy bowiem odpowiedniej jakości naszego życia we wspólnocie samorządowej. Kluczową kwestią dla efektywności działania w tym zakresie wydaje się być dogłębne zrozumienie roli diagnozy. Jak wyżej pisaliśmy, polityki publiczne tworzone są wokół problemów. Często wydaje nam się, że widać je gołym okiem i to wystarczy. To czysta iluzja. Współczesne problemy są dużo bardziej złożone niż nam się wydaje. Dlatego wymagają bardziej profesjonalnego podejścia.

**Zgodnie z zasadą efektywności** samorząd i organizacje koncentrują więc wszystkie swoje najlepsze zasoby do stworzenia rzetelnej diagnozy, która przyniesie obraz lokalnej społeczności, ocenę stanu jej aktywów i pasywów, silnych i słabych stron. Pokaże, jakie problemy dotyczą poszczególne grupy społeczne. Wskaże na trudności i bariery, których one doświadczają na drodze do osiągnięcia wszechstronnego rozwoju. Określi natężenie określonych problemów, zagrożenia związane z możliwością ich kumulowania się. Ale wskaże także na szanse rozwojowe społeczności i dziedziny ich realizacji. Diagnoza zawiera bowiem analizę lokalnych zasobów i możliwości ich kreatywnego wykorzystania. Chodzi w tym wypadku zarówno o zasoby materialne, jak i ludzkie, kulturowe, społeczne. Wszystkie one są czynnikami warunkującymi szansę poprawy jakości życia mieszkańców. Istotne jest konfrontowanie lokalnych zasobów z potrzebami rozwojowymi, wskazywanie na zasoby, które wymagają wzmocnienia.

Jest wiele metod dokonywania diagnoz. Część zachodnich społeczności lokalnych wykorzystuje do tego pojęcie jakości życia na poziomie lokalnym. Określa się ją poprzez zebranie wyników badań opartych na zestawach wskaźników. Dotyczą one określonych

## Współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań

OBSZAR 1

1.1



dziedzin, które wydają się szczególnie ważne z punktu widzenia pomyślności człowieka. Np. społeczność brytyjskiego miasta Bristol wykorzystuje w diagnozie aż 58 wskaźników! Dotyczą one zarówno subiektywnych odczuć mieszkańców na temat poziomu zadowolenia z życia w danej społeczności, jak i ich opinii o dostępie do usług różnego typu publicznych i prywatnych, jakości tych usług. Dotyczą też charakterystyki demograficznej społeczności, kwestii zatrudnienia, sytuacji mieszkaniowej, kwalifikacji zawodowych, korzystania z określonych form wypoczynku. Kolejna część wskaźników dotyczy aktywności obywatelskiej mieszkańców, a także odczucia obywateli, czy na przykład narkotyki należałoby uznać za istotny problem do rozwiązania, obejmuje ich opinię na temat bezpieczeństwa czy niewłaściwego zachowania młodzieży itp.

Władze Bristolu już w 2001 roku zaczęły wykorzystywać powyższe wskaźniki. Sukcesywnie porównują wyniki uzyskane w trakcie badań. Dowiadują się, czy w odczuciu mieszkańców pewne problemy są rozwiązywane, czy też ulegają kumulowaniu.

Inne społeczności wykorzystują w swoich diagnozach wskaźniki bardziej zobiektywizowane. W Wielkiej Brytanii wypracowano kilka zestawów wskaźników, które dotyczą następujących dziedzin:

- 1 **Spójność społeczna i zaangażowanie obywatelskie.** W tym zakresie badany jest np. odsetek mieszkańców, którzy uważają, że w ostatnich trzech latach aktywność społeczności poprawiła się; odsetek tych, którzy sądzą, że przemoc na tle rasowym czy religijnym jest dużym, albo dość dużym problemem. Badana jest również frekwencja wyborcza.
- 2 **Bezpieczeństwo w społeczności lokalnej.** Badane jest tu poczucie bezpieczeństwa, a także np. liczba włamań w przeliczeniu na 1000 rodzin, kradzieży samochodów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.
- 3 **Kultura i czas wolny.** Badania obejmują m.in. odczucia obywateli, czy w ostatnich trzech latach nastąpiła poprawa w zakresie działań na rzecz młodzieży, rozwój instytucji kultury (kina, muzea), rozwój ośrodków dla małych dzieci, centrów sportu i wypoczynku, parków.
- 4 **Pomyślność ekonomiczna.** Badania dotyczą stopy zatrudnienia, odsetka osób pobierających zasiłki, odsetka długoterminowych bezrobotnych, liczby zarejestrowanych firm. Analizowana jest sytuacja osób, które znajdują się w najtrudniejszym położeniu materialnym.
- 5 **Edukacja i kształcenie ustawiczne.** Diagnozuje się skalę absencji wśród uczniów, proporcje młodzieży, która nie uczy się i nie pracuje, poziom kwalifikacji zawodowych mieszkańców, wyniki szkolne 15-latków.
- 6 **Środowisko.** Analizowane są główne źródła zanieczyszczeń, wielkość emisji CO<sub>2</sub> z poszczególnych sektorów lokalnej gospodarki, średnie zużycie prądu i gazu, wody.
- 7 **Zdrowie i społeczny dobrostan.** Przedmiotem zainteresowania są wskaźniki umieralności na wybrane choroby, oczekiwana długość życia, odsetek rodzin z osobami terminalnie chorymi, itp.
- 8 **Mieszkalnictwo.** Diagnozuje się liczbę nowych mieszkań, ich dostępność cenową, stosunek ceny do dochodów, odsetek mieszkań bez centralnego ogrzewania. Badany jest odsetek mieszkańców, którzy uważają, że w ich społeczności bezdomność jest dużym, albo dość dużym problemem.
- 9 **Dostęp do transportu.** Badania dotyczą określenia odsetka mieszkańców, którzy muszą dojeżdżać do pracy (własnym samochodem, transportem publicznym lub rowerem), w tym odsetka mieszkańców, którzy mają do pokonania ponad 20 kilometrów. Diagnoza wskazuje także na odsetek mieszkańców, którzy uważają, że w ostatnich trzech latach transport poprawił się, a korki zmniejszyły.

Niektórzy eksperci uważają, że aby dotrzeć do obrazu jakości lokalnego życia, należałoby przeanalizować takie wymiary funkcjonowania lokalnej społeczności, jak:

- aktywność ekonomiczna (funkcjonowanie na rynku pracy),
- sytuacja dochodowa i sposób gospodarowania dochodami,
- wyżywienie,
- zasobność materialna,
- warunki mieszkaniowe,
- korzystanie z pomocy społecznej,
- kształcenie dzieci,
- uczestnictwo w kulturze i wypoczynku,
- korzystanie z usług systemu ochrony zdrowia,
- ubezpieczenia i zabezpieczenia emerytalne,
- postawy proekologiczne.

W Polsce także mamy doświadczenia w tworzeniu diagnoz opartych na definiowaniu poziomu jakości życia w lokalnej społeczności. Przeprowadzono je m.in. w Poznaniu, Sopocie, Gliwicach, Gdańsku, Ostrowie Wielkopolskim. W Poznaniu urząd miasta<sup>1</sup> podjął w tym zakresie współpracę z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza. Wykonano już kilka edycji badań. Przygotowano wskaźniki subiektywne (na ich podstawie przeprowadzono badania ankietowe na próbie 600 mieszkańców miasta), a także wskaźniki obiektywne (m.in. dane z GUS oraz innych instytucji, jak urząd miasta, komenda miejska policji, powiatowy urząd pracy itp.). Badania obrazują całą gamę kluczowych wymiarów życia obywateli: jakość komunikacji miejskiej, służby zdrowia, poziom bezpieczeństwa, sytuację na rynku pracy, wyniki szkół, itp.



Diagnoza  
zapewnia oparcie  
polityki lokalnej  
na rzeczywistych  
potrzebach  
i problemach  
mieszkańców

<sup>1</sup> [www.poznan.pl/mim/public/s8a/pages.html?id=843&ch=844&p=846&instance=1017&lang=pl&lh=s=cbjz&rhs=publications](http://www.poznan.pl/mim/public/s8a/pages.html?id=843&ch=844&p=846&instance=1017&lang=pl&lh=s=cbjz&rhs=publications) (wszystkie linki zawarte w niniejszym podręczniku były aktualne w dniu wydania)



Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>KOMUNIKACJA</b>		
<b>Działanie komunikacji miejskiej</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Punktualność</li> <li>2. Częstotliwość</li> <li>3. Ceny biletów</li> <li>4. Czystość</li> <li>5. Wygoda jazdy</li> <li>6. Punktualność</li> <li>7. Częstotliwość</li> <li>8. Ceny biletów</li> <li>9. Czystość</li> <li>10. Wygoda jazdy</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Punktualność – odsetek kursów wykonanych zgodnie z rozkładem</li> <li>2. Gotowość techniczna – odsetek pojazdów będących gotowych do jazdy</li> <li>3. Stan taboru – odsetek pojazdów, w których nie stwierdzono uchybień podczas kontroli</li> <li>4. Stan przystanków i dworców – odsetek przystanków i dworców, w których nie stwierdzono uchybień podczas kontroli</li> </ol>
<b>Warunki komunikacji samochodowej</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Jakość nawierzchni</li> <li>12. Czas przejazdu</li> <li>13. Działanie świateł</li> <li>14. Łatwość dojazdu</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Liczba samochodów na 1000 mieszkańców</li> <li>6. Stan nawierzchni dróg i skrzyżowań</li> </ol>
<b>ZDROWIE</b>		
<b>Samoocena stanu zdrowia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Podatność na zachorowania</li> <li>2. Znoszenie wysiłku fizycznego</li> <li>3. Znoszenie stresu</li> <li>4. Ból i dolegliwości</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Urodzenia żywe i zgony na 1000 mieszkańców</li> <li>2. Umieralność ze względu na przyczynę na 100 tys. mieszkańców</li> <li>3. Zgony osób poniżej 65 lat</li> <li>4. Przeciętne dalsze trwanie życia</li> </ol>
<b>Dostępność usług medycznych</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Zaspokojenie potrzeb zdrowotnych</li> <li>6. Pomoc medyczna w nocy</li> <li>7. Pomoc lekarza specjalisty</li> <li>8. Wybór szpitala</li> <li>9. Niezbędne badania</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Personel medyczny na 10 tys. mieszkańców</li> <li>6. Porady lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej</li> <li>7. Łóżka w szpitalach</li> </ol>

Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE</b>		
<b>Własne możliwości finansowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czynnosc i opłaty</li> <li>2. Żywność</li> <li>3. Odzież i obuwie</li> <li>4. Drogie wyposażenie</li> <li>5. Towary luksusowe</li> <li>6. Oszczędzanie, inwestowanie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Powierzchnia mieszkania 2-pokojowego, które można nabyć w obrocie wolnorynkowym za średnie miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw</li> <li>2. Odsetek gospodarstw domowych żyjących poniżej: minimum egzystencji, ustawowej granicy ubóstwa</li> </ol>
<b>Możliwość uzyskania wsparcia finansowego</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Od rodziny</li> <li>8. Od przyjaciół</li> <li>9. Od instytucji miejskich</li> <li>10. Od organizacji społecznych</li> <li>11. Od społeczności parafialnej</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Liczba mieszkańców korzystających z pomocy społecznej</li> <li>4. Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej</li> <li>5. Powody przyznawania pomocy społecznej</li> </ol>
<b>Warunki mieszkaniowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Wielkość mieszkania</li> <li>13. Stan techniczny</li> <li>14. Wyposażenie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Mieszkania bez podstawowych wygód</li> <li>7. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców</li> <li>8. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania</li> <li>9. Przeciętna liczba osób na mieszkanie</li> <li>10. Przeciętna powierzchnia użytkowa na osobę</li> </ol>

<sup>2</sup> Jakość życia na poziomie lokalnym, red. T.Borys, P. Rogala, UNDP, Warszawa 2008.



Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>BEZPIECZEŃSTWO</b>		
<b>Poczucie bezpieczeństwa wieczorem i w nocy</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poczucie bezpieczeństwa w mieszkaniu</li> <li>2. Poczucie bezpieczeństwa w okolicy miejsca zamieszkania</li> <li>3. Poczucie bezpieczeństwa na dworcach i przystankach</li> <li>4. Poczucie bezpieczeństwa w centrum miasta</li> <li>5. Poczucie bezpieczeństwa w parkach i terenach spacerowych</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba przestępstw wg rodzaju</li> <li>2. Liczba przestępstw na 1000 mieszkańców</li> <li>3. Liczba przestępstw kryminalnych</li> <li>4. Liczba przestępstw gospodarczych</li> </ol>
<b>Działanie policji</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Kultura osobista policjantów</li> <li>7. Możliwość kontaktowania się z policjantami</li> <li>8. Kompetencje policjantów</li> <li>9. Skuteczność załatwiania spraw</li> <li>10. Szybkość działania</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Wykrywalność przestępstw wg rodzajów</li> <li>6. Udział włamań do mieszkań na 1000 mieszkańców</li> </ol>
<b>Gotowość do zaangażowania się w poprawę bezpieczeństwa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Gotowość do powiadomienia policji</li> <li>12. Gotowość do udzielenia pomocy sąsiadowi</li> <li>13. Gotowość do uczestnictwa w społecznym programie ochrony</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Udział przestępstw narkotykowych na 1000 mieszkańców</li> <li>8. Liczba upomnień (pouczeń) udzielonych przez straż miejską</li> </ol>

Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>ŚRODOWISKO</b>		
<b>Czystość powietrza</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ocena czystości powietrza w okolicy miejsca zamieszkania</li> <li>2. Ocena czystości powietrza w centrum miasta</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zanieczyszczenie powietrza (zawartość dwutlenku azotu, pyłu i dwutlenku siarki w powietrzu)</li> <li>2. Struktura terenów zielonych</li> </ol>
<b>Czystość jezior i rzek</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Ocena czystości jezior</li> <li>4. Ocena czystości rzek</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Klasa wód</li> <li>4. Zrzut ścieków kanalizacją miejską ogółem</li> <li>5. Zrzut ścieków kanalizacją z gospodarstw domowych</li> </ol>
<b>Gotowość do zaangażowania się w ochronę środowiska</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Gotowość do segregowania odpadów</li> <li>6. Gotowość do wspierania organizacji społecznych</li> <li>7. Gotowość do zaangażowania się w programy i akcje na rzecz ochrony środowiska</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Ilość surowców wtórnych odzyskanych przez służby miejskie</li> <li>7. Ilość odpadów zebranych podczas akcji „wiosenne porządki” i „sprzątanie świata”</li> <li>8. Liczba osób uczestniczących w akcjach „wiosenne porządki” i „sprzątanie świata”</li> </ol>
<b>CZAS WOLNY</b>		
<b>Zadowolenie ze sposobu spędzania czasu wolnego</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zadowolenie z życia towarzyskiego</li> <li>2. Zadowolenie z czasu spędzanego w domu</li> <li>3. Zadowolenie z urlopów i czasu spędzanego poza miastem</li> <li>4. Zadowolenie z rekreacji i aktywności fizycznej</li> <li>5. Zadowolenie z pobytu w kinie, dyskotecie, na koncercie</li> <li>6. Zadowolenie z pobytu w teatrze, operze, muzeum</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba widzów w kinach na 1000 mieszkańców</li> <li>2. Liczba widzów w teatrach na 1000 mieszkańców</li> <li>3. Liczba zwiedzających muzea na 1000 mieszkańców</li> <li>4. Czytelnicy bibliotek na 1000 mieszkańców</li> <li>5. Liczba obiektów sportowych</li> </ol>



Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>PRACA</b>		
<b>Zadowolenie z pracy</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ocena warunków pracy</li> <li>Zadowolenie z wynagrodzenia</li> <li>Ocena możliwości rozwoju</li> <li>Ocena kontaktów ze współpracownikami</li> <li>Ocena relacji z przełożonymi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw</li> <li>Przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe</li> <li>Odsetek ludności aktywnej zawodowo</li> </ol>
<b>Szansa znalezienia zatrudnienia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ocena szansy znalezienia pracy lepszej niż obecna</li> <li>Ocena szansy znalezienia pracy podobnej do obecnej</li> <li>Ocena szansy znalezienia pracy gorszej niż obecna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Stopa bezrobocia</li> <li>Struktura bezrobotnych wg czasu pozostawania bez pracy</li> <li>Struktura bezrobotnych wg wieku</li> </ol>
<b>EDUKACJA</b>		
<b>Szkoły</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ocena poziomu kształcenia w szkołach</li> <li>Ocena wychowania uczniów przez szkoły</li> <li>Ocena poziomu opieki, jaki zapewniają szkoły</li> <li>Ocena warunków dla niepełnosprawnych</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Średni wynik sprawdzianów w klasach szóstych</li> <li>Wyniki egzaminów gimnazjalnych</li> </ol>
<b>Wyposażenie szkół</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dostępność komputerów i internetu</li> <li>Wyposażenie w pomoce naukowe</li> <li>Wyposażenie bibliotek</li> <li>Czystość, estetyka i przestronność pomieszczeń</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Liczba uczniów na oddział wg rodzaju szkoły</li> <li>Liczba uczniów na 1 komputer w liceach ogólnokształcących</li> </ol>

Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
<b>OBYWATELSKI POZNAŃ</b>		
<b>Poczucie związku z Poznaniem</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Poczucie więzi z Poznaniem</li> <li>Poczucie więzi z dzielnicą</li> <li>Poczucie więzi z osiedlem/ulicą</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kierunki odpływu ludności z Poznania</li> <li>Ludność wg okresu zamieszkania w Poznaniu</li> </ol>
<b>Gotowość do zaangażowania się w sprawy miast</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Gotowość do udziału w spotkaniach z władzami</li> <li>Gotowość do udziału w pracach na rzecz rozwoju sąsiedztwa</li> <li>Gotowość do kandydowania do rady miasta</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Frekwencja wyborcza w latach 2003–2006</li> <li>Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych</li> </ol>

Jak widzimy, różnego typu diagnozy opisują warunki życia różnych grup mieszkańców, ich sytuację na rynku pracy, dostęp do dochodu, a także dostęp do istotnych usług społecznych. Badania na wskaźnikach dostarczają jednak tylko części wiedzy. Warto analizować także czynniki, które w danej społeczności lokalnej wpływają na zasięg wykluczenia społecznego (np. niskie kwalifikacje i wykształcenie, niskie dochody, długoterminowe bezrobocie, niskie aspiracje, młodzież, grupa wiekowa 50+, osoby pracujące w niestabilnych formach zatrudnienia). Ważną częścią diagnozy powinny być zagadnienia zagospodarowania przestrzeni, w tym stan dostępu do instytucji publicznych, dóbr przyrodniczych, ośrodków rekreacyjnych, instytucji wsparcia. Duże znaczenie ma określenie potrzeb w zakresie realizacji programów rewitalizacji określonych miejsc, a także miejsc szczególnie mocno obciążonych problemami społecznymi i ekonomicznymi. Z kolei np. w zakresie polityki edukacji warto monitorować wskaźniki ukazujące wyniki szkolne dzieci i młodzieży, w tym wyniki tych, którzy kwalifikują się do kategorii specjalnych potrzeb edukacyjnych. Należy identyfikować te grupy uczniów, które mają trudności w nauce. Prewencyjna pomoc może zapobiec ich wykluczeniu społecznemu w przyszłości.

W zakresie polityki społecznej warto badać i docierać do wzorów działań, które są efektywne w usamodzielnianiu odbiorców danego typu pomocy. Należy przy tym monitorować odsetek tych osób, które odzyskują samodzielność, tych, z którymi podpisano kontrakty socjalne itp. Trzeba badać czynniki, które powodują stan zagrożenia wykluczeniem społecznym, w tym charakteryzować grupy społeczne, które mogą nie w pełni korzystać z owoców lokalnego rozwoju.

W zakresie polityki rynku pracy warto badać dopasowanie kwalifikacji pracowniczych do zapotrzebowania na nie ze strony pracodawców. Kluczowe wydaje się zidentyfikowanie barier, wobec których stoją poszczególne grupy mieszkańców na rynku pracy, zwłaszcza te grupy, które wydają się w danej społeczności defaworyzowane. Tych barier jest zazwyczaj sporo. Wyróżnijmy tylko najważniejsze z nich:

- ➔ osobiste (np. niepełnosprawność, niskie wykształcenie),
- ➔ związane z podażą miejsc pracy (ograniczone informacje na temat możliwości podjęcia pracy, brak miejsc pracy dla osób z określonym typem wykształcenia),





- związane z popytem na rynku pracy (nieformalna rekrutacja, wysokie wymagania wstępne, uprzedzenia do osób z określoną charakterystyką, brak elastycznego działania służb publicznych),
- ekonomiczne (niskie płace, zmiany technologiczne, niestabilne zatrudnienie),
- związane z polityką społeczną (wysokie koszty towarzyszące zatrudnieniu, zniekształcone bodźce do podejmowania pracy, brak opieki nad dziećmi, niedopasowany system dojazdów do pracy).

**Trafna diagnoza.** Jak wskazuje *Model współpracy...* kluczową kwestią jest zaprojektowanie procesu, który ma doprowadzić do sformułowania trafnej diagnozy problemu. Udział organizacji pozarządowych w tym procesie wydaje się niezbędny. Wynika on również z **zasady partnerstwa**. To te organizacje w dużym stopniu będą realizowały zadania, które mają przeciwdziałać problemom i doprowadzać do polepszenia warunków życia społeczności lokalnej w różnych dziedzinach. Zgodnie z **zasadą pomocniczości** samorząd i organizacje uzupełniają ponadto zakres swojej wiedzy i kompetencji w sprawach dotyczących treści diagnozy. Dla przykładu: trudno wyobrazić sobie dokonanie rzetelnej diagnozy, która ma być wykorzystana do tworzenia np. polityki w zakresie kultury, bez udziału organizacji pozarządowych, które działają w tym zakresie. W wielu dużych miastach organizacje pozarządowe realizują przecież na dużą skalę działania w tej sferze. Ich potencjał, organizacyjny, osobowy i techniczny który w sumie posiadają, często jest niedoceniany, choć bywa porównywalny z zasobami, którymi dysponują publiczne instytucje kultury. Ale nawet gdyby był dużo mniejszy, należy go brać pod uwagę, tworząc lokalną politykę w zakresie kultury.

Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w tworzeniu diagnoz musi być zgodna z **zasadą jawności**, która w tym wypadku oznacza, że partnerzy uczestniczą w tych działaniach zgodnie z zasadami przejrzystości. Współtworzą wspólne zespoły eksperckie, rady programowe itp. Ważne jest to, aby organizacje pozarządowe wiedziały od samego początku, jaka będzie ich rola i na jakich zasadach będą uczestniczyć w tym procesie. Muszą być równoważnym partnerem. Praktycznie organizacje pozarządowe (ich przedstawiciele) mogą towarzyszyć samorządowi w przygotowywaniu diagnoz w każdym momencie tego procesu – zarówno na etapie inicjowania i projektowania założeń do diagnoz, jak i na etapie zbierania informacji oraz przygotowywania podsumowań.

Aby lepiej odczytać i zrozumieć wartości, które niesie za sobą wspólne opracowywanie przez samorząd i organizacje pozarządowe diagnoz, warto jest bliżej przyjrzeć się poniższym przykładom, właśnie z perspektywy zastosowania w nich zasad partnerstwa, pomocniczości, efektywności oraz jawności:

- przygotowania do tworzenia *Strategii rozwoju kultury dla Torunia*;
- organizacja i prace Sztabu Antykryzysowego na rzecz Poznańskiej Kultury ([www.sztabantykryzysowy.org](http://www.sztabantykryzysowy.org));
- przygotowanie programu *RODZINA* w m. st. Warszawa (koordynatorem programu jest Biuro Polityki Społecznej);
- przygotowanie *Programu rozwoju kultury*, w szczególności prace zespołu konsultacyjnego w m.st. Warszawa (koordynatorem projektu jest Biuro Kultury);
- przygotowanie *Warszawskiego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2010 – 2020* (koordynatorem programu jest Biuro Polityki Społecznej);
- przygotowanie *Wstępnej diagnozy sytuacji seniorów w Warszawie*;
- przygotowanie diagnozy *Kapitał społeczny Warszawy*;
- przygotowanie dokumentu *Kierunki i cele warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*.

W przygotowaniu większości dokumentów, diagnoz czy w końcu – samych programów operacyjnych i pilotażowych powiązanych np. z tworzeniem Społecznej strategii Warszawy uczestniczyli, obok urzędników, przedstawiciele trzeciego sektora. Zazwyczaj powoływane były mieszane zespoły robocze (zadaniowe), których praca koordynowana była przez lidera – często przedstawiciela organizacji pozarządowych. Tak zorganizowane działania, z wykorzystaniem przedstawicieli wielu zainteresowanych środowisk, są przykładem zastosowania **zasad efektywności** oraz **partnerstwa**. Szczegółowe informacje o procesie powstawania wspomnianych powyżej opracowań można znaleźć na stronie [www.strategia.um.warszawa.pl](http://www.strategia.um.warszawa.pl).

Jednym z pierwszych kroków, które należy zrobić przygotowując różnego rodzaju diagnozy na potrzeby tworzenia różnych polityk, jest wyszukanie potencjalnych akcjonariuszy-sprzymierzeńców (partnerów) wśród organizacji pozarządowych, które realizując własne zadania, wpisują się w zadania samorządu. Zawiązanie koalicji przez samorząd i organizacje już na etapie przygotowywania diagnoz pozwoli lepiej ją przygotować, a w konsekwencji lepiej zaprogramować i realizować zadania, czyli wdrażać politykę. Wczesne włączenie organizacji pozwoli również na zbudowanie współodpowiedzialności za przygotowywaną, a następnie realizowaną wspólnie politykę.





Powyżej pisaliśmy, że lokalne polityki powstają wokół budowania rozwiązań dla zaistniałych problemów publicznych. Wspominaliśmy o konieczności głębokiego zrozumienia tych problemów. Teraz chcemy dodać, że wszyscy ci, którzy na poziomie lokalnym zajmują się tymi zagadnieniami, stoją wobec wyzwania tworzenia systemu obiegu informacji o wzajemnych działaniach partnerów związanych z rozwiązywaniem publicznych problemów.

System informacji jest potrzebny, aby wzmacniać zaangażowanie różnych organizacji i grup obywateli. Gdy mają dostęp do informacji o bieżących zdarzeniach, mogą efektywnie włączyć się w funkcjonowanie i wzbogacanie lokalnych polityk (programów) publicznych. Mogą czuć się upodmiotowieni, włączeni w lokalne działania.

**Zasada partnerstwa** zobowiązuje partnerów do wzajemnej wymiany posiadanych informacji, które mogą okazać się przydatne do realizacji polityk publicznych. Partnerzy powinni wspierać się w kolportowaniu tych informacji. Kluczowe wydaje się to, aby system informacji był – zgodnie z **zasadą efektywności** – inkluzyjny, a więc obejmował wszystkich zainteresowanych, bez stawiania jakichkolwiek warunków czy preferowania któregoś z partnerów. Informacje powinny być dostępne najwcześniej, jak to możliwe. Ich odbiorcy mają mieć możliwość zrobienia z nich użytku w ramach określonego projektu swoich działań. **Zasada efektywności** wskazuje także w tym wypadku na potrzebę przygotowania jak największej ilości adekwatnej i przystępnej informacji dostarczanej w sposób skuteczny do jak najliczniejszej grupy odbiorców za pomocą najtańszych metod dystrybucji. Za skuteczne poinformowanie odpowiedzialny jest nadawca informacji. Z kolei **zasada jawności** wskazuje nam na to, że wszystkie istotne informacje przydatne do realizacji polityk publicznych mają zostać udostępnione zainteresowanym.

## Wzajemne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań

OBSZAR 2

1.2



## Wymiana informacji jest początkiem i stanowi podstawę każdej współpracy

*Model współpracy...* podkreśla, że szczególnie ważny jest sposób zaprezentowania informacji. Poszczególni partnerzy wykonują wiele działań i projektów związanych z określonymi politykami publicznymi. Wyzwaniem jest to, aby każdy lokalny podmiot – indywidualny albo zbiorowy – umiał prezentować ich sens. Należy uzmysłowić sobie różnorodność odbiorców informacji i ich potrzeby w tym zakresie. Zakładamy, że każdy chce zrozumieć przekaz, ale to czasem nie wystarczy, bo problemy, które wymagają rozwiązania są często złożone. Musimy przygotować informację o odpowiednim profilu. W określonych sytuacjach ta sama informacja powinna być zaprezentowana w odmienny sposób, w zależności od typu odbiorców, do których jest kierowana. Niektóre grupy społeczne wymagają przedstawienia informacji za pomocą ilustracji i większej liczby przykładów. Akcje informacyjne o politykach publicznych powinny obejmować również młodzież szkolną. Z myślą o tej grupie powinien być stworzony specjalny przekaz, bazujący na formach, które są atrakcyjne dla młodzieży (formy krótkie, treściwe, zaopatrzone w ilustracje i przykłady). Mamy też odbiorców ze starszych generacji.

Potrzebują zazwyczaj informacji bardziej komplementarnej, zaprezentowanej w bardziej zmoderowanej postaci, zaopatrzonej w kwestie, które ich dotyczą, a związane np. z funkcjonowaniem określonych usług publicznych.

System informacji to wyzwanie zarówno dla lokalnych władz, jak i organizacji pozarządowych. Ważna jest dbałość o to, aby był on powszechny, równy, efektywny i niedrogi w dostępie. Wykorzystujemy wiele różnorodnych kanałów dystrybucji informacji: zarówno tradycyjne, jak i najnowocześniejsze instrumenty, np.: pocztę tradycyjną i elektroniczną, elektroniczne platformy informacyjne, tablice ogłoszeń, akcje plakatowe, spotkania informacyjne, ciała dialogowe i reprezentacje sektora, ale także „pocztę pantoflową” i wiele innych. Należy pamiętać, że narzędzia powinny być dostosowane do lokalnych warunków (tradycji i przyzwyczajzeń oraz możliwości, w szczególności organizacji pozarządowych).

Posłużmy się ciekawym przykładem. Otóż w Warszawie stworzono instytucję „komisji dialogu społecznego”(KDS). Jej powołanie to metoda na zbudowanie systemu współpracy, opierającego się na grupach tematycznych i przestrzennych, których uczestnikami są organizacje pozarządowe działające w danej sferze oraz odpowiadający za nią urzędnicy. To również próba budowania systemu w trudnych warunkach struktur rządzenia m. st. Warszawy, gdzie funkcjonuje 18 urzędów dzielnic, kilkadziesiąt biur oraz duża liczba organizacji pozarządowych, współpracujących z urzędem w różnych sferach. Obecnie funkcjonuje 28 komisji dialogu społecznego przy 11 biurach Urzędu m.st. Warszawy oraz 12 komisji dzielnicowych, jednak katalog komisji nie jest w żadnej mierze zamknięty. Stworzenie nowej komisji mogą zainicjować organizacje pozarządowe. Przyglądając się temu przykładowi, widzimy, w jaki sposób zostały wdrożone następujące zasady:

- ➔ **pomocniczości** (samorząd stworzył warunki do prowadzenia partnerskich rozmów z organizacjami oraz uczestniczy w ich pielęgnowaniu);
- ➔ **partnerstwa** (system komisji został tak zorganizowany, aby organizacje pozarządowe były równym partnerem w prowadzonym dialogu);
- ➔ **suwerenności** (udział w pracach komisji jest dobrowolny, a ich powstanie zależy od woli organizacji i samorządu);
- ➔ **efektywności** (celem komisji jest próba wypracowywania konkretnych rozwiązań, a następnie ich wdrażania z użyciem potencjałów samorządu oraz trzeciego sektora);
- ➔ **jawności** (prace komisji są jawne, każda organizacja pozarządowa może w nich uczestniczyć, a efekty oraz sprawozdania ze spotkań są upubliczniane na stronach komisji ([um.warszawa.pl/ngo](http://um.warszawa.pl/ngo))).

Listę obecnie komisji działających przy poszczególnych biurach Urzędu m.st. Warszawy oraz przy poszczególnych dzielnicach można znaleźć na stronie [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo). Dla przykładu przy **Biurze Polityki Społecznej** działają następujące KDS:

- Komisja Dialogu Społecznego ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Niepełnosprawności
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Poradnictwa Specjalistycznego
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Dzieci, Młodzieży i Rodziny
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Przeciwdziałania Narkomanii i HIV/AIDS
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Osób Starszych i Kombatantów
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Przeciwdziałania Przemocy
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Pomocy Najuboższym
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Mieszkań Chronionych

przy **Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego:**

- Komisja Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego

przy **Biurze Stołecznego Konserwatora Zabytków:**

- Komisja Dialogu Społecznego ds. Ochrony Dziedzictwa Kulturowego

Tak duża liczba tematycznych zespołów roboczych jest istotna. Pozwala bowiem organizacjom pozarządowym i urzędnikom na szczegółowe traktowanie zagadnień, do których zostały powołane. Oczywiście jakość pracy zależy od nastawienia obu stron i zrozumienia przez nie idei tak prowadzonego dialogu. System tworzy zinstytucjonalizowane formy wymiany informacji. Gdy przyglądamy mu się z bliska, okazuje się efektywny. Przykładem może być Komisja ds. Bezdomności, gdzie następuje intensywna wymiana informacji między urzędnikami a organizacjami pozarządowymi, które realizują w praktyce w Warszawie 100 procent zadań na rzecz osób bezdomnych (noclegownie, schroniska, jadłodajnie itd.).

Wydaje się, że każdy odpowiedzialny urzędnik chciałby mieć właśnie taki zespół, który pozwala mu na stałe monitorowanie potrzeb realizatorów jego zadań. Kilkunastoletnia historia właśnie tej komisji (wcześniej była to Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy) wskazuje, że organizacje pozarządowe chętnie uczestniczą w pracach takiego gremium, wymieniając się informacjami, stale przekazując urzędnikom dane o potrzebach swoich podopiecznych i całego systemu pomocy osobom bezdomnym, którego są znaczącą częścią. System współpracy, a szczególnie wymiana informacji w tej dziedzinie jest najbardziej widoczny w trakcie zimy. Organizacje pozarządowe na bieżąco przekazują do ratusza dane o stanie wolnych miejsc w prowadzonych przez siebie placówkach. Dzięki temu w ramach pogotowia zimowego urząd może koordynować działania straży miejskiej i innych służb ratunkowych, które wskazują osobom bezdomnym odpowiednie placówki, w których są wolne miejsca (szczegółowe informacje o działaniach komisji można znaleźć na stronie [ngo.um.warszawa.pl](http://ngo.um.warszawa.pl)).

Inne miasta również tworzą podobne rozwiązania, opierające się na komisjach dialogu obywatelskiego. Przykładem jest Kraków (informacje – [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl)) oraz Poznań (informacje – [www.poznan.pl/mim/public/ngo](http://www.poznan.pl/mim/public/ngo)). Zbliżone rozwiązania funkcjonują również w: Słupsku – działa tam Słupska Rada Organizacji Pozarządowych ([www.slupsk.pl/ngo](http://www.slupsk.pl/ngo)) i w Tarnowie – powołano tu Forum Organizacji Pozarządowych ([www.tarnow.pl](http://www.tarnow.pl)).

Koncentracja tego typu systemowych rozwiązań w dużych miastach jest naturalna i wynika z potrzeby zorganizowania współpracy z bardzo dużą liczbą organizacji pozarządowych.





dowych (dla przykładu w Warszawie zarejestrowanych jest ponad 13 tysięcy organizacji, w Poznaniu ponad 3 tysiące, a w Krakowie około 4 tysięcy), w tym systemu wzajemnego informowania. Nie znaczy to oczywiście, że podobne zespoły, których celem może być wzajemne informowanie, konsultacje czy w końcu wspólne przygotowywanie i realizacja zadań, nie mogą powstawać w mniejszych miastach czy gminach. Taką funkcję mogą pełnić lokalne rady pożytku publicznego, których w Polsce powstaje coraz więcej. Oczywiście wszystko zależy od zorganizowania przez nie pracy i wyznaczenia odpowiednich celów.

Coraz powszechniejszymi kanałami przekazywania informacji przez samorząd są kanały internetowe. Dzisiaj oprócz Biuletynu Informacji Publicznej coraz bardziej popularne są specjalne strony lub całe portale dedykowane m.in. organizacjom pozarządowym. Poniżej przykładowe strony internetowe z informacjami dla organizacji pozarządowych tworzone przez samorząd:

- » [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl)
- » [www.poznan.pl/mim/public/ngo](http://www.poznan.pl/mim/public/ngo)
- » [www.wroclaw.pl/organizacje\\_pozarządowe,1.dhtml](http://www.wroclaw.pl/organizacje_pozarządowe,1.dhtml)
- » [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo)
- » [www.slupsk.pl/ngo](http://www.slupsk.pl/ngo)
- » [www.uml.lodz.pl/samorząd/organizacje\\_pozarządowe](http://www.uml.lodz.pl/samorząd/organizacje_pozarządowe)
- » [www.koszalin.pl/Organizacje\\_pozarządowe](http://www.koszalin.pl/Organizacje_pozarządowe)
- » [www.zielona-gora.pl/PL/1495/Organizacje\\_pozarządowe](http://www.zielona-gora.pl/PL/1495/Organizacje_pozarządowe)
- » [www.katowice.eu/wps/AKTUALNOsCI-wps.htm](http://www.katowice.eu/wps/AKTUALNOsCI-wps.htm)
- » [ngo.olsztyn.eu](http://ngo.olsztyn.eu)

Przykładowe strony internetowe dotyczące konsultacji społecznych tworzone przez samorządy:

- » [forum.um.poznan.pl/mvnforum/mvnforum/index](http://forum.um.poznan.pl/mvnforum/mvnforum/index)
- » [www.slupsk.pl/konsultacje](http://www.slupsk.pl/konsultacje)
- » [www.dialogspoeczny.krakow.pl](http://www.dialogspoeczny.krakow.pl)
- » [www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl)
- » [www.wroclaw.pl/konsultacje\\_spoeczne.dhtml](http://www.wroclaw.pl/konsultacje_spoeczne.dhtml)
- » [www.uml.lodz.pl/samorząd/konsultacje\\_spoeczne](http://www.uml.lodz.pl/samorząd/konsultacje_spoeczne)
- » [www.konsultacje.olsztyn.eu](http://www.konsultacje.olsztyn.eu)

Niektóre samorządy, stosując m.in. zasadę uczciwej konkurencji, dofinansowują tworzone przez organizacje pozarządowe strony, które służą jako system informacji dla trzeciego sektora. W Warszawie samorząd w całości finansuje portal [www.warszawa.ngo.pl](http://www.warszawa.ngo.pl). Uzupełnia on informacje, które znajdują się na stronie miejskiej dedykowanej dla organizacji pozarządowych – [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo). W podobny sposób rozwiązano sprawę w Elblągu – [www.cop.elblag.pl](http://www.cop.elblag.pl).

Samorząd ma szczególne zadania w zakresie tworzenia informacji dotyczących celów i priorytetów poszczególnych polityk publicznych. Każda polityka jest przedstawiana i wyjaśniana w odrębny sposób. Wskazuje się na sposób jej realizowania, czyli na instytucje, które za nią odpowiadają i wykonują poszczególne działania. Obywatel dowiaduje się, jakie są produkty, czyli rezultaty tych działań, a więc usługi publiczne, z których może skorzystać w określonych sytuacjach. Powinien mieć łatwy dostęp do dokumentów stra-

tegicznych lokalnych władz, a także ekspertyz i materiałów dotyczących lokalnych działań publicznych w określonych dziedzinach, które są ważne z jego punktu widzenia.

Polityki publiczne są przedstawiane w formach zależnych od okoliczności. Całość zagadnień związanych z politykami możemy zawrzeć w raportach programowych (policy reports), jej określone aspekty prezentować w zeszytach programowych (policy papers). Osobny cykl publikacji może dotyczyć badań nad politykami, ewaluacji, audytów, zarządzania ryzykiem, reguł alokowania zasobów publicznych, itp. Ważne jest także przyjęcie przez władze określonych metod prezentacji ustnych. We wszystkich typach przekazów kluczowa jest klarowność, jasność formułowania treści. Jak mawiał Arystoteles, przekazujmy treści tak prosto, jak tylko pozwala na to omawiana sprawa. Po napisaniu przekazu należy się upewnić, czy jest czytelny. Najlepiej, żeby przed upublicznieniem przeczytały go tak osoby, które znają daną sprawę, jak i osoby, które tematu nie znają. Ich sugestie zawsze warto wziąć pod uwagę.

Przykładowe strony internetowe o politykach lub strategiach lokalnych tworzone przez samorządy:

- » [www.strategia.um.warszawa.pl](http://www.strategia.um.warszawa.pl)
- » [www.poznan.pl/mim/public/publikacje/pages.html?co=list&id=14886&ch=14888&instance=1017&lang=pl](http://www.poznan.pl/mim/public/publikacje/pages.html?co=list&id=14886&ch=14888&instance=1017&lang=pl)
- » [www.strategia-szczecin.pl](http://www.strategia-szczecin.pl)
- » [www.umelblag.pl/urząd\\_m/strategia\\_rozw.htm](http://www.umelblag.pl/urząd_m/strategia_rozw.htm)
- » [www.torun.pl/?strona=in\\_strategia](http://www.torun.pl/?strona=in_strategia)
- » [www.strategiatransportowa.um.warszawa.pl](http://www.strategiatransportowa.um.warszawa.pl)
- » [www.bialystok.pl/395-strategia-rozwoju-miasta/default.aspx](http://www.bialystok.pl/395-strategia-rozwoju-miasta/default.aspx)

System wzajemnego informowania się jest więc ważnym składnikiem współpracy samorządów z trzecim sektorem. Wielokrotnie udowodniono już istnienie potrzeby informowania organizacji o działaniach samorządu. Warto jednak zwrócić także uwagę na aspekt przekazywania informacji także w drugą stronę: od organizacji pozarządowych do samorządu. Organizacje pozarządowe powinny dopracować się efektywnych sposobów otwartej, umiejętnego, zrozumiałego dla samorządu sposobu dzielenia się własną wiedzą. Jest to szczególnie ważne w czasie przygotowywania i monitorowania realizacji polityk publicznych. Czasami potencjał wiedzy organizacji pozarządowych pozostaje niedoceniany przez samorząd, ale też jednym z powodów jest to, że nie ma on dostępu do odpowiednich informacji. Przykładem może być bank żywności. Samorząd nie ma czasami danych o jego zasobach. Gdyby lokalny bank żywności dzielił się z samorządem informacjami, to pozwoliłoby to w sposób efektywniejszy zarządzać konkursami dotacyjnymi dla organizacji pozarządowych funkcjonujących w systemie pomocy społecznej gminy czy powiatu. Drugim przykładem jest sfera współpracy organizacji pomocowych z ośrodkami pomocy społecznej. Wymiana informacji o podopiecznych, o uzyskiwanej przez nich pomocy od organizacji pozarządowych pomaga skuteczniej organizować wsparcie, eliminuje dublowanie działań samorządu i organizacji oraz powoduje ich efektywne uzupełnienie.

Należy pamiętać, że dobrze zorganizowany przez partnerów system przekazywania informacji jest nie tylko przejawem zastosowania we współpracy zasady jawności, ale również ułatwia wprowadzenie pozostałych pięciu zasad.





## WSPÓŁTWORZENIE STRATEGII i PROGRAMÓW

**K**ażdy samorząd i organizacje pozarządowe chcą profesjonalnie tworzyć i realizować lokalne polityki (programy). Od tego zależy ich pozycja w lokalnej społeczności. Pochylają się zatem nad naturą i wymogami profesjonalnego działania. Gdy już to czynią, szybko dostrzegają, że nie uciekną od takich zagadnień, jak programowanie działań w dłuższym horyzoncie czasowym, w tym programowanie strategiczne. Termin „strategia” ładnie brzmi i wszyscy widzą jego zalety dla praktyki lokalnego zarządzania, ale już podświadomie wiedzą, że jest to trudny „kawałek chleba”.

Lokalne strategiczne programowanie można uznać za próbę kształtowania miejscowej gospodarki i życia społecznego w długim horyzoncie czasowym w sposób, który uznaje się za pożądany przez większość mieszkańców. Formułuje się priorytety, zarówno sektorowe, jak i horyzontalne. Na przykład uznaje, że społeczność ma szczególny potencjał w określonej dziedzinie, np. w turystyce. Dopasowuje zatem lokalne zasoby do rozwijania tego priorytetowego obszaru rozwoju. Nie planuje się zatem lokalizacji huty czy rafinerii, jakkolwiek wydawałoby się to korzystne gospodarczo. W turystyce kluczowe znaczenie ma bowiem czystość środowiska. Oczywiście w praktyce nie zawsze można zakładać tak klarowne priorytety wyrażające się w rozwoju określonych sektorów. Dlatego formułuje się wiele priorytetów horyzontalnych, wskazuje na czynniki rozwojowe, które mogą być dźwignią rozwoju różnych sektorów. W strategii wpisuje się kluczowe cele dla danej polityki publicznej, jednocześnie zapisuje w niej programy operacyjne, czyli konkretną sekwencję działań w poszczególnych przedziałach czasu. Ponadto analizuje się w niej i charakteryzuje kluczowe lokalne procesy, w tym procesy rozwojowe, ich uwarunkowania, szanse i zagrożenia na ich zrealizowanie. Założenia muszą być realistyczne, ale jednocześnie mają być innowacyjne w zakresie sposobów przeprowadzania zaplanowanych działań.

**Współtworzenie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii oraz programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych**

**OBSZAR 3**

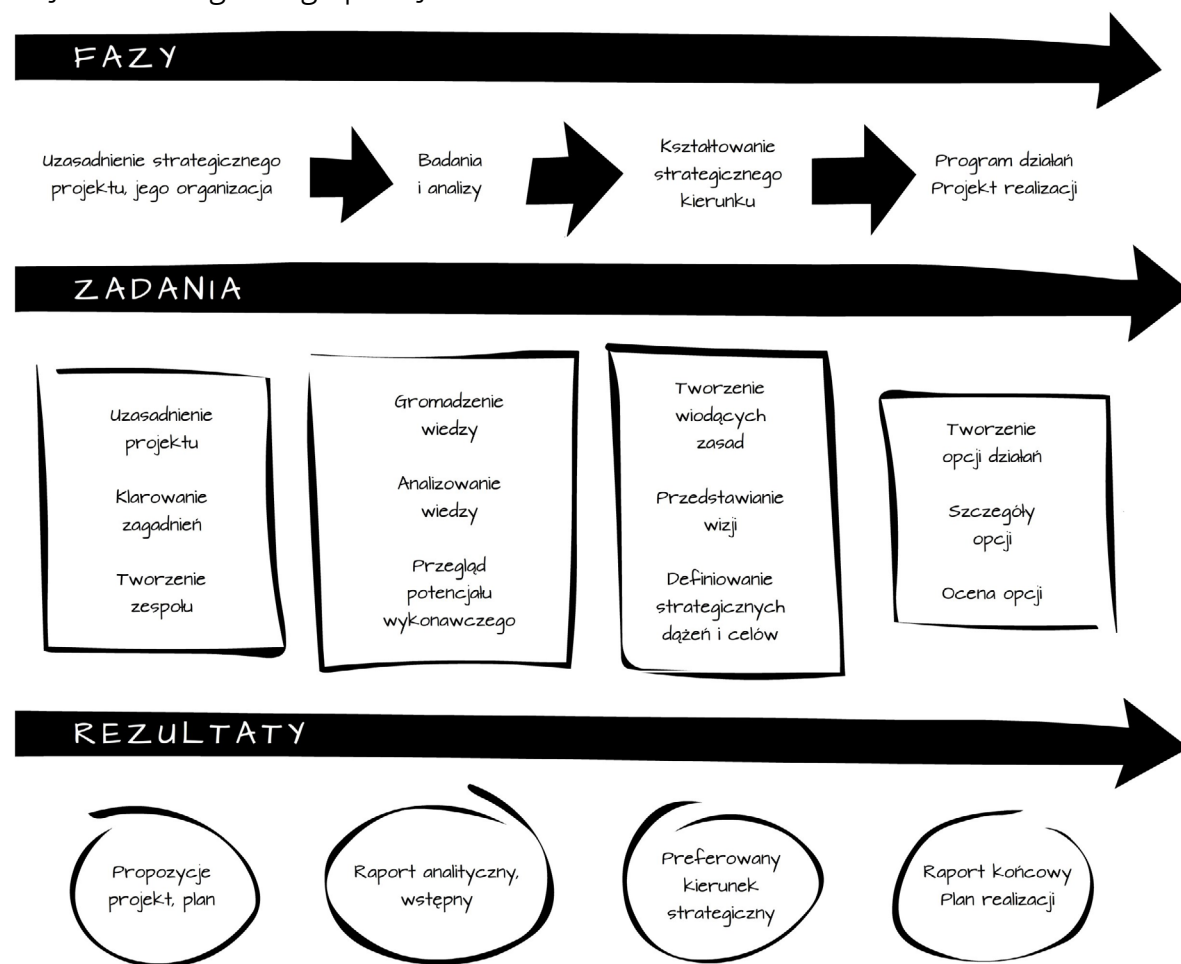
1.3

Pamiętajmy o korzyściach z wysiłku strategicznego myślenia. Wzmacnia ono zdolność lokalnych partnerów do zachowywania stałej koncentracji – w trakcie działań – na kluczowych celach, czyli na tym, co ma największe znaczenie w rozwiązywaniu problemów danej społeczności. W ten sposób tworzy się warunki do tego, aby efektywnie inwestować w dostępne zasoby finansowe i ludzkie, a w konsekwencji uzyskiwać właściwą relację między nakładami a rezultatami.

Oto kluczowe cechy programowania strategicznego:

- ➔ **wielowymiarowy charakter** – strategie dotyczą tych problemów i kwestii, które odczuwane są jako dolegliwe dla istotnych liczbowo grup społecznych, albo które uznawane są za bariery dla rozwoju;
- ➔ **spójność między celami** – zapisy w strategiach mają godzić cele, które są w różnych okolicznościach sprzeczne, jak cele dotyczące spójności społecznej, rozwoju ekonomicznego i zachowania czystości środowiska naturalnego;
- ➔ **horyzontalność** – w strategiach programuje się działania, które mają charakter przekrojowy, czyli angażują wiele sektorów jednocześnie; należy do nich edukacja, sprawy społeczne, kwestie ekonomiczne itp.;
- ➔ **podejście systemowe** – strategie programują sekwencje logicznie powiązanych działań, które rozciągnięte są w czasie;
- ➔ **partycypacja społeczna** – w proces programowania angażuje się lokalnych partnerów, którzy wnoszą właściwy sobie wkład wiedzy i doświadczeń;
- ➔ **elastyczność i ciągłość** – programuje się, zakładając, że podejmowane działania będą kreatywne, dostosowywane do zmieniających się warunków w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym;
- ➔ **ewaluowanie i monitorowanie działań** – programując działania strategiczne, zakłada się, że będą one podlegały zasadzie ewaluacji i monitoringowi. Tylko dzięki temu uzyskujemy kontrolę nad jakością działań i rezultatów, które przynoszą.

Rozwijanie strategicznego podejścia



Źródło: *Strategy Survival Guide. Strategy Development. Prime Minister's Strategy Unit, 2004, s. 15.*

Strategiczne programowanie jest trudnym procesem. Pokazują to doświadczenia związane z funkcjonowaniem lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych i lokalnych programów ochrony środowiska. Są to obszary, w których środowiska samorządowe wciąż uczą się programowania rozwoju. Badania pokazują, że tworzone tu dokumenty nie są w wielu przypadkach odpowiednio dojrzałe. Formułowane bywają w sposób formalistyczny jako spełnienie ustawowego wymogu, nie stając się punktem odniesienia do podejmowanych działań. Te zaś opierają się na niesprecyzowanych, niespójnych podstawach przy wykorzystaniu nieadekwatnych zasobów ludzkich i finansowych. W rzeczywistości okazuje się, że w trybach zarządzania szwankuje sporo rzeczy, w tym umiejętność formułowania wykonalnych celów, priorytetów, a także umiejętność budowania sekwencji działań, które będą formą wdrażania strategicznych celów. Problemem jest cała sfera budowania informacji zwrotnej o tym, czy cele są realizowane, a jeśli tak, to w jakiej skali, przy jakiej proporcji między nakładami a efektami.

Tworzenie strategii i programów wymaga zbiorowego wysiłku. Ważna jest tu zasada partnerstwa, która wskazuje na potrzebę zaangażowania lokalnych podmiotów, będących w stanie wnieść profesjonalny wkład w wykonanie tego zadania. Samorząd i organizacje – zgodnie z zasadą efektywności – koncentrują i łączą swoje najlepsze zasoby w celu stworzenia rzetelnych strategii i programów.

Poniższy schemat został opracowany na podstawie opisów metodologii tworzenia różnego rodzaju strategii, między innymi Społecznej Strategii Warszawy, oraz opracowania Ryszarda Kamińskiego pt.: *Jak przygotować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w Pilotażowym Programie LEADER+?*

Rysunek 3. Przykładowy schemat pracy nad tworzeniem różnego rodzaju strategii (gwiazdka zaznaczamy te miejsca, w których mogą, a nawet powinny uczestniczyć organizacje pozarządowe).

## 1. ETAP PRZYGOTOWAWCZY

- ✗ Prace wstępne i organizacyjne
- ✗ Wstępne prace diagnostyczne
- ✗ Ustalenie zakresu strategii\*
- ✗ Analiza i zorganizowanie interesariuszy (udziałowców, stakeholders)\*
- ✗ Opracowanie projektu komunikacji społecznej\*

## 2. ETAP DIAGNOSTYCZNY

- ✗ Opracowanie diagnozy\*
- ✗ Analiza SWOT\*
- ✗ Diagnozy tematyczne/branżowe\*

## 3. ETAP OPRACOWANIA WSTĘPNEGO STRATEGII

- ✗ Wyznaczanie wizji rozwoju, wybór misji, priorytetów, celów oraz wskazanie programów operacyjnych\*
- ✗ Opracowanie systemu i instrumentów realizacji strategii\*

## 4. ETAP OPRACOWANIA KOŃCOWEGO STRATEGII

- ✗ Konsultacje społeczne
- ✗ Korekty strategii\*
- ✗ Opracowanie końcowego dokumentu strategii\*

## 5. ETAP WDRAŻANIA STRATEGII\*



To nie jest już tak, że samorząd ma monopol na wiedzę o lokalnych realiach, a zwłaszcza o potencjale rozwojowym lokalnej społeczności. Chcąc sprostać zasadzie efektywności, trzeba zwrócić uwagę na budowanie poczucia podmiotowości lokalnych organizacji, aby były zmotywowane do uczestnictwa w procesie programowania strategicznego. One powinny mieć poczucie wpływu na działania publiczne, a wówczas będą chętnie uczestniczyć w tworzeniu strategii, włączać się ze swoją wiedzą, doświadczeniami. Tworząc warunki, które pozwolą na uzyskanie takiego efektu, należy pamiętać, że zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji trzeba ustalić jawne i akceptowalne przez obie strony zasady współpracy oraz uzyskiwania korzyści z tak zorganizowanej współpracy przy tworzeniu lokalnych polityk.

Samorząd nie powinien ograniczać się do konsultacji, ale organizować debaty nad założeniami do strategii, a także nad treściami, które wnoszą zarówno lokalne władze, jak i inne lokalne podmioty. W Warszawie np. organizacje pozarządowe włączono od początku w proces tworzenia Programu rozwoju kultury. Na ostatnim etapie przygotowywania dokumentu, zgodnie z zasadą partnerstwa, został stworzony zespół redakcyjny, w którego skład weszli w większości przedstawiciele trzeciego sektora. Materiały dotyczące tego przykładu można znaleźć na stronie [www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl).

Dobrym przykładem współpracy w tworzeniu strategicznych rozwiązań jest wspomniany wcześniej Poznań, w którym z inicjatywy m.in. organizacji pozarządowych i samorządowych instytucji kultury powstał Sztab Antykryzysowy na rzecz Poznańskiej Kultury ([www.sztabantykryzysowy.org](http://www.sztabantykryzysowy.org)). Warto z bliska przyjrzeć się zawartości podanej strony internetowej, dzięki której możemy zapoznać się z celami, uczestnikami i sposobem realizacji tego strategicznego projektu.

Weźmy kolejny przykład – tworzenie warszawskiego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przedstawiciele organizacji pozarządowych z Pełnomocnikiem Prezydenta m.st. Warszawy ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przygotowują projekt programu na przyszły rok. Jest on następnie przekazywany do konsultacji indywidualnym organizacjom pozarządowym, komisjom dialogu społecznego, różnego rodzaju zespołom konsultacyjno-doradczym, takim jak Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta oraz biuram i dzielnicom urzędu miasta. Zaproszenie do konsultacji zamieszczane jest w prasie lokalnej i na stronach [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo), [www.warszawa.ngo.pl](http://www.warszawa.ngo.pl) oraz rozsyłane za pośrednictwem poczty elektronicznej do komisji dialogu społecznego. Uwagi i sugestie zmian nadsyłane w trakcie przynajmniej miesięcznych konsultacji analizowane są przez ten sam zespół, który przygotowywał projekt programu. Następnie po analizie prawnej projekt trafia do rady miasta, która podejmuje stosowną uchwałę. Przyglądając się bliżej temu przykładowi, możemy zauważyć, w jaki sposób były stosowane w procesie tworzenia programu współpracy m.in. zasady:

- pomocniczości (samorząd umożliwił zaistnienie takiego systemu tworzenia programu współpracy, w którym od samego początku uczestniczą na równych prawach organizacje i przedstawiciele samorządu, tworząc w ten sposób swoiste partnerstwo wokół budowy przepisów prawa lokalnego dotyczących trzeciego sektora);
- efektywności (udział w tworzeniu rozwiązań prawnych przedstawicieli użytkowników wcześniejszych programów współpracy, zarówno ze strony trzeciego sektora jak i samorządu, pozwala na ulepszenie zapisów programu współpracy i w rezultacie udoskonalenie całego systemu współpracy).

Kolejny przykład – warszawska Strategia rozwiązywania problemów społecznych. To dokument programowy stanowiący fundament realizacji polityki społecznej miasta (ostatnio na lata 2009 – 2020). Otóż strategia powstała przy współpracy szerokiego grona uczestników zespołów zadaniowych i Warszawskiego Forum Polityki Społecznej. Brano też pod uwagę opracowania i ekspertyzy przygotowane w ramach prac nad Społeczną strategią Warszawy. Zespół autorski składał się w tym przypadku z pracowników warszawskiego samorządu, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i ekspertów.

Opracowanie dokumentu trwało dwa lata i obejmowało liczne fazy, między innymi: prace własne zespołu koordynacyjnego, zaproszonych specjalistów i doradców; seminaria

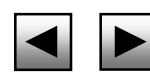
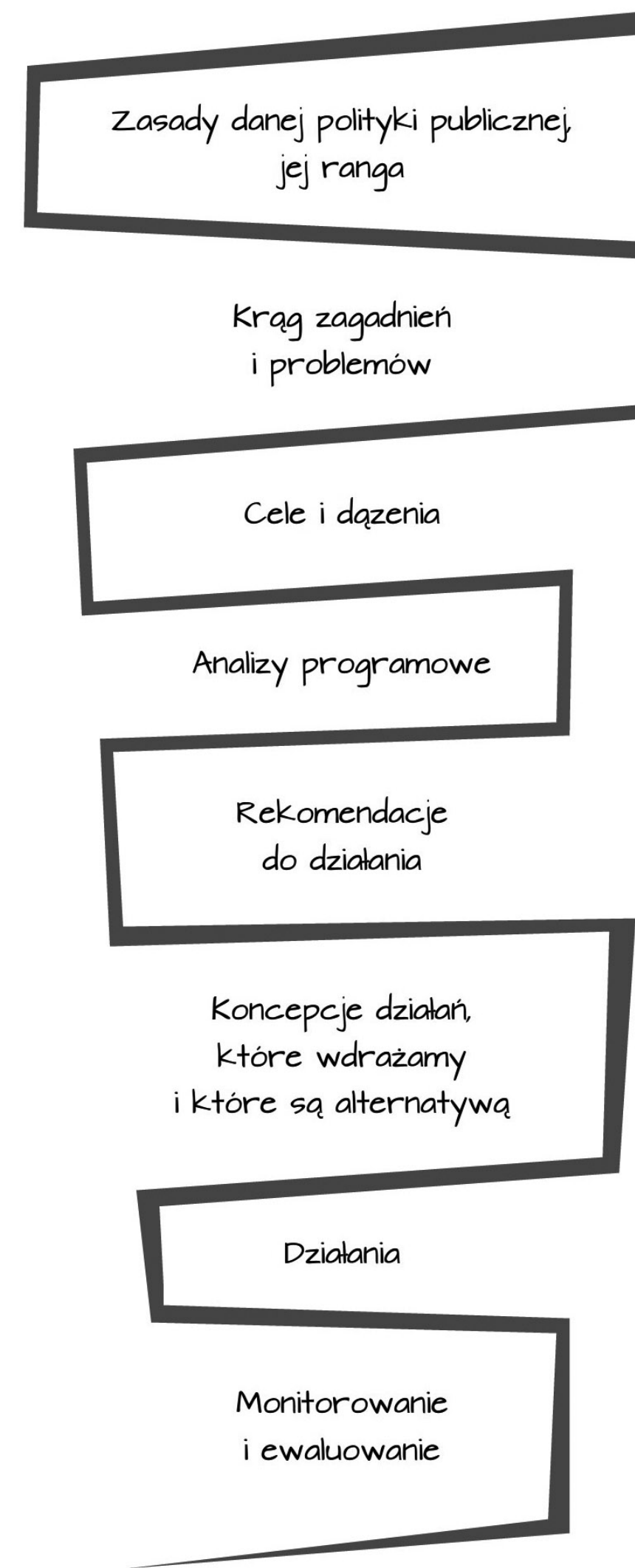
Warszawskiego Forum Polityki Społecznej poświęcone dyskusji nad zdefiniowanymi wcześniej kluczowymi problemami i wyzwaniami społecznymi dla Warszawy; przygotowanie i opracowanie diagnoz eksperckich dla tych obszarów. Ekspertyzy zakończone zostały analizami SWOT, a po ich opracowaniu: przeprowadzono konsultacje społeczne na dwóch platformach: Warszawskiego Forum Polityki Społecznej i Warszawskiego Forum Dialogu Społecznego. Ponadto pracowało 9 zespołów zadaniowych w kilku obszarach: kapitał ludzki, kapitał społeczny, metropolia, integracja społeczna (6 zespołów: praca, bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe, niepełnosprawność, uzależnienia i HIV/AIDS, rodzina, seniorzy).

Zespoły sformułowały oceny uzupełniające i wskazały możliwe cele oraz kluczowe uwarunkowania realizacyjne, proponowane do pracy nad wyborem celów strategicznych Strategii.

W pracach (także ich ostatniej fazie) uczestniczyli radni i pracownicy samorządu, członkowie organizacji pozarządowych, naukowcy i eksperci zajmujący się poszczególnymi obszarami. Spotkania miały charakter otwarte. Nad ostatecznym kształtem dokumentu systematycznie pracowało około 200 osób (...). (Źródło: Społeczna Strategia Warszawy – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020 Warszawa 2008)

Praktycznie w każdym z opisanych powyżej elementów tworzenia strategii uczestniczyli przedstawiciele warszawskiego trzeciego sektora. Byli zaangażowani zgodnie z obszarem zainteresowań oraz perspektywą podejścia.

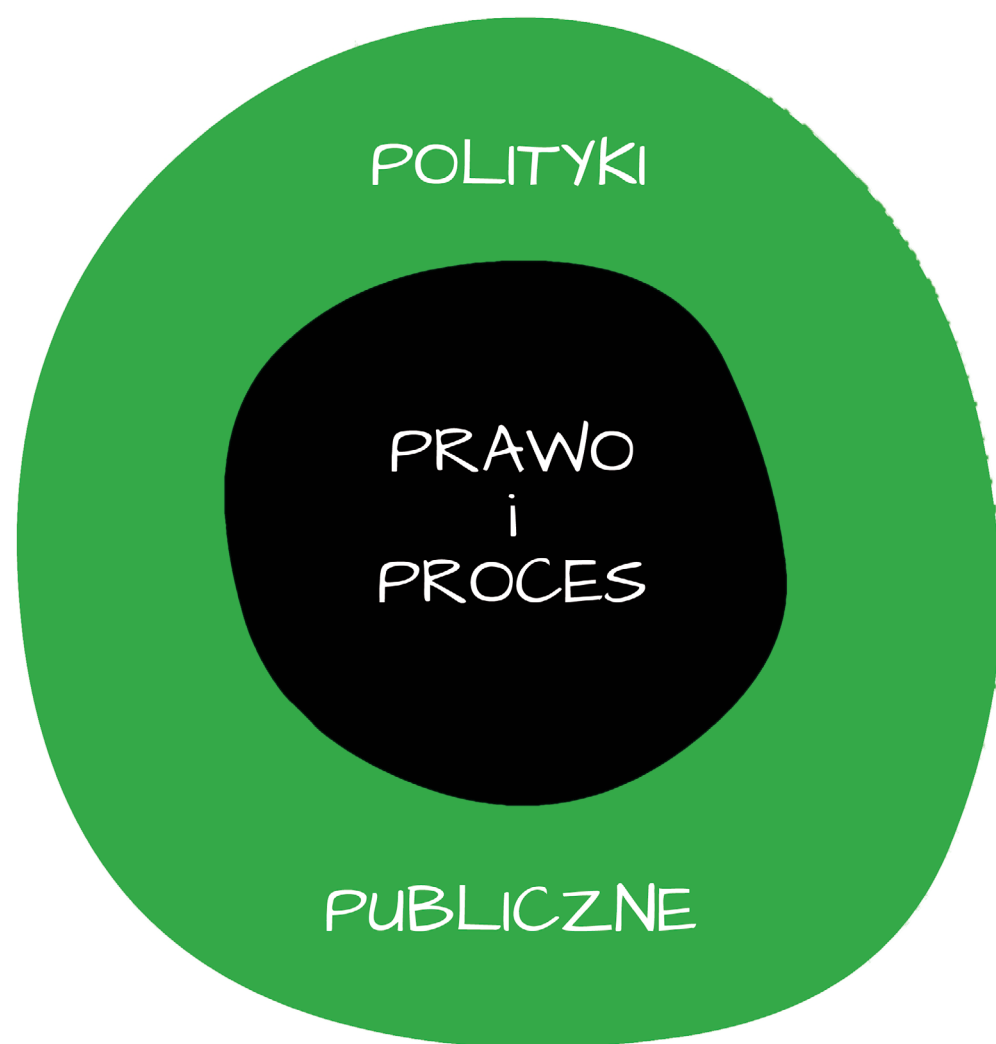
Źródło: J. E. Anderson: *Public Policymaking. An Introduction*, Houghton Mifflin Company, 2003.



Jakie cechy mają polityki publiczne? Projektowanie (programowanie) polityk publicznych ma wiele specyficznych cech i prawidłowości. Jak wyżej stwierdziliśmy, polityki publiczne to działania publiczne podejmowane w celu rozwiązania czy złagodzenia problemów. Podkreślmy jednak, że nie każde działania. Chodzi o takie, które są systematyczne, uporządkowane i oparte na zobiektywizowanej wiedzy (to jest na wynikach badań i analiz). Już wcześniej wspominaliśmy o klasycznym kole polityk (programów) publicznych. Niektórzy twierdzą, że w polskich gminach i powiatach brakuje umiejętności czy modelu prowadzenia takich systemowych działań. Niemniej jednak są podstawy, aby wierzyć, że model publicznego działania – czy na szczeblu lokalnym, czy centralnym – ulega poprawie. Samorządy i organizacje pozarządowe stoją jednak wobec wyzwania, jakim jest nadawanie działaniom publicznym coraz bardziej uporządkowanego i systemowego charakteru. Drogą to tego jest wyrabianie umiejętności budowania zobiektywizowanej wiedzy o problemach zbiorowych. Musimy je dobrze analizować, aby wyciągać poprawne wnioski i formułować celne rekomendacje w zakresie sposobu, w jaki mogą być realizowane lokalne polityki, w tym z aktywnym udziałem organizacji pozarządowych. Lokalni partnerzy powinni planować badania, które pozwoliłyby na sprecyzowanie mechanizmów powstawania i wykonywania polityk, charakterystyki lokalnych interesariuszy, zobrazowanie mechanizmów powstawania lokalnej agendy, mechanizmów podejmowania decyzji itp.

W wielu społecznościach samorządowych partnerzy szukają sposobów na usprawnianie funkcjonowania lokalnych polityk. Ważne jest doskonalenie kultury organizacyjnej w lokalnych instytucjach i organizacjach. Tu pojawiają się pytania: czy model ich funkcjonowania pozwala na profesjonalne tworzenie, czy współtworzenie programów – polityk publicznych? Czy są to organizacje budujące wiedzę? Czy potrafią działać w warunkach powiązań partnerskich i sieciowych? Ważne jest również pytanie o model przywództwa w instytucjach – czy mamy do czynienia z przywództwem programowym otwartym na wiedzy i różnych punktach widzenia, czy przywództwem autorytarnym, opartym tylko na potencjale do pokonywania rywali.

Relacje między sferą prawa i sferą polityk publicznych



Źródło: A. Nowak-Far: *Ocena Skutków Regulacji (OSR) – regulacja instrumentem polityki*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szataj, PARP, Warszawa 2009.

Kolejna ważna rzecz wpływająca na sposób funkcjonowania polityk to zarządzanie zasobami ludzkimi i budowanie właściwych kompetencji społecznych oraz zawodowych w instytucjach i organizacjach. Powstaje zatem pytanie, czy mają one adekwatne wzorce w tym zakresie, aby być w stanie kreować złożony proces tworzenia polityk jako odpowiedź na coraz bardziej skomplikowane problemy społeczne i ekonomiczne? Następną sprawą to instrumenty działania – czy instytucje (organizacje) mają potencjał do posługiwania się nowoczesnymi narzędziami wymaganymi do profesjonalnego prowadzenia polityk? To kwestia potencjału umiejętności do zarządzania poprzez rezultaty, w tym do posługiwania się wskaźnikami obrazującymi efektywność działania.

**Polityki publiczne i lokalność.** W tej części publikacji mówimy o lokalnych politykach, a więc o politykach, które są prowadzone na wyodrębnionym terytorium, ale które pozostają w zależności od polityk ogólnokrajowych. W polityce społecznej czy ochrony środowiska znaczna część parametrów lokalnych polityk ustanawiana jest w ustawodawstwie krajowym. Tam znajdują się regulacje dotyczące sposobu funkcjonowania instytucji mających wpływ na spójność społeczno-ekonomiczną społeczności lokalnych. To prawda, że wpływają z tego pewne ograniczenia, ale wciąż pozostaje olbrzymie pole dla lokalnej aktywności partnerów, zwłaszcza jeśli sobie uświadomimy, że można robić to wszystko, co nie jest zabronione, a nie tylko to, co jest wskazane w ustawach.

Pozostaje zatem olbrzymie pole do usprawniania lokalnych polityk, tworzenia mechanizmu ich profesjonalnego funkcjonowania. Wskażmy na kilka czynników, które to warunkują. Ważny jest sposób powstawania agendy lokalnych polityk. Jest to jakby zwierciadło jakości współdziałania lokalnych partnerów, w tym samorządu i organizacji pozarządowych. Mają oni zadanie codziennego obserwowania tej agendy, sprawdzania, czy kształtują ją rzeczywiste problemy lokalnej społeczności, czy raczej jest ona wynikiem tylko rywalizacji lokalnych grup interesu. Nie możemy przy tym zapominać, że w każdej społeczności obok polityk publicznych istnieje polityka rozumiana jako walka o wpływy i zwycięstwo w wyborach samorządowych. Lokalni partnerzy mają w związku z powyższym trudne zadanie – powinni tak kształtować warunki funkcjonowania w samorządowej wspólnotce, aby mechanizmy polityk publicznych nie padły ofiarą rywalizacji politycznej różnych grup.

Zwróćmy jeszcze uwagę na zalety lokalnych polityk czy też lokalnego realizowania polityk. Otóż na poziomie lokalnym bardziej wyraziście widać realne problemy, co stwarza możliwość wykonywania bardziej wszechstronnych (przekrojowych) interwencji nakierowanych na zaspokojenie specyficznych potrzeb określonych grup obywateli. Natomiast pamiętajmy, że w mechanizmach polityk na szczeblu centralnym widoczne są tendencje do sprofilowania polityk zgodnie z logiką branżowych kolosów, a to jest nieproduktywne, a nawet szkodliwe. Najpoważniejsze problemy mają dzisiaj często charakter przekrojowy (horyzontalny) i do radzenia sobie z nimi lepiej przygotowane są lokalne polityki. Weźmy przykład polityki społecznej i polityki ochrony środowiska. Na poziomie lokalnym zjawisko wykluczenia społecznego jest bardziej widoczne. Władze lokalne są bliższe z natury środowisk, które tego doświadczają. Mogą podejmować standardowe interwencje w zakresie np. z ochrony dochodów osób zagrożonych wykluczeniem, ale mogą także wdrażać innowacyjne i wszechstronne działania na rzecz reintegracji społecznej czy prewencji (aktywne programy wsparcia). Mogą wykorzystywać regulacje i zasoby ogólnokrajowe, ale także tworzyć wzory własnych działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych. Niektórzy wskazują, że łatwiej rozwiązywać problem tam, gdzie on powstaje, czyli właśnie na poziomie środowiska lokalnego. Jednym z czynników jest to, że na poziomie lokalnym łatwiej uzyskać synergię między różnymi typami podejmowanych interwencji publicznych<sup>1</sup>. Wiele instytucji eksperckich, na przykład OECD<sup>2</sup>, zachęca do wzmacniania systemów, które zapewnią integrację różnych polityk publicznych na poziomie lokalnym<sup>3</sup>. Jednak ich badania pokazują, że bywa to niezmiernie trudne w realizacji. W każdym razie nie jest to konwencjonalny sposób działania.



**Partycypacja oznacza włączanie organizacji i innych grup społecznych w odpowiedzialność za rozwój lokalny**

1 F.Froy, S.Gigučre: *Breaking Out of Policy Silos. Doing More with Less*, OECD Paryż 2010, s. 11.  
2 OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.  
3 Tamże.





**1. Etap uznania problemu:**

- Zwrócenie uwagi na to, co jest potencjalnie problemem,
- Zrozumienie problemów zgłaszanych przez środowisko,
- Decydowanie, który problem zostanie podjęty, a który zignorowany.

**2. Etap charakteryzowania problemu:**

- Konstruowanie „przestrzeni problemu” poprzez określenie istotnych atrybutów problemu,
- Uznanie „ciężaru” poszczególnych atrybutów, które są najistotniejsze dla danego problemu, które są istotne, a które bez znaczenia.

**3. Etap tworzenia alternatyw:**

- Tworzenie zestawienia istotnych atrybutów z poprzedniej fazy, przypisywanie działań do każdego atrybutu,
- Testowanie alternatyw, które były skuteczne przy rozwiązywaniu podobnych problemów,
- Poszukiwanie nowych alternatywnych rozwiązań,
- Konstruowanie „przestrzeni możliwych rozwiązań” do danych problemów. Złożone są z dostępnych alternatyw. Każdy z atrybutów może być łączony z jednym albo z wieloma potencjalnymi rozwiązaniami albo alternatywami.

**4. Etap wyboru rozwiązania dla problemu:**


- Dokonanie określonego wyboru,
- Wdrożenie wyboru.

Źródło: Brian D. Jones, Frank R. Baumgarten:  
*The Politics of Attention, How Government Prioritizes Problems*, 2005.

Skupmy się teraz na kwestii uczestnictwa organizacji pozarządowych w tworzeniu strategii i programowaniu lokalnych polityk. W procesie tym przedstawiciele trzeciego sektora reprezentują interesy osób i grup dotkniętych różnymi deficytami społecznymi. Dlatego też ich udział w tworzeniu różnego rodzaju strategii i polityk lokalnych wydaje się naturalny, podobnie jak w przypadku tworzenia diagnoz. Ponownie warto przypomnieć, że wówczas, gdy organizacje pozarządowe stają się coraz częstszym partnerem samorządu w realizacji jego zadań, wykluczenie ich z udziału w tworzeniu strategii i polityk lokalnych jest ewidentnym zaniedbaniem ze strony samorządu.

**Zaproszenie organizacji do tworzenia lokalnych polityk jest przejawem stosowania zasad pomocniczości i partnerstwa i przynosi następujące pozytywne efekty:**

- tworzone wspólnie polityki i strategie w większym stopniu odpowiadają na potrzeby lokalnych społeczności niż te tworzone wyłącznie przez urzędników lub wyłącznie przez organizacje;
- organizacje pozarządowe utożsamiając się z współtworzoną polityką czy strategią, biorą za nią współodpowiedzialność;
- organizacje stają się silnym partnerem (sprzymierzeńcem) samorządu;
- w trakcie współtworzenia strategii czy polityk zawiązują się mieszane grupy robocze, których potencjał, pod warunkiem jego pielęgnowania, może zostać wykorzystany w kolejnych wspólnych działaniach, np. wdrażaniu czy ewaluacji realizacji polityk;
- w naturalny sposób przedstawiciele samorządu i organizacji pozarządowych zaczynają rozmawiać, rozumiejąc się coraz lepiej oraz częściej wracając do prowadzenia wspólnych działań.



KONSULTOWANIE  
ZAŁOŻEN



Przekonywaliśmy powyżej, że partnerstwo władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi to niezwykle cenna sprawa, bo jest ono warunkiem efektywnego programowania i realizowania polityk (programów publicznych). Wyraża się ono m.in. w tym, że lokalni partnerzy angażują się w organizowanie i przeprowadzanie procesu konsultacji społecznych nad projektami polityk i programów publicznych.

To rola głównie władz samorządowych, jakkolwiek aktywność organizacji pozarządowych jest tu trudna do przecenienia również w zakresie wzajemnego mobilizowania się do doskonalenia mechanizmów konsultacji. Często to organizacje pozarządowe stoją na straży rzetelności procesu konsultacyjnego. **Zasada partnerstwa** wskazuje, że w konsultacjach kluczowe jest przyznanie równego prawa do wyrażenia głosu i opinii. Zakłada ona również, że uczestnicy konsultacji pozostaną otwarci na partnerów oraz okażą gotowość do samoograniczenia się w formułowaniu partykularnych żądań z uwagi na interes publiczny.

Konsultacje społeczne rozumie się zazwyczaj jako proces, w którym członkowie danej społeczności lokalnej prezentują swoje opinie dotyczące projektów określonych dokumentów publicznych, projektów działań itp. Jedną z definicji głosi, że: *Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych przedsięwzięć mogą być zawarte w projektach m.in. aktów prawnych, różnego rodzaju programów, strategii, ale także budżetów jednostek publicznych<sup>1</sup>.*

Wartość konsultacji wynika w znacznym stopniu z tego, iż są one częścią istotnego procesu budowania wiedzy na temat lokalnych problemów i możliwości ich rozwiązywania. Różnorodne lokalne podmioty wnoszą swoje spojrzenie na określony problem. Do-

#### Konsultowanie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć

OBSZAR 4

<sup>1</sup> Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa, Luty 2011, s. 9.



strzegają często ząębające się aspekty. W rezultacie lokalna społeczność może zdobyć komplementarną wiedzę o tym, czy projekty lokalnych działań mają szansę poprawić daną sytuację, czy rozwiążą problemy, czy nie. Organizacje pozarządowe mają często wiele kompetencji w różnych politykach. Gdy uczestniczą w konsultacjach, samorząd może poszerzyć swoją wiedzę, może lepiej dopasować swoje projekty do wymogów rzeczywistości. Często w trakcie konsultacji organizacje pozarządowe, a w zasadzie ich przedstawiciele, stają się ambasadorami proponowanych przez władze rozwiązań. Posiadają oni bowiem większą od przeciętnego mieszkańca zdolność zrozumienia języka używanego przez przedstawicieli urzędów. W ten sposób są z jednej strony tłumaczami proponowanych rozwiązań, z drugiej strony zaś – próbują reprezentować i objaśniać potrzeby mieszkańców. Materiały z konsultacji powinny być – zgodnie z **zasadą jawności** – powszechnie dostępne, zaś wyniki rozpowszechniane w całym lokalnym środowisku, a nie tylko w gronie uczestników konsultacji. Organizując konsultacje, należy kierować się bowiem również **zasadą uczciwej konkurencji**, która nakazuje nam zapewnienie szerokiego dostępu do konsultacji dla wszystkich.

Warto podkreślić, że konsultacje są ważną częścią procesu podejmowania decyzji w danej sprawie, ale ich przeprowadzanie nie ma na celu zastępowanie władz lokalnych w roli decydentów – nie zwalnia ich od odpowiedzialności za podjęte decyzje. Informacje uzyskane w procesie konsultacji mają wspierać władze w podejmowaniu decyzji. Generalnie rzecz biorąc, konsultacje nie są negocjacjami ani mediacjami. Negocjacje i mediacje są inną formą dialogu społecznego i stosuje się je w innym celu – doprowadzenia do porozumienia w określonej sprawie między konkretnymi podmiotami. W wypadku konsultacji natomiast celem jest prezentacja opinii i stanowisk możliwie najszerszych grup społecznych. Oczywiście władze samorządowe mogą uruchomić elementy negocjacji z kluczowymi interesariuszami, ale jest to już rzecz odmienna.

Konsultacje mogą być przeprowadzane w różnych formach. Łatwo przywołać te najlepiej znane, jak zwrócenie się do zainteresowanych obywateli i ich organizacji o opinie dotyczące prezentowanych projektów prawa i działań poprzez e-mail lub pocztą tradycyjną, czy spotkania publiczne i wystuchanie publiczne. Ostatnio popularne stają się też interaktywne strony internetowe. W krajach rozwiniętych coraz częściej stosowane są innowacyjne formy konsultacji, które głębiej angażują obywateli w deliberację na temat lokalnych rozwiązań. Warto rozważyć powoływanie stałych obywatelskich grup roboczych, które prowadzą systemowe rozważania w kluczowych politykach publicznych (polityki społecznej, edukacji, rozwoju lokalnego, ochrony środowiska, rynku pracy), a także grupy obywatelskiej skoncentrowanej na bardziej doraźnych zagadnieniach, które w danym momencie urastają do rangi kluczowych problemów. W wielu krajach powoływane są też specjalne komisje do spraw przestrzeni publicznej jako forma planowania partycypacyjnego. Opracowują one mechanizmy budowania wizji zagospodarowania przestrzeni oraz włączania obywateli w prace związane z konkretnymi decyzjami lokalizacyjnymi. W razie powołania takich ciał mądrą rzeczą byłoby stworzenie czytelnych procedur ich funkcjonowania, w tym zasad wyłaniania członków, nakreślenie planu pracy, zaprojektowanie metod rozliczania się przed społecznością za wykonane zadania.

Warto się zastanowić nad powołaniem struktur konsultacyjnych, które mogą dostarczyć opinii pochodzących od określonych grup społecznych. W wielu francuskich i brytyjskich samorządach działają rady młodzieży. Są to swoiste fora, które przedstawiają głosy tej grupy wiekowej, w tym te dotyczące wykorzystania budżetu na cele związane z ich aktywnością szkolną i pozaszkolną. Dobrym pomysłem może się okazać powołanie rady seniorów – grupy doradczej, której celem byłoby formułowanie opinii dotyczących warunków i okoliczności życia osób starszych i sędziwych. Pamiętajmy, że następuje proces starzenia się społeczeństwa, wydłuża się ludzkie życie. Ważne wydaje się szczególnie konsultowanie kwestii dopasowania usług publicznych do potrzeb tej grupy mieszkańców. Warto, aby wśród wielostronnych struktur konsultacyjno-doradczych znalazła się rada badań społecznych jako zespół wyspecjalizowanych urzędników, radnych, obywateli, ekspertów, którzy wypracowują metody oceny rezultatów osiągniętych w działaniach publicznych w ramach konkretnych lokalnych polityk. Chodzi tu głównie o zestawy wskaźników, które umożliwią zbadanie efektywności działań instytucji zajmujących się integracją społeczną, rynkiem pracy czy edukacją.

Kolejne metody konsultacji to: panele obywatelskie, sądy obywatelskie, grupy fokusowe. Wymagają one więcej energii i nakładów niż tradycyjne metody przeprowadzania konsultacji, ale dostarczają wielu korzyści, które przełożą się na lepszą jakość lokalnych działań. Sądy obywatelskie skupiają wyselekcjonowanych obywateli, którzy wydają werdykt w zakresie rozwiązania określonych problemów. Nim padnie ich werdykt, przepytują „świadków-ekspertów”. Zapoznają się w ten sposób z określonym zakresem wiedzy na dany temat. Przeprowadzają także analizy różnych podejść do danego problemu.

Wyższą szkołą jazdy są również panele obywatelskie. Do udziału w nich wybiera się grupy obywateli adekwatne do całego zróżnicowania środowiskowego lokalnej społeczności (wiek, płeć, przedziały dochodów itp.), które regularnie biorą udział w badaniach opinii społecznej, wyrażają opinie na kluczowe dla danej społeczności zagadnienia. Problemem jest to, że konieczne jest wyselekcjonowanie stosunkowo dużej grupy, przynajmniej kilkuset osób, ale trzeba też pamiętać, że badania można przeprowadzić w różny sposób – nie tylko poprzez kwestionariusz, ale także telefonicznie.

Do dobrych pomysłów należy także zorganizowanie grup fokusowych. Dzięki nim możemy uzyskać wiele pogłębionych opinii na tematy, które uznajemy za kluczowe dla społeczności lokalnej. Grupy są w tym przypadku względnie małe (do ok. 10 osób): aby dać wszystkim możliwość pełnych wypowiedzi, zagadnienia muszą być sprecyzowane. Można organizować kilka grup skupiających się na tym samym zagadnieniu. Dyskusje w grupie są moderowane. Powyższe badanie towarzyszy często ilościowym badaniom sondażowym przeprowadzonym w społeczności.

Czasami władza samorządowa powinna odwołać się do badań lokalnej opinii publicznej, aby poznać bardziej reprezentatywne stanowiska obywateli. Przygotowywany jest wówczas kwestionariusz, wybierana metoda docierania do mieszkańców (np. pocztą, poprzez rozmowy na ulicy, w domach mieszkańców). Czasami najlepiej, gdy przynajmniej część przygotowań bierze na siebie profesjonalna firma badawcza. Użyteczną formą badania jest ponadto sondaż konsumencki. Jego celem może być poznanie opinii obywateli dotyczących jakości lokalnych usług rynku pracy (np. skuteczność szkoleń) czy jakości usług w zakresie wsparcia dotyczącego integracji społecznej.

**Co konsultujemy?** Konsultacje społeczne powinny obejmować możliwie najszerszy zakres dokumentów i projektów działań. Od wielu lat konsultacje dotyczą różnego typu strategii, które tworzą władze samorządowe. W przypadku części z nich przeprowadzanie konsultacji jest nawet obowiązkowe, czyli wymagane przez prawo. Badania pokazują jednak, że największe zainteresowanie konsultacjami ma miejsce wówczas, gdy dotyczy lokalnych przedsięwzięć, które w sposób bezpośredni dotyczą mieszkańców. Przykładem może być próba zamknięcia lokalnego szpitala, domu kultury, czy połączenia placówki szkolnej z inną, zlokalizowania nowej drogi, zakładu pracy, miejsc do rekreacji itp. Nie ma w tym nic dziwnego. Warto zatem tak prezentować lokalne projekty i dokumenty, zwłaszcza te mniej spektakularne, aby mieszkańcy odnosili wrażenie, że one dotyczą ich bezpośrednio i wpłyną na jakość ich życia. W ten sposób można wyzwolić energię potrzebną do zaangażowania się w konsultacje. To wyzwanie istnieje również w przypadku lokalnych strategii. Wiele z nich brzmi w sposób formalistyczny i nie rodzi skojarzeń z codziennym życiem. Tymczasem dojrzała sformułowana strategia rozwoju danego powiatu czy gminy może wywoływać emocje mieszkańców jako wizja przyszłej poprawy w określonych sferach życia. Na pewno nie jest niemożliwe wywołanie żywego zainteresowania problemami, które są zawarte w takich lokalnych dokumentach, jak program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy (część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych), plan rozwoju sieci drogowej (obowiązkowe dokumenty tworzone przez powiaty i gminy), powiatowy program ochrony środowiska, projekt budżetu, gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych, plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany w zakresie sieci szkół i przedszkoli, plany zaopatrzenia energetycznego (dokumenty wymagane od gmin na mocy ustawy Prawo energetyczne).

Przypomnijmy także, że jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek posiadania przepisów szczegółowo regulujących sposób konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Wymaga tego ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności po-



żytku publicznego i o wolontariacie, która w art. 5. 5. stanowi: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z Radami Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.*

Poniżej podajemy linki do stron internetowych, pod którymi znajdują się przykładowe uchwały w tej sprawie organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego:

- » [www.ngo2.um.warszawa.pl/konsultacje-z-organizacjami-pozarządowymi](http://www.ngo2.um.warszawa.pl/konsultacje-z-organizacjami-pozarządowymi)
- » [www.ngo.krakow.pl/root/3095,artykuł,akty\\_prawne\\_dotyczące\\_iii\\_sektora.html](http://www.ngo.krakow.pl/root/3095,artykuł,akty_prawne_dotyczące_iii_sektora.html)
- » [www.slupsk.pl/file/20053](http://www.slupsk.pl/file/20053)
- » [uchwały.um.wroc.pl/uchwała.aspx?numer=LIV/1559/10](http://uchwały.um.wroc.pl/uchwała.aspx?numer=LIV/1559/10)

Dodatkowo chcielibyśmy podkreślić, że organy administracji publicznej realizując zadania własne we współpracy z organizacjami pozarządowymi są zobowiązane wykorzystywać narzędzia konsultacji. Mówi o tym *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w art. 5. 2.:

- konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z Radami Działalności Pożytku Publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Jak widać, ustawodawca wskazuje na Radę Działalności Pożytku publicznego jako podstawowy mechanizm kształtowania relacji na linii urząd – gmina. Więcej na temat znaczenia samej rady czytelnik znajdzie w części poradnika poświęconej 3 płaszczyźnie Modelu współpracy. Dokumenty o funkcjonujących radach znajdują państwo na płycie stanowiącej załącznik do poradnika.

Kluczowe jest to, aby lokalni partnerzy budowali dojrzały proces konsultacyjny – czyli bez znamion fasadowości, traktowany przez jego organizatorów niezwykle poważnie i profesjonalnie. Badania wskazują, że obecny stan rzeczy w części samorządów nie spełnia tych wymagań. Bardzo rzadko władze samorządowe decydują się na organizowanie odrębnych komórek, które odpowiadają za organizację konsultacji. Często działania w tym zakresie sprowadzają się do udostępnienia określonych dokumentów, które są przedmiotem konsultacji, na stronach internetowych czy w urzędzie. W przypadku przygotowywania, a następnie konsultowania *Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi* dość rzadką praktyką jest przesyłanie informacji drogą elektroniczną do zainteresowanych organizacji i mieszkańców oraz organizowanie spotkań konsultacyjnych.

Istotą konsultacji społecznych stanowi zebranie możliwie szerokiego i reprezentatywnego spektrum opinii na temat jakiejś regulacji, koncepcji czy strategii. Aby konsultacje społeczne były dobrze przygotowane i przeprowadzone, należy pamiętać aby:

- były organizowane na jak najwcześniejszym etapie tworzenia nowych rozwiązań lub przepisów, czyli w fazie budowania koncepcji;
- nie były jedynie formalnym (odpowiadającym na zapisy odpowiednich przepisów) spełnieniem obowiązku;
- ich cel był jasno sformułowany;
- czas ich trwania był odpowiednio zaplanowany;
- zostały podsumowane, a ich uczestnicy dostali wyczerpującą informację zwrotną o przyjęciu lub odrzuceniu ich sugestii lub uwag;

- zaproszenie do udziału w konsultacjach trafiło do odpowiednio szerokiego kręgu zainteresowanych;
- konsultowane dokumenty i koncepcje były napisane (przedstawione) w sposób czytelny dla uczestników konsultacji.

Warto pamiętać, że źle przeprowadzone konsultacje są często gorsze niż ich brak. Wzbudzają frustracje, doprowadzają do konfliktów i zamiast pobudzać obywateli do aktywności – zniechęcają ich. Problemy mogą rodzić się nie ze złej woli organizatorów konsultacji, ale też z niewłaściwego rozumienia tego procesu. Potwierdzają to badania – rzeczywiście istnieją czasami problemy z właściwym rozumieniem pojęcia konsultacji społecznych przez urzędników. Niektórzy z nich rozumieją je zbyt wąsko: wyłącznie jako spotkanie w ramach różnego rodzaju ciał konsultacyjnych, np. wojewódzkich komisji dialogu społecznego, jako zbieranie informacji i spotkania z pracownikami administracji zespolonej (np. w celu rozwiązywania problemów płacowych i kadrowych), jako nieformalny kontakt z pojedynczymi obywatelami lub przedstawicielami organizacji pozarządowych, jako kontakt ze spontanicznie powstającymi grupami broniącymi partykularnych interesów, albo jako spotkania wojewody z wójtami i burmistrzami.

Czasami pracownicy administracji wręcz błędnie rozumieją pojęcie „konsultacji społecznych”. Uznają je za okazję do poinformowania o decyzjach, jakie podjął urząd, za badania społeczne, których nie kojarzą z zasięgiem opinii, za przekazywanie opinii wewnątrz danego urzędu, współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego albo z innymi instytucjami publicznymi, zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym wraz z przekazywaniem dotacji, wszelkie kontakty z mieszkańcami, w tym organizowanie imprez promocyjnych, festynów itp.

Wydaje się oczywiste, że lokalni partnerzy mają za zadanie badać stan wiedzy i wyobrażeń o mechanizmach konsultacji. Problem nie dotyczy wyłącznie administracji, ponieważ badania wskazują, że aż 75 procent Polaków nie zetknęło się z określeniem „konsultacje społeczne”<sup>2</sup>. A zatem można domyślać się, że nie są oni w stanie zarówno organizować konsultacji, jak i w nich uczestniczyć.

W konsultacjach niezwykle ważne są praktyczne rozwiązania. Od nich zależy to, czy organizacje pozarządowe będą miały możliwość pełnej wypowiedzi, zaprezentowania swojego spojrzenia na lokalne kwestie, przedstawienia propozycji programowych, w tym opinii krytycznych o założeniach proponowanych przez lokalne władze.

Dojrzałe konsultacje wymagają stworzenia sprzyjających warunków. Warto przygotować miejsce (czy to fizycznie w postaci pomieszczenia, skrzynki na głosy, czy wirtualnie w formie strony internetowej, aktywnego formularza konsultacji), aby uczestnicy konsultacji mogli zapoznać się z celami i ich przedmiotem. Kolejną istotną rzeczą jest opracowanie jasnych, zrozumiałych, przejrzystych materiałów wykorzystywanych w konsultacjach. Warto przedstawić konsultowaną kwestię potencjalnym uczestnikom, nie ograniczając się jedynie do jednej formy prezentacji (np. zorganizować spotkania z ekspertami, opracować słowniki stosowanych terminów, FAQ i inne). Istotne jest też to, aby prowadzić skuteczne działania mobilizujące do udziału w konsultacjach (np. w formie kampanii informacyjnych, edukacyjnych, za pośrednictwem kontaktów bezpośrednich). *Model współpracy...* podkreśla w przypadku konsultacji **zasadę partnerstwa**, która nakazuje uwzględnienie – jako równoprawnego – głosu każdego uczestnika konsultacji. Jednocześnie trzeba podkreślić, że biorą oni odpowiedzialność za zgłaszane postulaty i powinni uwzględniać ich wykonalność. **Zasada jawności** natomiast wymaga, aby informacje o wynikach konsultacji były publicznie udostępnione wraz z informacją odnośnie wykorzystania, bądź nie, pozyskanych uwag.



Konsultacje społeczne budują wzajemne zaufanie i zrozumienie przy realizacji działań lokalnych

<sup>2</sup> Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych..., s. 71.



Przygotowując się do przeprowadzenia konsultacji, warto się zapoznać i przyswoić sobie rekomendacje Ministerstwa Gospodarki w tym zakresie. Resort ten udostępnił w sierpniu 2009 r. dokument pt. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Wiele z tych zasad można stosować również na poziomie lokalnym. Część z nich wydaje się oczywista, jak to, że dostęp do konsultacji powinny mieć wszystkie grupy obywateli i organizacje, których dotyczy przygotowywany lokalny akt. Kolejne są bardzo praktyczne – np. prowadzenie stałej listy uczestników wcześniejszych konsultacji, ale z uwzględnieniem faktu, że mogą pojawić się nowi uczestnicy. Ważne jest przestrzeganie wyznaczonych terminów na przeprowadzenie konsultacji, a także to, aby ich uczestnicy otrzymali informację zwrotną, w tym solidne uzasadnienie, gdy samorząd nie podziela stanowisk określonych interesariuszy, czyli gdy nie zostaną one wykorzystane w akcie prawnym lub w proponowanej koncepcji.

Wiedzę w pigułce na temat konsultacji społecznych, opis dobrych praktyk oraz przeprowadzonych konsultacji można znaleźć na stronie [www.konsultacje.um.warszawa.pl/baza\\_wiedzy/dobre\\_praktyki](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl/baza_wiedzy/dobre_praktyki) oraz na stronie [www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl).

Zobrazujmy teraz opisany teoretycznie powyżej proces. Przedstawimy poniżej fragmenty z kilku raportów z konsultacji przeprowadzonych przez wybrane samorządy. Pierwszy fragment pochodzi z raportu z konsultacji do projektu *Programu rozwoju kultury fizycznej i sportu w województwie kujawsko-pomorskim do roku 2015* (całość raportu dostępna jest na stronie [www.kujawsko-pomorskie.pl/strategia](http://www.kujawsko-pomorskie.pl/strategia)). Rozdział II: *Organizacja procesu konsultacji* przedstawia zasady i zakres tychże konsultacji. Były one prowadzone poprzez:

- zorganizowanie konferencji środowiskowej (władze lokalne i regionalne, związki sportowe, środowisko naukowe i akademickie);
- bezpośrednią komunikację z Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego – możliwość złożenia opinii pisemnej;
- stronę internetową i pocztę e-mail.

Uruchomiono serwis internetowy. Zamieszczano tam wszelkie informacje dotyczące prac nad programem, w tym informacje nt. aktualnie prowadzonych prac związanych z przygotowaniem jego projektu oraz dokumenty pomocnicze do sporządzenia diagnozy w zakresie infrastruktury sportowej w województwie (*Tabela inwentaryzacyjna dla JST, Instrukcja do tabeli*). Znalazło się tam też zaproszenie do udziału w konsultacjach programu. Proces konsultacji zakładał także działania informacyjne i promocyjne. Ich celem było podniesienie świadomości społecznej na temat funkcji i roli, jaką odgrywają kultura fizyczna i sport w rozwoju gospodarczym i społecznym województwa. Chodziło również o uzyskanie akceptacji społecznej dotyczącej głównych celów i priorytetów programu.

Spójrzmy na kolejny raport z konsultacji. Tym razem dotyczy on projektu *Programu ochrony środowiska przed hałasem dla m.st. Warszawy* (cały raport znaleźć można pod adresem [www.mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty](http://www.mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty)). Również zawiera on informacje o przebiegu konsultacji. Zorganizowało je Biuro Ochrony Środowiska m.st. Warszawy, współpracując z Centrum Komunikacji Społecznej oraz korzystając z fachowego, logistycznego wsparcia wynajętej firmy ResPublic Sp. z o.o. Firma ta w szczególności:

- poprowadziła spotkania konsultacyjne,
- przygotowała raport z tych spotkań.

Natomiast wykonawca programu (Instytut Ochrony Środowiska we współpracy z BMT Cordah):

- przygotował dokumenty do konsultacji,
- dokonał prezentacji tych dokumentów podczas otwartych spotkań,
- przygotował niniejszy materiał podsumowujący konsultacje.

#### Konsultacje te przyjęły cztery formy:

1. Internetową, w formie ankiety znajdującej się w zakładce *Zgłoś uwagi dotyczące Programu*, na stronie internetowej m.st. Warszawy pod adresem [www.mapaakustyczna.um.warszawa.pl/posph\\_uwagi.html](http://www.mapaakustyczna.um.warszawa.pl/posph_uwagi.html),
2. Wyłożenia dokumentów programowych do zapoznania się z nimi w siedzibie Biura Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, pod adresem: plac Starynkiewicza 7/9, w celu ewentualnego złożenia wniosków i postulatów,
3. Dwóch otwartych spotkań z mieszkańcami, które odbyły się w Sali Koncertowej Pałacu Kultury i Nauki, w terminach:  
15 kwietnia 2009 r. (godz. 17:00 – 20:00),  
23 kwietnia 2009 r. (godz. 17:00 – 22:00).
4. Zbieranie uwag wpływających do skrzynki poczty elektronicznej (e-mail); adres internetowy: [mapaakustyczna@um.warszawa.pl](mailto:mapaakustyczna@um.warszawa.pl)

Wnioski dotyczące konsultowanych dokumentów można było zgłaszać od 7 do 30 kwietnia w Biurze Ochrony Środowiska osobiście bądź pocztą, tradycyjną lub elektroniczną.

Przyjęto zasadę, iż wystąpienie będzie przyjęte i rozpatrywane, jeżeli zostało podpisane imieniem i nazwiskiem w przypadku osób fizycznych lub też nazwą instytucji w przypadku osób prawnych.

Wszystkie wypowiedzi (pytania i uwagi) z obu otwartych spotkań niemające charakteru wniosku zostały zebrane podczas spotkań konsultacyjnych i zamieszczone w sprawozdaniu firmy ResPublic. Jeżeli osoba zgłaszająca wniosek chciała, aby był on rozpatrzony w ramach programu, powinna swą wypowiedź poprzeć podpisanym wnioskiem w formie papierowej.

#### Warto przeprowadzać konsultacje, gdyż:

- w ich efekcie administracja samorządowa wie więcej o postrzeganiu danego zagadnienia przez mieszkańców;
- dobrze przeprowadzone konsultacje pozwalają na zdobycie informacji, które okazują się pomocne przy podejmowaniu decyzji i pozwalają przewidzieć trudności w trakcie jej realizacji;
- po rzetelnie przeprowadzonych konsultacjach zwiększa się prawdopodobieństwo prowadzenia udanych i efektywnych polityk publicznych;
- konsultacje społeczne wpływają na wzrost wzajemnego zaufania i zrozumienia w relacjach samorząd – różne podmioty (w tym organizacje pozarządowe) czy obywatele.





**J**ak wyżej wskazywaliśmy, lokalne polityki publiczne są działaniami podejmowanym wokół lokalnych problemów, a ich efektem są określone „produkty” dla obywateli, którzy ich potrzebują.

Gdy weźmiemy pod uwagę na przykład politykę społeczną, to „produktem” będą usługi wsparcia dla tych mieszkańców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Sięgamy po nie wówczas, gdy przydarzył nam się okres życiowego kryzysu i nie jesteśmy w stanie uzyskać właściwego dochodu, zdobyć zatrudnienia, albo gdy jesteśmy obciążeni trwałymi cechami niepełnosprawności, mamy problemy z dostosowaniem się do wymogów życia w społeczności itp. Aby system wsparcia mógł funkcjonować tworzone są lokalne instytucje wsparcia, funkcjonują określone komórki w lokalnym urzędzie, radzie gminnej lub powiatowej, ale powołuje się także lokalne partnerstwa z udziałem instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych, organizacji zawodowych (związki zawodowe, pracodawcy), powstaje system zlecania zadań publicznych organizacjom społecznym, przygotowuje się lokalne diagnozy problemów, strategie działań itp. A więc powstaje cały ciąg działań, a ich efektem ma być taki system wsparcia, który sprawia, że osoby korzystające z niego mogą szybko odzyskać pełną samodzielność życiową.

W powyższy sposób można analizować inne lokalne polityki, jak choćby lokalną politykę ochrony środowiska. Ją również możemy rozumieć, jako ciąg działań publicznych, a ich „produktem” w tym wypadku są rozwiązania zapewniające np. odbiór i selekcjonowanie odpadów, czyste otoczenie (zbiorniki wodne, powietrze, gleby itp.), czy warunki do aktywnego spędzania czasu w zgodzie z naturą. Do osiągnięcia tych celów władza samorządowa dysponuje specjalnymi komórkami organizacyjnymi (wydziały w urzędzie, komisje w radach gminnych itp.) oraz wspiera partnerami, którymi są m.in. właśnie organizacje pozarządowe.

Jak wskazuje *Model współpracy...* realizacja powyższych przykładowych polityk publicznych i budowanie w ich ramach efektywnych rozwiązań wymaga zazwyczaj – zgodnie z **zasadą efektywności** – wielostronnej współpracy między władzą samorządową a organiza-

## Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych

OBSZAR 5

1.5

cjami pozarządowymi. Jak pisaliśmy już wcześniej, minął czas, kiedy władza lokalna była w stanie samodzielnie tworzyć rozwiązania problemów, które dotyczą społeczności. Wiele z nich jest dziś nadmiernie skomplikowanych i jakby z natury wymaga wszechstronnego współdziałania. W ramach działań z zakresu integracji społecznej nie sposób wesprzeć osób w życiowych kryzysach, działając w sposób specyficzny dla urzędów. Konieczna jest bowiem spersonalizowana pomoc. Zgodnie z **zasadą pomocniczości**, najlepiej udzielają jej organizacje wyspecjalizowane w oferowaniu różnych form wsparcia, np. psychologicznego, szkoleniowego, zawodowego.

Takie organizacje mogą wiele osiągnąć, działając w partnerstwie z instytucjami samorządowymi odpowiadającymi za lokalną politykę społeczną. Podobnie jest w zakresie polityki ochrony środowiska i innych. Tu także jest wiele sfer działania, w których bardziej się sprawdzają organizacje pozarządowe niż urzędy; dotyczy to zwłaszcza diagnozowania lokalnych problemów, budowania projektów dotyczących dbałości o czystość, upowszechniania świadomości znaczenia ochrony środowiska, wskazywania rozwiązań, które wzbogacą czyste tereny i ich wykorzystanie. Nie chodzi tu jednak o rywalizację między jednostkami samorządu i organizacjami pozarządowymi, a o rozsądny podział zadań, wzajemne, świadome uzupełnianie w celu osiągnięcia wcześniej wspólnie wyznaczonych celów.

Ważne jest stworzenie takich warunków, aby wszystkie zainteresowane organizacje miały zapewnione równe szanse udziału we wdrażaniu polityk publicznych (zgodnie z **zasadą uczciwej konkurencji**). Przykładem stosowania tej zasady jest współtworzenie przez samorząd i organizacje pozarządowe programów, które określają kierunki i jawne zasady współpracy we wdrażaniu lokalnych polityk m.in. za pośrednictwem konkursów dotacyjnych. Kluczowe jest także to, aby wykonawcy polityk – zgodnie z **zasadą jawności** – informowali się wzajemnie o podejmowanych działaniach na każdym etapie, począwszy od podjęcia inicjatywy. Umożliwi to wytworzenie lepszych usług publicznych dla mieszkańców.

Charakterystyka lokalnych polityk publicznych wskazuje, że kluczowe są usługi związane ze wsparciem na rynku pracy, zwłaszcza dla tych osób, które odczuwają bariery i trudności związane ze znalezieniem albo utrzymaniem zatrudnienia. Niezmiernie ważna jest cała gama usług związanych ze wspieraniem obywateli w zakresie reintegracji społecznej (szczególnie dla osób, które zagrożone są marginalizacją), w zakresie edukacji (wsparcie dla dzieci i młodzieży ze słabymi wynikami szkolnymi, różnym poziomem niedostosowania itp.), sportu, bezpieczeństwa, zagospodarowania przestrzennego itp.

Usługi publiczne są oparte na lokalnej diagnozie, obrazującej problemy obywateli oraz strategię zawierającą dążenia, cele i priorytety dla społeczności. W powyższych dokumentach znajduje się wizja takich usług publicznych, które są potrzebne społeczności i które służą jej wszechstronnemu rozwojowi, a także wsparciu tych obywateli, którzy tego najbardziej potrzebują. Również w takich dokumentach, jak programy współpracy z organizacjami pozarządowymi można wskazać, w jaki sposób i jakie zadania będą wykonywane lokalnie przez organizacje pozarządowe np. w ramach realizacji zadań powierzonych im w efekcie konkursów dotacyjnych. Do programowania i realizacji konkretnych zadań samorząd i organizacje pozarządowe powinny wykorzystywać instytucję partnerstw, zespołów tematycznych.

Należy również podkreślić, że zgodnie z **zasadą pomocniczości** podczas realizacji polityk publicznych samorząd powinien tworzyć warunki i wspierać oddolne inicjatywy i organizacje pozarządowe, które podejmują się już wykonywania zadań publicznych. **Zasada konkurencyjności** wskazuje, że wszyscy zainteresowani powinni mieć szansę udziału w realizacji zadań publicznych. Samorząd ma zadanie opracowywania i wdrażania odpowiednich procedur przewidzianych prawem, aby cały proces przygotowywania i realizacji zadań publicznych był jawny, transparentny. **Jawność działań** oznacza informację zarówno o podejmowaniu inicjatyw, jak i etapach ich realizacji, co powinno się przyczynić do lepszej koordynacji działań lokalnych. Cały etap wdrażania polityk publicznych poprzez system realizacji zadań nie może ograniczać suwerenności partnerów. Zarówno samorząd, jak i organizacje powinny prowadzić nadal swoje działania jako niezależne podmioty, szanując swoje cele i wartości.

#### Czynniki warunkujące umiejętność budowania polityk publicznych:

- Kontekst sytuacyjny** (jakość zarządzania lokalnego; czy rywalizacja polityczna skłania do doskonalenia programów działania czy tylko do walki wizerunkowej),
- Czynniki strukturalne** (jakość działania lokalnych instytucji publicznych i społecznych, ich efektywność, istnienie odpowiedniej kultury organizacyjnej, metod budowania potencjału ludzkiego, ewaluacji),
- Kontekst kulturowy** (kultura danej społeczności lokalnej skłaniająca lub nie do stałego wzbogacania wiedzy, dzielenia się wiedzą, wyzwalająca innowacyjność, współdziałanie itp.)
- Kontekst międzynarodowy** (społeczność lokalna znajdująca się lub nie w polu oddziaływania dobrych praktyk płynących z innych krajów, rodzaje ograniczeń wynikających z przynależności do międzynarodowych organizacji).

Źródło: K. Buse, N. Mays, G. Walt: *Making Health Policy*, Open University Press, Maidenhead, 2005, s. 11.

Najprostszą z form udziału organizacji we wdrażaniu polityk publicznych jest stały udział ich przedstawicieli w zinstytucjonalizowanych pracach różnego rodzaju zespołów odpowiedzialnych za wdrażanie polityk i strategii. Przykładem może być miasto Toruń, w którym powołano Radę Programową ds. Wdrażania Strategii Rozwoju Turystyki dla Torunia. Zasiadają w niej na stałe przedstawiciele organizacji pozarządowych, aktywnych w tej sferze zadań publicznych. Do zadań tej rady należy: uzgadnianie i akceptowanie koncepcji strategicznych; uzgadnianie decyzji w zakresie finansowania poszczególnych projektów; zapewnienie ciągłości realizacji strategii; wybór projektów i zadań do realizacji wynikających ze *Strategii rozwoju turystyki dla Torunia*; określenie kolejności finansowania projektów i zadań.

Przykładem podobnego rozwiązania jest powołanie rady programowej, komitetów roboczych oraz zespołów problemowych w ramach wdrażania *Strategii rozwoju miasta i gminy Siewierz na lata 2004 – 2015*. Zgodnie z **zasadą efektywności** w pracach rady oraz komitetów i zespołów brali udział zaangażowani w różny sposób przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Podobnych przykładów można znaleźć dużo. Przedstawiając te wybrane, nie braliśmy pod uwagę jakości pracy danego zespołu czy rady. Chcieliśmy pokazać jedną ze skuteczniejszych form współdziałania organizacji we wdrażaniu polityk publicznych jaką jest stały udział przedstawicieli organizacji w zespołach powoływanych przez samorządy do tego celu.

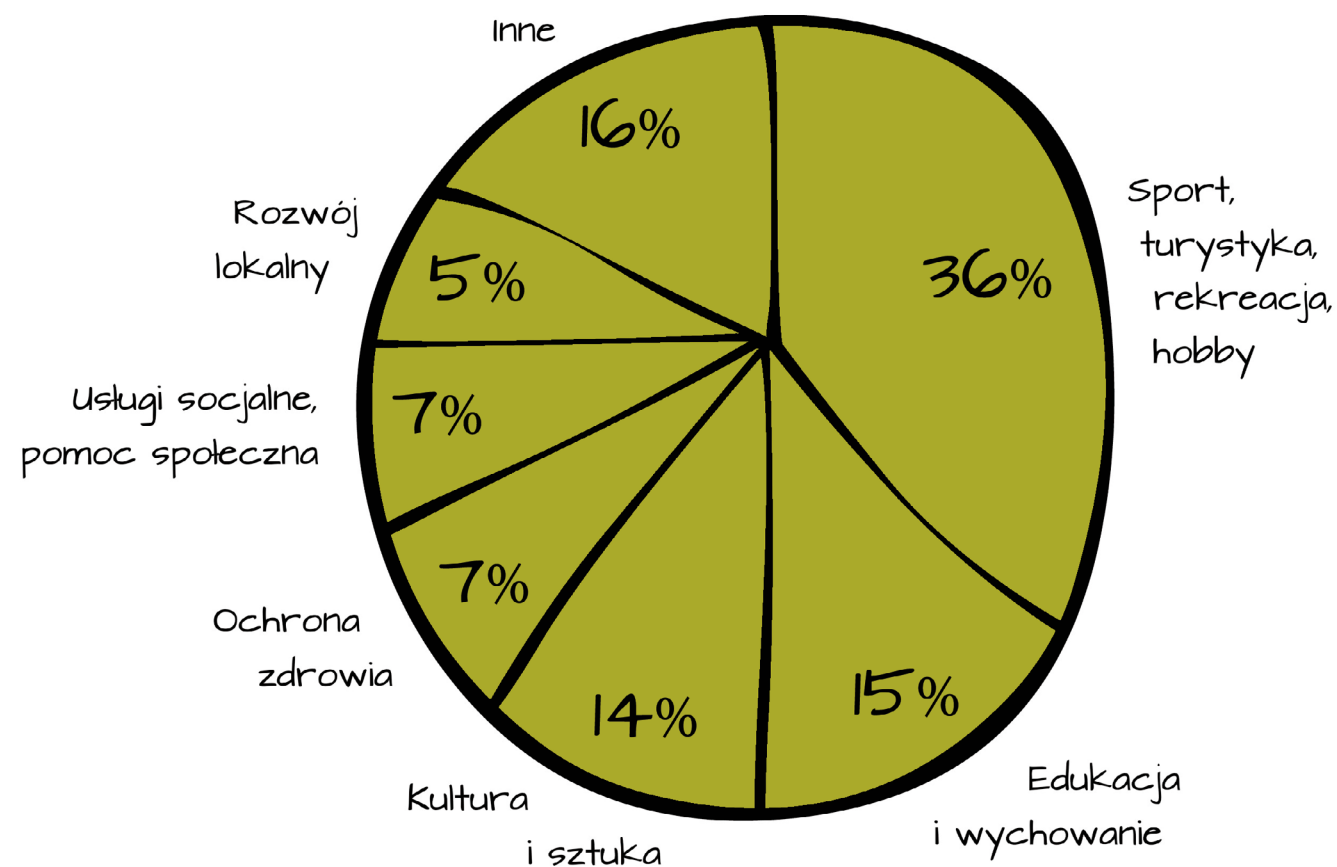
W realizacji polityk publicznych istotnym narzędziem jest również inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców i reprezentujących ich organizacji pozarządowych. Prawo do zgłaszania własnych rozwiązań to kolejny etap zwiększania odpowiedzialności mieszkańców za polityki publiczne.

Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor pt. *Kondycja sektora pozarządowego w Polsce 2010* wskazują, że współpraca samorządu z trzecim sektorem jest coraz ściślejsza. W 2009 roku 51 proc. organizacji finansowało swoje działania ze środków przekazanych im przez samorządy. Jest to znaczący wzrost w porównaniu z 2003 rokiem, gdzie było ich 45 proc. Finansowanie może odbywać się poprzez przekazanie przez samorząd dotacji lub wsparcia na realizację konkretnego zadania lub w formie zakupu przez samorząd konkretnej usługi od organizacji pozarządowej. Ten pierwszy sposób jest bardziej powszechny. Realizowane na zlecenie administracji publicznej przez organizacje zadania dotyczą praktycznie całej sfery zadań publicznych określonych w art. 4.1. *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W tym miejscu warto podkreślić, że w naszej publikacji, w części dotyczącej Płaszczyny II modelu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych znajdziemy wyczerpujące informacje dotyczące tzw. konkursów dotacyjnych oraz zakupu usług u organizacji oraz roli tych instrumentów w systemie współpracy.



Jak wynika z danych przedstawionych przez Stowarzyszenie Klon / Jawor<sup>1</sup>, najczęściej organizacji zajmuje się sportem, turystyką, rekreacją – jest to ponad jedna trzecia wszystkich organizacji (poza OSP). To duża dysproporcja w stosunku do organizacji zajmujących się kulturą i sztuką czy edukacją i wychowaniem, których jest dwukrotnie mniej. Olbrzymią przepaść widzimy w przypadku pozostałych obszarów, np.: organizacji realizujących swoje zadania w obszarze usług socjalnych i pomocy społecznej jest aż pięciokrotnie mniej niż tych zajmujących się sportem, turystyką i rekreacją lub hobby.

### Odsetek organizacji wskazujący dany obszar działania jako najważniejszy



Wspólne cele organizacji pozarządowych i samorządu oraz naturalna chęć połączenia wysiłków w ich osiągnięciu pozwalają rozwijać współpracę w różnych formach, m.in. finansowej. Wielkość przekazywanych środków w poszczególnych sferach zadań publicznych może być wskaźnikiem natężenia współpracy, a ich wyraźny wzrost wskazuje na jej zacieśnianie. Biorąc pod uwagę wartości, jakie osiągamy w trakcie współpracy we wdrażaniu polityk lokalnych, budujące wydają się fakty przedstawione w analizach i raportach z badań. Wynika z nich między innymi, że:

- samorządy zlecają organizacjom pozarządowym coraz więcej zadań (w 2003 r. 68 proc. gmin przekazywało organizacjom środki na realizację zadań publicznych, w 2009 – już 86 proc.);
- organizacjom przekazywane są coraz większe kwoty (między rokiem 2003 a 2009 łączna kwota przekazywana organizacjom wzrosła realnie – przy uwzględnieniu inflacji – blisko dwukrotnie);

<sup>1</sup> Zob. J. Przewłocka: *Polskie Organizacje Pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2011.

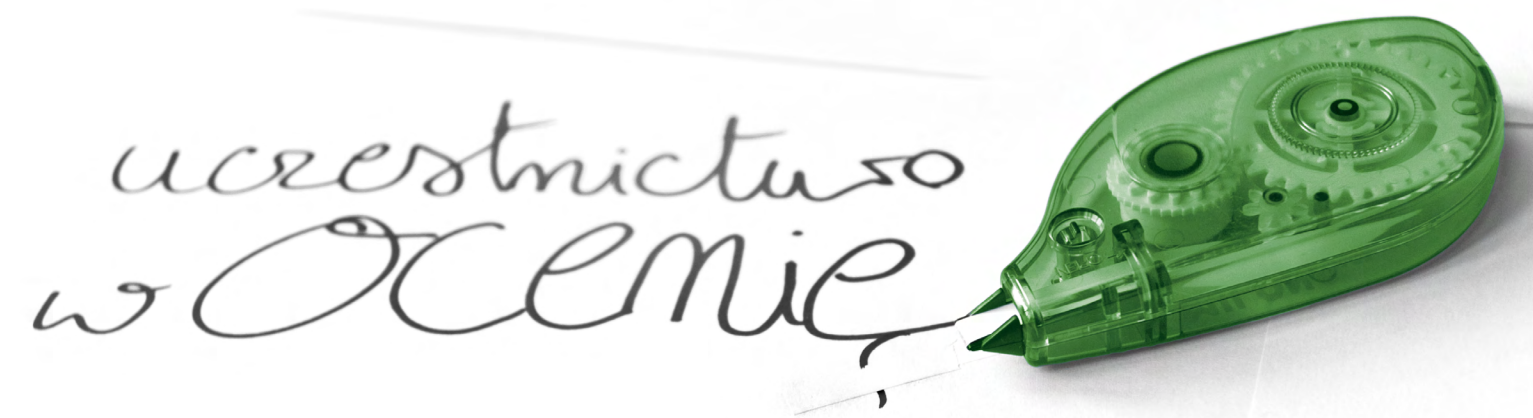
- zwiększyła się liczba dużych dotacji (w 2003 r. kwoty większe niż 10 tys. zł otrzymało od samorządów 16 proc. organizacji, w 2009 r. – już 27 proc.);
- wzrosła również liczba organizacji realizujących zadania na zlecenie samorządu (w 2003 r. korzystało ze środków samorządowych 45 proc. organizacji, w 2009 roku – 51 proc.).

Powyższe dane możemy przełożyć na twierdzenie, że zdolność do współpracy we wdrażaniu polityk publicznych na poziomie lokalnym stale wzrasta. Samorządy, stosując m.in. **zasadę efektywności**, coraz odważniej podchodzą do współpracy, widząc w niej następujące korzyści:

- realizowany ciąg działań publicznych jest efektywniejszy, lepiej odpowiada na potrzeby społeczności lokalnych;
- zwiększa się potencjał intelektualny i techniczny wykorzystywany do realizacji zaplanowanych działań;
- odpowiedzialność za sprawy wspólnoty samorządowej nie pozostaje jedynie w rękach rządzących.







Polityki (programy) publiczne realizujemy, ponieważ pragniemy sprawnie rozwiązywać lokalne problemy, a także tworzyć warunki do wszechstronnego rozwoju społeczności i podnosić jakość życia. Jak wyżej wspominaliśmy, polityki mają swój specyficzny cykl, na który składa się diagnozowanie problemów i wyzwań, budowanie alternatyw, planowanie działań, oraz ich ocena. Temu ostatniemu służy właśnie ewaluacja, którą możemy rozumieć jako systemową ocenę działań podejmowanych w sferze publicznej. Jeden z uczonych, K. Olejniczak, zdefiniował ewaluację jako: *systematyczne, użyteczne i wiarygodne badanie społeczno-ekonomiczne, które opierając się na obiektywnych podstawach, ocenia i informuje o jakości i wartości wdrażania, jak i efektów interwencji publicznej*. Ewaluację możemy też uznać za swoistą sztukę zadawania pytań o to, czy dane działania publiczne są efektywne i dlaczego. Szukamy przekonującej odpowiedzi na nie, opierając się na wiarygodnych danych pochodzących z badań przeprowadzonych z zastosowaniem metod stosowanych w naukach społecznych. **Zasada efektywności** podpowiada nam, że ocen polityk publicznych dokonuje się za pomocą wystandaryzowanych metod i zobiektywizowanych kryteriów. Chodzi tu zarówno o ocenę całościowych polityk, np. polityki ochrony środowiska czy edukacji, jak i ocenę częściowych działań, np. rocznego programu wsparcia uczniów, którzy regularnie osiągają gorsze wyniki szkolne, czy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów

OBSZAR 6

Jako podstawowe wymienia się następujące rodzaje ewaluacji:

- *ex ante* – ocena celów planowanych działań publicznych,
- *mid-term; on-going* – ocena w trakcie realizacji działań (korygująca działania),
- *ex-post* – ocena wykonana po zrealizowaniu zaplanowanych działań (ewaluacja podsumowująca).



Dzięki ewaluacji budujemy wiedzę zwrotną, czyli wiedzę o tym, jak przebiegała realizacja polityk i jakie rezultaty osiągnęliśmy, w jakim stopniu dany program publiczny (działanie publiczne) był trafny, czyli jaki miał wpływ na rozwiązanie problemów społecznych lub gospodarczych. Ewaluacja pokazuje nam relację pomiędzy nakładami i działaniami a ich wynikami. Podstawą ewaluacji są zgromadzone i przetworzone dane oraz informacje zebrane w trakcie realizacji danej polityki.

Ewaluacja domyka cykl tworzenia i wykonywania polityk, ale go nie zamyka. Dochodzimy do momentu oceny przeprowadzonych działań, aby kolejne działania były jeszcze bardziej efektywne. Według K. Olejniczaka<sup>1</sup>, prowadzenie ewaluacji w sektorze publicznym sprzyja:

- racjonalizowaniu planowania działań i ich realizacji,
- podnoszeniu jakości procesów wdrożenia planów działań,
- rozliczaniu i wzmacnianiu odpowiedzialności,
- zdolności do odczytywania przyczyn i mechanizmów, które doprowadziły do danych rezultatów działań lub interwencji publicznych w określonych politykach publicznych.

**Ewaluacja partycypacyjna.** Praktykowanie ewaluacji polityk i działań publicznych jest złożonym, czasami dość trudnym procesem. Wymaga wysokich kwalifikacji, otwartości na nową wiedzę, stałej gotowości do korygowania działań i pomysłów, poszukiwania coraz doskonalszych metod działania itp. Z powyższych względów przedsięwzięcia ewaluacyjne powinny mieć charakter zbiorowy. Jak wskazuje *Model współpracy...*, organizacje pozarządowe są naturalnym ich uczestnikiem. Dyktuje to **zasada partnerstwa**. Trzeba tu też brać pod uwagę postulat uspołecznienia tego typu procesów, uwzględniania w tym zakresie wiedzy i doświadczenia partnerów obywatelskich w obrębie ocenianych problemów oraz ich bliski kontakt z beneficjentami (odbiorcami) polityk.

Organizacje pozarządowe mogą odegrać rolę inspiratora profesjonalizowania procedur ewaluacyjnych, tym bardziej, że wciąż nie są one dostatecznie szeroko upowszechnione. Mogą dostarczać dobrych praktyk, prezentować wiedzę o systemowych ocenach polityk. Samorządy tylko w koalicji z organizacjami obywatelskimi mogą skutecznie działać na rzecz upowszechniania i wzmocnienia kultury ewaluacji w społeczności lokalnej. Trzeba pamiętać, że kultura ewaluacji jest podstawowym warunkiem, który decyduje o efektywności lokalnych działań i możliwości podnoszenia jakości życia w lokalnej społeczności. Warto odwołać się tu do **zasady pomocniczości**, która wskazuje, że organizacje pozarządowe powinny być zachęcane do oceniania polityk. Dobre warunki do rozwoju kultury ewaluacji stwarza także respektowanie **zasady jawności**, która wymaga, aby powszechnie dostępne były wszelkie informacje o sposobach przeprowadzania lokalnej oceny realizacji polityk publicznych (założenia, procedury wyboru wykonawców, raporty i inne). Niestety, istotną jest w tym wypadku również **zasada uczciwej konkurencji**, która nakazuje unikanie konfliktów interesów. Oznacza to, że ewaluacji nie powinien przeprowadzać podmiot, nawet obywatelski, który był zaangażowany w realizację ewaluowanych działań.

*Wzmacnianie kultury ewaluacji ma sprawiać, że partnerzy będą sukcesywnie wbudowywali mechanizmy ewaluacji w mechanizmy realizowania działań publicznych. Aby to osiągnąć, muszą stale wzmacniać zaplecze metaewaluacyjne istniejące w społeczności – zarówno po stronie lokalnej administracji, jak i w obrębie organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe mogą korzystać z narzędzi, które umożliwią samoewaluację. Mogą nią objąć kluczowe wymiary swoich działań (struktura organizacyjna, misja, planowanie strategiczne i działalność programowa, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie finansami, komunikacja, budowanie wizerunku)*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Olejniczak K., *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, w: *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17 – 43

<sup>2</sup> Autor nieznan

Spójrzmy na działania, które można uznać za dobre praktyki. Jedną z nich byłoby powołanie, zgodnie z **zasadą pomocniczości** i **zasadą partnerstwa** oraz **zasadą jawności**, lokalnej rady badań społecznych jako zespołu wyspecjalizowanych urzędników, radnych, obywateli, ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych. Uzgadniałaby ona metody i podejście do ewaluacji lokalnych działań i polityk, strategię budowy kompetencji w zakresie przeprowadzania ewaluacji. Doskonaliłaby system gromadzenia, analizowania i syntezy wiedzy zawartej w różnorodnych badaniach i analizach, weryfikowała jakość przeprowadzonych ewaluacji, wzmacniała kompetencje w zakresie pomiaru wyników danych polityk (*performance measurement*), czy wreszcie budowałałaby coraz większe zrozumienie dla idei ewaluacji w lokalnej społeczności.

Kluczową kwestią jest uzgodnienie zakresu badań ewaluacyjnych. Każda społeczność wypracowuje własne zasady ewaluacji. Określają one m.in. to, w jakiej skali ewaluowane mają być lokalne polityki i poszczególne programy w ich ramach (programy znaczące finansowo). Z całą pewnością ewaluowane powinny być działania o znacznym wpływie na jakość życia mieszkańców, na ich dostęp do wysokiej jakości usług publicznych związanych z pomocą społeczną, edukacją, bezpieczeństwem, czystością środowiska, partycypacją, rozwojem ekonomicznym itp. Ewaluacji warto poddać również lokalny system współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, w tym roczne czy wieloletnie programy współpracy. Niezależny podmiot może ocenić efektywność istniejących mechanizmów współpracy z punktu widzenia przyjętych wcześniej kryteriów, np. upodmiotowienia lokalnej społeczności, skuteczności lokalnego modelu zarządzania, wpływu na jakość lokalnych usług publicznych.

Organizacje pozarządowe mogą być stroną, która bierze na siebie szczególną odpowiedzialność za to, aby raporty ewaluacyjne były powszechnie dostępne. Zgodnie z **zasadą jawności** władza samorządowa powinna publikować kompletne raporty z ocen i monitoringów, z wyłączeniem informacji podlegających ochronie (wrażliwych danych osobowych, tajnych, niejawnych).

Warto zwrócić uwagę na model ewaluacji partycypacyjnej. Kładzie on nacisk na udział w ewaluacji interesariuszy danych polityk, czyli tych, których dane polityki najbardziej dotyczą. W ewaluacji polityki zatrudnienia powinny więc wziąć udział osoby korzystające z usług urzędów pracy. Niewątpliwie są dobrze pozycjonowane, aby oceniać tę politykę, choćby w tym zakresie, na ile została dobrze dopasowana do ich potrzeb. W tym modelu ewaluacji stosowane są w znacznej mierze jakościowe metody badawcze, interaktywne (wywiady pogłębione, panele dyskusyjne, itp.).

Organizacje pozarządowe mogą odegrać znaczną rolę w realizacji tego modelu ewaluacji. Mogą wzmacniać uczestnictwo interesariuszy w procedurach ewaluacji, mają bowiem zazwyczaj dobrze rozwinięte relacje z odbiorcami wielu działań publicznych w różnych politykach. Mogą tym samym wzmocnić proces wzajemnego uczenia się w lokalnej społeczności, co jest istotną zaletą ewaluacji partycypacyjnej. Mogą także pełnić funkcję swoistego zbiorowego ewaluatora, który wyraża opinie w imieniu tych środowisk, które są trudne do zaangażowania w działania ewaluacyjne, czyli środowiska zagrożone wykluczeniem społecznym. One są odbiorcą wielu działań publicznych, ale często nie są w stanie ich współkształtować w odpowiednio znaczącym stopniu.

Organizacje pozarządowe chętnie biorą udział i inicjują ewaluacje działań, polityk oraz strategii samorządu. Ich udział zapewnia gruntowniejszą analizę podjętych działań oraz osiągniętych rezultatów. Jednym z przykładów takiej współpracy samorządu z NGO jest przygotowanie ewaluacji *Strategii rozwoju gminy Starachowice na lata 2000 – 2010* przez Świętokrzyskie Centrum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (szczegółowy raport ze zleconej przez gminę ewaluacji można znaleźć pod adresem: [www.starachowice.eu/public/upload/Raportzewaluacjizaneksami.pdf](http://www.starachowice.eu/public/upload/Raportzewaluacjizaneksami.pdf)).

Niektóre organizacje pozarządowe specjalizują się w prowadzeniu ewaluacji polityk, programów, zadań publicznych. Mogą być zatem odbiorcą zleceń tego typu, o ile w danym wypadku nie są powiązane lub zależne od zlecającego wykonanie oceny czy same nie brały udziału w wykonaniu działań publicznych, które mają być poddane ocenie ewaluacyjnej.



### Etapy w ewaluacji:

- zrozumienie potrzeby oceny (mierzenia) efektów działań publicznych,
- opracowanie profilu programu czy polityki, która będzie przedmiotem ewaluacji,
- opracowanie instrumentów pomiaru stosowanych w ewaluacji,
- przygotowanie strategii zbierania danych potrzebnych do ewaluacji,
- stworzenie systemu zbierania informacji i danych,
- dokonanie wstępnego pomiaru i prezentacja wyników ewaluacji,
- analiza wyników i wprowadzenie niezbędnych modyfikacji,
- przeprowadzenie ewaluacji formatywnej – koncentrującej się na implementacji i zarządzaniu programem lub polityką,
- przeprowadzenie ewaluacji końcowej – dokonanie oceny planowanych efektów.

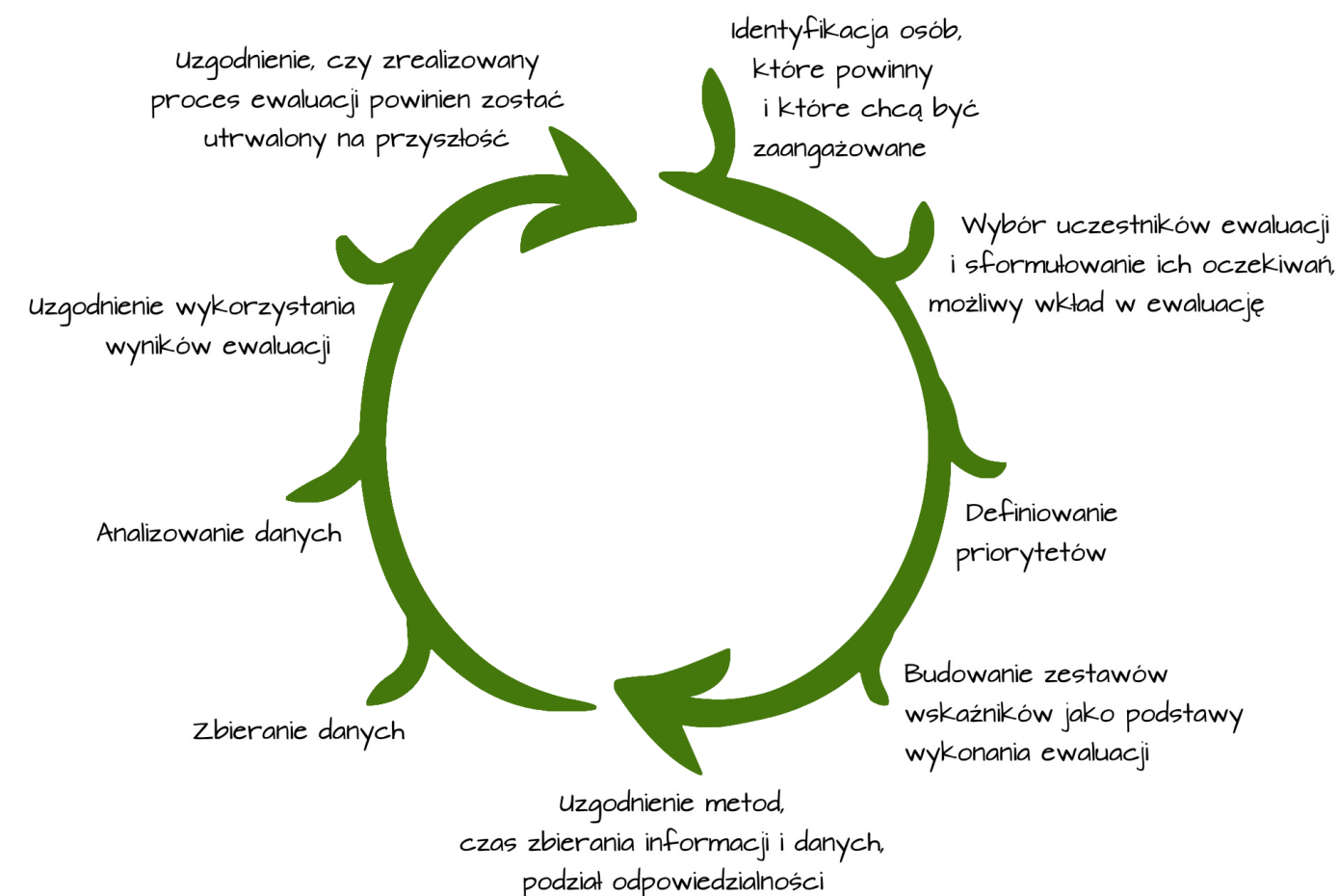
Źródło: R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 61.

Do przeprowadzenia procesu ewaluacji, zgodnie z zasadami partnerstwa, jawności, efektywności oraz suwerenności powoływane są często komitety (zespoły), których zadaniem jest m.in. analiza podejmowanych działań i proponowanie korekt usprawniających proces wdrażania polityk, strategii i programów. Udział w pracach tego typu zespołów przedstawicieli organizacji pozarządowych pozwoli dobrze wykorzystać ich opisywany wcześniej potencjał. Przykładami samorządów, które dostrzegły wartość angażowania organizacji w ewaluację, są m.in.:

- województwo warmińsko-mazurskie. Tam w pracach komitetu monitorującego wdrażanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego brali udział – obok radnych (lokalnych polityków), przedstawiciele władzy wykonawczej – reprezentanci organizacji gospodarczych, społecznych i pozarządowych. Monitorowali przebieg oraz ocenę efektywności i skuteczności realizacji strategii; oceniali i wydawali opinie na temat realizacji konkretnych celów; oceniali postępy i rezultaty konkretnych działań; składali propozycje do jednostek wdrażających; przyjmowali okresowe raporty z realizacji strategii;
- miasto Opole. Powołano tam miejski komitet monitorujący (MKM) do ewaluacji przebiegu i sposobu realizacji działań wskazanych w programach i projektach rozwojowych w ramach Strategii rozwoju miasta Opola. Komitet gra rolę doradczo-opiniotwórczą dla prezydenta. Członkami komitetu obok radnych, przedstawiciele ośrodków akademickich, specjalistów i ekspertów zostali przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- gmina Pawłosiów. Utworzono tam komitet monitorujący strategię wyrównywania szans edukacyjnych (na lata 2009 – 2014). W jego pracach biorą udział przedstawiciele urzędu i rady gminy, a także przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz rodzice (mieszkańcy gminy).

Powyższe przykłady nie wyczerpują oczywiście tematu, choć tak usystematyzowany udział organizacji w bieżącym monitorowaniu realizacji polityk i strategii, a zarazem udział w jej ewaluacji *mid-term* czy *on-going* jest jeszcze dość rzadki.

### Cykl przeprowadzenia ewaluacji partycypacyjnej



Źródło: *Practice. Issue 5, April 2002, s. 4.*

### Typy ewaluacji z uwagi na jej przedmiot badania:

- ewaluacje projektów** – analiza pojedynczych, małych programów działań (np. studia przypadku),
- ewaluacje programów** – przedmiotem badania ewaluacyjnego jest tu zarówno pojedynczy program, jak i cały pakiet działań (np. działanie, priorytet),
- ewaluacje polityk** – nazywane często analizą polityk (ang. policy analysis), składają się z wielu badań i analiz (prowadzonych zwykle na przestrzeni lat),
- ewaluacje tematyczne (horyzontalne)** – przedmiotem badań jest konkretna kwestia zarządzania lub aspekt programu (np. zastosowanie zasady partnerstwa, realizacja celów horyzontalnych, równych szans kobiet i mężczyzn, rozwoju zrównoważonego), takie badania są prowadzone przekrojowo – dla kilku, kilkunastu programów działań,
- metaewaluacje** (ang. *meta-evaluation*) – przedmiotem tego typu badania są
- inne, wcześniejsze ewaluacje**; są to analizy porównawcze, w których ma miejsce podsumowanie poprzednich obserwacji, wniosków, rekomendacji wraz z oceną zastosowanych technik badawczych, poprawność zastosowanej metodologii.

Źródło: K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 11 – 12.



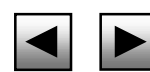
Mechanizmy tworzenia polityk publicznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, ulegają systematycznej ewolucji. Jednym z jej kierunków jest wzrost poziomu partycypacji w tym procesie. Organizacje pozarządowe coraz intensywniej współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego na każdym poziomie. Coraz częściej obserwować będziemy zwiększenie liczby zadań przekazywanych organizacjom pozarządowym, włączenie na stałe ich przedstawicieli do różnego rodzaju zespołów inicjujących, wdrażających oraz ewaluujących lokalne polityki w różnych sferach zadań publicznych. Powszechniejsze stanie się budowanie wspólnych systemów gromadzenia i wymiany wiedzy na potrzeby realizacji zadań publicznych, realizowanych przez obu partnerów w tym samym celu – podniesienia jakości życia na terenie danej wspólnoty samorządowej.

Lokalni partnerzy coraz bardziej zdają sobie sprawę, że tworzenie polityk publicznych w sposób profesjonalny jest i pozostanie wymagającym wyzwaniem. Stanowią one bowiem niezwykle skomplikowany obszar ludzkiej wiedzy, a także współdziałania. Nie bez powodu uznawane są za najbardziej zbałkanizowaną dziedzinę wiedzy społecznej. Oznacza to, że powodzenie w operowaniu nią zależy w znacznym stopniu od przyswojenia sobie wielu umiejętności, w tym zwłaszcza zdolności do systemowego myślenia, wyznaczania priorytetów, tworzenia realistycznych celów, programów działań w różnych skalach czasowych, porządkowania i hierarchizowania różnorodnych wymiarów wiedzy, wykorzystywania doświadczeń społecznych, analizowania nadciągających wyzwań, posługiwania się zobiektywizowaną wiedzą, budowania właściwych zasobów ludzkich i organizacyjnych do podejmowanych działań, itp. Powodzenie to zależy również od umiejętności tworzenia partnerstw samorządu z innymi podmiotami, m.in. z organizacjami pozarządowymi.

Co więcej, kilka lat temu wiele spraw uległo dalszemu skomplikowaniu. Weszliśmy bowiem w jeszcze bardziej złożone realia w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Od tej pory polityki publiczne muszą być programowane i realizowane z uwzględnieniem skomplikowanego wymiaru prawa i praktyk europejskich. A zatem z jednej strony możemy korzystać z niezwykle bogatych zasobów wiedzy i praktyk innych państw, ale z drugiej strony musimy umieć funkcjonować w warunkach silnej współzależności od nich. Stąd mówi się o europeizacji polityk. Ciekawym przykładem może być polityka gospodarcza. Aby przeciwdziałać kryzysowi ekonomicznemu po 2007 r., sformułowano daleko idącą koncepcję koordynacji wielu narodowych polityk. A zatem, budując krajowe rozwiązania w danej dziedzinie, musimy dbać o to, aby były one zgodne z regulacjami i praktykami europejskimi.

Środowiska lokalne są w trakcie doskonalenia metod projektowania i realizowania polityk publicznych. Dostrzegamy wiele pozytywnych zmian, które napawają nadzieją, że w ich wyniku życie w lokalnych społecznościach będzie przyjaźniejsze. Zmiany te przejawiają się m.in. w zintensyfikowaniu relacji samorządu z organizacjami trzeciego sektora. Wyzwań pozostaje jednak co niemiara. Należy być przygotowanym, że skala wielu problemów społecznych, gospodarczych, klimatycznych, energetycznych będzie rostała. Będą musiały powstawać skomplikowane koncepcje ich rozwiązań, a więc coraz bardziej wyrafinowane polityki publiczne. Wiele problemów będzie musiało być rozwiązywanych na poziomie lokalnym, co oznacza konieczność wyposażenia społeczności lokalnych w kapitały, które warunkują sprawne działanie. Kluczowe znaczenie będzie miał kapitał ludzki, a więc cała sfera zasobów umiejętności i wiedzy mieszkańców, a także mechanizmy koordynacji do ich wykorzystania. Dobrze ukształtowany kapitał ludzki – zwłaszcza w procesie lokalnej edukacji – będzie owocował innowacyjnością w podejściu do rozwiązywania problemów. Wielkie znaczenie ma swoisty klimat, jaki powstaje w lokalnych społecznościach. To on decyduje o tym, czy czujemy się upodmiotowieni, a więc czy okazujemy instynktowną gotowość do współdziałania w rozwiązywaniu lokalnych problemów, opartym na zobiektywizowanej wiedzy, czy raczej uważamy, że jest to sprawa urzędów i polityków. To on decyduje również, czy jesteśmy gotowi do dzielenia się wiedzą, do okazywania pomocy czy samopomocy, do budowania wspólnot sąsiedzkich. We wspólnotach otwartych funkcjonuje model społeczności oparty na wiedzy, a więc społeczności, w których funkcjonują naturalne mechanizmy dzielenia się wiedzą i wspólnego wymyślania coraz bardziej innowacyjnych sposobów rozwiązywania lokalnych problemów.

1. Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych. Raport, red. H. Lipke, A. Hryniewicka, IRSS, Warszawa 2008; [irss.pl/wp-content/uploads/2011/06/analiza-strategii-rozwi%C4%85zywania.pdf](http://irss.pl/wp-content/uploads/2011/06/analiza-strategii-rozwi%C4%85zywania.pdf).
2. Anderson J. E., *Public Policymaking. An Introduction*, Houghton Mifflin Company, 2003.
3. Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych, Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemu*, wyd. II, Kraków 2007.
4. Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują – Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
5. Dziemianowicz W., *Analiza gospodarek gmin i regionów – element planowania oraz oceny wpływu gospodarczego działań samorządów*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008, s. 123 – 141; [www.wse.krakow.pl/pl/Ewaluacja\\_jako\\_standard\\_zarzadzania](http://www.wse.krakow.pl/pl/Ewaluacja_jako_standard_zarzadzania)
6. Geddes M., *Partnerstwa tworzące programy publiczne*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2007.
7. Gorzelak G., Jałowiecki B., *Reforma terytorialnej organizacji kraju*, w: *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska ISP, Warszawa 1999, s. 11 – 49.
8. Górniak J., *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog”, nr 4/2008; [www.cpsdialog.pl/tabs/index/70](http://www.cpsdialog.pl/tabs/index/70)
9. Herbst J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2008.
10. [decydujmyrazem.pl/files/AZP\\_3\\_\\_\\_2011\\_internet.pdf](http://decydujmyrazem.pl/files/AZP_3___2011_internet.pdf)
11. *Jak współpracować administracją publiczną – sektor pozarządowy*, „III Trzeci Sektor” numer specjalny 2010/2011, ISP, Warszawa 2011.
12. *Jakość życia ma poziomie lokalnym*, red. T. Borys, P. Rogala, UNDP, Warszawa 2008.
13. Kaźmierczak T., *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, w: *Kapitał społeczny – ekonomia społeczna*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, ISP, Warszawa, 2007, s. 41 – 64.
14. Kryńska E., *Zmiany w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu: w kierunku równowagi na rynku pracy*, w: *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2004.
15. Krzyszkowski J., *Wzloty i upadki, czyli mozolne tworzenie polityki publicznej w obrębie pomocy społecznej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 3/2008.
16. Olejniczak K., *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, w: *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17 – 43.
17. *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, ISP, Warszawa 2008.
18. *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, red. A. Zybala, W. Misztal, CPS „Dialog”, Warszawa 2008, s. 119 – 144.
19. *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypca, WUM, Warszawa 2010
20. Peliński B., Ciepielewska A., *Szkic modelu uwarunkowań rozwoju lokalnych gospodarek społecznych*, w: *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, red. E. Leś, WUW 2008, s. 191–218.





21. Pietras-Goc B., Płoskonka B., Żurawicka L., *Ewaluacja a społeczeństwo obywatelskie – utopia, postulat czy standard nowoczesnego rządu?*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008, s. 165 –177; [www.wse.krakow.pl/pl/Ewaluacja\\_jako\\_standard\\_zarzadza](http://www.wse.krakow.pl/pl/Ewaluacja_jako_standard_zarzadza)
22. *Raport końcowy z badań efektywności i mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa, luty 2011.
23. *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2004.
24. Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2008.
25. *Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami*, red. A. Petroff-Skiba, CKS, Warszawa 2011.
26. Zahorska M.: *Zmiany w oświacie - koncepcje i uwarunkowania*, w: *Druga Fala reform* ISP, red. L. Kolarska-Bobińska, ISP, Warszawa 1999.
27. Zybala A., *Programowanie strategicznie. Nowe podejście*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 4/2011.
28. Zybala A., *Rzeczpospolita partnerska. Czy w Polsce można zarządzać programami i politykami publicznymi w sposób partnerski?*, CPS „Dialog”, Warszawa 2008.
29. Zybala A., *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, CPS „Dialog”, Warszawa 2007.
30. Zybala A., *Teoria i praktyka polityk publicznych*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 1–2/2010; [www.badaniawdzialaniu.pl/pierwszy-numer-animacji-zycia-publicznego](http://www.badaniawdzialaniu.pl/pierwszy-numer-animacji-zycia-publicznego)
31. Zybala A., *W gąszczu polityk publicznych*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 3/2010.
32. Żukowski T., *Kapitał społeczny w Polsce lokalnej. Przestrzenne zróżnicowanie na początku pierwszej dekady XXI wieku*, w: *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, red. E. Leś, WUW 2008, s.103 –115.

## PŁASZCZYZNA: WSPÓŁTWORZENIE LOKALNYCH POLITYK PUBLICZNYCH

Obszar	Wykaz przykładowych wzorców działań, które można znaleźć na płycie CD
<b>1) diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań</b>	I.1 Prezentacja „Jakość Życia w Poznaniu 2010” I.2 Strategia Społeczna Warszawy I.3 Program Operacyjny Rodzina Warszawa I.4 Strategia rozwoju Torunia I.5 Diagnoza rynku pracy województwa lubelskiego w aspekcie funkcjonowania na nim osób niepełnosprawnych
<b>2) wzajemne informowanie się partnerów o planach, zamierzeniach i kierunkach działań;</b>	I.6 Porozumienie na rzecz Poznańskiej Kultury I.7 Opis przedmiotu zamówienia Strategii Rozwoju Kultury dla Torunia I.8 Gminny Program Aktywności Lokalnej Gminy Zławieś Wielka na lata 2010 – 2013 I.9 Program współpracy z organizacjami pozarządowymi m.st. Warszawy na rok 2011 (przedstawiający założenia powoływania komisji dialogu społecznego)
<b>3) współtworzenie strategii i programowanie polityk publicznych;</b>	I.10 Program współpracy z organizacjami pozarządowymi – Słupsk (cele powołania Rady Organizacji Pozarządowych) I.11 Regulamin Tarnowskiego Forum Organizacji Pozarządowych I.12 Uchwała w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego – Warszawa
<b>4) konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych;</b>	I.13 Uchwała w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego – Kraków I.14 Uchwała w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego – Wrocław I.15 Uchwała w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego – Słupsk
<b>5) wdrażanie polityk publicznych, w tym tworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych;</b>	I.16 Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z NGO w powiecie zawierciańskim I.17 Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych I.18 Raport z ewaluacji strategii rozwoju Gminy Starachowice na lata 2000 – 2010 I.19 Zarządzenie prezydenta w sprawie powołania Miejskiego Komitetu Monitorującego OPOLE
<b>6) ocenianie oraz pomiar efektów realizacji polityk i programów (ewaluacja).</b>	I.20 Zarządzenie prezydenta w sprawie powołania Rady Społecznej Strategii Warszawy I.21 Regulamin pracy rady Społecznej Strategii Warszawy I.22 Regulamin zespołu sterująco-monitorującego ds. współpracy w woj. warmińsko-mazurskim I.23 Regulamin Pracy Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Regulamin działania Giżyckiej Rady Działalności Pożytku Publicznego



# 2

Działania w konkretnej społeczności trzech różnych sektorów: prywatnego, publicznego i pozarządowego dają liczne możliwości współpracy pomiędzy podmiotami je reprezentującymi. Ich współdziałanie, oparte na zasadach wzajemnego zrozumienia celów, daje szansę na wypracowanie wielu efektywnych rozwiązań, na których wdrożeniu zyskać mogą mieszkańcy. Koncentrując się nad zależnościami pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego, warto zastanowić się, w jaki sposób możliwe jest skwantyfikowanie tej właśnie współpracy. Niezależnie od jej skali i zakresu ważne jest, by zawsze odbywała się ona z zachowaniem podstawowych zasad ujętych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, tj. pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Zgodnie z opracowanym *Modelem współpracy...* można skategoryzować współpracę pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym, dzieląc ją na **finansową** i **niefinansową**. Przyjęcie tego podziału pozwala zwrócić uwagę na szczególne znaczenie niefinansowej formy kooperacji, która daje bardzo wiele możliwości współdziałania, dostosowanych do specyfiki każdego samorządu, a zdaje się być jeszcze nie do końca doceniana przez przedstawicieli obu sektorów.

Realizacja zadań publicznych w ramach współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego wymaga spełnienia wielu warunków, koniecznych dla działania zgodnie z literą prawa, przy jednoczesnym efektywnym świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności. W ramach kolejnych podrozdziałów dokonana została analiza różnorodnych form współpracy, które zakwalifikować można jako finansowe i niefinansowe. Dokonując takiego podziału, pamiętać jednak należy, że **każda czynność wymagająca aktywności po którejkolwiek ze stron wiąże się z koniecznością wykonania określonej pracy przez jej pracowników (członków), a to generuje koszty**. Jest to szczególnie widoczne w przypadku urzędnika samorządowego, który określoną część czasu swojej pracy poświęca na przykład na świadczenie usług bezpłatnego doradztwa dla podmiotów trzeciego sektora. Z jednej strony jest to niefinansowa forma współpracy, gdyż nie ma przepływu pieniędzy, z drugiej jednak po stronie jednostki samorządu terytorialnego generowane są koszty, które muszą znaleźć swoje pokrycie w budżecie. Dokonując zatem rozdziału na dwie formy współpracy przyjęto, że **część finansowa dotyczy jedynie tych obszarów, w ramach których środki finansowe są podstawowym przedmiotem współpracy**, czyli np. współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, zaś **niefinansowe formy nie powodują przepływu środków finansowych pomiędzy partnerami, a jedynie ewentualnie generują wewnętrzne koszty po obu stronach**.

## Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych

Bartosz Bartoszewicz  
Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdyni ds. organizacji pozarządowych,  
Radny Miasta Gdyni. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego  
- Kierunku Politologia, specjalizacji samorządowo-ustrojowej

Zbigniew Wejcman  
Polityk społeczny, związany z wieloma organizacjami pozarządowymi  
(Sieć SPLOT, Federacja MAZOWIA, WRZOS, STOP). Pracuje  
w Biurze Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS.  
Jako konsultant, animator i trener specjalizuje się z problematyce  
współpracy międzysektorowej, działań lobbingskich  
i rzecznictwa oraz tworzeniu partnerstw lokalnych



Organizacje i samorządy działają na rzecz danej wspólnoty lokalnej, zaspokajają potrzeby mieszkańców, tworzą i realizują rozwiązania zmierzające do poprawy jakości życia na danym terenie. W takiej sytuacji nie sposób działać w oderwaniu od siebie.

Samorząd ma określone zadania do wykonania i co istotne posiada na ten cel stosowne środki, organizacje z kolei realizują działania, które i tak mieszczą się w sferze zadań publicznych – trzeci sektor jest więc często najlepszym źródłem wiedzy o problemach i możliwościach ich rozwiązania. Płaszczyzna współpracy JST i organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych umocowana jest zatem bardzo silnie w politykach publicznych, w strategicznych i operacyjnych planach ustalanych na poziomie lokalnym. Istotnym dla nich oparciem są przy tym instrumenty proponowane w płaszczyźnie III wzmocnienia infrastrukturalnego, budowania lokalnego potencjału organizacyjnego i kulturowego, przygotowywania obu partnerów do pełnienia różnych, ale uzupełniających się ról w proponowanym systemie zlecania zadań publicznych. Dzięki istnieniu tak zarysowanych możliwości, mających swoje miejsce również w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rośnie liczba kontaktów merytorycznych obu partnerów, a współpraca mierzona finansowo sukcesywnie wzrasta. W 2009 roku, według wyników badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, aż 81% gmin i 83% powiatów zlecało organizacjom realizację zadań publicznych. Szczególna jest tu rola samorządu terytorialnego jako podmiotu inspirującego aktywność obywateli, jego pozycja w misji kształtowania ładu społecznego opartego na więziach społecznych, na wspólnych działaniach, na inwencji mieszkańców oraz zasadach współpracy z podmiotami pozarządowymi.

## Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych

OBSZAR 1

2.1

## ZASADY WSPÓŁPRACY SEKTORA PUBLICZNEGO I POZARZĄDOWEGO

Art. 5 *Ustawy o działalności pożytku publicznego o i wolontariacie* mówi, że (...) organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...). Współpraca (...) odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Te ustawowe zasady, będące fundamentem współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, nie muszą być jedynie pustym zapisem, lecz mogą nieść praktyczne implikacje i korzystne zastosowania. Jeśli – przykładowo – zasadę pomocniczości władze publiczne rozumieją jako względne pierwszeństwo organizacji pozarządowych w realizacji zadań sfery pożytku publicznego, to przykładem wskazującym na taki sposób myślenia może być ogłoszenie przez administrację publiczną przetargów dla firm na zadania publiczne dopiero przy braku rozstrzygnięć we wcześniejszych otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych na te same zadania.

Bardzo wymowny jest w tym kontekście przykład Niemiec. W 1967 roku, w wyniku intensywnych wysiłków organizacji non-profit sfery socjalnej, zasada pomocniczości, która występuje w konstytucji Niemiec, została doprecyzowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w następujący sposób:

- ➔ władze publiczne odpowiadają za indywidualną pomoc, zwłaszcza materialną oraz za planowanie powstania placówek i usług społecznych; do procesu planowania powinny być dopuszczone organizacje non-profit;
- ➔ władze, jako dysponenci wpływów podatkowych, są zobowiązane do finansowania powstawania i działalności placówek i przedsięwzięć społecznych, których istnienie uznały za niezbędne w procesie planowania; organizacje non-profit są przy tym zobowiązane do wnoszenia wkładu własnego;
- ➔ organizacje non-profit posiadają pierwszeństwo przed podmiotami publicznymi w prowadzeniu placówek względnie wykonywaniu usług; podyktowane jest to z jednej strony zachowaniem równowagi między podmiotami publicznymi a organizacjami niezależnymi, z drugiej zaś strony koniecznością zachowania możliwości wyboru przez obywatela takiego modelu świadczenia usług, jaki związany jest z jego systemem wartości (np. możliwość wyboru między placówką katolicką, ewangelicką i neutralną światopoglądowo).

Zasada pomocniczości stała się zatem podstawową zasadą kształtującą relacje międzysektorowe w Niemczech, w których lista podmiotów po stronie publicznej obejmuje federację, kraje federalne, powiaty, gminy oraz fundusze ubezpieczeń społecznych, zaś po stronie pozarządowej różne formy organizacji niezależnych i niedochodowych.

Już na gruncie polskim inna ważna zasada, jaką jest jawność – również w całym kontekście ustawy – może oznaczać, że wszelkie możliwości współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi są powszechnie wiadome i dostępne oraz jasne i zrozumiałe w zakresie stosowanych procedur i kryteriów podejmowania decyzji, w tym mechanizmów wyboru obszarów priorytetowych do finansowania, a także istnienia standardów jako obiektywnego kryterium porównywania i wyboru konkretnych ofert. Podobnie jak wymóg udzielenia tych samych informacji zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne, a także obowiązek stosowania tych samych kryteriów przy dokonywaniu oceny tych działań i podejmowaniu decyzji odnośnie ich finansowania – co jest treścią zasady uczciwej konkurencji.

Szczególną rolę w zakresie jawności działania organów administracji publicznej spełnia **Ustawa** z 26 listopada 1998 roku **o finansach publicznych** (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014, z późn. zm.). Rozdział drugi ustawy stanowi o jawności i przejrzystości finansów publicznych. **Zgodnie z art. 11 ust. 1, finanse publiczne są jawne.** Jawność finansów publicznych w myśl ustawy realizowana jest przez jawność debat budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, jawność debat nad wykonaniem sprawozdań budżetowych

jednostek samorządu terytorialnego. Jawność finansów publicznych przejawia się także w udostępnianiu corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych.

Wspominając o konieczności otwarcia informacyjnego administracji publicznej na sektor pozarządowy nie można zapomnieć, że same organizacje są zobowiązane do stosowania zasady jawności i przejrzystości działania. Artykuł 61 Konstytucji RP stanowi, że obowiązek udostępniania informacji obywatelom dotyczy także (...) osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Jawność ta daje gwarancję, że działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych, finansowana ze środków publicznych, przebiega zgodnie z prawem obowiązującym w demokratycznym państwie. Same organizacje pozarządowe w Polsce dostrzegły potrzebę jawności działania, umieszczając ją jako jedną z podstawowych norm w *Karcie zasad działania organizacji pozarządowych*, przyjętej na I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych we wrześniu 1997 r.

### MECHANIZMY I NARZĘDZIA WSPÓŁPRACY FINANSOWEJ

Model finansowej współpracy oparty jest na **zasadzie efektywności** realizacji zadań publicznych. Oceniając mechanizm realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, powinno się brać pod uwagę nie tylko koszt wykonania danej usługi, lecz i to, czy skutecznie realizuje ona założone cele i czy wpływa na poprawę jakości życia społecznego. Na tak rozumianą efektywność wpływają zatem dobrze przygotowane programy współpracy, zawierające zdefiniowane cele oraz istnienie – na poziomie lokalnym lub krajowym – standardów zadań publicznych. Realizacja tej zasady przejawia się też w wyborze odpowiednich form przekazania zadań publicznych – w postaci trybów konkursowych i pozakonkursowych, jak i zakupu usług – z uwzględnieniem zasad jawności i konkurencyjności. Efektywne realizowanie zadań wymaga też czasu, dlatego współpraca finansowa powinna opierać się na umowach wieloletnich, które zapewniają z jednej strony ciągłość działań, z drugiej dają możliwość realizacji zadań w sposób zaplanowany, z wykorzystaniem większej liczby metod, co wpływa znacząco na efektywność. Dodatkowo, opierając się na zasadzie partnerstwa, samorząd i organizacje pozarządowe powinny dążyć do realizacji zadań wspólnie, włączając w to swoje zróżnicowane zasoby i kompetencje.

Realizacja współpracy finansowej sektora publicznego i pozarządowego w świadczeniu mieszkańcom zadań i usług odpowiadających na ich oczekiwania i potrzeby przebiega na kilku poziomach, wzajemnie na siebie oddziałujących. Pierwszy obszar opiera się na obowiązujących przepisach prawa, przede wszystkim *Ustawy o finansach publicznych*, *Ustawy o zamówieniach publicznych* i *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (uodpp). Drugi dotyczy praktycznych i formalnych wymogów zarządzania w administracji publicznej, w tym samorządowej, zaś trzeci uwzględnia istniejące uwarunkowania kulturowe.

Na poziomie stosowania przepisów prawa w procesie przekazywania zadań publicznych, JST mogą korzystać z szerokiego zestawu trybów i mechanizmów, do których należy:

- ogłoszenie konkursów na realizację zadań publicznych, w tym ogłaszanych równocześnie ze złożeniem projektu budżetu danej JST na rok następny (art. 13 ust.5 uodpp);
- przyjmowanie i rozpatrywanie przez JST wniosków organizacji pozarządowych o realizację zadania publicznego (art. 12 uodpp), w tym z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 19 a uodpp);



Zlecenie zadań publicznych organizacjom pozwala dotrzeć do większej liczby potrzebujących / mieszkańców





- zlecenie organizacjom pozarządowym obsługi otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych (art. 11 ust. 2a uodpp);
- podzlecenie zadań w ramach umowy na realizację zadania publicznego i regranting (art. 16, ust. 7);
- zastosowanie lub pominięcie procedur zamówień publicznych (zgodnie ze wzorem umowy zawartym w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej).

Do kategorii narzędzi sprzyjających współpracy finansowej w obszarze zarządzania jednostką administracji publicznej należą:

- standaryzacja usług publicznych (docelowo obligatoryjna);
- powiązanie kryteriów wyboru ofert w ramach konkursu z programem współpracy i dokumentami strategicznymi;
- zawieranie umów wieloletnich;
- uwzględnianie w kosztach realizacji zadań publicznych zarówno wydatków merytorycznych (bezpośrednich), jak i administracyjnych związanych z ich realizacją (pośrednich);
- dopuszczenie w umowach z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań publicznych możliwości dokonywania przesunięć wydatków pomiędzy pozycjami;
- jawność procedur naboru i wyboru ofert na realizację zadań publicznych;
- opracowanie i wdrożenie efektywnego systemu monitoringu i oceny realizacji zleconych zadań publicznych.

Z kolei uwarunkowania kulturowe w procesie współpracy finansowej obu partnerów przejawiają się jako:

- wspólne oferty organizacji pozarządowych (wspierające rozwój partnerstw projektowych);
- wspólne, partnerskie projekty JST z organizacjami pozarządowymi finansowane ze źródeł trzecich;
- stosowanie klauzul społecznych przy zamówieniach publicznych;
- mieszany skład komisji konkursowych z udziałem przedstawicieli różnych sektorów, zabezpieczony przed wystąpieniem konfliktu interesów;
- publikowanie informacji, raportów i sprawozdań z realizacji zadań publicznych.

Uwzględnienie przez dany samorząd terytorialny narzędzi i wzorców z tych trzech kategorii pozwoli na autentyczną realizację współpracy finansowej według modelu, zapewniając osiągnięcie wspólnego celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców poprzez realizację – określonych przez lokalną społeczność w uchwałach i inne podmioty w krajowych przepisach prawa – zadań publicznych.

### Zadania publiczne a obszar działań organizacji

Najprościej mówiąc, zadanie publiczne to zadanie związane z zaspokajaniem potrzeb publicznych, do którego realizacji jest zobowiązana administracja publiczna, a ściślej: instytucja publiczna. Samorząd terytorialny realizuje przy tym zadania własne, które mają służyć zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty z jej budżetu, oraz zadania zlecane przez administrację rządową określone na podstawie odrębnych ustaw i finansowane ze źródeł centralnych. Ważnym czynnikiem wyróżniającym sposób realizacji usług przez władze

publiczne jest ich dostępność. Sektor komercyjny, nastawiony na zysk, świadczy usługi tylko tym, którzy są w stanie za nie zapłacić. W sektorze publicznym, zgodnie z konstytucyjną zasadą solidarności, usługa świadczona jest również osobom, które ze względu na brak środków i możliwości są wyłączone z relacji rynkowych (np. bezrobotni, ubodzy, upośledzeni) i nie mogą nabyć danej usługi lub dobra. Usługi w sektorze publicznym mają przy tym charakter powszechny – dostarczane są wszystkim, którzy mają możliwość korzystania z nich oraz tym, którym dane usługi zostają przyznane przez państwo lub władze samorządowe.

Ta dominująca cecha powszechnego świadczenia usług przez sektor publiczny i ich dostępności bliska jest charakterystyce działania organizacji pozarządowych. Przyglądając się zadaniom do realizacji których są powoływane organizacje pozarządowe (tu na przykładzie dominujących ilościowo stowarzyszeń i fundacji), a które zostały określone w *Ustawie o fundacjach* z 6 kwietnia 1984 roku (Dz. U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 z późn. zm.) oraz *Ustawie Prawo o stowarzyszeniach* z 7 kwietnia 1987 roku (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 z późn. zm.) widać, jak mocno pokrywają się one z obszarami zadań publicznych.

Zgodnie z art. 1 *Ustawy o fundacjach*, fundacje są powoływane do realizacji celów społecznie bądź gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności cele te obejmują takie obszary, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Natomiast stowarzyszenia, zgodnie z zapisami ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*, mają umożliwiać obywatelom czynne uczestnictwo w życiu publicznym i wyrażanie poglądów oraz realizację indywidualnych zainteresowań. Szczegółowe cele działania, obszary działalności w sferze pożytku publicznego danej organizacji (stowarzyszenia czy fundacji) określa jej statut.

Zgodnie z zapisami art., 3 ust. 1 uodpp, (...) **działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych to działalność pożytku publicznego**. Należy przy tym podkreślić, że prowadzenie działalności pożytku publicznego nie jest równoznaczne z posiadaniem przez organizację statusu pożytku publicznego (opp). Zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie jest więc uzależnione od posiadania przez nie – bądź nie – statusu organizacji pożytku publicznego.

Ustawa szczegółowo określa 33 zadania, w których zakresie działają organizacje pozarządowe, prowadząc działalność pożytku publicznego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 uodpp sfera zadań publicznych obejmuje:

- 1 pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób,
- 2 działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- 3 działalność charytatywną,
- 4 podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- 5 działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- 6 ochronę i promocję zdrowia,
- 7 działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 8 promocję zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- 9 działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,



- 10 działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 11 działalność wspomagającą rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- 12 działalność wspomagającą rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,
- 13 działalność wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- 14 naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie,
- 15 wypoczynek dzieci i młodzieży,
- 16 kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- 17 wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej,
- 18 ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego,
- 19 turystykę i krajoznawstwo,
- 20 porządek i bezpieczeństwo publiczne,
- 21 obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 22 upowszechnianie i ochronę wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji,
- 23 ratownictwo i ochronę ludności,
- 24 pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- 25 upowszechnianie i ochronę praw konsumentów,
- 26 działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- 27 promocję i organizację wolontariatu,
- 28 pomoc Polonii i Polakom za granicą,
- 29 działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- 30 promocję Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- 31 działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka,
- 32 przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym,
- 33 działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt. 1 – 32.

Dodatkowo Rada Ministrów, na mocy rozporządzenia, może wskazać i przypisać inne zadania do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną użytecznością i możliwością ich wykonywania przez organizacje pozarządowe w sposób zapewniający wystarczające zaspokojenie potrzeb społecznych. Należy jednak zauważyć, że nie każde zadanie publiczne może być zlecone podmiotom niepublicznym, czego przykładem jest takie zadanie, jak wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, w tym w obszarze pomocy społecznej. Jak widać zadania, do których powoływane są organizacje pozarządowe, pokrywają się w znacznym stopniu ze sferą zadań publicznych. Organizacje jako podmioty niepubliczne działają w sferze zadań publicznych, realizując swoje, określone statutowo, cele. Stąd też wynikają podstawy współpracy organizacji z administracją publiczną. Nawiązuje do nich art. 5 ust. 1 *Ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie* określający, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań pu-

blicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom danego organu oraz na terenie jego działania. Oznacza to, że JST współpracują z organizacjami prowadzącymi działalność na obszarze działania danego samorządu i w sferze zadań publicznych, które należą do zakresu jego działania. Szczegółowe informacje, związane z planowaniem realizacji zadań publicznych w poszczególnych obszarach, powinny znaleźć się w tworzonych przez samorząd dokumentach planistycznych, programowych – strategiach rozwoju, strategiach rozwiązywania problemów, programach współpracy.

#### PRZYKŁAD ELBLĄGA:

##### Umocowanie PRIORYTETÓW ZADAŃ PUBLICZNYCH PODLEGAJĄCYCH ZLECENIOM

Zlecenie zadań organizacjom pozarządowym w roku 2011 będzie się odbywać głównie na podstawie priorytetów zawartych w *Strategii Rozwoju Elbląga* oraz w programach społecznych uchwalonych przez Radę Miasta Elbląga, między innymi na podstawie:

- Programu Rozwoju Kultury w Elblągu na lata 2005 – 2013;
- Elbląskiego Programu na Rzecz Osób Starszych na lata 2009-2013;
- Programu działań prorodzinnych w Elblągu na lata 2010 – 2015;
- Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Gminy Miasto Elbląg na 2011 rok;
- Gminnego programu przeciwdziałania narkomanii w Elblągu na lata 2008-2011;
- Programu Rozwoju Sportu na lata 2007 – 2013;
- Na podstawie zidentyfikowanych i określonych podczas spotkań branżowych zadań i priorytetów.

(Program współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2011; załącznik do uchwały nr XXXI/732/2010 z 4 listopada 2010 roku)

#### FORMY WSPÓŁPRACY FINANSOWEJ JST z organizacjami

Zasady współpracy finansowej z organizacjami, w tym w zakresie trybu zlecenia zadań publicznych, określono przede wszystkim w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 24 kwietnia 2004 roku. Zlecenie zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz obowiązujące tryby zlecenia opisują także inne ustawy:

- *Ustawa o pomocy społecznej*;
- *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (powiat);
- *Ustawa Prawo ochrony środowiska*;
- *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*;
- *Ustawa o ochronie pożarowej*.

W powyższych ustawach wiodącym trybem przekazywania organizacjom sektora pozarządowego środków finansowych z budżetu lokalnego na realizację zadań JST jest tryb otwartego konkursu ofert. Stosowanie innych trybów jest możliwe, a ich szczegółowe opisy znajdują się w *Ustawie o zamówieniach publicznych* (zakup usług) i *Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Z kolei *Ustawa o sporcie* pozostawia dowolność w wyborze trybu zlecenia zadania. Zgodnie z art. 28 tej ustawy dotacja celowa z budżetu JST ma być udzielona na zasadach opisanych w *Ustawie o finansach publicznych*, a według art. 221 tej





**Umowy wieloletnie zapewniają mieszkańcom ciągłość dostępu do usług**

z kolei ustawy zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje co prawda zgodnie z przepisami uodpp, jeżeli jednak dotacja dotyczy innych zadań niż w niej określone, to na podstawie umowy. I tutaj tryb dojścia do umowy jest nieokreślony. Na szczęście, zakres sfery zadań publicznych w uodpp zawiązką pokrywa się z zakresem *Ustawy o sporcie*, stąd wszelkie zadania związane z kulturą fizyczną powinny być zlecane w trybie otwartych konkursów ofert.

Przyjęcie przez ustawodawcę jako powszechnie obowiązującego trybu konkursowego należy tłumaczyć specyfiką świadczenia zadań publicznych przez podmioty zewnętrzne, w tym organizacje pozarządowe. Usługi w sektorze publicznym świadczone są z wykorzystaniem majątku komunalnego należącego do społeczności lokalnej. Mogą być przy tym świadczone w dwojaki sposób: przez jednostki organizacyjne gmin lub zakłady budżetowe, bądź przez inne podmioty, szczególnie organizacje pozarządowe i firmy komercyjne. Różnice w tych dwóch sposobach świadczenia usług polegają na zasadach ustalania ceny usług. W pierwszym przypadku, kiedy usługa realizowana jest przez jednostkę własną gminy, koszt usługi stanowi kompromis pomiędzy rzeczywistymi kosztami usługi a ceną ustaloną przez władze gminy. Rada gminy może

np. dofinansować swój zakład budżetowy w przypadku, kiedy nie osiąga on zakładanych wyników finansowych i ponosi stratę. W przypadku włączenia w realizację usług organizacji pozarządowych i firm biznesowych samorząd wykorzystuje mechanizmy konkurencji: otwarty konkurs ofert lub przetarg. W tej sytuacji odpowiadający realiom koszt wykonania danego zadania ustalony zostaje w wyniku rywalizacji pomiędzy składanymi przez oferentów propozycjami.

*Ustawa o finansach publicznych* z 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) zawiera generalne wskazania, dotyczące zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze realizacji zadań publicznych. Ustawa ustanawia ogólną zasadę, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Ustawa określa zatem, jak organizacje powinny wykonywać zadania administracji publicznej. Art. 71 wskazuje, że jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia, mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych na podstawie umów zawartych z dysponentem części budżetowej. *Ustawa o finansach publicznych* określa także, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji (np. niezbędny remont, wyposażenie) związanych z realizacją tych zadań. W art. 221 ust. 2 ustawy określa, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji odbywa się zgodnie z przepisami uodpp. Ona sama zaś w art. 5 ust. 4, art. 11 ust. 1 wskazuje na dwie formy zlecenia zadań:

- ➔ powierzenie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji,
- ➔ wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Obydwie te formy odnoszą się do współpracy finansowej, czyli przekazania środków na realizację zadania publicznego, jednak istotną różnicę stanowi tu wysokość środków. Finansowanie w pełni realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową nazywane jest powierzeniem zadania publicznego, natomiast częściowe dofinansowanie zadania (polegające na przekazaniu części środków niezbędnych na realizację danego zadania) nazywamy wspieraniem wykonania zadania publicznego.

**Wzorzec minimalny**, jaki rekomenduje w tym obszarze *Model współpracy...*, to:

- ogłoszenie o konkursie, które określa kryteria wyboru ofert zgodne z programem współpracy i innymi dokumentami planistycznymi, które funkcjonują w JST.

**Powierzenie zadań publicznych jako zestandaryzowanych usług społecznych**

Powierzenie zadania można rozumieć jako przeniesienie ustawowych zobowiązań władzy centralnej lub samorządowej wobec obywateli na inny podmiot (np. organizację pozarządową) wraz z przekazaniem finansów niezbędnych do wykonania danej usługi. Jego istotą jest „wymiana” dóbr na zasadach ekwiwalentności, stąd fundusze przeznaczone na realizację danego zadania muszą pokrywać całkowity koszt jego świadczenia. O ile bowiem w przypadku dotacji władza publiczna wspiera finansowo działalność prowadzoną przez daną organizację, będąc z reguły tylko jednym z kilku podmiotów finansujących, o tyle powierzenie rozumiane jest jako świadczenie przez organizację usług udzielonych jej przez właściwy organ publiczny na podstawie umowy o charakterze wzajemnym. Warto podkreślić, że w przypadku powierzenia rekomenduje się zawarcie umowy wieloletniej, daje ona bowiem pewność i bezpieczeństwo właściwego wykonania zadania obu partnerom – zarówno samorządowi reprezentującemu interes mieszkańców i ich potrzeby, jak i organizacji odpowiedzialnej za rzetelne wykonanie danych usług na rzecz społeczności. Umowa wieloletnia umożliwia terminowe przekazywanie środków, elastyczność w decyzjach finansowych, osiąganie rzeczywistych rezultatów merytorycznych w przypadku skomplikowanych procesów społecznych.

Dla właściwego wykonania zlecenia konieczna jest standaryzacja zadania, polegająca na określeniu przedmiotu powierzenia, odbiorców (klientów), miejsca realizacji zadania, czasu realizacji zadania, specyfikacji czynności, jakości zadania, sposobu i kryteriów oceny realizacji zadania. Szczegółowy opis zasad standaryzacji zadań publicznych również znajduje się w tym poradniku.

Niestety, samorządy nie doceniają jeszcze ważnej roli standaryzacji usług jako strażnika ich jakości i jednocześnie strażnika publicznych pieniędzy. Prawdopodobnie pewną rolę odgrywa tu brak wiedzy, brak rozpoznanych potrzeb oraz niska skłonność do organizowania długich debat i dyskusji. Standardy bowiem powinny być opracowane przez grupę ekspertów z danej dziedziny powołanych spośród jednostek samorządu i organizacji pozarządowych. Jest to co prawda długi, często kilkumiesięczny proces, pozwalający jednak na opisanie danej usługi w sposób umożliwiający jej efektywną realizację w danych lokalnych warunkach. Brak rekomendowanych standardów zadań publicznych uniemożliwia dokonanie rzetelnej analizy złożonych w konkursie wniosków, preferowane są zatem oferty najtańsze, co zaprzecza zasadzie konkurencyjności.

**Wzorzec minimalny**, jaki rekomenduje w tym obszarze *Model współpracy...*, to:

- istnienie standardów realizacji zadań i usług publicznych przyjętych w drodze uchwały JST i obowiązujących na danym terenie lub w drodze regulacji krajowych (ustawa, rozporządzenie);
- stosowanie umów wieloletnich przy realizacji zadań.

**TRYB POSTĘPOWANIA O ZLECENIE ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**OTWARTY KONKURS OFERT**

W przypadku zlecenia zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym powinien być stosowany tryb otwartego konkursu ofert, chyba że odrębne przepisy przewidują inny tryb zlecenia.

**Otwarty konkurs ofert jest skierowany do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodpp.** Owe podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy, które mogą także prowadzić działalność pożytku publicznego, to:



2.1

2.1

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy o sporcie z 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 127, poz. 857 z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego mogą brać udział wszystkie organizacje pozarządowe i podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy, o ile prowadzą działalność w obszarze pożytku publicznego. Reasumując – w otwartym konkursie ofert mogą startować wszystkie organizacje, niezależnie od posiadania przez nie statusu opp.

Także organizacje prowadzące działalność gospodarczą mogą brać udział w konkursach na zlecenie realizacji zadania publicznego – co istotne dotacja na realizację zadania nie może być przekazana na działania organizacji prowadzone w ramach jej działalności gospodarczej. Dotacje są przekazywane na realizację zadań statutowych nieodpłatnych bądź odpłatnych, za które są pobierane opłaty niegenerujące zysków, zgodnie z zasadami prowadzenia działalności odpłatnej statutowej pożytku publicznego, wskazanymi w ustawie w art. 6 – 10.

Obsługę konkursu zapewnia JST. Jest także możliwe przekazanie takiej obsługi wybranej organizacji pozarządowej (art. 11 ust 2a), w drodze zlecenia takiego zadania. Obsługa konkursu może być zatem przekazana do realizacji np. jednemu z funduszy lokalnych, które nierzadko są tworzone w części ze środków samorządu lokalnego, lub działającemu w regionie centrum wsparcia organizacji pozarządowych. W nowelizacji ustawy z 19 sierpnia 2011 dodany został punkt 2b, zgodnie z którym:

*Obsługa konkursu, o której mowa w ust. 2a, nie obejmuje:*

- 1 ogłoszenia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 13 ust. 3;
- 2 powołania komisji konkursowej, o którym mowa w art. 15 ust. 2a;
- 3 wyboru ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2g;
- 4 ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2h;
- 5 zawierania umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 6 unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 18a.

W znacznym stopniu ogranicza to faktyczną możliwość takiej współpracy, sprowadzając rolę organizacji tylko do przyjmowania wniosków i obsługi komisji.

Wybór zlecenia realizacji zadań publicznych, czy to w formie otwartego konkursu ofert, czy innego trybu, powinien następować w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania. Wytyczne te, określona w art. 11 ust. 4 ustawy, wskazują, że w przypadku zlecenia zadań w trybie otwartego konkursu ofert w przeciwieństwie do przetargów, należy zwracać szczególną uwagę na jakość wykonania zadania, a nie na jego cenę (o ile mieści się ona w limicie środków przeznaczonych na realizację zadania).

Zakres zadań publicznych, jakie mają być zlecane organizacjom pozarządowym, powinien być określony, zgodnie z zapisami art. 5a ustawy, w odpowiednio: gminnym, powiatowym, regionalnym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Dość często ogłoszenie o konkursie literalnie odwzorowuje zapisy z programu współpracy, dając tym szerokim zapisem pole do popisu dla oferentów spośród organizacji pozarządowych. Nierzadko jednak, a dzieje się tak szczególnie przy powierzaniu zadań, zakres danej usługi jest wyspecyfikowany, związany ze ściśle określoną kategorią potrzeb lub terytorium. Jest, można rzec, wystandaryzowany pod kątem konkretnych oczekiwań JST, w odróżnieniu od ogólnych zapisów konkursów na dofinansowanie (wsparcie) realizacji zadań.

### **ZŁOŻENIE PRZEZ ORGANIZACJĘ OFERTY Z WŁASNEJ INICJATYWY**

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy mogą także złożyć z własnej inicjatywy wnioski o realizację zadania publicznego (art. 12 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że oferta ta składana jest w trybie pozakonkursowym, nie zaś w odpowiedzi na ogłoszony otwarty konkurs ofert, i tak naprawdę może być złożona wtedy, kiedy zdecyduje się na to organizacja. Oferta ta może dotyczyć zadania publicznego, które było realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej (np. może dotyczyć prowadzenia profilaktycznych zajęć dla dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, którym do tej pory oferowane one były wyłącznie w ramach działalności ośrodka pomocy społecznej). Wniosek składany przez organizację z własnej inicjatywy musi jednak spełniać pewne warunki określone w art. 12 ust. 1 ustawy i zawierać w szczególności opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację jego kosztów. Nie oznacza to, że wniosek ten nie musi być złożony zgodnie ze wzorem oferty wymagany w przypadku startowania przez organizację w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego. Istotne jest jednak, aby wniosek zawierał takie informacje, na których podstawie możliwe będzie ocenienie zasadności potrzeby zlecenia realizacji tego zadania organizacjom pozarządowym.

W sytuacji złożenia wniosku przez organizację z własnej inicjatywy (art. 12 ust. 2 ustawy) JST ma obowiązek rozpatrzyć celowość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3. Dodatkowo w przypadku stwierdzenia celowości realizacji danego zadania publicznego należy poinformować składającego wniosek o trybie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację owego zadania oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Wszystko to powinno stać się w ciągu jednego miesiąca od wpłynięcia wniosku organizacji składanego z własnej inicjatywy. Oceniając celowość realizacji danego zadania publicznego należy brać pod uwagę:

- stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania,
- środki dostępne na realizację zadań publicznych,
- korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową.

Nie oznacza to, że zadanie to jest przekazywane danej organizacji. Wniosek organizacji, która wystąpiła z własnej inicjatywy z wnioskiem o realizację zadania, po jego pozytywnym oceniu odnoszącym się do celowości zlecenia danego zadania do realizacji przez organizację, staje się podstawą do ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Należy pamiętać, że w sytuacji ogłoszenia otwartego konkursu ofert mogą w nim wziąć udział organizacje pozarządowe realizujące działania w obszarze merytorycznym danego zadania publicznego i realizujące te działania na obszarze działania danej JST.



**Wzorzec minimalny**, jaki w tym obszarze zaleca *Model współpracy...*, to:

- istnienie procedury oceny efektywności zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne samorządu i organizacje pozarządowe.

#### Zadania zlecane w trybie pozakonkursowym

Zapisy art. 19 a uodpp określają, że na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art.14, organ wykonawczy JST może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym. Jest to możliwe, ale wyłącznie przy spełnieniu dwóch warunków:

- wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 tys. złotych (przy czym jedna organizacja może w ten sposób otrzymać danym roku kalendarzowym maksymalnie 20 tys. zł na realizację łącznie wszystkich zadań publicznych w trybie tzw. małych grantów),
- zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Jakich zadań mogą dotyczyć tzw. małe granty? Ten tryb zlecenia zadań organizacjom jest możliwy na przykład w przypadku organizowania akcji i wydarzeń świątecznych (np. mikołajki, Wigilia dla osób samotnych, świąteczna zbiórka żywności), konkursy plastyczne, organizowanie wypoczynku letniego lub zimowego, półkolonie, obchody rocznicowe, pomoc ofiarom powodzi i wiele innych wydarzeń, akcji i projektów, które są realizowane nie dłużej niż 90 dni. Ponadto organizacja, która już realizuje zadanie zleczone w trybie otwartego konkursu ofert, ma prawo wystąpić o dofinansowanie bądź finansowanie dodatkowego, uzupełniającego zakresu tego zadania właśnie w tym trybie.

Zainteresowana organizacja składa w JST wniosek, który może – ale nie musi – być przygotowany na formularzu oferty z rozporządzenia MPiPS. Jest to bowiem zastosowanie trybu art. 16 uodpp, czyli inicjatywy własnej, a zatem informacja we wniosku dotyczyć musi przynajmniej opisu zadania oraz kalkulacji kosztów. Jeśli taki wniosek przekona przedstawicieli danego samorządu, że inicjatywa realizacji przez organizację danego zadania jest celowa, poinformowana o tym niezwłocznie organizacja składa do JST ofertę na formularzu zgodnym ze wzorem dla otwartego konkursu (art. 19a ust. 2 ustawy). W ciągu 7 dni od dnia wpłynięcia oferty organ wykonawczy JST zamieszcza ją na okres 7 dni w następujących miejscach:

- w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- w siedzibie organu JST w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń,
- na stronie internetowej organu JST.

Należy pamiętać, że oferta ta musi być zamieszczona w tych trzech miejscach, a nie np. w jednym z nich. Upublicznienie złożonej oferty na tzw. mały grant (umieszczenie jej w BIP, w siedzibie urzędu, na stronie internetowej urzędu) ma dać możliwość zgłoszenia osobom i instytucjom ewentualnych uwag dotyczących oferty. Zapis art. 19 a ust. 4 ustawy określa, że każdy zainteresowany w terminie 7 dni od dnia upublicznienia oferty we wskazanych miejscach może zgłosić uwagi. Po upływie 7 dni oraz po rozpatrzeniu uwag zawierana jest niezwłocznie (jak najszybciej, bez zbędnej zwłoki) umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego bądź o powierzenie zadania publicznego. Załącznik do umowy stanowi złożona oferta (art. 19a ust. 5). Co jest istotne dla JST – wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy JST w trybie, o którym mowa powyżej, czyli w trybie tzw. małych grantów, nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Kwota całościowa, od której JST oblicza maksymalny poziom 20% w trybie pozakonkursowym, ujmuje wszystkie dotacje, a zatem i te wydatkowane ze środ-

ków własnych, jak i dotacje udzielone z innych źródeł (np. PFRON).

Realizacja umów dotyczących zadań finansowanych lub dofinansowanych w ramach tzw. małych grantów odbywa się na takich samych zasadach, jak realizacja umów zawartych w ramach otwartych konkursów ofert (stosuje się zapisy art. 16 – 19 ustawy). Wiele JST (np. Urząd Marszałkowski w Łodzi czy Urząd Miasta Stołecznego Warszawy) zachęca organizacje pozarządowe do składania wniosków w tym trybie poprzez odpowiednie zapisy w programie współpracy lub ogłoszenia i informowanie na stronach internetowych.

**Wzorzec minimalny**, jaki w tym obszarze zaleca *Model współpracy...*, to:

- określanie w programie współpracy, które z zadań publicznych planowane są do realizacji w trybie pozakonkursowym.

#### Zadania inne niż określone

##### W Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Zlecenie zadań publicznych może także odbywać się w innym trybie postępowania niż określony w art. 5 ust. 4 i dotyczy sytuacji zlecenia zadań innych, niż mieszczące się we wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy 33 sferach zadań publicznych. *Ustawa o finansach publicznych* (art. 221 ust. 4) wskazuje, że w przypadku udzielenia dotacji na zadania inne niż określone w uodpp to organ stanowiący JST (rada gminy, rada miasta, rada powiatu, sejmik wojewódzki) określa w drodze uchwały tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonania zadania zleconego. Organ stanowiący uchwalający ową uchwałę powinien mieć na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zlecenie to odbywa się na podstawie umowy JST z organizacją. Zakres umowy wskazano w art. 221 ust. 3 *Ustawy o finansach publicznych* i powinna ona określać:

- 1 szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,
- 2 wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności,
- 3 termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 4 tryb kontroli wykonywania zadania,
- 5 termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,
- 6 termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określony w niniejszym dziale.

#### Zadania realizowane w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej

W art. 11a uodpp dopuszczono możliwość zlecenia realizacji zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w rozumieniu art. 3 ust. 1 *Ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 roku* (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Zadanie dotyczące zapobiegania skutkom tych wydarzeń może być zleczone organizacjom pozarządowym i podmiotom wskazanym w art. 3 ust. 3 ustawy. Stan klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej czy awarii technicznej wymusza szybkie reagowanie i zapobieganie ich skutkom, stąd umożliwiono zlecenie zadania w szybszym trybie niż organizowanie otwartego konkursu ofert. Stosowanie tego trybu nie zwalnia jednak z przestrzegania następujących zapisów:

- art. 43 *Ustawy o finansach publicznych* dot. prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, które przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,



→ art. 47 *Ustawy o finansach publicznych* dot. przedstawienia przez podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania oferty wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantując wykonanie go w sposób efektywny, oszczędny i terminowy,

→ art. 221 *Ustawy o finansach publicznych* dot. zlecenia zadań (dotacja celowa na cele publiczne na realizację zadań JST i dofinansowanie inwestycji niezbędnych do realizacji tego zadania) na podstawie odrębnego trybu niż określony w uodpp.

Oznacza to, że zlecenie do realizacji zadania publicznego związanego z zapobieganiem klęsce żywiołowej, katastrofie naturalnej czy awarii technicznej (na podst. art. 11a) wiąże się z koniecznością złożenia oferty. Oferta ta może być złożona w odpowiedzi na ogłoszenie JST bądź z własnej inicjatywy.



Poprzez działalność organizacji i wolontariuszy obniża się koszty usług społecznych

### Zamówienia publiczne a klauzule społeczne

Obok zlecenia zadań publicznych samorządy mogą także kupować, na podstawie ustawy *Prawo zamówień publicznych*, usługi i towary od organizacji pozarządowych oferowane w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej lub statutowo odpłatnej. W takiej sytuacji organizacja występuje jako przedsiębiorca, a samorząd kupuje oferowane przez nią usługi bądź towary, opierając się na wolnorynkowych zasadach, gdzie w grę wchodzi przede wszystkim koszt. Jednak od dawna w wielu krajach europejskich przyjęto się stosowanie innych obok ceny kryteriów oceny danej oferty. Na podstawie tych poszczególnych doświadczeń krajów członkowskich w październiku 2010 r. Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans oraz Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług) po raz pierwszy całościowo zdefiniowała pojęcie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Są to takie zamówienia publiczne, które uwzględniają różnorodne kwestie społeczne: możliwość zatrudnienia, godną pracę, zgodność z prawami społecznymi i z prawem

do pracy, integrację społeczną – w tym także osób niepełnosprawnych, równość szans, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu. Na gruncie prawa polskiego JST w procesie poszukiwania oferentów zgodnie z *Ustawą o zamówieniach publicznych* może stosować tzw. klauzulę społeczną. Wówczas można zastosować preferencje w wyborze realizatora usług bądź dostawcy towarów, zatrudniającego osoby z kręgu wykluczenia społecznego, w tym osoby zatrudniane przez organizacje pozarządowe w ramach prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Pierwsze zapisy dotyczące klauzul społecznych i możliwości realizacji zamówień społecznie odpowiedzialnych pojawiły się w nowelizacji *Ustawy o spółdzielniach socjalnych* w 2009 r., później również w nowelizacji ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

**Wzorzec minimalny**, jaki rekomenduje w tym obszarze *Model współpracy...*, to:

- porównanie cen na rynku przy wyborze oferenta przy kwotach poniżej 14 tys. euro;
- stosowanie zasad z *Ustawy o zamówieniach publicznych*, w tym zasady konkurencyjności;
- stosowanie klauzul społecznych.

Jak wskazaliśmy wyżej, podstawową formą zlecenia przez organ administracji publicznej realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 uodpp jest otwarty konkurs ofert.

### Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert

Otwarty konkurs ofert ogłaszany jest zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta bądź starosty, natomiast na poziomie samorządu województwa na podstawie uchwały zarządu województwa. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert zgodnie z art. 13 ust 2 powinno zawierać takie informacje, jak:

- rodzaj zadania,
- wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania,
- zasady przyznawania dotacji,
- terminy i warunki realizacji zadania,
- termin składania ofert (**uwaga!** Termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia w miejscach wymaganych ustawowo),
- tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert oraz termin dokonania wyboru ofert,
- zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadania publiczne tego samego rodzaju i związane z nimi koszty, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno być, zgodnie z zapisami art. 13 ust 2 ustawy, zamieszczone w trzech miejscach:

- BIP,
- w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń,
- na stronie internetowej organu administracji publicznej.

Ma to zapewnić jak najszerszy dostęp do informacji o zamiarze zlecenia realizacji zadania publicznego. Dodatkowo ogłoszenie otwartego konkursu ofert można także zamieścić w dzienniku lub tygodniku o zasięgu lokalnym, jeżeli dotyczy on realizacji zadania o zasięgu gminnym lub powiatowym, bądź w dzienniku lub tygodniku regionalnym w przypadku konkursu dotyczącego zadania o zasięgu wojewódzkim.

Zgodnie z zapisami art. 13 ust. 5 uodpp ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych, które mają być realizowane w następnym roku, **może** nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej, na zasadach określonych w przepisach *Ustawy o finansach publicznych*. Chodzi o projekt budżetu, który został już przekazany przez organ wykonawczy JST odpowiednio radzie gminy, radzie miasta, radzie powiatu, sejmikowi wojewódzkiemu. Należy mieć na uwadze fakt, że projekt uchwały budżetowej powinien być złożony do organu stanowiącego JST do 15 listopada roku poprzedniego (art. 238 *Ustawy o finansach publicznych*). Oznacza to zatem, że otwarte konkursy ofert dotyczące zlecenia zadań w roku następnym mogą być ogłaszane po 15 listopada, co dzieje się coraz





częściej w JST. Biorąc bowiem pod uwagę terminy obowiązujące w przypadku ogłoszenia i rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert (czas na złożenie oferty oraz czas na rozstrzygnięcie konkursu – ocenę ofert, opublikowanie ogłoszenia o rozstrzygnięciu, jak i podpisanie umowy) możliwość jak najwcześniejszego ogłoszenia konkursów – jeszcze pod koniec roku poprzedzającego rok, w którym mają być realizowane dane zadania zleczone – przynosi konkretne korzyści. Ogłoszenie konkursów już po złożeniu projektu uchwały budżetowej do rady gminy, miasta, powiatu, sejmiku województwa, jest niezwykle istotne dla zachowania ciągłości prowadzonych w formie zleczonej działań na rzecz danej wspólnoty lokalnej. Daje możliwość prowadzenia ich w sposób ciągły, nieprzerywania ich na okres oczekiwania na ogłoszenie konkursu i jego rozstrzygnięcia. Jest to niezwykle istotne z perspektywy mieszkańców gminy, miasta czy województwa, którzy korzystają np. ze wsparcia oferowanego przez organizacje w ramach realizacji przez nie zadań zleczonych. Mówiąc o projekcie uchwały budżetowej, jak i o samej uchwale, należy pamiętać, że powinna być ona podjęta przez organ stanowiący JST do końca roku – przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 ustawy o finansach publicznych).

Reasumując: **ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań w roku następnym może nastąpić najwcześniej tuż po 15 listopada roku poprzedniego** (po złożeniu do organu stanowiącego JST projektu uchwały budżetowej).

#### OFERTA SKŁADANA W ODPOWIEDZI NA OGŁOSZONY KONKURS

W odpowiedzi na ogłoszony konkurs zainteresowane organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o dotację na realizację danego zadania publicznego na podstawie przygotowanej przez siebie oferty. Wzór takiej oferty określono w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 25). Wzór oferty używany przez JST w procesie zlecania zadań nie może odbiegać od formularza zaproponowanego w rozporządzeniu, natomiast odpowiednim zmianom może podlegać umowa, ponieważ ma ona charakter ramowy.

Dalsza procedura oceny złożonych wniosków różni się w poszczególnych JST, jednak lokalne organizacje powinny dysponować jasną informacją co do kryteriów oceny formalnej i merytorycznej. W przebiegu oceny formalnej sprawdza się zgodność wniosku z przyjętym przez dany samorząd formularzem stworzonym na podstawie wzoru z rozporządzenia. Powinna istnieć możliwość uzupełnienia braków i pomyłek oczywistych, co jest powszechnie stosowane w przypadku zakupu usług zgodnie z *Ustawą o zamówieniach publicznych*. Następnie wniosek przechodzi do oceny merytorycznej, której dokonuje komisja konkursowa składająca się z przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych. W części gmin oceny formalnej dokonuje urzędnik, komisja otrzymuje wnioski do oceny już tylko pod względem merytorycznym. Niezwykle przydatnym narzędziem w procesie oceny jest tzw. karta oceny wniosku, zawierająca stosowane kryteria oceny, punktację, możliwość wpisywania dodatkowych uwag. Jawność kart oceny powoduje, iż organizacja otrzymuje jasną informację, dlaczego jej wniosek został (ewentualnie) odrzucony.

Warto też podkreślić, że w rozporządzeniu wyjaśniono kwestię aktualności kopii odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego bądź innego rejestru lub ewidencji. Aktualny odpis oznacza, że jest on zgodny z aktualnie obowiązującym stanem faktycznym i prawnym danej organizacji, niezależnie od tego, kiedy został wydany. Oznacza to, że na przykład odpis z KRS wydany ponad trzy miesiące przed złożeniem go razem z ofertą jest nadal ważny i aktualny, o ile w dniu składania wniosku nie zmieniły się dane w nim zawarte (na przykład nie zmienił się skład zarządu).

#### OFERTA WSPÓLNA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Zainteresowane danym zadaniem dwie lub więcej organizacji bądź podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy może złożyć ofertę wspólną. Oznacza to, że będą one wspólnie realizowały projekt. Składana na konkurs oferta wspólna powinna opisywać, jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać poszczególne

organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz sposób reprezentacji organizacji (podmiotów) wobec organu administracji publicznej poprzez wskazanie lidera i organizacji partnerskiej (partnerskich) oraz osób ich reprezentujących. Po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert, a przed zawarciem umowy na realizację owego zadania publicznego, wnioskodawcy do zawieranej z JST umowy dołączają dodatkową umowę partnerską, pokazującą zakres ich wzajemnych świadczeń składających się na realizację zadania publicznego. Nie określono wzoru umowy pomiędzy organizacjami dotyczącej wspólnej realizacji zadania, jednak dobrą praktyką mogłoby być przygotowanie przez dany organ JST, na podstawie konsultacji z lokalnymi organizacjami, wzoru takiej umowy. Warto dodać, że w przypadku oferty wspólnej koszty ponoszone przez partnera projektu mogą być uwzględnione w finansowym wkładzie własnym do projektu dofinansowanego przez JST. Podstawą do uznania takiej możliwości jest oczywiście umowa partnerska, w której należy dookreślić zakres partnerstwa tożsamy z danym zadaniem publicznym, czas jego trwania, wzajemne zobowiązania. Dzięki temu organizacja – wyliczając proporcje – może zaliczyć koszty ponoszone przez partnera do kosztorysu zadania po stronie wkładu własnego.

Jak określa to art. 14 ust. 5 ustawy organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy składające ofertę wspólną ponoszą odpowiedzialność solidarną za zobowiązania wynikające z przyjęcia do realizacji zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie o wsparcie bądź powierzenie zadania publicznego.

**Wzorzec minimalny**, rekomendowany przez *Model współpracy...* w tym zakresie:

- Program współpracy wskazuje, które z zadań publicznych szczególnie powinny być realizowane w ramach ofert wspólnych, ze względu na efektywne wykorzystanie potencjału lokalnego.

#### ROZPATRYWANIE OFERT ZŁOŻONYCH W KONKURSIE

Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powinien powołać komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy), w której skład wchodzi:

- przedstawiciele organu wykonawczego JST,
- osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub owe podmioty biorące udział w konkursie.

W skład komisji mogą także wejść, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań, których dotyczy konkurs. Tryb powołania zarówno komisji, jak i ich członków – szczególnie ze strony pozarządowej – powinien być opisany w programie współpracy. Warto zauważyć przy tym, że im bogatsza jest oferta współpracy niefinansowej ze strony JST, tym możliwości pozyskania odpowiednich osób z sektora pozarządowego są większe.

Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika (rozdział 5 KPA). Oznacza to, że członkowie komisji konkursowej oceniającej złożone oferty nie mogą być stroną (reprezentować organizacji ubiegającej się właśnie o dotację), nie mogą pozostawać w stosunku prawnym z organizacją ubiegającą się o dotację (nie mogą być w jej zarządzie, radzie nadzorczej, w komisji rewizyjnej, być jej pracownikiem, zleceniobiorcą, podwykonawcą, fundatorem fundacji, nie mogą też być w związku małżeńskim z osobą związaną z daną organizacją, nie mogą być krewnym i powinowatym osoby związanej z daną organizacją).



Oferta wspólna jest szansą dla mniejszych organizacji

2.1

2.1





## SKŁAD KOMISJI KONKURSOWEJ I PROCEDURA PODEJMOWANIA DECYZJI

Zastanawiając się nad działalnością komisji konkursowych i funkcji, jaką pełnią, należy poddać analizie dwa zasadnicze zagadnienia:

- z ilu osób powinny się składać, w tym przede wszystkim jaki powinien być stosunek przedstawicieli organu wykonawczego do osób reprezentujących organizacje pozarządowe;
- w jaki sposób podejmowane powinny być decyzje w zakresie udzielania opinii dotyczących złożonych wniosków.

Optymalnym rozwiązaniem dotyczącym składu komisji konkursowej zdaje się być powołanie równej liczby przedstawicieli organu wykonawczego oraz organizacji pozarządowych, razem około 6 – 8 osób. Działanie to zapewnia najwłaściwsze wypełnianie zasady **partnerstwa** oraz **efektywności** w realizacji współpracy międzysektorowej zarówno w części finansowej, jak i niefinansowej, a także umożliwia sprawne procedowanie. Trudno wskazać, dlaczego reprezentacja jakiegokolwiek ze stron, a w szczególności przedstawicieli organu wykonawczego, miałyby być liczniejsza. Zasadne zdaje się być nawet stwierdzenie, iż mając na uwadze fakt, że rekomendacje będące efektem pracy komisji mają jedynie charakter opinii, właściwsze jest ustalenie składu komisji z przewagą liczby przedstawicieli trzeciego sektora. Niestety praktyka pokazuje, że w wielu JST w Polsce po stronie samorządowców istnieje nieuzasadniona obawa przed zbyt dużym „rozszczelnieniem” systemu. **Ustalenie składu komisji w równej części z przedstawicieli samorządu i podmiotów trzeciego sektora wskazuje na dojrzałość współpracy międzysektorowej.** Przedstawiciel organu wykonawczego mający wątpliwości przed wdrożeniem takiego rozwiązania powinien pamiętać, że ostateczna decyzja zawsze leży po jego stronie. Nie bez znaczenia pozostaje również tryb podejmowania przez członków komisji konkursowych decyzji o wyrażeniu opinii w sprawie wniosków złożonych przez organizacje pozarządowe. Wśród nich można wyróżnić trzy podstawowe formy:

### 1 głosowanie:

Ten tryb zdaje się być najbardziej demokratyczną formą podejmowania decyzji, niepozbawiony jest jednak wielu wad. Każdy z członków komisji może podjąć decyzję „za”, „przeciw” lub wstrzymać się od głosu, a decyzja podejmowana jest większością głosów. Wystarczy jednak przewaga w składzie reprezentacji jednej ze stron i sens pracy komisji w takim charakterze może zostać podważony;

### 2 system punktowy:

Z systemem punktowym mamy do czynienia niemalże na każdym etapie życia i w różnych obszarach. System szkolnego oceniania, jak i programy lojalnościowe komercyjnych firm przyzwyczajają nas do zdobywania punktów, które zapewniają pozyskanie określonych korzyści. System ten jest szczególnie efektywny w przypadku współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi w zakresie organizowania konkursów, w których składa się dużo wniosków. Każdy z członków komisji w ramach różnych kategorii może przydzielać określoną liczbę punktów;

### 3 zasada konsensusu:

Najmniej popularny system opiniowania wniosków składanych w ramach różnorodnych konkursów. Takie procedowanie zdaje się świadczyć o bardzo partnerskiej i dojrzałej formie współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Każdy członek komisji, niezależnie od tego, czy jest przedstawicielem samorządu, czy trzeciego sektora, ma w rzeczywistości prawo weta absolutnego i może doprowadzić do niewydania opinii w przedmiotowej sprawie. W praktyce oznacza to, że wszyscy członkowie komisji muszą rozmawiać tak długo, aż uzgodnią wspólne stanowisko lub stwierdzić, że nie jest to możliwe, pozostawiając wniosek bez oceny.

Wymienione tryby znacznie różnią się od siebie i w dużym stopniu świadczą o poziomie, na jakim odbywa się współpraca pomiędzy JST, a organizacjami pozarządowymi. Wybór formy zależy od uwarunkowań lokalnych każdego samorządu.

## WYBÓR CZŁONKÓW SEKTORA POZARZĄDOWEGO DO KOMISJI KONKURSOWYCH

Niezależnie od tego, czego ma dotyczyć opinia komisji konkursowej i czy w jej efekcie rozdysponowane zostaną środki finansowe, udzielona możliwość korzystania przez organizacje pozarządowe z narzędzi promocji, będących w dyspozycji samorządu lub lokali komunalnych, tryb powoływania, skład komisji oraz sposób procedowania mają ogromne znaczenie w stosowaniu zasady **partnerstwa**, **efektywności**, **suwerenności stron** i **uczciwej konkurencji**. Nie bez znaczenia jest również **jawność** działania takich zespołów, dzięki czemu każdy w dowolnym momencie może zapoznać się z trybem podejmowania decyzji. Decydując o składzie komisji oceniających wnioski konkursowe, organ wykonawczy w szybki i łatwy sposób może wyznaczyć swoich przedstawicieli. Problem znacznie bardziej komplikuje się w przypadku ustalania składu uwzględniającego reprezentantów sektora pozarządowego. W tym przypadku można wskazać dwa najczęściej stosowane rozwiązania.

**Zasada suwerenności stron gwarantuje organizacjom pozarządowym możliwość dokonania samodzielnego wyboru swoich przedstawicieli, bez ingerencji jednostki samorządu terytorialnego. Najodpowiedniejszą metodą jest zatem wyłonienie przedstawicielstwa w ramach demokratycznych wyborów, z uczestnictwem wszystkich lokalnych organizacji pozarządowych.** Wybory mogą być przeprowadzone na plenarnym spotkaniu wszystkich podmiotów trzeciego sektora lub w innym trybie, gwarantującym tajność głosowania, jego powszechność oraz równość.

W niektórych samorządach rozwój współpracy pomiędzy samymi podmiotami trzeciego sektora i ich samoorganizacja doprowadziły już do powstania federacji lub innych grup, zrzeszających organizacje o podobnym profilu działania. Za dopuszczalny można uznać dobór przedstawicieli organizacji pozarządowych do komisji i wspólnych zespołów z tego właśnie grona, jednak pamiętać należy, że **jedynie demokratyczne wybory gwarantują, iż wybrane osoby będzie można uznać za przedstawicieli całego środowiska pozarządowego.** Różnego rodzaju federacje, sieci czy zrzeszenia podmiotów trzeciego sektora zawsze dotyczą jedynie części środowiska NGO i nie można ich uznać za grupę reprezentatywną. Dobór członków komisji z tego grona będzie jednak zawsze bardziej odpowiedni, aniżeli przeprowadzanie losowania lub wskazywanie przez organ władzy wykonawczej, kto może reprezentować sektor pozarządowy.

## KRYTERIA OCENY ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW

Przy rozpatrywaniu ofert organ administracji publicznej ocenia (zgodnie z art. 15 uodpp):

- możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3,
- przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (do planowanych działań – ich wymiaru, okresu trwania, wykorzystania niezbędnych zasobów kadrowych, lokalowych, rzeczowych),
- proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których ma być realizowane zadanie publiczne,
- w przypadku rozpatrywania oferty na wsparcie realizacji zadania publicznego (dofinansowanie zadania) – planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego.



2.1

2.1



W ocenie uwzględnia się również:

- planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (w przypadku wkładu własnego rzeczowego odnoszącego się do pracy wolontariuszy bądź członków stowarzyszenia wskazywana jest wartość ich pracy, w budżecie realizacji zadania, w którym jest wykazywany wkład rzeczowy, należy wskazać kalkulację kosztów odnoszącą się do owego wkładu),
- analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, która w latach poprzednich realizowała zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (oznacza to, że należy dysponować informacjami na temat dotychczas realizowanych przez daną organizację zadań publicznych zleconych przez organ JST).

Wysokość finansowego wkładu własnego, jaki deklaruje wykorzystać organizacja na realizację danego zadania, uwzględnia środki pochodzące z pobieranych opłat w ramach realizacji zadania w ramach odpłatnej działalności organizacji, środki własne pochodzące z darowizn od osób fizycznych i firm, nawiązek, przekazanego 1% podatku, zysk z działalności gospodarczej prowadzonej przez daną organizację przekazywany na realizację przez nią działań statutowych oraz środki pochodzące z innych dotacji, o ile zadanie to mieści się w zakresie merytorycznym i uzupełnia działania w danym projekcie (tzw. montaż finansowy, który jednak nie oznacza, że działania są podwójnie finansowane!). Od niedawna możliwe jest również zaliczenie na poczet wkładu finansowego rzetelnie skalkulowanej pracy wolontariuszy w ramach danego projektu. Ocena ofert jest przeprowadzana nawet w przypadku, gdy w odpowiedzi na ogłoszony konkurs złożono tylko jedną ofertę (art. 15 ust. 2). Co charakterystyczne, w przeciwieństwie do zamówień publicznych w przypadku otwartych konkursów ofert może być wybrana więcej niż jedna oferta (art. 15 ust. 2g ustawy).

#### Ogłoszenie wyników konkursu ofert

W ustawie (art. 15 ust. 2h) określono zakres ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu ofert. Ogłoszenie to powinno zawierać w szczególności:

- nazwę oferenta,
- nazwę zadania publicznego,
- wysokość przyznanych środków publicznych.

Zapisy ustawowe określają także, że każdy może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty. Oznacza to, że o uzasadnienie może wystąpić organizacja, która złożyła daną ofertę, inna organizacja biorąca udział w danym konkursie, organizacja niebiorąca w nim udziału, a nawet osoba fizyczna (np. mieszkaniac gminy) zainteresowana owym konkursem. Zapisy ustawy nie precyzują dokładnie terminu ogłoszenia wyników wyboru ofert do realizacji (finansowania bądź dofinansowania). W art. 15 ust. 2j ustawy wskazano, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty. Ogłoszenie o wynikach umieszcza się w tych samych miejscach, gdzie ogłoszenie o konkursie (BIP, siedziba organu JST, strona internetowa organu JST). Ponadto termin opublikowania wyników konkursu ofert powinien być wskazany w ogłoszeniu o konkursie ofert. Ten termin jest więc wiążący dla JST.

Organ JST, który ogłosił otwarty konkurs ofert ma prawo do jego unieważnienia (art. 18a ustawy). Może to nastąpić w sytuacji, gdy nie złożono żadnej oferty lub żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu o konkursie. Informacja o unieważnieniu otwartego konkursu ofert powinna zostać umieszczona w tych samych miejscach, w których wymagane jest zamieszczenie informacji o ogłoszeniu konkursu.

#### Zawarcie umowy na realizację zadania publicznego

Umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego bądź o powierzenie realizacji zadania publicznego powinna być zawarta bez zbędnej zwłoki po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert. Powinna być przy tym sporządzona z uwzględnieniem:

- art. 151 ust. 1 *Ustawy o finansach publicznych* (możliwość zlecenia organizacji przez dysponenta części budżetowej realizacji swoich zadań na podstawie zawartej z nią umowy, z przyznaniem na ten cel dotacji celowej),
- art. 221 ust. 3 *Ustawy o finansach publicznych* (określający zakres umowy zawartej pomiędzy JST a organizacją),
- zapisów uodpp dotyczących umów na realizację zadania publicznego.

Umowa dotycząca realizacji zadania publicznego (umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego bądź o powierzenie realizacji zadania publicznego) powinna być zawarta w formie pisemnej i obejmować zakres, jak i zasady jego wykonania oraz zobowiązanie organu administracji publicznej do przekazania dotacji. Bardziej szczegółowo zakres umowy wskazano w art. 221 ust. 3 *Ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którym powinna ona określać:

- 1 szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki została przyznana dotacja i termin jego wykonania,
- 2 wysokość dotacji i tryb płatności,
- 3 termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 4 tryb kontroli wykonywania zadania,
- 5 termin i sposób rozliczenia dotacji,
- 6 termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Na tej podstawie określono wzór ramowej umowy o realizację zadania publicznego w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 25). Umowy ramowej – zatem takiej, jakiej kształt i zapisy odpowiadają danej sytuacji, charakterowi zadania i porozumienia pomiędzy partnerami samorządowymi i pozarządowymi. Umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat.

Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Co istotne – organizacje, które realizują zadanie publiczne, mogą zlecać realizację zadania innym organizacjom lub podmiotom wskazanym w art. 3 ust. 3 uodpp, wybranym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Organizacje mogą także zlecać wykonanie usług innym podmiotom w sytuacji, gdy nie są w stanie samodzielnie ich wykonać – gdy nie mają stosownych możliwości, zasobów. Dotyczy to na przykład: usług drukarskich (zlecenie składu graficznego i druku publikacji), usług cateringowych (zapewnienie poczęstunku i obiadu podczas konferencji realizowanej w ramach projektu), wynajęcia sali konferencyjnej. Istotne jest to, aby zwrócić uwagę na możliwości organizacji w realizacji danego zadania publicznego – czy organizacja posiada stosowne zasoby rzeczowe (lokal, wyposażenie), osobowe (kadra, osoby, z którymi współpracuje), które umożliwią realizację zadania albo które są planowane do wykorzystania w trakcie realizacji zadania czy to w ramach wykorzystania zasobów własnych, czy skorzystania z usług zewnętrznych. Oczywiście zawsze pozostaje pytanie, na ile organizacja ma być administratorem danego zadania (kupować usługi u podwykonawców – np. zewnętrznych szkoleniowców), a na ile realizatorem merytorycznym zadania (zatrudniać kadre, wykorzystywać zasoby organiza-



cji). W umowach uwzględnia się przy tym konieczność stosowania lub niestosowania procedur zamówień publicznych.

**Wzorzec minimalny**, zgodny *Modelem współpracy...*, zakłada stosowanie art. 6 wzoru umowy zawartego w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Organizacja, realizując zadanie publiczne na zlecenie administracji publicznej, jest zobowiązana do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy. W przypadku, gdy organizacje złożyły ofertę wspólną i realizują wspólnie zadanie publiczne, w umowie o realizacji zadania (umowie o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego) powinny być wskazane prawa i obowiązki każdej z organizacji, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie. Każda z organizacji realizująca ofertę wspólną otrzymuje określone środki na realizację zadania na swoje wyodrębnione konto bankowe.

Jeśli organizacja w wyniku otwartego konkursu ofert otrzymała dotację mniejszą od wnioskowanej i zgodziła się za tę kwotę zrealizować zaplanowane we wniosku działania, to nie ma możliwości zwiększenia przekazanej jej sumy pieniędzy poprzez drugą dotację na to samo zadanie na podstawie art. 19a ustawy. Nie ma wątpliwości, że przyznanie drugiej dotacji na to samo zadanie w trybie art. 19a (lub jakimkolwiek innym) zostałoby zakwestionowane przez kontrolę (Regionalna Izba Obrachunkowa, Najwyższa Izba Kontroli). Rozwiązaniem w takiej sytuacji może być aneksowanie umowy zawartej pomiędzy JST a organizacją i zwiększenie w niej kwoty dotacji na realizację niezmienionego zakresu zadania. Oznaczałoby to jednak, że zmniejsza się wielkość wkładu własnego organizacji i o ile w ogłoszeniu konkursowym taki poziom wkładu własnego był założony, aneksowana umowa musiałaby być zgodna z takim zapisem i warunkami konkursu. Oczywiście nie ma przeszkód, by organizacji udzielić drugiej dotacji, na inny zakres działań, przekazując środki na przykład w trybie art. 19a.

### Umowy wieloletnie

*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w art. 16 ust. 3 mówi, że umowa o wspieranie lub powierzenie zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony. Oznacza to wprost, że JST może zawierać z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania publiczne umowy wieloletnie, nie dłuższe jednak niż na 5 lat. Procedury konkursu na realizację zadań wieloletnich są takie same, jak w przypadku konkursów na zadanie świadczone w obrębie jednego roku budżetowego. Najczęściej umowami wieloletnimi objęte są zadania kluczowe dla realizacji polityk publicznych danego samorządu, wymagające większych środków i dłuższego okresu dochodzenia do oczekiwanych rezultatów. Umowa wieloletnia daje władzom publicznym możliwość wyłonienia stałego realizatora zadania publicznego, ponadto nie wymaga powtarzania co roku procedury konkursowej. Z kolei dla organizacji jest to możliwość uzyskania stabilności finansowej i skupienia się na działaniach długofalowych, a nie doraźnym poszukiwaniu środków na kontynuację działalności.

Samorząd, ogłaszając konkurs, musi określić zarówno całkowitą kwotę środków przeznaczonych na cały okres realizacji zadania, jak i podział środków na poszczególne lata budżetowe. Dzięki temu organizacja tworząc kosztorys do oferty, dostosowuje go do warunków jednostki ogłaszającej konkurs. Również opis zadania i sposobu jego realizacji wymaga większego doprecyzowania niż w przypadku działań akcyjnych, realizowanych w ciągu kilku miesięcy jednego roku. Więcej swobody należy pozostawić – na etapie podpisywania umowy – w części budżetowej. Kosztorys przygotowany przez organizację pozarządową wybraną do realizacji danego zadania powinien być podzielony na większe kategorie, dzięki czemu będzie można dokonywać niezbędnych – i trudnych do wcześniejszego przewidzenia – przesunięć finansowych w ramach budżetu zadania, bez konieczności podpisywania aneksów do umowy. Takich zmian może być przecież kilkanaście, a nawet kilkaset w ciągu roku, o ile umowa zostanie przygotowana z przesadną dbałością o sprecyzowanie każdego wydatku. Do sprawdzenia efektywności i racjonalności wy-

datkowania środków publicznych wystarczy bieżący kontakt z organizacją oraz okresowe kontrole i sprawozdania. Należy bowiem zaznaczyć, że z realizacją umowy wieloletniej jest związany obowiązek składania sprawozdań cząstkowych – ich częstotliwość jest określona w umowie, jednak minimum wymagane *Ustawą o finansach publicznych* (art. 131 ust. 2, pkt 3) to sprawozdania roczne, składane na zakończenie roku budżetowego. Istotne jest również to, że część dotacji przewidziana do wydatkowania w danym roku kalendarzowym podlega zwrotowi, jeśli nie zostanie w danym roku wydatkowana (art. 144 ust. 1).

### Kontrola i sprawozdawczość realizacji zadania

Organ administracji publicznej, który zlecił zadanie publiczne, ma – zgodnie z art. 17 ustawy – obowiązek kontroli i oceny jego realizacji. W zakres kontroli i oceny wchodzi w szczególności (zgodnie z art. 17 ustawy):

- stan realizacji zadania,
- efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania,
- prawidłowość wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,
- prowadzenie dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Zapisy ustawy (art. 18 ust. 2) jasno określają, że okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy organizacja realizuje zadanie publiczne w trybie wieloletnim, musi składać sprawozdanie w okresie rocznym – roku budżetowego. Sprawozdanie z wykonania zadania, na którego realizację zawarto umowę, powinno być sporządzone w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Oznacza to, że jeżeli organizacja realizowała zadanie do dnia 31 grudnia danego roku, to jest zobowiązana do dnia 30 stycznia roku kolejnego złożyć sprawozdanie.

Organ administracji publicznej może wezwać organizację realizującą zadanie publiczne do przedstawienia częściowego sprawozdania (np. półrocznego, w sytuacji gdy organizacja realizuje zadanie w trybie rocznym). Od dnia otrzymania wezwania do złożenia częściowego sprawozdania organizacja ma 30 dni na jego doręczenie.

Bardzo często już na poziomie umowy dotyczącej realizacji zadania zawarte są zapisy dotyczące wymogu złożenia przez organizację sprawozdania częściowego (ze wskazaniem okresu, jakiego ma ono dotyczyć, np. po 6 miesiącach realizacji, po zakończeniu roku budżetowego w przypadku realizacji zadania w trybie wieloletnim). W takim wypadku stosuje się także zapisy odnoszące się do terminu złożenia sprawozdania końcowego (do 30 dni od zakończenia wskazanego okresu realizacji zadania, którego ma dotyczyć sprawozdanie częściowe).

Do obszaru kontroli należy również mechanizm kontroli społecznej wydatkowania środków publicznych. Dlatego **wzorzec minimalny** w *Modelu współpracy...* rekomenduje:

- ➔ po wyborze realizatora danego zadania umieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej, w BIP i na tablicy;
- ➔ zamieszczenie na stronie internetowej i w BIP informacji o planowanych przez organizację działaniach prowadzonych w ramach zleconego zadania publicznego z uwzględnieniem, dla kogo i kiedy są prowadzone i w jakich formach;
- ➔ publikowanie na stronie internetowej i w BIP samorządu streszczeń sprawozdań z realizacji zadania publicznego.

2.1

2.1





## **NRZĘDZIA USPRAWNIAJĄCE BIEŻĄCĄ WSPÓŁPRACĘ FINANSOWĄ**

Na stronie internetowej JST należy utworzyć zakładkę dedykowaną organizacjom pozarządowym. To tu powinny być zamieszczane wszystkie niezbędne informacje, dokumenty, kontakty, ogłoszenia o otwartych konkursach ofert i ich rozstrzygnięcia. Można też przygotowywać newsletter (miesięczny bądź kwartalny) skierowany do organizacji z danej gminy, powiatu, regionu z informacjami dla organizacji, ale także dotyczący działań organizacji, ich oferty (wówczas trzeba zbierać informacje od organizacji).

Często okazuje się, że organizacje popełniają większe lub mniejsze błędy – formalne, merytoryczne – przy składaniu ofert. Sposobem na ułatwienie pracy zarówno urzędnikom (na przykład przy ocenie formalnej złożonych ofert), jak i organizacjom, jest przygotowanie zestawienia najczęściej popełnianych błędów w procesie aplikowania o dotację. Szczególnie warto opracować katalog błędów formalnych, które stanowią podstawę do odrzucenia oferty. Dobrą praktyką jest także opracowanie zbioru błędów, które mogą być uzupełniane po dokonaniu oceny formalnej złożonego wniosku. Błędy, do których uzupełnienia mogą być wzywane organizacje, to między innymi brak pieczętki czy brak podpisu. Tego typu niedopatrzenie, które może być uzupełnione nie powodując zmian w treści i zakresie oferty, nie powinno wpływać na odrzucenie oferty z powodów formalnych. Dokument zawierający takie zestawienia powinien być powszechnie dostępny, na przykład zamieszczony na stronie internetowej w zakładce dla organizacji. Tam też można umieścić zestaw najczęściej pojawiających się pytań dotyczących zlecenia zadań publicznych i odpowiedzi na nie. Może wydawać się, że jest to zadanie pracochłonne, jednak trzeba wziąć pod uwagę, że w chwili, gdy informacje te będą już udostępnione, można do nich odsyłać osoby zainteresowane. Po ogłoszeniu otwartego konkursu warto także zorganizować spotkanie informacyjne dla organizacji zainteresowanych aplikowaniem o dotację. Wówczas można szczegółowo omówić zasady konkursu, odpowiedzieć na pytania organizacji, wyjaśnić nieścisłości i wątpliwości jakie mogą się pojawiać.

Podstawową dobrą praktyką, coraz częściej stosowaną przez JST, jest przygotowanie jasnych i jednolitych dla wszystkich wydziałów, departamentów danego urzędu współpracującego z organizacjami, zasad dotyczących otwartych konkursów ofert oraz trybów pozakonkursowych. Dzięki temu zasady aplikowania, realizacji umów i ich rozliczania są jednolite na poziomie danego samorządu.

Omówienie innych narzędzi dotyczących współpracy finansowej (takich jak pożyczki) zostały zamieszczone w części poradnika poświęconej 3 płaszczyźnie modelu współpracy.

2.1





FORMY  
NIEFINANSOWE

## WSPÓŁPRACA NIEFINANSOWA PRZY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

OBSZAR 2

### Współpraca w ramach realizacji zadań publicznych a wspieranie działalności statutowej organizacji pozarządowych

**A**naliza narzędzi współpracy niefinansowej wymaga wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy zaangażowaniem w kooperację samorządu mającego na celu wsparcie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, a stosowaniem rozwiązań wzmacniających funkcjonowanie samych podmiotów trzeciego sektora, których działalność statutowa może być prowadzona także poza sferą określoną w art. 4 ust. 1 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. z 2003 r., nr 96 poz. 873), czyli nie być działalnością pożytku publicznego. W wielu przypadkach możliwe jest stosowanie podobnych, a czasami nawet takich samych narzędzi, dzięki czemu bezpośrednio zyskują zarówno mieszkańcy, na rzecz których prowadzone są działania, jak i same organizacje, które w łatwiejszy sposób mogą realizować własne cele statutowe. Za przykład mogą posłużyć bezpłatne konsultacje z zakresu księgowości, udzielane podmiotom trzeciego sektora przez pracownika samorządowego. Może on doradzać zarówno w zakresie realizowanych zadań publicznych, jak i np. systemu zbierania składek członkowskich wewnątrz organizacji. Choć zagadnienia te mocno różnią się między sobą, to w obu przypadkach stosowanie tego rodzaju narzędzia kooperacji przynosi wymierne korzyści.

#### Podstawy współpracy niefinansowej

Zróżnicowanie narzędzi stosowanych w ramach współpracy niefinansowej jest bardzo duże, warto jednak zastanowić się, jakie warunki powinny być spełnione, by możliwe były ich skuteczne wykorzystywanie w realizacji zadań publicznych. W tym celu należy jeszcze



raz przywołać podstawowe zasady współpracy międzysektorowej, określone w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, tj. **efektywność, jawność, partnerstwo, pomocniczość, suwerenność stron** oraz **uczciwa konkurencja**. Dzięki analizie tych zasad w kontekście współpracy niefinansowej, możliwe jest określenie zależności pomiędzy obiema stronami oraz warunków koniecznych do spełnienia.

#### zasada efektywności

Zadanie publiczne może być realizowane w sposób wysoce korzystny dla mieszkańców pod warunkiem, że stosowane narzędzia pozwalają na osiągnięcie najwyższych standardów. Wymaga to wykorzystania zasobów pozafinansowych będących w dyspozycji obu sektorów: pozarządowego i administracji publicznej. Ważne jest zatem, aby oprócz transferu środków finansowych, współpracy towarzyszyła wymiana wiedzy i doświadczeń, a także aby było możliwe wzajemne korzystanie z zasobów technicznych i osobowych. Określając zakres i rodzaj stosowanych narzędzi w ramach kooperacji, każda ze stron powinna uwzględniać te możliwości, które przyniosą najlepszy efekt.

#### zasada jawności

Niezależnie od podejmowanych inicjatyw w ramach współpracy niefinansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi ważne jest, by wszystkie działania były przejrzyste i jawne nie tylko dla każdej ze stron, ale i innych podmiotów, potencjalnie zainteresowanych kooperacją. Samorząd powinien tworzyć warunki do współpracy niefinansowej, ustalając procedury działania i informując o ich przebiegu i realizacji. Zastosowanie zróżnicowanych form kooperacji niefinansowej może mieć korzyści jedynie wtedy, gdy będą one dotyczyły na takich samych zasadach wszystkich podmiotów trzeciego sektora.

#### zasada partnerstwa

Jednostki samorządu terytorialnego to w większości przypadków ogromne instytucje o bardzo zróżnicowanych formach aktywności i zależności zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Niektóre z samorządów zatrudniają od kilkudziesięciu do nawet kilku tysięcy osób. W przeciwieństwie do tak dużych „organizmów instytucjonalnych”, organizacje pozarządowe to często opierające się na pracy społecznej swoich członków podmioty o zdecydowanie mniejszej sile. Niezależnie od wielu różnic, które je dzielą, sektory te powinny w myśl zasady partnerstwa współpracować ze sobą, udostępniając posiadane zasoby do realizacji zadania publicznego.

#### zasada pomocniczości

Realizacja niektórych zadań publicznych nie wymaga pokrywania kosztów, lecz jedynie reakcji i działania w określonych sytuacjach, z wykorzystaniem narzędzi ze sfery niefinansowej. Jeżeli tego typu działanie może być realizowane przez organizację pozarządową co najmniej równie skutecznie, jak przez jednostkę samorządu terytorialnego, wówczas zadanie powinno być realizowane przez pierwszy z podmiotów, z wykorzystaniem niezbędnych narzędzi, będących w dyspozycji JST.

#### zasada suwerenności stron

Niezależnie od zakresu współpracy może zdarzyć się tak, że jedna ze stron próbuje zdominować drugą, narzucając jej swoje zasady i naciska na jej wewnętrzne struktury, chcąc przystosować je do własnych korzyści. Choć jest to jak najbardziej możliwe, to trudno wyobrazić sobie organizację pozarządową, która zagraża suwerenności samorządu. Z odwrotnymi przypadkami można się spotkać jednak często, co wynika z potencjału jednostek samorządu terytorialnego, jaki wniesić mogą we współpracę z organizacjami pozarządowymi. Środki finansowe lub inne zasoby mogą stać się swoistego rodzaju kartą przetargową, którą jednostka samorządu terytorialnego może wykorzystywać, uzależniając rozpoczęcie kooperacji od na przykład zmian w wewnętrznych władzach organizacji. Takie działanie jest oczywiście niedopuszczalne i ważne jest, by w każdym momencie współpracy została zachowana zasada suwerenności i by kooperacja ta była korzystna dla obu stron.

#### zasada uczciwej konkurencji

Możliwość podjęcia współpracy niefinansowej dla każdej organizacji pozarządowej powinna być taka sama, a zastosowane rozwiązania muszą wyeliminować ewentualne problemy wynikające z konfliktu interesów. Jeżeli zastosowanie jakiegokolwiek narzędzia współpracy niefinansowej jest uzależnione od decyzji podejmowanej w ramach konkursu (np. procedura, dzięki której organizacja może korzystać z lokalu komunalnego na preferencyjnych warunkach), wówczas osoby związane z podmiotami mogącymi skorzystać z tej możliwości, bezwzględnie powinny być wyłączone z prac takiej komisji. Stosowanie zasady uczciwej konkurencji szczególnie odbywa się poprzez powoływanie międzysektorowych zespołów koordynacyjnych, których skład powinien zapewniać wyeliminowanie potencjalnych problemów wynikających z możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

### Zakres współpracy niefinansowej

Narzędzia występujące w ramach współpracy niefinansowej w realizacji zadań publicznych można podzielić pod względem ich formy. Podział ten umożliwia wyodrębnienie współpracy w zakresie:

- merytorycznym;
- udostępniania zasobów rzeczowych;
- korzystania z narzędzi promocji.

### Współpraca niefinansowa w zakresie merytorycznym

#### Konsultacje księgowe i prawne

Przyjmijmy, że organizacja po raz pierwszy złożyła wniosek o dofinansowanie realizacji zadania publicznego i został on pozytywnie oceniony przez komisję konkursową. Jednak w NGO pojawiają się problemy z interpretacją umownych zapisów, na których podstawie odbywa się współpraca. W tym przypadku organizacja może:

- zwrócić się do profesjonalnej kancelarii prawnej z prośbą o wyjaśnienia;
- poprosić o informacje działające na rynku biuro księgowe;
- podejmować się interpretacji dokumentów we własnym zakresie;
- liczyć, że rozliczenie zostanie zaakceptowane „z przymrużeniem oka”.

Trzy pierwsze rozwiązania niosą z sobą pewne problemy i niebezpieczeństwa, a ostatnie należy uznać za niedopuszczalne. Zewnętrzna interpretacja księgowa lub prawna wymaga poniesienia nieplanowanych wydatków mogących zagrażać stabilności finansowej projektu, własna interpretacja być niewłaściwą, a liczenie na nieudolność jednostki samorządu terytorialnego nie powinno w ogóle mieć miejsca. Jedną z form działalności m.in. Gliwickiego Inkubatora Społecznej Przedsiębiorczości oraz projektu realizowanego przez Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych jest system bezpłatnych konsultacji księgowych i prawnych. W Gdyni konsultacji księgowych udzielają pracownicy Wydziału Księgowości, z zachowaniem zasady, że nie są to te same osoby, które w późniejszym czasie będą odpowiedzialne za rozliczenie projektu. W ramach konsultacji obowiązuje system wcześniejszych zapisów, dzięki czemu każda organizacja ma możliwość umówienia się na dogodny termin, bez konieczności oczekiwania w kolejce.

Wśród zalet tej formy współpracy niefinansowej należy wymienić przede wszystkim:

- ➔ podniesienie jakości składanych przez organizacje rozliczeń z realizacji zadania publicznego;

2.2

2.2



- ➔ możliwość dokonywania przez organizacje korekty w trakcie realizacji zadania publicznego, jeżeli podejmowane są działania mogące wykraczać poza zakres ujęty w umowie zawartej z jednostką samorządu terytorialnego, co skutkowałoby koniecznością dokonania zwrotu dotacji;
- ➔ większe zrozumienie formuły działania po obu stronach współpracy: pracownik samorządowy może w praktyce przekonać się, z jakiego rodzaju problemami mierzą się organizacje pozarządowe, a przedstawiciele trzeciego sektora mają możliwość zapoznania się z procedurami obowiązującymi administrację publiczną.

Dużą zaletą jest także niski koszt wdrożenia bezpłatnych konsultacji z księgowości oraz prawa. Oddelegowanie właściwego merytorycznie pracownika samorządowego może odbyć się w ramach obowiązującej umowy o pracę lub dodatkowego zlecenia i w miarę potrzeb obejmować np. 2 – 3 godzin tygodniowo lub miesięcznie, w zależności od istniejących potrzeb. Choć generuje to dodatkowe koszty, to warto zwrócić uwagę na oszczędności, jakie nastąpią po wdrożeniu projektu w perspektywie długofalowej. Procedura akceptacji składanych rozliczeń będzie krótsza, co pozwoli zaoszczędzić czas niezbędny na wzywaniu organizacji do składania korekty lub oczekiwania na dostarczenie brakujących dokumentów. Wymierną korzyścią jest także zmniejszenie liczby przypadków odrzucania rozliczeń i tym samym zmuszania podmiotów trzeciego sektora do zwrotu dotacji. Jest to nie tylko korzystne dla samorządu, który może zostać postawiony przed koniecznością rozpoczynania czasochłonnego postępowania sądowego, ale i nie będzie obniżało motywacji do działania po stronie organizacji, od których trudno oczekiwać dalszego zaangażowania w sprawy publiczne w przypadku konieczności ponoszenia wysokich nieplanowanych wydatków. Oczywiście należy założyć, że błędy w składanych tego rodzaju rozliczeniach nie wynikają ze złej woli podmiotów trzeciego sektora, ale najzwyczajniej z braku świadomości zasad rozliczania środków publicznych.

W przypadku braku możliwości zapewnienia przez samorząd efektywnego systemu prowadzenia konsultacji księgowych i prawnych, za **wymagane minimum należy uznać organizowanie w systemie cyklicznym bezpłatnych szkoleń tematycznych**. Ich słabością jest brak możliwości odniesienia się do pytań pojedynczych uczestników szkolenia i dokonania szczegółowej analizy zgłaszanych problemów. Osoba prowadząca szkolenie zawsze musi przywoływać stwierdzenia ogólne i prowadzić je z myślą o wszystkich uczestnikach. Zgodnie z zasadą efektywności należy uznać, że **system konsultacji jest doskonałym narzędziem współpracy niefinansowej i nawet organizując szkolenia, warto by jego organizatorzy choć w części zaplanowali pracę warsztatową**. Dzięki temu jego uczestnicy w znacznie większym stopniu mogą wykorzystać zdobyte informacje w ramach własnej działalności.

#### Patronat

Bardzo dobrym narzędziem niefinansowej formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi jest objęcie – przez wójta, burmistrza lub prezydenta – patronatu nad realizacją zadania publicznego przez podmioty trzeciego sektora. Dzięki temu **działalność organizacji w zakresie realizacji konkretnego projektu może być postrzegana jako popierana i rekomendowana przez samorząd**. Jest to ważne nie tylko dla mieszkańców chcących uczestniczyć w określonym wydarzeniu, ale przede wszystkim dla potencjalnych sponsorów. Sugeruje bowiem, iż dotychczasowa działalność organizacji musiała zostać poddana przez samorząd wnikliwej analizie i uzyskać jego pozytywną ocenę, a to oznacza, że nowe zadanie jest najprawdopodobniej poprawnie przygotowane i odpowiada na potrzeby lokalnej społeczności. Udzielanie patronatu opiera się na wewnętrznych ustaleniach konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, w tym szczegółowo określonych rozwiązaniach proceduralnych. Ubieganie się o patronat może oznaczać, że należy wystąpić jedynie z pismem do JST, wskazując cele projektu i jego zakres, ale może wymagać spełnienia wielu warunków, w tym wypełnienia skomplikowanego wniosku i formularza. W większości miast w Polsce procedura ubiegania się o patronat trwa około 30 dni (Ostrów Wielkopolski, Białystok), ale są także przypadki, gdy trwa to na-

wet około dwóch miesięcy (Płock). Zazwyczaj procedury te mogą być skracane, w zależności od pilności składanych wniosków, ale wówczas jest to jedynie kwestia uznaniowa, co uznać należy za niewłaściwe. Za optymalne przyjąć można rozwiązanie 30-dniowe, gdyż zapewnia ono stabilność funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego oraz świadczy o planowym działaniu organizacji pozarządowej realizującej konkretne zadanie, a nie akcyjnym zainteresowaniu tą formą współpracy niefinansowej.

W Krakowie, oprócz patronatu, można ubiegać się także o **udział prezydenta w Komitecie Honorowym lub/i przewodniczenie mu**. W tym celu niezbędne jest zapisanie we wniosku kilkunastu różnych informacji. Są to między innymi:

- dane wnioskodawcy;
- określenie, czy wniosek dotyczy patronatu, uczestnictwa w Komitecie Honorowym, czy też przewodniczenie komitetowi honorowemu;
- nazwa przedsięwzięcia;
- miejsce i termin przedsięwzięcia;
- zasięg przedsięwzięcia (międzynarodowy, ogólnopolski, regionalny, lokalny);
- cele przedsięwzięcia;
- do kogo kierowane jest przedsięwzięcie i jaka jest planowana liczba uczestników;
- źródła finansowania przedsięwzięcia;
- czy udział w przedsięwzięciu jest odpłatny;
- czy wnioskodawca planuje osiągnięcie zysku finansowego z przedsięwzięcia;
- partnerzy i/lub współorganizatorzy przedsięwzięcia;
- czy przedsięwzięcie ma charakter cykliczny;
- lista honorowych patronów i/lub członków komitetu honorowego;
- lista patronów medialnych;
- szczegółowy program (regulamin) przedsięwzięcia.

Wymienione powyżej zagadnienia są jedynie przykładowymi i każda jednostka samorządu terytorialnego we własnym zakresie powinna określić, jakie dane są niezbędne, by móc ocenić zasadność objęcia przez samorząd patronatu. Po raz kolejny zatem warto zwrócić uwagę na fakt, że **jasne określenie procedur i zasad ubiegania się o możliwość korzystania przez organizacje pozarządowe z narzędzi współpracy niefinansowej, to czynniki niezbędne dla zachowania zasady jawności, partnerstwa i uczciwej konkurencji**.

#### Wspólne zespoły tematyczne

Do jednej z najważniejszych niefinansowych form współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi należy powoływanie zespołów międzysektorowych. Wspólne dyskusje pozwalają na wymianę doświadczeń i opracowywanie rozwiązań korzystnych dla każdej ze stron, a przede wszystkim mieszkańców danej społeczności. **Wspólne zespoły międzysektorowe pod względem budowy i stawianych im celów działalności można podzielić przede wszystkim na dwie kategorie: problemowe i stałe**. Dodatkowo warto wyróżnić ich specjalny rodzaj, do których należą **komisje konkursowe**. Nie bez znaczenia jest również system określania składu tychże zespołów tematycznych. W jednym z miast przedstawiciele sektora pozarządowego samorząd wybrał za pośrednictwem losowania, co jest daleko niewłaściwe i w takim przypadku trudno mówić o partnerskiej współpracy. Warto zatem także zastanowić się, w jaki sposób powinien być ustalany skład wspólnych zespołów tematycznych, by efekt ich pracy był zadowalający dla każdej ze stron, a także jakie zasady powinny określać ich funkcjonowanie.





### Zespoły stałe

Cechą charakterystyczną tego rodzaju zespołów jest cykliczność ich spotykania się i ciągłość funkcjonowania. Zapewnia to możliwość organizacji pracy w sposób systemowy, dzięki czemu poruszane mogą być zagadnienia z bardzo różnych obszarów tematycznych. Z jednej strony mogą być to organizmy wysoce sformalizowane, z określonym przedstawicielstwem (przewodniczący, sekretarz, itp.), z drugiej zbudowane w sposób niesformalizowany, a efekty ich pracy mogą być co najmniej równie ważne i imponujące.

W Bytomiu od 2004 roku działa i efektywnie funkcjonuje rada sportu. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych i instytucji realizujących zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu na terenie gminy. Jest to organ opiniotwórczy i doradczy prezydenta, a do jego zadań należy w szczególności opiniowanie strategii rozwoju gminy w zakresie rozwoju kultury fizycznej, projektu budżetu oraz projektów uchwał dotyczących kultury fizycznej, programów bazy sportowej, planów imprez sportowych i rekreacyjnych. Jest to grupa zinstytucjonalizowana, która spotyka się regularnie i omawia zagadnienia zgodnie z określonymi wcześniej wytycznymi. Tego rodzaju przykładów międzysektorowych zespołów jest w Polsce bardzo wiele. Wśród nich wymienić można Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Gdyńską Radę ds. Seniorów czy Radę ds. Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn w Olsztynie. Warto wyróżnić również warszawskie komisje dialogu społecznego, gremia inicjatywno-doradcze powoływane przez przedstawicieli NGO oraz miasto Warszawę. Szeroki zakres współpracy niefinansowej w tym zakresie funkcjonuje także w Przemysłu, w ramach czterech grup roboczych: ds. rodziny, dzieci i młodzieży, ds. osób starszych i niepełnosprawnych, ds. kultury, nauki i edukacji oraz ds. osób biednych i bezdomnych. Warto zwrócić uwagę na bardzo szeroki obszar tematyczny działalności wszystkich tych podmiotów – zespołów międzysektorowych.



**Dla zapewnienia równych szans organizacji, współpraca niefinansowa musi być oparta na procedurach**

Zupełnie inny rodzaj działalności zespołu międzysektorowego pojawia się w przypadku miasta Gliwice, w którym to organizowane są cyklicznie, raz na kwartał, spotkania pod nazwą „W GCOP przy kawie”. Uczestniczą w nich przedstawiciele obu sektorów i choć zebrania te nie są tak wysoce sformalizowane, jak w przypadku wymienionych powyżej innych zespołów tematycznych, to podejmowane są podczas nich decyzje wysoce korzystne dla lokalnego systemu współpracy w ramach realizacji zadań publicznych. Można zatem przyjąć, że niezależnie od formy działania stałych zespołów międzysektorowych, ich funkcjonowanie ma ogromne znaczenie dla prawidłowego rozwoju współpracy. Uczestnictwo w pracach zespołów stałych lub problemowych może odbywać się na zasadzie ogólnej dostępności lub może ono zostać zarezerwowane jedynie dla określonej liczby przedstawicieli środowiska NGO. Sposoby wyboru członków zespołów problemowych szczegółowo zostały opisane w dalszej części rozdziału, dotyczącej komisji oceniających i konkursowych.

### Zespoły problemowe

Udział w przygotowaniach *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008 – 2010 w Gminie Raciechowice* mieli nie tylko radni i pracownicy urzędu. Do grona tego dołączyli przedstawiciele duchowieństwa, oświaty, policji, strażacy z Ochotniczych Straży Pożarnych oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zaproszenie do współpracy podmiotów o różnym profilu działania zapewniło opracowywanie dokumentu, którego treść została ustalona w ramach szerokich konsultacji. Grupa ta została powołana na potrzeby przygotowania jednego dokumentu i swoje zadanie wykonała. Jest to doskonały przykład międzysektorowego zespołu problemowego. Powstał w celu zaspokojenia konkretnej potrzeby, a jego funkcjonowanie miało swój początek, swoistego rodzaju rozwinięcie i zakończenie. Przykładów wspólnych, problematycznych grup międzysektorowych jest równie dużo, jak w przypadku zespołów stałych. Mogą być one powołane do wypracowania jednego, jak i wielu rozwiązań w ramach określonego systemu, uwzględniającego interesy różnych stron współpracy.

Zaletą funkcjonowania zespołów problemowych jest możliwość przystosowania schematu ich działalności dla określonych warunków, z uwzględnieniem stawianych celów. Mogą być to grupy kilkuosobowe, ale i kilkudziesięciosobowe, z przedstawicielstwem bardzo różnych środowisk, w zależności od zaistniałych potrzeb. **Niezależnie od formy działania komisji problemowych, ważne jest, by w wewnętrznym regulaminie lub innym dokumencie opracowanym na potrzeby działalności tego zespołu w wyraźny sposób określić wzajemne zależności, sposób komunikowania się między jej członkami, a przede wszystkim cel działalności, do którego realizacji należy dążyć.** Po osiągnięciu celu grupa ta powinna zostać automatycznie rozwiązana lub zmienić charakter swojego funkcjonowania, zgodnie z wolą jej członków, inicjatorów powołania, z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności.

Problemowe zespoły międzysektorowe mogą być powoływane m.in. do:

- opracowania dokumentu programowego samorządu: strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, programu współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a organizacjami pozarządowymi itp.;
- przygotowania wspólnej samorządowo-pozarządowej kampanii informacyjnej (np. dotyczącej 1 %);
- opracowania koncepcji realizacji akcji dotyczących budowania społeczeństwa obywatelskiego (np. wspólne samorządowo-pozarządowe działania edukacyjne, realizowane w formie warsztatowej w szkołach).

Wymienione wyżej przykłady to jedynie sugestie, jakiego rodzaju działalnością mogą się zajmować wspólne, międzysektorowe zespoły problemowe.

### Komisje oceniające i konkursowe

Analizując narzędzia kooperacji niefinansowej należy zwrócić uwagę na bardzo ważny element, jakim jest udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w komisjach oceniających wnioski złożone w ramach otwartych konkursów ofert. Warto także odnieść się do innego rodzaju zasobów będących w dyspozycji samorządu – osobowych i rzeczowych – do których dostęp powinien być również możliwy za pośrednictwem procedur konkursowych, a ich rozstrzygnięcie uwzględniać opinię przedstawicieli środowiska pozarządowego.

Procedurę konkursową można zastosować m.in. w następujących przypadkach współpracy niefinansowej:

- przyznanie podmiotom trzeciego sektora strefy promocyjnej podczas przedsięwzięć realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (koncerty, festyny, itp.); możliwość korzystania z tej przestrzeni dotyczyłaby jedynie kilku organizacji pozarządowych, spośród wielu zainteresowanych tą formą promocji;
- udostępnienie przestrzeni z przeznaczeniem na prowadzenie działalności statutowej, z wykorzystaniem narzędzi będących w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego (np. pomieszczenie w strukturach samorządu z wyposażeniem biurowym, używane w systemie zmianowym do dyspozycji kilku organizacjom pozarządowym).

### **WSPÓŁPRACA NIEFINANSOWA W ZAKRESIE UDOSTĘPNIANIA ZASOBÓW RZECZOWYCH: LOKALNYCH I NIELOKALNYCH**

Prawidłowa realizacja zadania w sferze usług publicznych wymaga wykorzystania zasobów o bardzo różnej formie. Środki finansowe są ważnym elementem, ale w wielu przypadkach to tylko jeden ze składników niezbędnych dla skutecznego działania. Projekt musi być realizowany w określonej przestrzeni, na rzecz mieszkańców lokalnej społeczności, do których z informacją o działaniu trzeba odpowiednio dotrzeć. Zgodnie z treścią

2.2

2.2





uchwały nr XV/181/07 Rady Miejskiej w Bytomiu z 28 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi, Prezydent Bytomia uzyskał szczególne uprawnienia pozwalające na przyznanie lokalu użytkowego na preferencyjnych warunkach fundacjom, stowarzyszeniom oraz innym organizacjom społecznym. Tego typu forma wsparcia działalności organizacji pozarządowych jest bardzo popularna w wielu jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce i można uznać ją jako jedno z podstawowych narzędzi międzysektorowej współpracy niefinansowej.

## ZASOBY LOKALOWE

Przedstawiciele sektora pozarządowego często błędnie uznają, że udostępnianie lokali na preferencyjnych warunkach nie stanowi dla jednostki samorządu terytorialnego dużego obciążenia, tymczasem należy się zastanowić nad kilkoma bardzo ważnymi aspektami tej sprawy. Przede wszystkim użyczenie lokalu na działalność organizacji pozarządowej na preferencyjnych warunkach musi mieć swoje uzasadnienie. Każdy samorząd analizujący możliwość nawiązania takiej współpracy musi zadać pytanie i zyskać na nie odpowiedź: Jakie korzyści z udostępnienia lokalu organizacji pozarządowej na preferencyjnych warunkach będą mieli mieszkańcy i czy korzyści te są większe, aniżeli wpływy do budżetu samorządu wynikające z komercyjnego wynajmu tej przestrzeni lub jej sprzedaży?

**Organizacja może zatem korzystać z lokalu na bardzo preferencyjnych warunkach pod warunkiem, że prowadzona w nim działalność jest wysoce użyteczna dla całej lokalnej społeczności.** To jedna z podstawowych zasad współpracy w tym zakresie. Dokonaniu właściwej diagnozy planowanej działalności w lokalu będącym w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego służyć mogą odpowiednie wnioski i formularze. Na tej podstawie podjęta może zostać decyzja o użyczeniu lokalu, a następnie rozliczanie organizacji z prowadzonej tam działalności. W formularzu takim organizacja powinna wskazać, jaką działalność będzie prowadziła, ile osób będzie jej beneficjentami, w jaki sposób pokryte zostaną koszty utrzymaniem lokalu (media itp.), a także na podstawie jakich danych odbywać się będzie sprawozdawczość (najczęściej cykliczna – raz w roku). Z uwagi na formę użyczenia lokalu, można wyróżnić dwa podstawowe typy współpracy w tym zakresie:

- udostępnianie przestrzeni wspólnej kilku organizacjom;
- udostępnianie lokalu na wyłączność.

### Udostępnienie przestrzeni wspólnej kilku organizacjom

Gdy spojrzymy w kalendarz spotkań większości organizacji pozarządowych i dokonamy analizy ich intensywności, łatwo dostrzeżemy, że odbywają się one z pewną cyklicznością, ale nie są to kilkugodzinne, codzienne debaty i dyskusje. Wyjątkiem są organizacje skupiające dużą liczbę członków lub te, które realizują zadania publiczne, a korzystanie z lokalu jest związane właśnie ze świadczeniem pewnych usług.

W Krakowie od 2006 roku działa Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS), dysponujący salami, z których może korzystać jednocześnie kilka organizacji pozarządowych. Taką formę współpracy pod względem efektywności w zagospodarowaniu zasobów miejskich i ich wykorzystania przez trzeci sektor z pewnością w wielu przypadkach można uznać za wartą polecenia. Ma ona jednak pewne zasadnicze słabości. Przede wszystkim żadna z organizacji nie do końca może czuć się „jak u siebie”. Przeciągające się ważne posiedzenie zarządu, spotkanie z kontrahentem lub wewnętrzne, „gorące” spotkanie członków organizacji niezależnie od zaistniałych sytuacji będzie musiało kończyć się o określonej godzinie, by następny podmiot miał możliwość korzystania z pomieszczenia. Konieczne jest też zapewnienie kilku podmiotom zamkniętej przestrzeni (np. szafki na klucz) do przechowywania dokumentacji. Pomieszczenia użyczane w systemie zmianowym są dostępne między innymi w Gdyńskim Centrum Organizacji Pozarządowych, a duże potrzeby potwierdza zdaje się liczba zrealizowanych w nim w 2010 roku ponad 1050

spotkań, w których uczestniczyło 22,5 tys. osób. **Rozwiązanie polegające na użyczeniu przestrzeni lokalowej kilku organizacjom w systemie zmianowym jest zatem szczególnie polecane w przypadku organizacji realizujących zadania publiczne w skali mikro oraz tych o niezbyt rozbudowanej strukturze działania.** W przypadku większych organizacji, realizujących duże projekty, warto skorzystać z innego systemu współpracy, polegającego na udostępnianiu lokalu na preferencyjnych warunkach na wyłączność.

### Udostępnianie lokalu na wyłączność

Jeśli organizacja potrzebuje lokalu do prowadzenia działalności, na koszty wynajmu może przeznaczyć środki finansowe będące w jej dyspozycji (np. pozyskane od sponsorów, uzyskane ze składek członkowskich lub w ramach dofinansowanych projektów). Cena wynajmu zazwyczaj jest dość wysoka. Możliwe jest jednak skorzystanie z udogodnień w tym zakresie, o ile – podobnie jak w przypadku opisanego już wcześniej przypadku Bytomia – stosowne rozwiązania zostaną wypracowane, dzięki czemu podmioty trzeciego sektora będą mogły użytkować lokale będące w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego i udostępnione na preferencyjnych warunkach.

Od 1 lipca 2010 roku w Gorzowie Wielkopolskim zaczęło funkcjonować Ambulatorium Kontrolowanego Trzeźwienia. Powstało ono w miejscu niespełniającej już swojej funkcji Izby Wytrzeźwień i co ważne – prowadzenie nowego podmiotu zostało powierzone organizacji pozarządowej. Umowa pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem trzeciego sektora została zawarta do końca czerwca 2013 roku, a w jej treści zawarto opis usług, jakie mają być świadczone w lokalu użyczonym na preferencyjnych warunkach. Oczywiście ten przypadek dotyczy przekazania do realizacji zadania publicznego wraz z infrastrukturą (lokal). Podobnie wyglądać może również zakres kooperacji, ale jedynie z użyczeniem samego lokalu, bez przepływu środków finansowych na realizację w nim projektu. **Udostępnienie lokalu na preferencyjnych warunkach może być swoistego rodzaju wkładem własnym jednostki samorządu terytorialnego w projekt, którego inicjatorem jest organizacja pozarządowa, a grantodawcą instytucja zewnętrzna.**

W Gdyni corocznie organizowana jest akcja charytatywna „Być jak Święty Mikołaj”. Polega ona na zbieraniu przez rzeszę wolontariuszy różnego rodzaju produktów (głównie zabawek), które następnie, w przeddzień świąt Bożego Narodzenia, rozdawane są przez osoby w przebraniach świętych Mikołajów w postaci paczek świątecznych dzieciom z najuboższych rodzin. Działanie to realizowane jest przez jedną z lokalnych organizacji zgodnie z określonym harmonogramem. W grudniu do organizacji przekazywanych jest tak wiele produktów, że nie byłoby w stanie magazynować wszystkich. By rozwiązać ten problem, zawieszono niefinansową współpracę pomiędzy samorządem a organizacją pozarządową, której przedmiotem jest bezpłatne udostępnienie lokalu w centrum miasta na magazynowanie produktów, a także organizację biura akcji. Działanie to o tyle różni się od rozwiązania przyjętego w Gorzowie Wielkopolskim, że jest ono czasowe i lokal udostępniany jest na jeden miesiąc. Można zatem założyć, że **niezależnie od tego, czy udostępnienie lokalu na preferencyjnych warunkach jest przedmiotem umowy wieloletniej czy działaniem akcyjnym, to jest to jedna z ważniejszych form niefinansowej współpracy pomiędzy samorządem a podmiotami pozarządowymi.** Samorząd udostępnia lokal, a organizacja efektywnie realizuje w nim projekt na rzecz lokalnej społeczności. Podobne formy współpracy mogą dotyczyć nie tylko lokali, ale również infrastruktury sportowej (boiska) czy gruntów.

Zgodnie z zasadami jawności, partnerstwa i uczciwej konkurencji, procedura udostępniania lokalu z zasobów jednostki samorządu terytorialnego na preferencyjnych warunkach powinna być jasno określona wewnętrznymi uregulowaniami, a informacja o niej szeroko dostępna dla wszystkich stron potencjalnie zainteresowanych współpracą w tym zakresie.

2.2

2.2





## UDOSTĘPNIENIA ZASOBÓW NIELOKALOWYCH

W zasobach jednostek samorządu terytorialnego są nie tylko lokale, ale również sprzęt i wyposażenie o zupełnie odmiennej funkcjonalności, mogące pełnić równie ważną funkcję dla prawidłowej realizacji niektórych zadań publicznych. Podobnie jak w przypadku nawiązywania współpracy w zakresie udostępniania organizacjom pozarządowym lokali na preferencyjnych warunkach, także w przypadku innych form współpracy ważne jest, by istniała odpowiednia procedura i każda organizacja mogła przystąpić do kooperacji na takich samych zasadach.

Jednostka samorządu terytorialnego może udostępniać na preferencyjnych warunkach np.:

- wyposażenie domów kultury (np. sprzęt nagłaśniający, instrumenty muzyczne, konstrukcja sceniczna);
- elementy infrastruktury sportowej (np. stroje sportowe, bramki, słupki, tablice punktowe);
- meble i wyposażenie biurowe (np. stoły i krzesła konferencyjne, tablice typu flip-chart);
- samochody;
- sprzęt multimedialny (np. rzutnik, tablica multimedialna, notebooki).

## KORZYSTANIE Z NARZĘDZI PROMOCJI

✓ KONFERENCJE PRASOWE

Jednostka samorządu terytorialnego, z racji swojego charakteru i zasięgu działania, może współpracować niefinansowo z podmiotami trzeciego sektora jeszcze w jednej ogromnie ważnej sferze. Posiadając różnorodne narzędzia służące komunikowaniu się z mieszkańcami, samorząd w skuteczny sposób może informować nie tylko o podejmowanych przez siebie działaniach, ale także **promować** akcje i przedsięwzięcia, których inicjatorami są organizacje pozarządowe.

✓ MATERIAŁY PRASOWE

Nawet najbardziej efektywnie realizowane zadanie bez właściwej promocji może pozostać niezauważone. Samorząd dysponuje wieloma narzędziami, dzięki którym aktywność organizacji pozarządowych może być lepiej dostrzeżona zarówno przez media, jak i samych mieszkańców. Warto zastanowić się, jakie są to możliwości, gdyż ta forma kooperacji niefinansowej jest ogromnie ważna. Nie tylko nie generuje ona dużych kosztów po stronie samorządu, ale jest przede wszystkim ogromnie skuteczna.

✓ BIULETYN INFORMACYJNY

✓ SERWIS INTERNETOWY

✓ MAILING I INNE

nych usług publicznych. W tym celu w wielu samorządach w Polsce organizowane są cykliczne konferencje prasowe, na które zapraszani są reprezentanci lokalnych mediów. **Zapraszanie przedstawicieli sektora pozarządowego do udziału w konferencjach prasowych organizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego i umożliwienie im**

**przedstawiania informacji na temat realizowanych zadań publicznych jest doskonałą formą niefinansowej współpracy międzysektorowej, na której zyskują przedstawiciele nie tylko jednostki samorządu terytorialnego oraz trzeciego sektora, ale i dziennikarze.**

### Materiały prasowe

Nie zawsze dziennikarze mają możliwość uczestniczenia w konferencji prasowej. Zapewniając sobie możliwość szybkiego i skutecznego dotarcia z informacją do przedstawicieli mediów, pracownicy – najczęściej biura prasowego lub innej jednostki urzędu odpowiedzialnej za kontakt z mediami – dysponują rozbudowaną bazą danych teleadresowych lokalnych mediów, z której korzystają informując o realizowanych dla lokalnej społeczności projektach i programach. Również w tym zakresie istnieje możliwość zawiązania szerokiej współpracy niefinansowej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. W komunikacji zawsze może znaleźć się kilka dodatkowych wierszy opisujących usługi świadczone przez podmioty trzeciego sektora. **Warto pamiętać, że zarówno dla dziennikarza, jak i każdego mieszkańca większe znaczenie ma to, jakie zadanie będzie realizowane i w jakim zakresie jest ono korzystne dla lokalnej społeczności, niż kto jest jego inicjatorem czy realizatorem.**

### Biuletyn informacyjny

Mając na uwadze rolę, jaką odgrywa samorząd, konieczne jest istnienie możliwości bezpośredniego kontaktowania się z mieszkańcami i przekazywania ważnych informacji bez udziału mediów. „Biuletyn Informacyjny Gminy Łodygowice”, „Tygodnik Informacyjny Rady i Prezydenta Gdyni Ratusz”, „Gazeta Otwocka” i wiele innych publikacji, których wydawcami są – zazwyczaj – urzędy miejskie, to przykłady komunikacji JST z mieszkańcami. Dobrym pomysłem jest przeznaczenie określonej przestrzeni w tego rodzaju broszurze właśnie na rzecz organizacji pozarządowych, a dokładniej – opisom realizowanych przez nie zadań publicznych. Wydawca, czyli jednostka samorządu terytorialnego, może na ten cel przeznaczyć specjalną rubrykę, lub – co wydaje się znacznie bardziej zasadne z racji znaczenia samego zadania, a nie rozróżnienia podmiotu realizującego działanie – dodać informację w odpowiedniej części tematycznej. **Umożliwienie publikowania informacji w samorządowym biuletynie informacyjnym jest doskonałą formą międzysektorowej, niefinansowej formy kooperacji.**

Możliwości międzysektorowej kooperacji w ramach wydawanych biuletynów informacyjnych obejmują:

- ➔ użyczenie przez samorząd przestrzeni w publikacjach z przeznaczeniem na zamieszczanie ogłoszeń przez organizacje pozarządowe, dotyczących realizowanych zadań publicznych;
- ➔ wspólne opracowywanie treści biuletynów poprzez powoływanie międzysektorowych zespołów redakcyjnych.

Obie formy współpracy są wysoce korzystne dla lokalnej społeczności, gdyż zapewniają mieszkańcom dostęp do wiedzy i doświadczenia przedstawicieli obu sektorów.

### Serwis internetowy

Witryna sklepowa lub słup ogłoszeniowy ma określone ograniczenia wynikające z fizycznych rozmiarów. Trudno wyobrazić sobie dużą jednostkę samorządu terytorialnego, która za podstawową formę komunikowania się z mieszkańcami uznaje właśnie ten rodzaj nośników informacji. Dane teleadresowe, formularze urzędowe, a także wiele innych informacji dzięki narzędziom internetowym jest dostępnych bez wychodzenia z domu. W większości oficjalnych internetowych serwisów miejskich istnieje specjalna strefa o nazwie „aktualności” itp., w której zamieszczane są informacje uznawane za szczególnie ważne dla lokalnej społeczności. **Jest to także przestrzeń, w której swoje ogłoszenia powinny móc zamieszczać organizacje pozarządowe, przedstawiając zakres prowadzonych działań i inne informacje ważne dla mieszkańców.**



**Każda gmina posiada zasób do wykorzystania w postaci pustych wieczorami klas szkolnych**





## Mailingi i inne

Kolejnym skutecznym kanałem komunikacji są tzw. mailingi, czyli zorganizowana wysyłka poczty elektronicznej do określonej grupy odbiorców. Odwiedzając oficjalną witrynę internetową danego samorządu, często można zarejestrować się i zgłosić chęć otrzymania materiałów informacyjnych i promocyjnych związanych z tą właśnie miejscowością lub regionem. W ten sposób użytkownik ma możliwość regularnego zapoznawania się z działaniami realizowanymi przez samorząd na rzecz lokalnej społeczności. Jest to także doskonałe narzędzie komunikowania się, które może zostać udostępnione organizacjom pozarządowym, chcącym informować o świadczonych przez nie usługach publicznych.

Pomimo, iż mailing nie jest często występującą formą informowania przez przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego o realizowanych przez nią zadaniach, warto dokonać analizy tego narzędzia jako dostosowanego do specyfiki funkcjonowania określonych samorządów (zazwyczaj kurortów letnich i miejscowości turystycznych). W wielu przypadkach do działań promujących samorząd wykorzystuje się inne narzędzia, np. popularne serwisy społecznościowe, tablice i słupy ogłoszeniowe czy też przestrzeń wystawową podczas targów tematycznych. **Warto, by przedstawiciele JST wykorzystując różnego rodzaju narzędzia do komunikowania się z mediami oraz mieszkańcami, rozważyli opcję udostępnienia tych kanałów informacyjnych przedstawicielom NGO. Dzięki temu informacja o świadczonych przez nie usługach publicznych może dotrzeć do szerokiej rzeszy osób, zapewniając efektywną i skuteczną realizację zadań, z korzyścią dla lokalnej społeczności.**

Zakres rozwiązań stosowanych zarówno w ramach współpracy finansowej, jak i niefinansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi jest bardzo szeroki. Oba sektory dysponują zróżnicowanymi zasobami, które mogą wnosić we współpracę, czego bezpośrednim efektem będzie podniesienie jakości życia mieszkańców danej społeczności lokalnej. Szczególnym rodzajem kooperacji jest nawiązywanie partnerstw. Ta rozbudowana forma współpracy może przynosić wiele korzyści obu jej stronom i warto zastanowić się, jakie warunki muszą zostać spełnione, by była ona efektywna, a jej realizacja doprowadziła do dużych korzyści dla lokalnej społeczności.



Informacja na stronie www urzędu nie daje gwarancji dotarcia do wszystkich zainteresowanych np. osób starszych

2.2





**P**artnerstwo projektowe pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi w szczególności sposób przejawia w płaszczyźnie współpracy finansowej. Art. 11 ust. 5 *Ustawy*

*o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* mówi, że wspieranie oraz powierzenie zadań może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych. Dotyczy to przede wszystkim funduszy strukturalnych UE, których dystrybucją zajmują się instytucje publiczne – ministerstwa, urzędy marszałkowskie. Tutaj również mamy do czynienia z trybem konkursowym, przy czym niektóre z konkursów nie obejmują organizacji pozarządowych.

W tym trybie ciekawa możliwość współpracy finansowej, jaką mogą realizować JST z organizacjami pozarządowymi, odnosi się do projektów partnerskich. Takie partnerstwa, obejmujące zarówno organizacje pozarządowe, jak i organy administracji publicznej, w przeszłości sprawdzały się m.in. w projektach finansowanych przez IW Equal, a obecnie coraz częściej realizowane są ze środków PO KL. Podstawę prawną tworzy z jednej strony *uodpp*, z drugiej zaś *Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach polityki rozwoju*. Definiuje ona partnerstwo projektowe jako wspólną realizację projektów przez (...) *podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej „projektem partnerskim”, na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów*. Podobnie dokument *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* opisuje projekty realizowane w partnerstwie jako (...) *wspólną realizację projektu przez beneficjenta i podmioty z sektora lub spoza sektora finansów publicznych określone bądź na podstawie ustawy: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województw bądź na podstawie umów i porozumień o charakterze cywilnoprawnym*.

## Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych

## OBSZAR 3

2.3

Realizacja projektów partnerskich wymaga spełnienia łącznie następujących elementów:

- posiadania lidera partnerstwa;
- uczestnictwa w projekcie partnerów na każdym etapie, co oznacza wspólne przygotowanie wniosku o płatność oraz wspólne zarządzanie projektem;
- odpowiedniego udziału partnerów w realizacji projektu (zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe odpowiadające realizowanym zadaniom);
- zawarcia pisemnej umowy lub porozumienia partnerów, określającego podział zadań i obowiązków partnerów.

Podstawowe elementy, które powinna zawierać umowa partnerska, to m.in.:

- nazwa programu;
- miejsce i data zawarcia umowy o partnerstwie;
- strony umowy o partnerstwie;
- cel partnerstwa;
- przedmiot umowy (tytuł projektu, nazwa programu, z którego projekt będzie realizowany, źródła finansowania projektu);
- okres realizacji umowy (czas określony);
- odpowiedzialność lidera projektu oraz partnerów za zobowiązania partnerstwa wobec osób trzecich;
- zakres współpracy w ramach wspólnego przedsięwzięcia (zadania i obowiązki partnerów, zakres kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych partnerów projektu – ta część powinna opisywać etapy projektu wraz ze wskazaniem, który partner jest odpowiedzialny za ich realizację);
- zarządzanie projektem (szczególna odpowiedzialność lidera i partnerów);
- plan finansowy w podziale na wydatki wszystkich uczestników partnerstwa oraz zasady zarządzania finansowego, w tym przepływów finansowych i rozliczenia środków.

### PROJEKTY PARTNERSKIE – PRZYKŁAD WARSZAWY

Warszawa od kilku lat regularnie ogłasza nabory partnerów do projektów społecznych, w których miasto jest liderem, i poszukuje instytucjonalnych współpracowników z określonymi kompetencjami i doświadczeniem. Praktyka ta przynosi wiele korzyści zarówno samym mieszkańcom stolicy, jak i realizatorom projektów. Udział w projektach, w których liderem jest urząd gminy czy powiatu, jest korzystny dla organizacji przede wszystkim dlatego, że mogą one nauczyć się wielu procedur, formalności, zasad, których znajomość często nie jest ich najmocniejszą stroną. Samorząd jest wiarygodnym finansowo i stabilnym partnerem, a dodatkowym atutem projektów składanych przez urzędy jest to, że nie wymaga się od nich zabezpieczeń finansowych dotacji (typu weksle in blanco, gwarancje bankowe). Z kolei udział organizacji pozarządowej wnosi do projektu elastyczność, innowacyjność, łatwy i bezpośredni kontakt z uczestnikami projektu.

W Programie Współpracy m.st. Warszawy z Organizacjami Pozarządowymi par. 12, zawierający zapis dotyczący projektów partnerskich, brzmi:

W celu wspólnej realizacji projektów współfinansowanych ze środków pozabudżetowych, mogą być tworzone partnerstwa organizacji pozarządowych z Miastem i jego instytucjami.

- 2 Projekty, o których mowa w ust. 1, są realizowane na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem działającym w imieniu i na rzecz partnerów w zakresie określonym umową.
- 3 Miasto dokonuje wyboru partnerów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów, oraz w szczególności zobowiązane jest do:
  - a) ogłoszenia otwartego naboru partnerów w dzienniku ogólnopolskim lub lokalnym oraz w BIP,
  - b) uwzględnienia przy wyborze partnerów: zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, oferowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze, możliwości współpracy z beneficjentem w trakcie przygotowania projektu,
  - c) podania do publicznej wiadomości składu partnerstwa oraz zakresu zadań partnerów.
- 4 Szczegółową organizację trybu wyboru partnerów określi Prezydent w drodze zarządzenia.

*Głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację danego projektu partnerskiego może być JST lub organizacja pozarządowa. Choć zapisy są bardzo ogólne (szczegóły procedury wyboru partnera określić ma rozporządzenie Prezydenta), to już wiadomo, że starano się, aby decyzja o tym, kto będzie partnerem Urzędu m.st. Warszawy podczas realizacji jakiegoś projektu partnerskiego była przejrzysta i jawna. Dlatego ogłoszenie o poszukiwaniu partnera przez miasto będzie publikowane w dzienniku ogólnopolskim, lokalnym oraz BIP-ie. To daje równe szanse wszystkim zainteresowanym organizacjom. Jeśli chodzi o sytuację, kiedy to organizacja jest liderem projektu i chciałaby go realizować razem z urzędem miasta, nie ma jeszcze jednoznacznej wykładni, czy decyzja o udziale samorządu jest związana ze stosowaniem takiej procedury. Osoby, które były zaangażowane w tworzenie tej części programu współpracy, czyli dyrektor Biura Funduszy Europejskich oraz dyrektor Centrum Komunikacji Społecznej, skłaniają się do interpretacji, zgodnie z którą za wybór partnera odpowiada lider projektu i jego sprawą jest, jak wykaże transparentność jego wyboru. Tak więc nie byłoby dla organizacji i dla miasta obowiązku ogłaszania informacji o poszukiwaniu partnera w mediach i BIP-ie.*

### PROJEKTY PARTNERSKIE – PRZYKŁAD TYCH

Przykładem projektu partnerskiego jest: *Zostań reżyserem swojego życia – poradnictwo psychospołeczne i zawodowe dla tyskiej młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym*, realizowany przez Urząd Miasta Tychy we współpracy z Caritas Archidiecezji Katowickiej – Ośrodkiem św. Dominika w Tychach i Powiatowym Urzędem Pracy w Tychach. Beneficjentami projektu było 30 młodych mieszkańców miasta zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przygotowywał ich do wejścia na rynek pracy poprzez wdrożenie programu łączącego doradztwo zawodowe i psychologiczne z atrakcyjnymi formami spędzania wolnego czasu, takimi jak: wyjazdy w góry, zajęcia typu team building, warsztaty filmowe czy spotkania z interesującymi ludźmi. Caritas Archidiecezji Katowickiej – Ośrodek św. Dominika został partnerem projektu, gdyż jako jedyny w mieście prowadził świetlicę, klub młodzieżowy oraz działania na rzecz młodzieży powyżej 15 roku życia. Powiatowy Urząd Pracy z kolei dysponował doświadczeniem w aktywizacji zawodowej. Liderem projektu był Urząd Miasta Tychy, który miał doświadczenie w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. W celu efektywnego zarządzania powołano zespół z kierownikiem projektu na czele. W jego skład wchodził: koordynator ds. szkoleń, specjalista ds. obsługi finansowej, specjalista ds. formalno-prawnych. Natomiast umowa partnerska wskazywała, że lider projektu – Urząd Miasta Tychy – był odpowiedzialny za zarządzanie finansami i personelem, monitoring i ewaluację, Ośrodek św. Dominika jako partner był odpowiedzialny za rekrutację uczestników projektu i wybór kadry szkoleniowej, a partner w postaci PUP odpowiadał za przeprowadzenie doradztwa zawodowego.



# Podsumowanie

Każdy z trzech podstawowych usługodawców, z jakimi stykają się obywatele – wywodzących się z sektora publicznego, komercyjnego i pozarządowego – nie tylko świadczy swoje zadania w różny sposób, ale też niektóre działania realizuje lepiej od pozostałych. Przykładowo, próby samodzielnego wypracowania przez organizacje sektora pozarządowego długofalowych programów w jakiejś dziedzinie i tworzenie do nich odpowiednich regulacji prawnych mijają się z celem, bowiem zdecydowanie skuteczniejsze są w tym wypadku władze publiczne. Sektor publiczny bowiem jest najlepszy w kierowaniu polityką w danej dziedzinie, w tworzeniu norm legislacyjnych, w zapewnieniu równego dostępu wszystkim zainteresowanym do danej usługi oraz w zagwarantowaniu ciągłości i stabilności świadczonych usług. Z pewnością jednak zbiurokratyzowane instytucje sektora publicznego nie poradzą sobie w sytuacji realizowania skomplikowanych zadań, multiplikowania doświadczeń innych organizacji, konieczności szybkiego dostosowania się do zmieniających się warunków i potrzeb odbiorców, a także świadczenia usług dla zróżnicowanych grup klientów lub usług, które szybko przestają być potrzebne. Priorytetowym obszarem działania sektora publicznego powinno być zatem tworzenie strategii, ram prawnych i odpowiednich warunków dla działań podejmowanych przez inne sektory oraz wzmacnianie spójności danej społeczności lokalnej.

Firmy sektora komercyjnego z kolei bardzo dobrze poradzą sobie w tych sytuacjach, w których sektor publiczny wykazuje ociążałość lub bezradność. Cel, jakim jest osiągnięcie zysku, skutecznie motywuje je do inwestowania, poszerzania zakresu działalności czy też powielania tych form i metod pracy, które przyniosły sukces konkurentom. To predestynuje sektor komercyjny do realizacji zadań o charakterze gospodarczym. Trzeba jednak pamiętać, że chęć maksymalizacji własnych dochodów niejednokrotnie powoduje, iż świadczone przez nie usługi są marne jakościowo i nie spełniają oczekiwań odbiorcy – szczególnie, jeśli ich zasięg lub opłacalność jest niewielka.

Natomiast organizacje sektora pozarządowego najlepiej wywiązują się z tych zadań, które przynoszą niewielki lub zerowy dochód, wymagają całościowego podejścia do problemu najczęściej dość wąskiej grupy klientów oraz ogromnego zaufania ze strony odbiorców, a także opierają się na wartościach moralnych zespołu i darmowej, ale zaangażowanej pracy wolontariuszy. Świetnie zatem poradzą sobie z zadaniami o charakterze społecznym, które nie tyle wymagają uprzedniego zgromadzenia dużego kapitału, ile doboru odpowiednio zmotywowanych osób ze społeczności lokalnej.

Charakterystyczne dla organizacji pozarządowych jest również to, że stosują często nowe, niekonwencjonalne metody rozwiązywania problemów społecznych. Nie są powoływane odgórnie do realizacji jakiegoś programu społecznego, dlatego są tak różnorodne, mają szeroką ofertę i aktywnie wychodzą do adresatów swoich działań. Odkrywają potrzeby i problemy, często jako pierwsi je nazywają i na nie reagują. Ponieważ organizacje realizują działania lokalnie, mają możliwość szybkiego dostosowywania się do potrzeb, są bezpośrednie i partnerskie w kontaktach z klientem. Podejmują też ryzyko zajęcia się problemami niepopularnymi, mało znanymi lub takimi, którymi nie zajmuje się jakakolwiek służba publiczna.

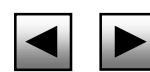
Organizacje pozarządowe są przy tym ekonomiczne: finansowane z różnych źródeł, w zasadzie pomnażają każdą otrzymaną z budżetu publicznego złotówkę o następne – otrzymane lub zarobione. Są tanie – mają małe koszty obsługi w stosunku do oferowanych usług, gdyż zaplecze organizacyjne, administracyjne i lokalowe ograniczają do niezbędnego minimum i korzystają z pracy wolontariuszy. Organizacje działają gospodarnie, gdyż są regulowane zarówno przez rynek klienta, jak i rynek sponsora. Ich funkcjonowanie musi opierać się na zasadzie zmniejszania kosztów i ekonomicznej efektywności. W państwach Unii Europejskiej na każde z ośmiu stanowisk pracy jedno przypada na sektor pozarządowy – przy utrzymującym się wysokim stopniu bezrobocia organizacje społeczne stają się jednym ze znaczących pracodawców.

W Polsce, niezależnie od występowania różnego typu barier, przekazywanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych staje się dla rządu oraz jednostek samorzą-

du terytorialnego niezbędnym elementem dobrego zarządzania. Przede wszystkim jako praktyczna realizacja zasad konstytucyjnych, w tym zasady pomocniczości nakazującej wycofywanie się państwa z obszarów, na których aktywni mogą być sami mieszkańcy. Najbardziej zaś zrozumiałym dla każdego obywatela i podatnika celem współpracy z trzecim sektorem jest stworzenie powszechnie dostępnego systemu usług społecznych świadczonych na najniższym możliwym poziomie występowania danego problemu oraz efektywne wykorzystanie środków publicznych.

## Zalecana literatura

1. Bogacz-Wojtanowska E.: *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*. Kwartalnik „Trzeci sektor”, numer specjalny – 2011, ISP, Warszawa 2011.
2. Guć M.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik jednostek samorządu terytorialnego*, FRDL, Warszawa 2004.
3. Gumkowska M.: *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, FISE, Warszawa 2006.
4. Gumkowska M, Herbst J., Wygnański J.: *Współistnienie czy współpraca. Relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
5. Jachimowicz A.: *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?* FISE, Warszawa 2006.
6. *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem? Dwugłos z udziałem Piotra Kontkiewicza i Marcina Dadela*, Kwartalnik „Trzeci sektor”, numer specjalny – 2011, ISP, Warszawa 2011.
7. Kluczyńska J., Guć M., Gosk I., Siennicka A.: *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, FISE, Warszawa 2010.
8. Krajewska A.: *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie perspektywy dla organizacji pozarządowych*, Kwartalnik „Trzeci sektor”, numer specjalny – 2011, ISP, Warszawa 2011.
9. Matczuk A. P.: *Aspekty współpracy jednostek administracji publicznej i samorządu z NGOs, opracowanie w wersji elektronicznej; [www.pozarządowy.pl/kompendium-wiedzy/opracowania/80-anna-paulina-matczuk-aspekty-wspolpracy-jednostek-administracji-publicznej-i-samorzdu-z-ngos](http://www.pozarządowy.pl/kompendium-wiedzy/opracowania/80-anna-paulina-matczuk-aspekty-wspolpracy-jednostek-administracji-publicznej-i-samorzdu-z-ngos)*
10. *Odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania* (DzU z 2011, nr 6, poz. 25); opracowanie w wersji elektronicznej przygotowane przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: [ngo.olsztyn.eu/index.php/strony-www-organizacji-pozarzdowych/462-rozwiej-swoje-watpliwosci](http://ngo.olsztyn.eu/index.php/strony-www-organizacji-pozarzdowych/462-rozwiej-swoje-watpliwosci)
- II. *Wstępna analiza wydatków JST na współpracę z organizacjami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (na podstawie pełnych danych o finansach JST z roku 2008)*, red. A. Porawski, Związek Miast Polskich, Poznań 2010.





12. Procedura konkursowa w m. st. Warszawa (uchwały, zarządzenia, wzory dokumentów); [ngo2.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy-ofert-na-realizacje-zadan-publicznych/procedura-konkursowa](http://ngo2.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy-ofert-na-realizacje-zadan-publicznych/procedura-konkursowa)
13. Przewłocka J.: *Współpraca finansowa gmin z NGOs – fakty*; [osektorze.ngo.pl/wiadomosc/635360.html](http://osektorze.ngo.pl/wiadomosc/635360.html)
14. Przewłocka J.: *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
15. *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2007.
16. *Jak współpracować. Administracja publiczna – sektor pozarządowy*, Kwartalnik „Trzeci sektor”, numer specjalny – 2011. ISP, Warszawa 2011.
17. Waszak Ł.: *Inicjatywa lokalna – jak to zrobić?*; [wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/663848.html](http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/663848.html)
18. *Współpraca finansowa JST z organizacjami pozarządowymi*; [administracja.ngo.pl/x/436178](http://administracja.ngo.pl/x/436178)
19. *Baza dobrych praktyk Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Powiatów Polskich*; [www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl)

**PŁASZCZYZNA:  
WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI  
W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

<b>Obszar</b>	<b>Wykaz przykładowych wzorców działań, które można znaleźć na płycie CD</b>
<b>Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych</b>	2.1.1 Ogłoszenie II konkursu ofert w gminie Barczewo 2.1.2 Ogłoszenie konkursu ofert ze środków PFRON w powiecie Wąbrzeźno 2.1.3 Wniosek województwa wielkopolskiego dotyczący realizacji zadania publicznego w trybie małych grantów 2.1.4 Warszawa – ogłoszenie konkursowe na wkład własny 2.1.5 Dokumenty Komisji Konkursowej w Podkowie Leśnej 2.1.6 Regulamin udzielania pożyczek w mieście Cieszyn 2.1.7 Umowa o udzielenie pożyczki organizacji pozarządowej w mieście Cieszyn 2.1.8 Uchwała Rady Miasta Łodzi w sprawie inicjatywy lokalnej 2.1.9 Formularz wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Łódź) 2.1.10 Zalecenia MRR i UZP w sprawie klauzul społecznych
<b>Współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych</b>	2.2.1 Wniosek o honorowy patronat lub udział w Komitecie Honorowym Prezydenta Miasta Krakowa 2.2.2 Zasady współdziałania organizatora z Prezydentem Miasta Krakowa jako patronem honorowym lub członkiem komitetu honorowego 2.2.3 Wniosek o udzielenie patronatu honorowego Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego i udziału w Komitecie Honorowym 2.2.4 Wniosek o przyznanie patronatu honorowego Prezydenta Miasta Białegostoku 2.2.5 Wniosek o przyznanie patronatu Prezydenta Miasta Szczecina lub mecenatu Miasta Szczecin 2.2.6 Wniosek o patronat Prezydenta Miasta Świnoujścia 2.2.7 Zarządzenie Prezydenta Miasta Olsztyna w sprawie ustalenia składu i powoływania Rady ds. Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn przy Prezydencie Miasta Olsztyn oraz regulaminu jej działania 2.2.8 Regulamin pracy Rady ds. Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn przy Prezydencie Miasta Olsztyna 2.2.9 Zarządzenie Prezydenta Miasta Przemyśla w sprawie składu i zasad powoływania członków rady sportu oraz ustalenia regulaminu jej działania 2.2.10 Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania w sprawie bywatelskiego 2.2.11 Zarządzenie Prezydenta Miasta Ruda Śląska w sprawie określenia wzoru wniosku o przydzielenie lokalu z zasobów komunalnych organizacjom pozarządowym oraz określenia zasad kontroli efektywności wykorzystywania lokalu na realizację zadań objętych umową projektu ze środków POKL





Obszar	Wykaz przykładowych wzorców działań, które można znaleźć na płycie CD	
Partnerstwo projektowe przy realizacji zadań publicznych	2.3.1	Etk – umowa partnerska pomiędzy MOPS i organizacją pozarządową o realizacji projektu ze środków POKL
	2.3.2	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL
	2.3.3	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL –wzór oferty
	2.3.4	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL –deklaracja potencjału
	2.3.5	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – deklaracja współpracy
	2.3.6	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie .otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – oświadczenie
	2.3.7	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – deklaracja poufności
	2.3.8	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – deklaracja bezstronności
	2.3.9	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie . otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – karta oceny formalnej
	2.3.10	Ogłoszenie Prezydenta Miasta Konina w sprawie otwartego konkursu na wybór partnera do projektu w ramach POKL – karta oceny merytorycznej



# 3

Rozważamy modelową współpracę sektorów pozarządowego i samorządowego, odbywającą się na trzech płaszczyznach, do których należą: (1) **perspektywiczne myślenie o przyszłości** gminy/powiatu/województwa, (2) **zaspokajanie zbiorowych potrzeb**, (3) **okoliczności sprzyjające** społecznej pracy, wspólnotowemu myśleniu i decydowaniu.

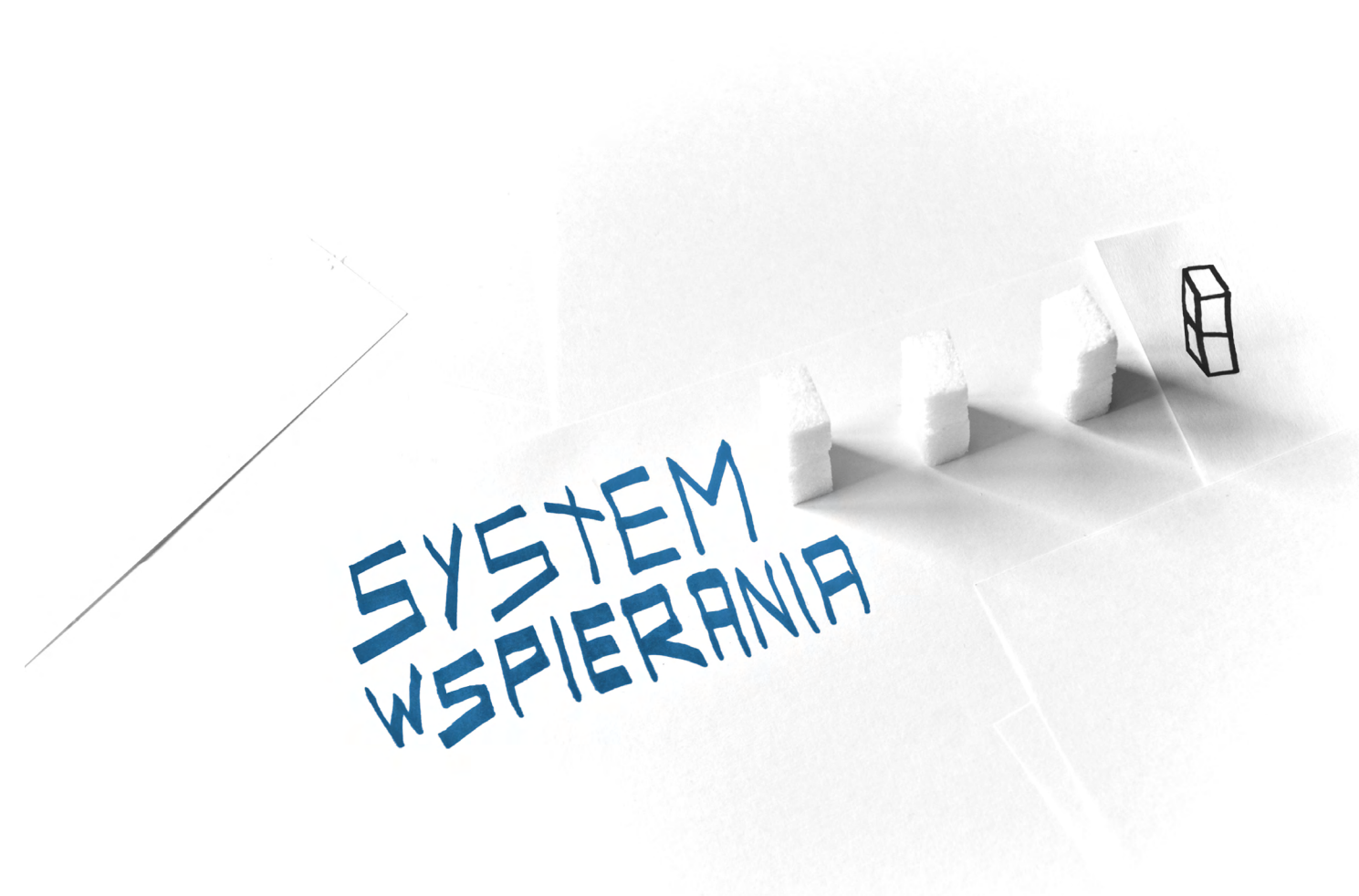
Aby przygotowywanie polityk, strategii, planów było dziełem społeczników i administracji, musi gdzieś się odbywać, wymaga **dogodnej przestrzeni**: lokalu, biura, Internetu oraz **sprzyjającego klimatu**: zaproszenia do partnerskiej troski o wspólne sprawy. Takich dogodnych warunków często potrzeba również organizacjom pozarządowym **do bieżącego funkcjonowania**, zwłaszcza jeśli niedawno rozpoczęły swoją działalność.

Właśnie o **zasobach i formach wsparcia służących społecznikom**, tym indywidualnym i zorganizowanym, traktuje niniejszy rozdział. Samorząd będąc dysponentem społecznych środków, ma w tym zakresie do odegrania kluczową rolę, nie jest jednak głównym podmiotem. Wysiłki stowarzyszeń, ale szczególnie administracji w tej płaszczyźnie są kierowane na **stworzenie optymalnych warunków do wyzwolenia społecznej pomysłowości, energii i współczucia**.

Będzie więc mowa o tym, co sprzyja uwalnianiu potencjału tkwiącego w ludziach i organizacjach. W pełnym rozwinięciu swoich możliwości, aktywnym obywatelom oraz stowarzyszeniom, pomagają: (1) otwarty **system wsparcia**, (2) budujące **relacje z podobnymi sobie podmiotami** i (3) **partnerskie powiązania z otoczeniem**, szczególnie z samorządem.

## Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności





### Wstęp

System to powiązane ze sobą elementy realizujące jakąś funkcję, w tym przypadku wspieranie inicjatyw tak indywidualnych jak zorganizowanych. Głównymi, choć nie jedynymi, elementami składowymi tego systemu w przeciętnej polskiej wspólnocie samorządowej są:

- urząd gminny (powiatowy, wojewódzki)
- centrum organizacji pozarządowych (COP).

Odbiorcami pomocy są organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, społeczności. Ich inicjatywy często zyskują wsparcie (konieczne do zrealizowania zadań) z różnych źródeł, bywa, że od prywatnego sponsora, z funduszu grantowego, ale głównie tam, gdzie takie pomysły są z definicji przedmiotem uwagi, czyli we właściwych wydziałach urzędu lub w centrum organizacji pozarządowych (COP) – biurze wyspecjalizowanym w świadczeniu różnego rodzaju pomocy stowarzyszeniom i fundacjom. COP funkcjonują bądź jako jednostki organizacyjne samorządu (biuro lub referat w urzędzie, jednostka budżetowa) bądź też prowadzone są przez organizacje pozarządowe przy finansowym wsparciu ze źródeł publicznych. Mówiąc o **urzędzie**, należy rozumieć pod tym pojęciem samorządy wszystkich szczebli: gminy, powiatu, województwa. Z reguły tam, gdzie będzie mowa o burmistrzu, należy także mieć na myśli wójta, prezydenta, starostę i marszałka; stanowiska te dotyczą wykonawczej władzy samorządu i będą nieraz stosowane zamiennie.

Andrzej Gillner  
Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gliwice  
ds. Organizacji Pozarządowych,  
Przewodniczący Komisji Śląskiego Związku  
Gmin i Powiatów ds. organizacji pozarządowych,  
Kieruje Gliwickim Centrum Organizacji  
Pozarządowych, które zostało wyróżnione  
w 2011 roku tytułem Marka Śląskie

OBSZAR 1

## System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych

3.1

Elementami systemu wsparcia **typowymi** dla **urzędu** są:

- baza organizacji pozarządowych,
- mapa aktywności społecznej,
- wymiana informacji między sektorami,
- urzędnik odpowiedzialny za współpracę z organizacjami (pełnomocnik),
- udostępnianie zasobów gminy (sprzętu, lokali) i jej narzędzi promocyjnych,
- rada konsultacyjna (zespół monitorujący),
- mechanizm inicjatywy lokalnej,
- wsparcie informacyjne, szkoleniowe i doradcze,
- stosowanie zwolnień czynszowych dla organizacji,
- zlecanie zadań, udzielanie dotacji,
- fundusz pożyczkowy, fundusz wkładów własnych,
- wspólne finansowanie COP-u przez sąsiadujące gminy,
- forum pełnomocników.

Z kolei typowa **oferta COP-u** (prowadzonego przez organizację lub samorząd) zawiera:

- udostępnianie pomieszczeń na działalność, prowadzenie spotkań,
- udostępnianie zaplecza biurowego (komputera, telefonu, drukarki, ew. wężła kuchennego),
- prowadzenie strony internetowej dedykowanej lokalnym organizacjom,
- pomoc informacyjną, szkolenia, doradztwo, coaching,
- inkubator organizacji pozarządowych,
- wspieranie wolontariatu (z uroczystymi obchodami Dnia Wolontariusza),
- animację aktywności obywatelskiej,
- nawiązywanie współpracy trzeciego sektora z biznesem,
- prowadzenie mobilnego inkubatora,
- prowadzenie warsztatów dla młodzieży,
- tworzenie szkolnych klubów wolontariatu,
- organizację gali z nagrodami dla liderów, stowarzyszeń i wspierających je firm.

Powyższe zadania przypisane urzędowi bądź centrum mogą się znaleźć oczywiście w innym miejscu, wykonawca nie ma większego znaczenia. Podobnie nie jest ważne dla odbiorcy, kto centrum prowadzi: organizacja pozarządowa czy gmina, jednak w tym drugim przypadku COP funkcjonujący poza gmachem urzędu jest postrzegany jako bardziej przyjazny, nie obciążony odium, które zwyczajowo ciąży na wszystkich urzędnikach.

Elementy systemu wsparcia (te wymienione powyżej i inne) mogą znaleźć zastosowanie w samorządach różnej wielkości. Zazwyczaj każde środowisko narzuca własną specyfikę rozwiązań, którą oczywiście należy uwzględnić; **jedne formy będą mocniej rozwinięte, innych może w ogóle nie być**. W gminach wiejskich np. trudno oczekiwać powstawania COP-ów, niemniej poszczególne elementy ich działania mogą być oferowane (doradztwo, szkolenia, rozsyłanie przydatnych informacji, udostępnianie pomieszczeń) przez pracow-

ników urzędu, biblioteki, szkół, ale też przez organizacje pozarządowe czy osoby prywatne, którym te zadania można zlecić.

Proces wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji jest szczególnym fragmentem współpracy między sektorami, z tego powodu, że wymaga specjalnej odporności na przyjmowanie negatywnych postaw. Urzędnik pełniący swoje służebne zadania, stoi wobec pokusy nadużywania roli dysponenta dóbr. Niebezpieczeństwo, którego muszą się wystrzegać odbiorcy, polega na wysuwaniu nieuzasadnionych oczekiwań (roszczenie sobie nienależnych praw; np. oczekiwanie, że personel COP-u jest zobligowany wykonać każde życzenie).

Błędy zdarzają się wszystkim i wszędzie, tu jednak mogą przynieść dotkliwe społecznie, długofalowe straty. Z tego powodu kultura współpracy ma w tym obszarze wyjątkowe znaczenie. Jeżeli jej zabraknie, mogą ulec rozkładowi mozolnie budowane relacje, jeżeli zaś będzie miała miejsce – skutecznie przyczyni się do rozwoju sektora a tym samym lokalnej społeczności. Taktowna odmowa połączona z rzeczowym uzasadnieniem pomoże pogodzić się z zawodem temu, kto szukał wsparcia, a go nie dostał. Kultura współpracy odgrywa tu zatem zasadniczą rolę, może bowiem stać się silnym elementem prorozwojowym albo jego skuteczną barierą. Dlatego też kulturze wzajemnych relacji trzeba poświęcić więcej uwagi.

### Zasady współpracy

Aby **nowe koncepcje**, proste spostrzeżenia, odkrywcze **rozwiązania** dotyczące naszych codziennych spraw, rodzące się w umysłach mieszkańców i wypracowane w różnego rodzaju gremiach, ujrzały światło dzienne, a w końcu nabrały realnych kształtów, potrzeba czasem wielu decyzji, wysiłków organizacyjnych, często również nakładów finansowych. Słowem: od myśli do konkretnego może prowadzić długa droga.

**Dobry pomysł** można docenić, wykorzystać, wdrożyć, ale też zlekceważyć, zmarnować, zepsuć czy wręcz ukraść ... **zasady współpracy** mówią o sposobie podejścia, wzajemnego traktowania siebie, który jest pożądanym w procesie wspólnego zmieniania najbliższego świata. Ustawa czyni zasady współpracy obowiązkowymi i to powinno przynieść dobry skutek. Jednak stanie się tak dopiero wtedy, gdy zasady te osobiście uznamy za godne przestrzegania.

Szanując **suwerenność** autora, nie doprowadzimy do przeinaczenia i zawłaszczenia pomysłu. Nie będziemy też wykorzystywać pozycji silniejszego gracza, jakim jest dysponujący zasobami (zwykle urzędnik). Dysponent środków ma odpowiedzialne zadanie, powinien jednak stale pamiętać, że rzeczywista zmiana dokonuje się dopiero wtedy, kiedy publiczne środki zostaną właściwie wykorzystane. Organizacje często dysponują przepisem na właściwe ich użycie. Bez wrażliwości, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia nawet największe zasoby mogą się okazać nieprzydatne. Każda ze stron współpracy wnosi istotny wkład i żadna nie ma podstaw do wynoszenia się nad drugą, czy uzurpowania sobie prawa do ingerowania w wewnętrzne sprawy partnera.

Czasem bywa, że organizacje próbują traktować samorządowego współpracownika jak przełożony podległego, oczekując wykonywania rzeczy, które z powodzeniem mogą zrobić we własnym zakresie. **Zasada pomocniczości**: *tylko państwa, na ile to konieczne, tylko społeczeństwa, na ile to możliwe*, pomaga zrozumieć właściwe granice udzielanego wsparcia. Dla organizacji kombatanckiej, gdzie średnia wieku członków przekracza 80 lat, może się okazać konieczne, by ktoś im wielokrotnie pomagał napisać wniosek konkursowy; może to być pracownik COP-u, urzędnik w gminie, wolontariusz z innej organizacji. Nie jest to już oczywiste dla stowarzyszenia młodych ludzi, którzy przy drugim wniosku większość trudności z dokumentacją pokonają sami. Wyręczanie stowarzyszeń w czynnościach, jakie sami potrafią wykonać, jest niewłaściwe. Zapracowanemu liderowi można zaproponować wsparcie wolontariusza, który chętnie pomoże, samemu zyskując nowe doświadczenie i satysfakcję. Pomoc urzędnika (urzędu) ma być świadczona po to, by umożliwić działanie i rozwój, nie po to, by zastępować czy kontrolować. Tu może się niestety pojawić ten rodzaj pokusy, warto przy tym pamiętać, że wyręczane stowarzyszenia stają się niesamodzielne i coraz



Rozwój lokalny  
wymaga  
wspierania  
organizacji





bardziej roszczeniowe. Najlepiej zorganizowany i najprężniej rozwijający się trzeci sektor funkcjonuje w jednym z najuboższych regionów – warmińsko-mazurskim. Samorząd może udostępnić w miejskim tygodniku powierzchnię na prezentowanie relacji z wydarzeń organizowanych przez stowarzyszenia, ale to oni – społecznicy, muszą ją wypełnić treścią. Idealna sytuacja przewiduje, że organizacje korzystając z pomocy COP staną się samodzielne i dalsze istnienie centrum przestanie być zasadne. Jednym z możliwych rozwiązań jest ograniczenie czasu korzystania z pomocy tej instytucji – np. do dwóch lat, by po tym czasie organizacja stała się zdolna do samodzielnego działania. Moment wprowadzenia ograniczeń świadczonej pomocy zależy niewątpliwie od sytuacji sektora na terenie samorządu, a decyzja w tym zakresie musi zostać wypracowana wspólnie z organizacjami.

**Partnerskie** podejście do współpracy pozwala tworzyć zarówno klimat, jak i warunki maksymalnie sprzyjające rozwojowi społecznych inicjatyw. Organizacje najlepiej wiedzą, z czym mają najwięcej kłopotu i jak skutecznie rozwiązywać problemy. Budując system wsparcia i chcąc uzyskać maksymalną skuteczność, nie sposób ignorować opinii adresata. Oczekiwania odbiorcy z kolei nie mogą wykraczać poza możliwości samorządu. By uniknąć niepotrzebnych strat w emocjonalnych starciach, warto już na początku współpracy określić własne cele, wartości i ograniczenia, by partner miał świadomość zakresu, w jakim może się poruszać. Zaakceptowanie ograniczeń drugiej strony dialogu przychodzi łatwiej wówczas, gdy rozumie się ich źródło (np. wymogi wynikające z przepisów prawa).

**Efektywność** tworzenia i funkcjonowania systemu wsparcia może być uzyskana przy otwartym prezentowaniu i dyskusowaniu istotnych aspektów realizacji w gronie potencjalnych wykonawców i beneficjentów. Godziny pracy COP np. powinny być dostosowane do potrzeb organizacji, a nie rytmu pracy urzędu (o czym nie zawsze się pamięta, będąc urzędnikiem). Wydając społeczne pieniądze, trzeba brać pod uwagę najlepsze ich wykorzystanie. Prędzej czy później pojawi się dylemat: czy świetlica, przedszkole, poradnia, COP lub szkoła mają być prowadzone przez samorząd czy przez organizację pozarządową? Poprzedzenie decyzji szerszą dyskusją o możliwych wariantach oraz analizą właściwych danych, podnosi szanse na jej trafność, ale też buduje poczucie odpowiedzialności i współdecydowania w gronie mieszkańców i partnerów społecznych. Burmistrz ma zarówno moralny, jak i prawny obowiązek gospodarnego dysponowania społecznym groszem, nie wolno mu ulegać ani pokusie bezwysiłkowego „odfajkowania” tematu, ani zaakceptowania roszczeniowych oczekiwań dla „świętego spokoju” (oczywistym grzechem jest załatwianie własnych partykularnych interesów społecznym kosztem). Pieniądz **efektywnie wydany** na system wsparcia przyczynia się do zaangażowania maksymalnie wielu dostępnych zasobów, w tym pracy społecznej. Włączenie do realizacji zadań publicznych lokalnych partnerów może zdecydowanie zwiększyć wartość przedsięwzięcia, szczególnie w mechanizmie inicjatywy lokalnej, ale nie tylko. W tworzeniu i funkcjonowaniu systemu wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych powinno być zarezerwowane miejsce dla zaangażowania wielu uczestników, co z pewnością uczyni wysiłek, również finansowy, bardziej efektywnym.

Procedura konkursowa sprzyja artykułowaniu wielu potencjalnych rozwiązań lokalnych problemów, co czasem kończy się długą listą ciekawych projektów (a nie jednym zwycięzcą). W przypadku wielości propozycji wybór rozwiązania powinien być oparty na **uczciwej konkurencji**, co czasem przysparza komisji konkursowej nie lada kłopotów. Przyglądając się systemowi wsparcia, można zauważyć, że nie wszystkie potrzebne formy pomocy dostępne są w oczekiwanej ilości. W godzinach wieczornych np. pomieszczenia COP wykorzystywane przez organizacje są zwykle zarezerwowane ze znacznym wyprzedzeniem. Z reguły obowiązuje kolejność zgłoszeń. Stowarzyszenie przygotowujące jakieś wydarzenie musi odpowiednio wcześniej zarezerwować lokal albo porozumieć się z tymi, którzy już rezerwację uzyskali. Gospodarz lokalu (dysponent) powinien wystrzegać się oceny poszczególnych wydarzeń, choć zapewne nieraz usłyszy „jak cenne jest NASZE przedsięwzięcie” i „jak mało znaczące rzeczy robi tamta, INNA organizacja”. Zamiana terminu rezerwacji bywa możliwa, jeśli pomyśli się o niej kilka miesięcy wcześniej. Jeżeli jest zbyt późno, można jeszcze próbować w innych miejscach (szkoły, dom kultury, remiza). Sytuacja deficytu często powoduje wybuch negatywnych emocji, pracownik COP-u nie może ulegać podwyższonej temperaturze wypowiedzi, może natomiast spróbować pomóc, np. dzwoniąc do instytucji, które mogłyby udostępnić salę w zaplanowanym terminie. Jednym

z najlepszych komplementów, jakie może otrzymać personel COP, jest rekomendacja: „oni nigdy nie odpowiadają, że się nie da, ale starają się znaleźć wyjście z trudnej sytuacji”.

**Nieprzestrzeganie zasad** prowadzi nieuchronnie do uszczerplenia potencjału, jaki współpraca ze sobą niesie (podobnie jak należy się liczyć ze stratami w przypadku łamania przepisów ruchu drogowego). Łamiąc zasady, traci się zaufanie, dostęp do partnerów, ich pomysłów, środków; samorząd może utracić wrażliwych wykonawców, nierzadko ekspertów dobrze zorientowanych w subtelnych aspektach niejednego społecznego problemu. Liderzy organizacji mogą stracić zaufanie współpracowników. Burmistrz i radni łamiąc zasady tracą poparcie (w efekcie głosu wyborców). **Przestrzeganie zasad jest optycalne.**

**Budowanie systemu wspierania** inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych może się rozpocząć zarówno po stronie urzędu, jak i stowarzyszeń. Docelowo samorząd będzie w funkcjonowanie tego systemu zaangażowany jako korzystający z merytorycznych świadczeń oraz finansujący (co najmniej częściowo) jego działanie. Najbardziej charakterystycznym elementem systemu wsparcia jest COP (centrum organizacji pozarządowych), prowadzone bądź przez gminę (powiat, województwo) bądź przez fundację czy stowarzyszenie. Nie jest to ani forma najdłużej ani najpowszechniej stosowana, ale może łączyć w sobie niemal wszystkie pozostałe i zasługuje na szczególne potraktowanie. System działa, jeżeli służy, tzn. inicjatywy obywatelskie zyskują wsparcie i szybciej przynoszą owoce w postaci konkretnych społecznych zmian, organizacje pozarządowe nabierają eksperckich umiejętności w zakresie swojego działania, skutecznie pozyskują i rozliczają granty, lokalne środowiska rozwijają się. Inicjatywy są wyrazem wrażliwości i aktywności, by pobudzić ich szybkie pączkowanie, potrzeba narzędzi i czasu.

## Podstawowe elementy systemu wsparcia

### Baza adresowa organizacji pozarządowych

Służy informowaniu zainteresowanych o zakresie działania, adresach, danych kontaktowych stowarzyszeń. Korzystają z niej: **inne organizacje** poszukując partnera projektowego, **administracja** dla wykonania specjalistycznych usług, zebrania informacji statystycznych (dla celów sprawozdawczych), czy też skonsultowania projektu uchwały, **mieszkańcy** oczekujący oferty albo pomocy dla siebie lub bliskich. Baza wymaga systematycznego aktualizowania, a organizacje często nie pamiętają o tym, by zgłosić zmianę adresu, lidera, przedmiotu działalności. By pozyskiwać prawidłowe dane, można wprowadzić do użytku „**arkusz aktualizacyjny**” wypełniany przez organizacje podczas kontaktów z urzędnikami, np. w trakcie składania zapotrzebowania na jakiś rodzaj świadczenia w COP. Baza może mieć dwie części, jedną z danymi powszechnie dostępnymi, która może być umieszczona na stronie internetowej gminy, i drugą zawierającą informacje bardziej szczegółowe (statut, kontakty do członków zarządu), do wykorzystania przez urzędników współpracujących z organizacjami.

#### Przykład:

Baza danych organizacji pozarządowych województwa Kujawsko-Pomorskiego  
[www.kujawsko-pomorskie.pl/files/rada/baza/baza\\_ngo\\_wg\\_nazw.pdf](http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/rada/baza/baza_ngo_wg_nazw.pdf)

### Mapa aktywności społecznej i wymiana informacji między sektorami

Na mapie miejscowości (powiatu, województwa) nanosi się znaczki odpowiadające prowadzeniu różnych działań (sportowych, opiekuńczych, edukacyjnych, kulturalnych itd.) z odnośnikiem do nazwy stowarzyszenia (skrót, logo, numer). Narzędzie to pozwala w szybki sposób znaleźć organizacje prowadzące określony rodzaj usług we wskazanej okolicy. Elektroniczna mapa aktywności może dawać informacje o liczbie organizacji wybranej branży w poszczególnych częściach JST oraz listę ich nazw. Innym komponentem mapy może być harmonogram wydarzeń organizowanych przez trzeci sektor.

Dane dotyczące działalności stowarzyszeń z terenu gminy czy powiatu są po zakończeniu roku budżetowego przedmiotem pytań kierowanych do JST, m.in. przez urzędy centralne. By móc przekazać rzetelne dane, urzędnicy starają się dotrzeć do organizacji z prośbą o potrzebne informacje. Procent udzielanych w ten sposób odpowiedzi jest zasadniczo bardzo niski. By tę procedurę uprościć, można uzgodnić z organizacjami, że co roku, tuż

3.1

3.1



po zamknięciu okresu sprawozdawczego będą składać do urzędu (COP-u) wypełniony stosowny druk. W tym celu można zawrzeć odpowiedni zapis w programie współpracy i dołączyć formularz (załącznik). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* skutkuje tym, że organizacje nie mają zasadniczo kłopotu z dotarciem do danych będących w gestii samorządu. Oczywiście można udostępniać informacje sprawnie i opieszale, można z uśmiechem i niechęcią, jak wszystko. Kultura współpracy przynosi korzyści, nie tylko w postaci dobrej atmosfery, ale również społecznego zaangażowania i często pomocy dla tych, którzy zdani są na drugiego człowieka. Społecznik zaangażowany w swoją służbę bywa przejęty i wypalony, kontakt z urzędnikiem może mu dać zachętę do dalszej pracy albo przelać przysłowiową czarę goryczy. Warto o tym pamiętać.

#### Przykład:

Mapa aktywności społecznej w Powiecie Wrocławskim  
[mas.pretius.com](http://mas.pretius.com)

### UDOSTĘPNIANIE ZASOBÓW GMINY I JEJ NARZĘDZI PROMOCYJNYCH

Aby społeczna aktywność mieszkańców mogła się rozwijać, warto zapewnić ku temu proste warunki, takie jak **miejsce do prowadzenia spotkań**. Już odbycie rozmowy wymaga zwykle pomieszczenia, krzesel, stołu, światła, ciepła. Wydaje się to banalne, jednak bez tego niemożliwe staje się często zorganizowanie dyskusji np. osób zainteresowanych wspólną dzielnicową sprawą. Miejscem spotkań może być **szkoła**, z wolnymi po południu klasami i salą gimnastyczną. Aby jednak z tej możliwości zaczęto korzystać, fakt ten musi trafić do świadomości mieszkańców. By to się stało, nie wystarczy zgoda burmistrza przekazana dyrektorowi szkoły, trzeba uczynić z tego temat rozmów, zainicjować praktykę, np. spotkaniem radnych z mieszkańcami, napisać w lokalnej prasie, umieścić na gminnej stronie www, wreszcie może to zostać utrwalone w formie regulaminu, czy zarządzenia prezydenta precyzującego sposób wnioskowania o udostępnienie lokalu. Procedura korzystania z komunalnych zasobów lokalowych przez organizacje może być jednym z elementów programu współpracy.

Pomieszczenia szkoły mogą z powodzeniem służyć do czasu, gdy spotkań będzie coraz więcej i zaczną w końcu kolidować z głównymi funkcjami obiektu, wtedy trzeba będzie poszukać czegoś innego. W takiej sytuacji warto rozważyć przeznaczenie **pomieszczenia** lub lokalu **wyłącznie na cele tego typu spotkań**. Pomieszczenie to może być zlokalizowane w gmachu urzędu, jednostki miejskiej (szkoła, przedszkole, świetlica, dom kultury) ale też w budynku spółdzielni, remizy strażackiej, kawiarni lub prywatnej firmy czy parafii – specyfika właściwa każdemu środowisku niesie ze sobą różne możliwości, jedne łatwiej inne trudniej dostępne. Kto poszuka, ten znajdzie. A kto ma szukać? Ten, kto jest odpowiedzialny. Samorząd niewątpliwie taką odpowiedzialność niesie w pierwszej kolejności, ale gdyby ten zawiódł, nie jest od niej zwolniony świadomy obywatel i społeczna organizacja.

### STOSOWANIE ZWOLNIEŃ CZYNSZOWYCH DLA ORGANIZACJI

Dla nowo powstałego stowarzyszenia na początek może wystarczyć kilka godzin dysponowania lokalem w miesiącu, ale z czasem, jeżeli inicjatywa się rozwinie – rezerwacja pomieszczeń będzie musiała być zastąpiona czymś własnym, stałym. Samorząd może udostępniać pomieszczenia dla organizacji wg grafika rezerwacji (patrz COP), ale również na zasadzie najmu, użyczenia czy trwałego zarządu. Są gminy dające organizacjom realizującym projekty preferencyjny dostęp do zasobu lokalowego. Aby zapobiec marnotrawstwu, czyli nieuzasadnionemu przydzielaniu preferencji, w Dąbrowie Górniczej działa **komisja opiniująca wnioski o zwolnienia czynszowe dla organizacji**. Zwolnienie można dostać na rok lub czas trwania projektu. W skład komisji wchodzi osoby delegowane przez prezydenta, jak i reprezentacja organizacji pozarządowych.

### WSPARCIE INFORMACYJNE, SZKOLENIOWE, DORADCZE

Dla grup inicjatywnych pomoc doradcza ma bardzo duże znaczenie, pozwala wywiązać się z wymogów prawnych, sprawnie przygotować dokumenty rejestracyjne, dobrze napi-

sać statut, przeprowadzić pierwsze spotkania. Niedawno powstałe stowarzyszenia chętnie skorzystają z pomocy w opracowaniu ścieżki rozwoju, rady księgowego czy specjalisty od PR. Szkolenia związane z organizowaniem pracy zespołu, pozyskiwaniem środków itd., znajdą wielu chętnych z tego grona. Gdy pojawiają się różne możliwości edukacyjne, grantowe, integracyjne wiele stowarzyszeń korzysta z przekazywanych na te tematy informacji. Kto je wysyła? Wyznaczony pracownik urzędu lub COP-u. Niektóre informacje mają wąskie grono zainteresowanych, dlatego warto formułować skrótowe newslettery z linkiem do pełnego opisu na odpowiedniej stronie www. Obszerna informacja skierowana do stowarzyszenia o odmiennym profilu działania jest traktowana jak spam i niepotrzebnie wzbudza negatywne uczucia.

Ten typ wsparcia może być realizowany przez COP, może też być zadaniem pracownika urzędu lub osoby spoza gminy, np. w organizacji pozarządowej (np. umowa zlecenie). Minimalny zakres zlecenia obejmujący doradztwo można z czasem rozwijać o różne formy szkoleniowe, coaching itd.

### RADA KONSULTACYJNA (ZESPÓŁ MONITORUJĄCY)

**System wsparcia** składa się z różnych elementów, można je wprowadzać **spontanicznie**, wykorzystując dogodnie okoliczności (np. aplikując o grant na uruchomienie centrum wolontariatu). Można też podejść do tego w sposób **zaplanowany**, podejmując kolejne kluczowe decyzje w gronie osób znaczących dla obydwu sektorów. Do **rady konsultacyjnej**, czyli zespołu wyznaczającego kolejne etapy budowania systemu, burmistrz może zaprosić liderów wiodących organizacji i instytucji społecznych. W tym składzie raz lub dwa w roku mogą analizować potrzeby, oceniać to, co zostało zrobione i ustalać kolejne kroki.

Wspieranie inicjatyw **zaczyna się od zrozumienia**, że warto. Zakres i formy udzielanego wsparcia powinny się zmieniać razem z rozwojem trzeciego sektora. Nie ma sensu oferować czegoś, z czego nikt nie jest jeszcze w stanie skorzystać. Kontakty z zaangażowanymi osobami mogą dać urzędnikowi odpowiedź na pytanie o rodzaj pomocy, jaki byłby w tym czasie odpowiedni. Warto też poznać rozwiązania już stosowane przez innych i zaproponować coś, o co nikt nie prosi, bo nie wie, że jest możliwe. Większy zespół to w efekcie więcej informacji (istotnych), ale również więcej chętnych do dyskusji, co zabiera więcej czasu. Mniejsze zespoły niewątpliwie działają sprawniej i łatwiej pokierować ich pracą.

Powołanie rady konsultacyjnej może być propozycją samorządu, ale może też zostać zainicjowane przez liderów trzeciego sektora, na początek nie przyjmując żadnej nazwy.

#### Przykład:

Rada konsultacyjna – Łódź  
[bip.uml.lodz.pl/index.php?str=83&id=19441](http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=83&id=19441)

### CENTRUM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH (COP)

Podobnie jak lokal, do działania organizacji potrzebne są również elementy **zaplacza biurowego** (komputer, telefon, drukarka, ew. węzeł kuchenny). Jeżeli do pomieszczenia doda się tego typu wyposażenie, uzyskuje się wydzielone dla potrzeb trzeciego sektora, specjalistyczne biuro. Może ono funkcjonować np. przy **urzędzie, bibliotece, muzeum** czy **szkole**, ale również przy **stowarzyszeniu** czy **fundacji**.

Jeżeli jeszcze znajdują się w tym lokalu osoby zatrudnione do udzielania specjalistycznej pomocy organizacjom, możemy mówić o **centrum organizacji pozarządowych (COP)**. Tego typu komórki funkcjonują w Polsce od ok. dwudziestu lat. Na początku lat 90. pionierami takich rozwiązań były pozarządowe organizacje wspierające zrzeszone później w sieci SPLOT (1994). Pierwsze COP-y pomagały zarządzać organizacjami, rozprawdzały istotne informacje, integrowały sektor, pomagały w kontaktach z samorządami. Dzisiaj wiodące Stołeczne Centrum Współpracy Obywatelskiej prowadzone jest przez Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS w partnerstwie, w skład którego wchodzi również: Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej, Federacja



Prowadzenie COP  
warto powierzyć  
praktykom  
z organizacji  
pozarządowej



„Centrum Szpitalna”, Centrum Wolontariatu w Warszawie, Fundacja Bank Żywności SOS, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Federacja Organizacji Służebnych MA-ZOWIA. Pierwsze samorządowe centrum zostało powołane w Gdyni **w ramach struktury urzędu** miasta. Dzisiaj samorządowych COP-ów są dziesiątki, również w formie **jednostek budżetowych**, jak np. w Gliwicach. Warto przy tej okazji zauważyć, że istotna jest m.in. lokalizacja biura – zdecydowanie korzystniej wypada, gdy COP znajduje się w innym budynku niż urząd. Pracownicy nie są wtedy postrzegani jako urzędnicy, a to pozwala zmniejszyć skutki stereotypowych uprzedzeń, sprzyja otwartości i łatwiejszemu budowaniu relacji.

Co mogą robić pracownicy COP-u dla organizacji poza dysponowaniem bazą biurowo-lokalową? Pośredniczyć w przekazywaniu korespondencji (stowarzyszenia posługują się adresem centrum jako własnym), **tworzyć i aktualizować bazę organizacji** działających na terenie gminy (zbierać i udostępniać dane kontaktowe), **prowadzić stronę internetową**, świadczyć pomoc informacyjną, rozsyłając zawiadomienia o ogłoszonych konkursach grantowych (newsletter), prowadzić i organizować **szkolenia, doradzać** osobiście lub z udziałem eksperta (ds. PR, księgowości), prawnika, informatyka. Mogą też pomagać w zakładaniu organizacji, pisaniu wniosków o dotacje, szukaniu sponsorów. Jaka osoba ma to robić? Najlepiej ktoś, kto sam przez to przeszedł i ma doświadczenie w działalności w organizacji pozarządowej. Z tego powodu wydaje się, że centrum prowadzone przez stowarzyszenie ma większe predyspozycje do skutecznego pomagania niż takie prowadzone przez samorząd, choć zatrudnić można osoby, które już wcześniej nabyły doświadczeń w trzecim sektorze. Jednym ze sposobów uruchomienia i prowadzenia COP-u jest lokalny grant przyznany w drodze konkursu. Samorząd finansuje, organizacja pozarządowa świadczy usługi. Taka sytuacja ma miejsce m.in. w Warszawie i we Wrocławiu, gdzie centrum wsparcia prowadzi Fundacja „Umbrella” w partnerstwie ze Stowarzyszeniem „Tratwa” realizując projekt w ramach PO KL.

#### Przykłady:

Stołeczne Centrum Współpracy Obywatelskiej  
(prowadzone przez Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS)  
[www.centrumwspolpracy.org.pl](http://www.centrumwspolpracy.org.pl)

Gliwickie Centrum Organizacji Pozarządowych (jednostka budżetowa)  
[www.gcop.gliwice.pl](http://www.gcop.gliwice.pl)

Wrocławskie Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych SEKTOR 3  
[www.sektor3.wroclaw.pl](http://www.sektor3.wroclaw.pl)

#### Specyfika działania COP w dużych miastach i powiatach ziemskich

Pierwsze centrum organizacji pozarządowych powstało w mieście liczącym ponad 250 tysięcy mieszkańców z około tysiącem organizacji i nieprzerwanie działa przez kilkanaście lat, świadcząc odpowiednią pomoc. W kilku ostatnich latach w wielu polskich miastach powstały kolejne COP-y i również okazały się skutecznym narzędziem wsparcia organizacji. Niestety podobne działania adresowane do trzeciego sektora w środowiskach małych miasteczek i wsi nie zawsze spotykają się z wystarczającym zainteresowaniem odbiorców. W dużym mieście z reguły jest też duża liczba organizacji i to na stosunkowo niewielkim terenie. Do COP-u właściwie wszystkim jest blisko, można szybko podjechać tramwajem czy autobusem. W powiecie ziemskim utworzenie inkubatora w centrum administracyjnym, czyli miasteczku będącym siedzibą starosty, powoduje, że potencjalni zainteresowani muszą do COP-u dojechać kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt kilometrów. PKS jeździ rzadko. Można pojechać swoim autem, jeśli się je ma. Poza tym problemem może być pora – zanim się zainteresowany wybierze, COP może być zamknięty. Skuteczne rozwiązanie wypracowali partnerzy Sieci Wspierania Rozwoju Lokalnego HEROLD z województwa warmińsko-mazurskiego. Wykorzystując środki samorządowe i unijne, uruchomili w powiatowych miasteczkach centra, których pracownicy mają za zadanie docierać do zainteresowanych organizacji w miejscach ich działania. Odbiorcy znajdują się w miasteczkach i gminach wiejskich, szkoleniowcy i doradcy przyjeżdżają do ich miejscowości; bardzo często pomoc ma charakter indywidualny – jedna osoba pomaga jednej organizacji. I taki

model „**mobilnego inkubatora**” adresowanego do organizacji powiatu ziemskiego sprawda się w życiu.

#### Przykład:

Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych w województwie warmińsko-mazurskim  
[www.herold.org.pl/pl\\_page\\_54\\_49.html](http://www.herold.org.pl/pl_page_54_49.html)

Co jeszcze może się składać na system wspierania poza elementami wymienionymi wcześniej: lokalem ze sprzętem biurowym, zapleczem kuchennym, bazą organizacji, informatorium, stroną internetową, szkoleniami, doradztwem? **Specjalizacja** – może być zamierzonym procesem budowania kompetencji zespołu lub jego poszczególnych członków – określona osoba lub grupa koncentruje się wtedy na wybranym obszarze działalności. Procedury rejestracyjne, druki KRS, przygotowywanie zebrań założycielskich to standardowe elementy powoływania stowarzyszenia; więcej umiejętności i doświadczenia potrzeba przy pisaniu statutów, planowaniu działalności, wytyczaniu ścieżki rozwoju – a są to działania nieraz organizacjom potrzebne. Komórka zajmująca się szczególnie tymi zagadnieniami to tzw. **inkubator organizacji pozarządowych** (IOP), adresowany głównie do grup założycielskich i nowo powstałych stowarzyszeń.

Personel COP-u może również pośredniczyć w kontaktowaniu organizacji i instytucji z osobami zainteresowanymi pracą wolontariacką. Może informować kandydatów o prawach wolontariusza, organizować spotkania dla stowarzyszeń, które dotąd nie korzystały z ich pomocy – instruując, jakie są zalety takiego rozwiązania, możliwości i obowiązki z tym związane.

#### Centrum wolontariatu

Specjalizując się w tym zakresie, można uruchomić **centrum wolontariatu** (CW), z bazą osób zainteresowanych służeniem i podmiotów chcących zaangażować pomocnika, z ofertą szkoleniową dla koordynatorów, którzy organizują pracę wolontariuszy w instytucjach administracji i organizacjach społecznych. Inną, istotną dla rozwoju wolontariatu działalnością jest promocja samej idei, docieranie do osób, które wcześniej nie zetknęły się z takim pomysłem na popołudnie czy może cały dzień. Propagowanie może się odbywać m.in. poprzez organizowanie uroczystości dedykowanych właśnie wolontariuszom, na których **docenia się społeczne zaangażowanie** podziękowaniem prezydenta miasta, listem gratulacyjnym, drobną nagrodą, udziałem w bankiecie. Przykładem może być organizowana co roku gala wolontariatu w Warszawie, Katowicach, Gliwicach, czy nagroda „Bytomskiego Anioła Wolontariatu”.

#### Jak rozpocząć działanie COP-u (inkubatora, centrum wolontariatu)?

Warto rozeznaczyć, czy wśród znanych nam organizacji, nie ma takiej, która byłaby zdolna podjąć się takiego zadania. Może się zdarzyć, że w gminie czy powiecie takiej organizacji nie ma. Na pewno jednak warto zasięgnąć rady w środowisku, do którego wsparcie ma być adresowane, przedstawiciele sektora z pewnością wskażą najważniejsze potrzeby i zaproponują sposoby ich zaspokojenia. Partnerskie podejście z jednej strony pozwala uniknąć nietrafionych rozwiązań, a z drugiej jest okazją do wspólnego budowania i nawiązywania bliskich relacji.

System wsparcia **powinien powstawać w trakcie dyskusji, rozmowy**, komunikowania potrzeb i możliwości. Błędem jest rozpoczynać wspólne przedsięwzięcia w atmosferze żalu, pretensji i żądań, bo to niepotrzebnie psuje klimat spotkań i oddala osiągnięcie porozumienia. Warto jeszcze zwrócić uwagę na **sposób tworzenia** samorządowych COP-ów. Zgodnie z ustawą samorząd może powołać i prowadzić jednostkę wspierającą **po przeprowadzeniu konsultacji** na ten temat z organizacjami pozarządowymi.

Tworząc **system wsparcia** warto oprzeć go na przygotowanym **programie**, skonstruowanym wspólnie z organizacjami, można też skorzystać z rozwiązań wypracowanych



Partnerstwo  
lokalne buduje  
kapitał społeczny



przez innych, zarówno w samorządach, jak i trzecim sektorze Działalność uruchamianego inkubatora (różne formy pomocy świadczonej przy zakładaniu nowych stowarzyszeń) można opisać również w programie współpracy. Warto przewidzieć **świadczanie usług szkoleniowo-doradczych czy korzystanie z narzędzi promocyjnych** będących w dyspozycji samorządu na rzecz organizacji pozarządowych.

#### Przykład:

Roczny Program Współpracy Gminy Gniew  
[www.gniew.pl/plik,361,727,roczny-program-wspolpracy-gminy-gniew-z-organizacjami-pozarządowymi-na-2011-rok.pdf](http://www.gniew.pl/plik,361,727,roczny-program-wspolpracy-gminy-gniew-z-organizacjami-pozarządowymi-na-2011-rok.pdf)



Inicjatywa lokalna  
to impuls do  
pobudzenia  
współpracy

#### SZKOLNE KLUBY WOLONTARIATU

**Szkola** to również miejsce działalności szkolnych klubów wolontariatu (SKW). COP może im pomóc szkoleniowo ofertą adresowaną do liderów SKW, również poprzez organizowanie konkursów (np. opartych na pomysły Fundacji ARKA związanym z Dniem Dobrych Uczynków). Propagowanie wolontariatu na etapie edukacji szkolnej ułatwia podjęcie decyzji o społecznym zaangażowaniu się przyszłemu studentowi, pracownikowi czy emerytowi.

Zanim młody człowiek wyjdzie z własną społeczną inicjatywą, może pomagać komuś, kto już coś takiego robi, w ten sposób często odkrywa się własne możliwości i pasje, dostrzega perspektywy rozwoju dotąd nieznanne i niedostępne. Wolontariat może być wprowadzeniem do odpowiedzialnej aktywności i przygotowaniem do realizacji własnego, oryginalnego pomysłu. Z tego powodu promocja społecznej aktywności wśród młodzieży oraz zaproszenie do wolontariatu są inwestowaniem w przyszłego członka organizacji pozarządowej.

#### INICJATYWA LOKALNA

Inicjatywa lokalna jest narzędziem nawiązującym do społecznych komitetów gazyfikacji, budowy drogi itp., które jeszcze niedawno doprowadziły do realizacji wielu inwestycji z udziałem mieszkańców. Wspólne zaangażowanie osób mieszkających przy jednej ulicy, w osiedlu może zostać wsparte pomocą gminy. Osoby zainteresowane inicjatywą muszą włożyć w jej realizację własną pracę, mogą również zadeklarować wkład rzeczowy lub finansowy. Coś, co przerasta możliwości obywateli i nie znajduje pełnego pokrycia w budżecie samorządu, może zostać zrealizowane przy połączeniu ich wysiłków. Jest to niewątpliwie skuteczny sposób na pobudzenie społecznego zaangażowania, zainteresowany widzi bowiem konkretną korzyść z wniesionej pracy. O czym warto pamiętać, zapraszając współmieszkańców do inicjatywy? **Muszą zostać podane** konkretne dane określające ich wkład, takie jak **liczba godzin** społecznie przepracowanych na budowie czy **wysokość wkładu** finansowego. Znajdzie to odbicie w treści umowy, budżecie przedsięwzięcia i również jego **rozliczeniu**. Z tego powodu należy zbierając deklaracje poparcia inicjatywy, jednocześnie przyjmować deklaracje każdej z zainteresowanych osób z określeniem wielkości jej osobistego zaangażowania. Organizacja pozarządowa może być pośrednikiem między samorządem a lokalną społecznością, może tę społeczność reprezentować, jednak wymaga to pisemnego pełnomocnictwa. Jeżeli na rzecz przedsięwzięcia zorganizowana zostanie zbiórka publiczna, zgromadzone fundusze należy odprowadzić na rachunek JST, wydatkowanie środków finansowych odbywa się bowiem z konta samorządu. Atutem inicjatywy jest również to, że może być oparta na środkach już przewidzianych do wydatkowania na konkretny cel. Udział mieszkańców może przyczynić się np. do rozszerzenia zakresu przedsięwzięcia. **Kluczowym punktem inicjatywy jest osoba lidera**, który będzie rozmawiał, zachęcał i poprowadził. Władze mogą wesprzeć wspólnotowe myślenie mieszkańców, proponując podjęcie inicjatywy opartej na środkach skierowanych na potrzeby dzielnicy, jednak z możliwością określenia istotnych szczegółów. Rola propagowania inicjatywy może również przypaść **radzie osiedla**. Zakres inicjatywy wykracza znacznie poza budowę infrastruktury drogowej i podobne inwestycje, obejmuje m.in. zadania związane

z kulturą, edukacją, szkolnictwem, rozwojem lokalnych wspólnot, upowszechnianiem kultury fizycznej i sportu, ekologii, bezpieczeństwa publicznego i inne.

#### Przykład:

Tychy: Zarządzenie nr 0151/799/10 Prezydenta Miasta w sprawie inicjatywy lokalnej  
[bip.umtychy.pl/zarządzenia-prezydenta-miasta/6860](http://bip.umtychy.pl/zarządzenia-prezydenta-miasta/6860)

#### NAGRADZANIE LIDERÓW, STOWARZYSZEŃ ORAZ WSPIERAJĄCYCH JE FIRM

Dotychczas omówione formy wsparcia związane były z pomocą lokalową, informacyjną, szkoleniową, doradcą; istotne znaczenie dla społeczników ma również **motywowanie**. Wprawdzie zaangażowanie ludzi trzeciego sektora wynika z ich wewnętrznej potrzeby, przekonania i woli, niemniej owoce ich pracy stają się niewątpliwie udziałem znaczącej części lokalnej społeczności. Z tego też powodu przedstawiciele tej społeczności winni im są **wyrazy wdzięczności i uznania** za wykonywaną pracę (w niektórych przypadkach możemy wręcz mówić o społecznej służbie). Powinni zatem wyrazić to, że są dla nich cenni i im zwyczajnie podziękować. Jedną z praktykowanych form jest organizowanie corocznych spotkań władz gminy czy powiatu z reprezentantami organizacji pozarządowych. Podczas uroczystej gali wręczane są nagrody osobom ze szczególnym dorobkiem. Powodem wyróżnienia może być zakres podjętej inicjatywy, wielkość wykonanej pracy, sposób rozwiązania problemu itd. **Gala** odbywa się z udziałem liczego grona liderów trzeciego sektora, nie tylko prezesów organizacji. Prezydent miasta okazuje swoje uznanie m.in. przez fakt osobistego witania przybywających gości, wręczanie nagród i podziękowań, słowa skierowane do wszystkich, obecność podczas części kulturalowej, dostępność dla uczestników.

Nagroda im. Lecha Bądkowskiego dla najlepszej organizacji pozarządowej działającej na terenie miasta Gdańska została w 2010 roku przyznana po raz jedenasty; wiązała się z nią nagroda w wysokości 20 tysięcy zł. Zostały wyróżnione dwie organizacje (przyznano im nagrody po 3 tys. zł). W IX Forum Częstochowskich Organizacji Pozarządowych uczestniczyli poza prezydentem miasta i przewodniczącym rady miejskiej również radni sejmiku i parlamentarzyści. Podczas uroczystości nagrodzono najaktywniejszych przedstawicieli sektora pozarządowego statuetką i dyplomem oraz zaprezentowano projekt programu współpracy. Tego typu święto społeczników może być organizowane przez każdy szczebel samorządu i jest bardzo ważne, bo tym, którzy się ofiarnie trudzą, oddaje honor za ich odpowiedzialną postawę i włożony wysiłek. Poza organizacjami i liderami na wdzięczność zasługują również przedstawiciele sektora biznesu, którzy w jakiś sposób wsparli społeczne zaangażowanie. Oddzielny konkurs może wyłonić firmy, które w wyjątkowy sposób pomagały stowarzyszeniom i fundacjom. Publiczne wyrazy wdzięczności z ust władcy miasta, symboliczna statuetka, list gratulacyjny mogą utwierdzić kolejnych partnerów w celowości udzielania tego typu pomocy.

**Wspierać inicjatywy** – o to nam chodzi, by tworzyć dogodne warunki rozwoju: zapewniając bazę lokalową, wsparcie doradcy, cenne informacje, pomagając pozyskać fundusze ...i również **następców**. **Młodzież** szkolną można i należy przygotowywać do rozpoczęcia przygody społecznika jako wolontariusza czy też autora i realizatora projektów w organizacji pozarządowej.

Inspirowanie młodych ku społecznemu zaangażowaniu może się odbywać w formie **warsztatów**, np. w czasie zajęć z przedsiębiorczości pracownik COP u może prezentować ofertę programu „Młodzież”. Wspólnie z uczniami diagnozować potrzeby i problemy, możliwości zaradzenia im, dostępne źródła finansowania. W Gliwicach robi to pracownik inkubatora wspólnie z osobą z centrum wolontariatu (która motywuje do odwiedzenia CW, podjęcia pracy wolontariusza, udziału w szkoleniu; prezentuje również wolontariat międzynarodowy). Warsztaty w gimnazjach i liceach dają informację uczniom, ale również nauczycielom. Dla tych ostatnich można przeprowadzić oddzielne spotkanie poświęcone przeglądowi możliwości, jakie zawiera oferta inkubatora (nauczyciel wybiera wtedy tematy, które uznaje za najbardziej odpowiednie dla swojej klasy).

Sposób wdrażania poszczególnych form, o których mowa wyżej, może być wcześniej zaplanowany w formie **programu wspierania wolontariatu i aktywności obywatelskiej**.



## WSPÓŁPRACA Z BIZNESEM

Współpraca w tym przypadku może polegać na tradycyjnym przekazaniu środków finansowych w zamian za umieszczenie stosownej informacji w materiałach informacyjno-reklamowych, ale również na wymianie usług. Organizacje pozarządowe dysponują nierzadko potencjałem szkoleniowym, który mogą wykorzystać na rzecz firm, potrafią profesjonalnie zorganizować czas dzieciom pracowników. Nawiązanie relacji pomiędzy instytucjami z drugiego i trzeciego sektora może się odbyć z pomocą administracji. Kontakty urzędników z przedsiębiorcami pozwalają czasem na złożenie propozycji współpracy albo ułatwiają prośbę o rozmowę.

## Pełnomocnik

### – URZĘDNIK ODPOWIEDZIALNY ZA WSPÓŁPRACĘ Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Powołanie pełnomocnika to niewątpliwie ważny krok ku skutecznemu wspieraniu społecznych inicjatyw przez samorząd. Ta osoba może zrobić wiele dobrego, oby tylko była postrzegana jako **życzliwa i otwarta**, gotowa wysłuchać i wspólnie zastanowić się nad sytuacją, która jest dla organizacji istotna. Na początek dla stowarzyszenia nie tak ważna jest wysokość otrzymanej dotacji, co świadomość, że jest się docenianym i godnym tego, by pomoc otrzymać. Urzędnik współpracujący z organizacjami to bardzo ważny element systemu, może kapitalnie wzmocnić rozwój lokalnych inicjatyw, ale może również zrazić i zepsuć. W dużych samorządach osobie odpowiedzialnej za współpracę z trzecim sektorem nadaje się coraz częściej rangę pełnomocnika prezydenta (starosty, marszałka) ds. organizacji pozarządowych. Istota jego pracy, niezależnie czy rzeczywiście występuje w takiej randze, czy może jest naczelnikiem wydziału albo inspektorem, polega m.in. na prezentowaniu racji każdej ze stron za pomocą ich języka. Staroście pełnomocnik pomaga zrozumieć propozycję czy prośbę stowarzyszenia, z kolei społecznikowi tłumaczy aspekty działalności administracji. Występuje czasem w roli tłumacza i negocjatora, jeżeli trzeba, jest przewodnikiem po urzędzie i rzecznikiem interesu społecznego.

Kompetencje pełnomocnika to nie tylko otwarte i życzliwe nastawienie (niezależne od emocjonalnego klimatu wnoszonego przez rozmówcę), ale także znajomość sektora jako takiego, realiów funkcjonowania, możliwych form wsparcia itd. Ta wiedza musi być systematycznie rozwijana, jak w każdym zawodzie. Funkcja „człowieka organizacji” w urzędzie może się zaczynać od przygotowania i przeprowadzenia konkursów, rozliczania dotacji czyli wykonywania obowiązkowych czynności wynikających z ustawy. Kolejnym krokiem może być przygotowanie świadczeń na rzecz trzeciego sektora w formie doradztwa, informacji, szkoleń, pomocy lokalowej – te czynności mogą już stanowić zakres obowiązków oddzielnego stanowiska. W miarę dalszego rozwoju współpracy, dołączą do niego zapewne kolejni pracownicy, pojawi się komórka typu referat, biuro lub COP. Wreszcie pełnomocnik może odpowiadać za przygotowywanie i realizację polityki samorządu wobec organizacji pozarządowych (z bogatą perspektywą działań), która stopniowo będzie wprowadzana w życie. Zakres czynności pełnomocnika wynika z potrzeb i możliwości obu partnerów współpracy, dlatego też wymaga poznawania nowych rozwiązań i modyfikacji strategicznych ustaleń.

Od urzędników bezpośrednio współpracujących z organizacjami (umownie zwanych „pełnomocnikami”) zależy sporo: klimat rozmów, zainteresowanie społeczników wizytą w urzędzie, oferta szkoleniowa czy zakres świadczonych doradztwa. W licznych samorządach zatrudnione są osoby, których cały zakres czynności związany jest z międzysektorowymi kontaktami. W trosce o rozwój współpracy i jakość świadczonych wsparcia osoby te powinny otrzymywać regularną pomoc w realizacji swoich obowiązków, np. w formie szkoleń, wizyt studyjnych czy też wymiany doświadczeń z kolegami wykonującymi podobne zadania. Miejscem rozwoju zawodowego tej grupy urzędników może być tzw. **forum pełnomocników. Kto może organizować jego funkcjonowanie? Samorząd wojewódzki, związek lub porozumienie** jednostek samorządowych, ale również organizacje pozarządowe w ramach realizowanych grantów. W województwie warmińsko-mazurskim forum pełnomocników powstało z inicjatywy Rady Organizacji Pozarządowych Województwa

Warmińsko-Mazurskiego, Elbląskiego Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Pozarządowych oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Na południu kraju pełnomocnicy spotykają się w ramach komisji powołanej przy Śląskim Związku Gmin i Powiatów. Co jest treścią spotkań tego forum? Dzielenie się wątpliwościami i wykorzystywanymi rozwiązaniami, prezentacja dobrych praktyk, szkolenia związane ze zmianami prawa, dyskusje nad projektami nowelizacji ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, formułowanie propozycji w tym zakresie.

## Szczebel wojewódzki

Na pierwszy rzut oka szczebel wojewódzki nie ma wiele wspólnego z organizacjami (może z wyjątkiem stowarzyszeń zlokalizowanych w stolicy województwa), marszałek jednak może udzielać systemowego wsparcia organizacjom i inicjatywom obywatelskim. Najczęściej stosowaną i powszechnie znaną formą zaangażowania urzędu marszałkowskiego w aktywność organizacji pozarządowych są **konkursy grantowe**. Na tym katalogu możliwości się rozpoczyna, ale nie kończy. Marszałek może dać wzór postępowania samorządom niższego szczebla, tworząc zespół koordynujący, zespoły branżowe, powołując pełnomocnika i radę pożytku. Konkursy ogłaszane przez urzędy marszałkowskie mogą dotyczyć infrastrukturalnej pomocy adresowanej do trzeciego sektora. Szczególnie dla obszarów (powiatów), w których wsparcia systemowego brakuje. Granty pozyskane przez organizacje pozarządowe od marszałka mogą zapoczątkować funkcjonowanie nowych COP-ów. Jest bardzo prawdopodobne, że mocniejsze organizacje, nawet z bardziej odległego miasta zorganizują w ramach dotacji skuteczną pomoc dla stowarzyszeń, które dotąd nie miały sposobności skorzystania z tego typu pomocy. Grantowy projekt się oczywiście zakończy i co wtedy? Można się spodziewać, że organizacje, które „wzrosły” będą z jednej strony próbowały pozyskać środki na prowadzenie COP-u (przez siebie), np. w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, ale z drugiej będą nakłaniać gminnych i powiatowych decydentów do wyłożenia funduszy na kolejną dotację (teraz już lokalną). Warto zauważyć, że w ramach powiatów możliwe jest **wspólne finansowanie COP-u przez sąsiednie gminy**.

To, co może zrażać wójtów do wykładania środków na COP czy IOP, to ograniczone zainteresowanie beneficjentów, wynikające z trudności komunikacyjnych oraz niewielkiej liczby organizacji. Niewątpliwie mobilny inkubator może temu częściowo zaradzić. Grant na prowadzenie inkubatora przyznany lokalnej organizacji nie musi pokrywać kosztów całodziennego zatrudnienia animatorów, może być dzięki temu tańszy od prowadzenia COP-u właściwego dla ośrodków wielkomiejskich.

Jako przykład weźmy projekt „COP-y Warmii i Mazur. Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego”. Eksperti **Regionalnego Ośrodka Wspierania Organizacji Pozarządowych z Olsztyna** działają mobilnie w tych częściach regionu, gdzie nie ma powiatowych centrów wsparcia.

Urząd marszałkowski, ustalając kryteria strategiczne, może wpływać na podział niematerialnych środków europejskich i tym samym rozwój systemu wsparcia. Samorząd na tym szczeblu ma swój zakres odpowiedzialności i w jego ramach może wpływać na wspieranie sektora społecznego – jak skutecznie będzie to robił, zależy z pewnością również od współdziałania z reprezentacjami sektora. Analogicznie do niższych szczebli samorządu można wskazać tu wiele wcześniej wspomnianych rozwiązań, które przyczynią się do oczekiwanego rozwoju. Utworzenie rady konsultacyjnej, powołanie pełnomocnika marszałka, rada pożytku, granty związane z prowadzeniem COP-ów, wolontariatem, kształceniem pełnomocników, regionalne  **nagrody dla wiodących organizacji**, liderów itd. Marszałek Województwa Opolskiego przyznaje najlepszej organizacji województwa nagrodę finansową w wysokości 10 tys. zł. Wręcza się ją podczas Opolskich Targów Organizacji Pozarządowych. Poza prezentacją organizacji i wręczeniem nagrody impreza ma element konferencyjny.



Pełnomocnik powinien cieszyć się zaufaniem organizacji



## A KIEDY NIE UKŁADA SIĘ TAK JAK BYŚMY CHCIELI

**Infrastruktura współpracy** dotyczy **współdziałania** – chodzi o to, żeby formy tego wspólnego zaangażowania odpowiadały obydwu stronom, a efekty służyły wszystkim. Infrastruktura zawiera się w systemie wsparcia, jest tworzona po to, by inwencja obywateli natrafiała na warunki, w których będzie efektywnie wykorzystana. Dysponentem zasobów gminy jest z jednej strony rada, a z drugiej wójt (burmistrz, prezydent). Władza nad wydatkowaniem społecznych środków spoczywa w rękach radnych i burmistrza. Aby coś zostało sfinansowane, musi wcześniej zyskać aprobatę co najmniej jednego z tych organów decyzyjnych.

Co zrobić, kiedy ani radni, ani burmistrz nie widzą potrzeby wsparcia jakiejś inicjatywy społecznej? Kultura współpracy nakazuje po takiej odmowie zastanowić się, czy czasem partner (tu przedstawiciel osobowy lub kolegialny samorządu) w swoim stanowisku nie ma racji. Przyglądając się raz jeszcze szczegółom sytuacji – dojdziemy albo do uznania stanowiska adwersarza za zasadne, albo do ugruntowania swojego odmiennego zdania. Ponowne przemyślenie różnych aspektów problemu może dać nam wiedzę dotyczącą istotnych, a wcześniej nieuważanych realiów oraz argumenty przydatne do rzetelnego polemizowania z racjami, które nie znajdują w naszych oczach uzasadnienia.

Na tym etapie można już rozpocząć dyskusję – prezentację przekonań i ich obronę. Bywa, że któraś ze stron przyjmuje nowe rozwiązanie i antagonizm znika. Ale często bywa też odwrotnie, strony pozostają niezmiennie przy swoim zdaniu i impas trwa.

Co dalej w takiej sytuacji? Można rozpocząć „wojnę”, naciski, presje, wymuszenia – i co jeżeli urzędnik się ugnie lub złamie? Będziemy mieli satysfakcję z wygranej bitwy, ale nie będziemy mieli w pokonanym współpracownika. Może się okazać, że było to pyrrusowe zwycięstwo i w końcowym efekcie przegraliśmy wojnę.



Rada Działalności Pożytku Publicznego jest forum dialogu a nie reprezentacją organizacji

Kultura współpracy dotyczy też takich właśnie, trudnych sytuacji, a może – zwłaszcza takich. **Sposób** dochodzenia do konsensusu, **rozwiązywania konfliktów** wpływa na całokształt relacji, warto o tym pamiętać, **szanując przekonania partnera** i czekając aż nasze stanowiska się zbliżą, a nie wymuszając ustępstwa. Salomon zaleca **cierpliwość i opanowanie** przed atakiem i rozwiązaniem siłowym.

Efekty wsparcia widoczne w innym samorządzie mogą przekonać niezdecydowanego starostę czy radnych, warto takich argumentów szukać i je pokazywać. Lokal na prowadzenie COP-u wprawdzie trzeba przygotować, ale kiedy organizacje przeprowadzą się do niego, zwolnią poprzednio zajmowane gminne pomieszczenia, które będzie można wykorzystać na inne cele. Powierzchnia lokalowa jest używana bardziej efektywnie – to jedno z uzasadnień.

**Pozyskiwanie potencjału** społeczników oraz organizacji pozarządowych dla potrzeb rozwoju gminy, może się dokonywać zarówno za sprawą samorządu, jak i poprzez niektóre organizacje, zwłaszcza te o charakterze „parasolowym” (świadczą pomoc innym stowarzyszeniom – początkującym, mniej doświadczonym). Gmina, powiat czy województwo mogą powołać własną jednostkę do wykonywania tego typu zadań, ale mogą je też zlecić fundacji czy stowarzyszeniu, co nierzadko obniża koszty.

**Prawo dopuszcza wspieranie organizacji przez samorządy.** Przed nowelizacją *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* z 2010 roku słyszało się głosy, że skarbnicy wielu gmin nie widzą prawnych możliwości świadczenia wsparcia adresowanego do organizacji. Stanowisko to wynikało z obawy przed negatywną oceną Regionalnej Izby Obrachunkowej, która nie znajdzie podstaw prawnych dla takiego działania.

Nowelizacja rozwiązała te wątpliwości poprzez rozszerzenie katalogu zadań publicznych w artykuł 4 o działalność na rzecz organizacji pozarządowych. Artykuł 5 w ust. 6 i 7 ustawy mówi wprost o tworzeniu i prowadzeniu jednostek organizacyjnych wspierających trzeci sektor. Wskazane są obydwie możliwości – organem prowadzącym ośrodek może być zarówno samorząd, jak i organizacja pozarządowa.

Wobec braku dostępu do środków gminy czy powiatu, można spróbować sięgnąć po **fundusze unijne**; w tym wypadku wniosek składa doświadczona organizacja, dla której procedury pozyskania dofinansowania oraz rozliczenia nie stanowią problemu. Przygotowując taki wniosek, warto pozyskać „swoją” samorząd jako partnera – to pozwoli wdrożyć pracowników urzędu w tryb pracy właściwy dla takich projektów, a być może również ułatwi na przyszłość staranie się o dotację z lokalnego źródła.

Inną możliwością jest uczestnictwo w partnerstwie, którego liderem jest jednostka samorządu mająca już doświadczenie w prowadzeniu ośrodka wsparcia dla organizacji. Opierając się na wcześniej zdobytych umiejętnościach, lider może skutecznie wspomagać samorządowych partnerów z innych powiatów we wdrażaniu systemu na ich terenie. Jeżeli samorządy nie wyraziłyby zainteresowania, partnerem równie dobrze mogą być inne organizacje pozarządowe. Tu jednak istotne jest, by samorząd nie zmarnował szansy, lecz **zaangażował się** w organizowanie wsparcia w taki sposób, jaki jest dla niego możliwy.

W województwach południowych samorządy są często liderami budowania takiego systemu, poczynając od procedur świadczenia pomocy lokalowej, promocyjnej czy merytorycznej, poprzez zasady tworzenia funduszu pożyczkowego, funduszu wkładów własnych czy udzielania gwarancji i poręczeń dla organizacji realizujących zadania publiczne, a skończywszy na możliwościach wsparcia **współpracy międzynarodowej** zapisanych w programie współpracy.

System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych jest niewątpliwą odpowiedzialnością samorządu, powinien być tworzony i rozwijany w partnerstwie z organizacjami, trzeci sektor może jednak wiele zrobić dla jego uruchomienia i właściwego funkcjonowania.

Powyżej omówione zostały sposoby wspierania inicjatyw obywatelskich i pozarządowych o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, lokalowym, motywacyjno-promocyjnym. W ramach systemu wsparcia mogą również być wykorzystywane narzędzia pomocy finansowej. Używając ich, można przekazać organizacjom do realizacji część zadań samorządu oraz zwiększyć kwoty pozyskiwanych środków zewnętrznych.





Bartosz Bartoszewicz  
 Poniższy rozdział został przygotowany z myślą o tej części poradnika, która dotyczy płaszczyzny II. Jednakże ze względu na to, że charakter opisywanych rozwiązań przekracza zwyczajową praktykę w realizacji zadań publicznych, które są niczym innym, jak wykonywaniem przez organizacje pewnych zadań samorządu terytorialnego, pokazując coś więcej – czyli wspieranie organizacji, więc został zamieszczony w tej części publikacji.

W Polsce jest coraz więcej takich samorządów, które – często zachęcane przez lokalnych liderów pozarządowych – umiejętnie oddelegowują część funduszy, aby ułatwić organizacjom pozyskanie o wiele większych pieniędzy ze źródeł zewnętrznych. Do działań takich wprost zachęca uodpp w art. 5 ust. 8.

Aktywność organizacji w zakresie pozyskiwania środków od donatorów zewnętrznych hamują dwie kluczowe bariery. Po pierwsze, jest to konieczność posiadania przez organizację konkretnych środków na pokrycie bieżących kosztów realizowanego projektu (nie wszystkie programy gwarantują płatności zaliczkowe, a jedynie FIO oferuje zaliczkowanie całej wartości dotacji). Po drugie, kluczową przeszkodą jest konieczność zagwarantowania przez organizację wkładu własnego, coraz częściej w postaci finansowej. Co prawda, „wkład własny” nie jest pojęciem ustawowym, w związku z tym należy przez niego rozumieć wszystkie inne niż dotacja sposoby pokrycia kosztów – w tym także wyceniony wkład osobowy, który może być jedynym wkładem organizacji składającej ofertę. Jednak wciąż, nawet pomimo znacznych zmian i ułatwień dokonanych w nowelizacji rozporządzenia do ustawy, konieczność wniesienia finansowego wkładu własnego jest istotną barierą dla organizacji chcących korzystać z różnorodnych źródeł finansowania.

Największy problem z wykazaniem takich środków mają organizacje, które nie prowadzą działalności gospodarczej, nie pozyskują darowizn, odpisów z 1% – a ich zasadniczym źródłem przychodów są środki uzyskane w ramach realizacji konkretnych projektów. Wykazanie środków własnych w projekcie, który finansowany ma być ze źródeł pozalokalnych, może być w tej sytuacji wręcz niemożliwe.

Na poziomie lokalnym możliwe jest stopniowe rezygnowanie przez JST ze stosowania wymogu wkładów własnych lub ich znacznego ograniczenia. Szczególnie w niewielkich środowiskach pozyskanie 10% lub 20% finansowego wkładu własnego jest problemem. Ostatecznie organizacje albo tworzą – często karkotomne – wyliczenia pracy wolontariuszy, albo nie podejmują się często bardzo ważnych dla swoich członków czy podopiecznych działań. Właśnie w konkretnej lokalnej społeczności o wiele większe znaczenie niż potencjalny wkład własny ma dobrze zaplanowany projekt, wiarygodność i potencjał merytoryczny organizacji, a także dotychczasowe doświadczenia współpracy. Tej bariery nie da się jednak ominąć w sytuacji konkursów ze źródeł trzecich, takich jak środki europejskie, programy krajowe, fundacje prywatne, na których kształt konkretny samorząd i konkretne środowisko organizacji nie mają wpływu.

Dostrzegając tę trudną sytuację, ustawodawca określił w art. 5 ust. 8 ustawy o pożytku i o wolontariacie, że JST mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wskazane instrumenty finansowe mogą wpłynąć na poprawę kondycji organizacji, zwłaszcza w sytuacjach zachwiania płynności finansowej (w oczekiwaniu na kolejną transzę dotacji), czy przy rozpoczynaniu prowadzenia działalności gospodarczej (uzyskanie kredytu).

Obowiązujące prawo w tej kwestii dopuszcza tworzenie interesujących i potrzebnych rozwiązań również przez JST, czego przykładem są fundusze pożyczkowe, a przede wszystkim fundusze wkładu własnego. Co prawda *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nie wskazuje wprost, że można finansować tzw. wkłady własne, ale konstrukcja proponowanych form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozwala na stworzenie takiego mechanizmu. Jeżeli zatem organizacja pozarządowa zdobywa środki – np. w ramach ogólnopolskiego konkursu – na realizację projektu, które ma charakter zadania publicznego i mieści się w zadaniach własnych danej jednostki samorządu – może on współpracować z organizacją przy realizacji takiego zadania, a jedną z form współpracy może być wsparcie finansowe – a więc zabezpieczenie wkładu

własnego.

Dystrybucja środków z funduszu wkładu własnego odbywa się zatem w trybie otwartego konkursu ofert, w procedurze zwykłej lub trybie uproszczonym (wkład własny na krótkie projekty o czasie trwania do 90 dni). Obszar zadaniowy, na jaki jest ogłoszony konkurs, powinien mieć charakter interdyscyplinarny (obejmować wszystkie zadania ujęte w lokalnym programie współpracy), co pozwoli organizacjom z różnych branż ubiegać się o te środki w jednym konkursie.

#### Przykład – Fundusz Grantowy Miasta Elbląga

Interesującą i jedną z pierwszych tego typu w Polsce inicjatyw jest elbląski Fundusz Grantowy, który służy organizacjom jako źródło zapewnienia wkładu własnego do realizacji ich projektów finansowanych ze źródeł pozabudżetowych. Począwszy od 2006 roku corocznie samorząd przeznacza na fundusz 150 tys. zł. W Zarządzeniu nr 311 /2004 Prezydenta Elbląga z 31.12.2004 roku *Zasady współpracy samorządowych władz Elbląga z organizacjami pozarządowymi* czytamy, że: *w celu umożliwienia pozyskiwania przez organizacje pozarządowe środków finansowych na wkład własny w projekty finansowane ze środków funduszy europejskich i innych, a służące realizacji zadań miasta, samorząd wydziela w budżecie Miasta kwotę z przeznaczeniem na wkład własny dla organizacji działających w sferze pożytku publicznego (...). O wysokości środków przekazywanych na „Fundusz” decyduje co roku Rada Miejska. Przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie wkładu własnego organizacji, preferowane będą projekty, w które zaangażowanych jest kilka organizacji i instytucji partnerskich.*

Starając się o środki finansowe na wsparcie wkładu własnego, organizacje mają dwie możliwości jego otrzymania:

- w trakcie realizacji projektu finansowanego ze środków zewnętrznych (organizacja dysponuje już podpisaną umową z grantodawcą, zaś miasto Elbląg wspiera ją finansowaniem wkładu własnego),
- przed realizacją zadania ze środków zewnętrznych (organizacja dopiero ubiega się o dofinansowanie u zewnętrznego donatora i równocześnie składa do miasta Elbląg wnioski o finansowanie wymaganego wkładu własnego).

W każdej z tych sytuacji środki z Funduszu Grantowego można pozyskać jedynie w efekcie otwartego konkursu ofert. W zależności od zgodności projektu z priorytetami miasta samorząd Elbląga może sfinansować do 100% wkładu własnego. Konkurs ogłasza Prezydent Miasta Elbląga, zazwyczaj w I kwartale danego roku i ma on charakter ciągły, co daje organizacjom pozarządowym możliwość aplikowania do wielu grantodawców w różnym czasie. Po uzyskaniu akceptacji prezydenta, udzielana jest organizacji pisemna promesa, będąca zapewnieniem o zabezpieczeniu ze środków samorządu wkładu do projektu. Rozliczenie zadania przez samorząd miasta następuje dopiero po przyjęciu i zaakceptowaniu rozliczenia projektu przez instytucję grantodawczą. W rozliczeniu dotacji nie mogą być uwzględniane dokumenty finansowe wystawione przed datą zawarcia umowy z Urzędem Miasta Elbląga.

#### Przykład m.st. Warszawy – wieloletni konkurs na wkłady własne

Idea funduszu wkładu własnego w Warszawie powstała w 2008 roku w Biurze Funduszy Europejskich. Urzędnicy, doceniając aktywność organizacji pozarządowych, postanowili zaradzić temu, że często nie są one w stanie zapewnić wkładu własnego w swoich interesujących i przydatnych mieszkańcom projektach. Organizację przedsięwzięcia powierzono miejskiemu Centrum Komunikacji Społecznej, które opracowało i wdrożyło pomysł w postaci otwartego konkursu ofert. Co ciekawe, konkurs jest wieloletni, przy czym pula przeznaczona na dotacje w każdym roku wynosi 500 tys. zł. Oferty można składać do 15 dnia każdego miesiąca, poczynając od 15 listopada. Organizacja, która dostała już grant na realizację projektu lub dopiero stara się o takie wsparcie (warunkiem jest złożony wniosek!), może złożyć wniosek o pokrycie brakującej części budżetu. Oprócz standardowych



dokumentów wymaganych przez urząd miasta w konkursach o dofinansowanie realizacji zadań publicznych, należy złożyć kopię wniosku do funduszy zewnętrznych. Oferty oceniane są co miesiąc najpierw formalnie, przez pracowników biura, a potem merytorycznie przez zespół opiniujący.

#### **Przykład województwa warmińsko-mazurskiego**

W kwietniu 2011 roku Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego ogłosił otwarty konkurs ofert na wykonanie zadań samorządu województwa w 2011 roku przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w zakresie dofinansowania wkładu własnego do projektów finansowanych z funduszy zewnętrznych.

Otwarty konkurs ofert obejmuje wsparcie realizacji zadań publicznych Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego o znaczeniu regionalnym, realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych zewnętrznych, w 11 zakresach tematycznych (m.in. upowszechniania kultury fizycznej i sportu, kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju turystyki, aktywizacji społeczności lokalnych na obszarach wiejskich, wsparcia rozwoju sektora pozarządowego województwa warmińsko-mazurskiego). Dotacja może sięgnąć wysokości do 100% wkładu własnego, wymaganego zgodnie z zasadami innych konkursów i programów, przy czym jej maksymalna wartość to 10 tys. zł. Określony został tylko jeden termin składania wniosków – miesiąc od daty ogłoszenia konkursu.

#### **Przykład – regranting w gminie Gniew**

Nieco inne znaczenie niż opisywane mechanizmy finansowe ma regranting realizowany ze środków publicznych. Taką sytuację dopuszcza ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dając JST możliwość wniesienia budżetowego wkładu pieniężnego do dotacji udzielanych przez lokalne organizacje grantodawcze (np. fundusze lokalne). Umożliwia to z jednej strony prowadzenie przez JST działań wspierających rozwój potrzebnych na jej terenie inicjatyw i zadań, z drugiej zaś ograniczenie obsługi całego procesu do koniecznego minimum. Dobrym przykładem wdrożenia takiej idei jest system regrantingu w gminie Gniew.

Na terenie tej gminy funkcjonuje stosunkowo dużo organizacji pozarządowych i znacznie więcej grup nieformalnych, koncentrujących się głównie wokół działań kulturalnych i edukacyjnych. Organizacje i grupy te, nie posiadając środków finansowych niezbędnych do realizacji swoich pomysłów, w niewielkim stopniu angażowały się w życie społeczne gminy. Spowodowane to było w przypadku organizacji słabością organizacyjną i niedoświadczeniem w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, a w przypadku grup nieformalnych – brakiem mechanizmu umożliwiającego ich finansowanie. Lokalne stowarzyszenie Centrum Aktywnych Gniew (CAG) w porozumieniu z gminą opracowało projekt na uruchomienie działań regrantingowych. Centrum Aktywnych Gniew jako organizacja „parasolowa” użyczyła osobowości małym organizacjom i grupom nieformalnym oraz uczyła je pracy metodą projektową na prostych wnioskach.

Gmina Gniew na realizację zgłoszonego przez stowarzyszenie projektu ogłosiła konkurs, który wygrało CAG, uzyskując na ten cel dotację wysokości 230 tys. zł. Środki te przeznaczono na konkursy minigrantów, administrację i obsługę księgową projektu oraz dodatkowo na realizację imprez kulturalnych.

Konkurs minigrantów leżał u podwalin tego całego programu. Mogą do niego aplikować zarówno organizacje, jak i grupy nieformalne, ubiegając się o maksymalne dotacje 1000 zł. Przyznane środki wydawane są w dwojaki sposób: albo przez realizatorów danych projektów z konta operatora programu, czyli stowarzyszenia CAG, albo – w przypadku organizacji realizujących inne projekty i dokonujących montażu finansowych – bezpośrednio przez daną organizację, której CAG przekazuje środki.

W ciągu dwóch lat funkcjonowania programu zorganizowano 186 inicjatyw kulturalnych – imprez, wystaw, wycieczek, warsztatów. Ponadto zrealizowano 19 dużych projektów za pośrednictwem stowarzyszenia Centrum Aktywnych Gniew, które dodatkowo pozyskało 415 tys. zł ze źródeł zewnętrznych, co oznacza, iż pieniądze z dotacji gminnej

zostały niemalże podwojone. Najważniejszą korzyścią jest jednak to, że lokalne organizacje i inicjatywy społeczne nauczyły się aktywnie zabiegać o środki zewnętrzne i pracować metodą projektową.

#### **FUNDUSZ POŻYCZKOWY DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH – PRZYKŁAD MIASTA CIESZYNA**

Niezwykle prostym i jednocześnie bardzo nowatorskim elementem systemu współpracy miasta Cieszyna z organizacjami pozarządowymi jest realizowany od 2005 roku mechanizm udzielania pożyczek organizacjom pozarządowym. Jest on przydatny w sytuacji, w której organizacje zakontraktowały środki z innych niż miejskie funduszy grantowych i otrzymały wsparcie od donatora, jednak przedłużające się oczekiwanie na wypłatę stanowi zagrożenie dla płynności finansowej i realizacji projektu zgodnie z umową.

Miasto Cieszyn udzieliło pierwszych pożyczek organizacjom pozarządowym w 2005 roku, a w związku z rosnącą liczbą wniosków w 2007 roku uchwaliło *Regulamin udzielania pożyczek organizacjom pozarządowym oraz instytucjom będących organizatorami działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz z innych środków pomocowych o charakterze refundacji*. W budżecie miasta przewidziano na ten cel 1 000 000 zł. Działania mechanizmu nie są oparte na procedurze konkursowej, a pożyczek udziela się do momentu wyczerpania kwoty na to przeznaczonej. Co ważne, pożyczki są nieoprocentowane. W momencie otrzymania refundacji, pożyczkę należy spłacić jeszcze przed ustalonym terminem spłaty, a bezwzględnie przed 31 grudnia danego roku, ponieważ nie może ona wykraczać poza dany rok budżetowy.

Pożyczka, której wysokość nie może przekraczać wartości środków przyznanych przez donatora na realizację projektu, udzielana jest na pisemny wniosek organizacji bądź instytucji samorządowej, których działania obejmują teren gminy Cieszyn. Wniosek należy złożyć do burmistrza Cieszyna w okresie poprzedzającym realizację projektu. Należy do niego dołączyć dokumenty, które potwierdzą decyzję o przyznanych środkach na realizację projektu lub będą stanowić poświadczenie grantodawcy o przyjęciu projektu do finansowania (umowa, decyzja). Podjęcie decyzji o przyznaniu pożyczki skutkuje sporządzeniem umowy (zawierana pomiędzy burmistrzem a organizacją), która określa jej wysokość oraz termin spłaty. Zabezpieczeniem jest weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową składane przez organizację. W terminie 7 dni od podpisania umowy na konto organizacji pożyczającej pieniądze wpływają środki pieniężne.

#### **Poręczenie pożyczki przez JST – przykład z Elku**

Zgromadzenie Sióstr Benedyktynek Misjonarek prowadzące stacjonarny ośrodek dla osób z niepełnosprawnością intelektualną „Tęczowy Dom”, w ramach długofalowego programu „Tęczowa Farma” zaplanowało wykorzystanie części ziemi rolnej w okolicach Elku, będącej własnością zgromadzenia, do poprowadzenia gospodarstwa pomocniczego, w którym zatrudnieni będą dorośli mieszkańcy domu. Wiązało się to z decyzją o zmianie systemu ogrzewania domu z tradycyjnego na oparty na wykorzystaniu biomasy, w tym zrębków wierzbowych.

Przed przystąpieniem do modernizacji systemu grzewczego zasadzono na nieużytkach o powierzchni 10 ha plantację wierzby energetycznej. Jednocześnie przystąpiono do realizacji działań modernizujących system grzewczy, których łączny koszt wyniósł niemal 2,5 mln zł. Inwestycję tę Zgromadzenie sfinansowało z dotacji EkoFunduszu (1 116 497 zł), środków własnych oraz pożyczki preferencyjnej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (998 000 zł). Zaciągnięcie pożyczki było możliwe dzięki poręczeniu samorządu powiatu. W dniu 14.05.2004 roku rada powiatu powzięła uchwałę w sprawie udzielenia poręczenia pożyczki preferencyjnej Zgromadzeniu Sióstr Benedyktynek Misjonarek. Pożyczkę poręczono do kwoty 1 055 384 zł, czyli kapitału wraz z odsetkami na okres 10 lat.

Po zakończeniu inwestycji do prac przy pozyskiwaniu paliwa do kotłowni na biomasę zatrudniono dorosłych wychowanków „Tęczowego Domu”. W kolejnych latach mieszkańcy razem z pozostałymi pracownikami domu uczestniczyli w przygotowywaniu sadzonek





wierzby, sadzeniu, pieleniu, zbiorze, rozdrabnianiu, przesiewaniu, suszeniu i załadunku na podajniki do pieca. Każdy z etapów wymagał przez cały rok ogromu mozolnej pracy, w której osoby z niepełnosprawnością intelektualną nie mają sobie równych. Ostatecznie projekt „Tęczowej Farmy” przerodził się w małe przedsiębiorstwo, które zatrudnia jedenastu mieszkańców oraz trzech instruktorów. Oprócz pracy przy wierzbie prowadzi ono wyřęby przydrożne i leśne oraz oczyszczanie terenów zadrzewionych i zakrzewionych.

### **Korzyści ze współpracy finansowej JST z organizacjami pozarządowymi**

Każdy z trzech podstawowych usługodawców, z jakimi stykają się obywatele – sektora publicznego, komercyjnego i pozarządowego – nie tylko świadczy swoje zadania w różny sposób, ale też niektóre działania realizuje lepiej od pozostałych.

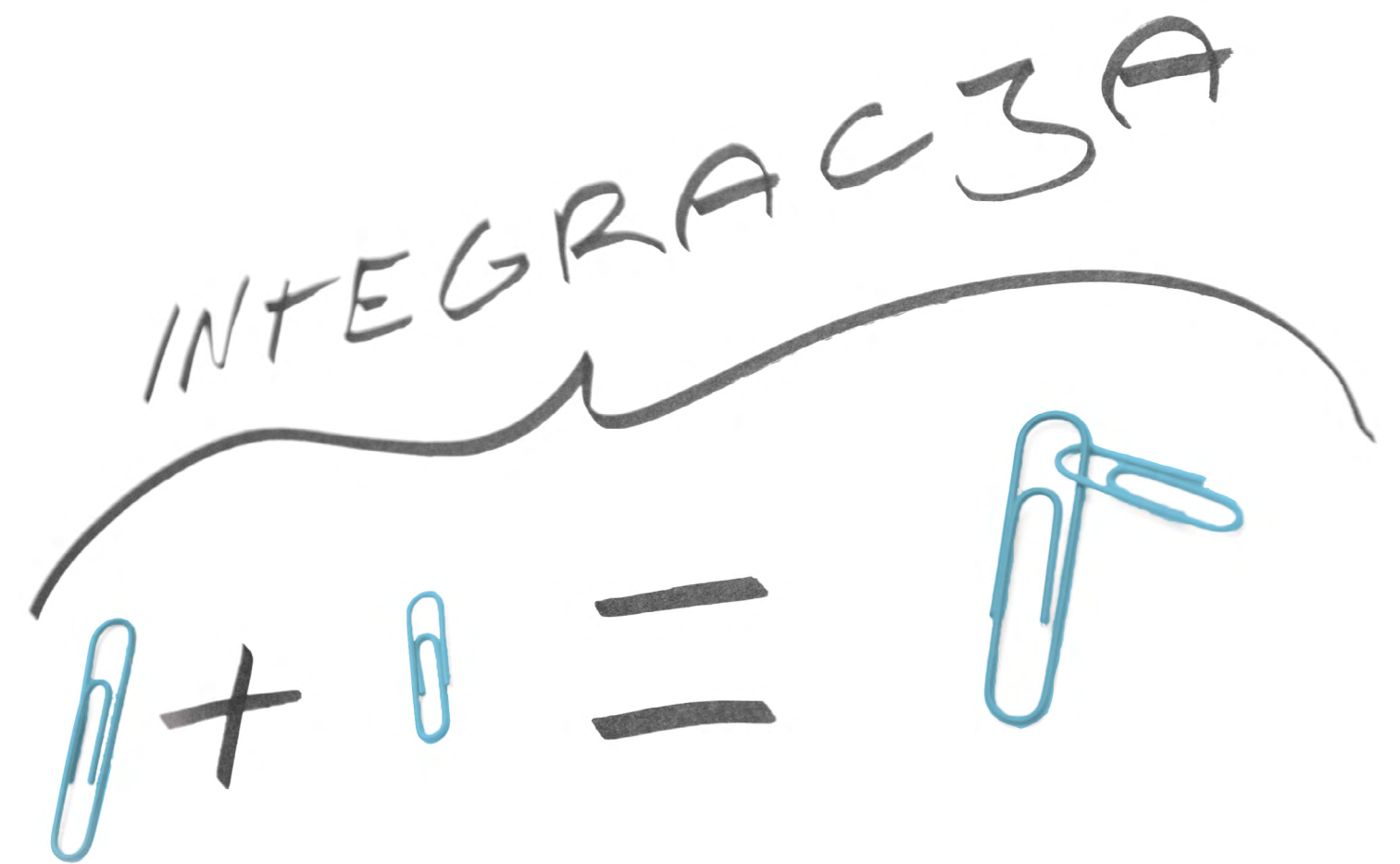
Przykładowo, próby samodzielnego wypracowania przez organizacje sektora pozarządowego długofalowych programów w jakiejś dziedzinie i tworzenie do nich odpowiednich regulacji prawnych mijają się z celem, bowiem zdecydowanie skuteczniejsze są w tym wypadku władze publiczne. Sektor publiczny jest bowiem są najlepsze w kierowaniu polityką w danej dziedzinie, w tworzeniu norm legislacyjnych, w zapewnieniu równego dostępu wszystkim zainteresowanym do danej usługi oraz w zagwarantowaniu ciągłości i stabilności świadczonych usług. Z pewnością jednak zbiurokratyzowane instytucje sektora publicznego nie poradzą sobie w sytuacji realizowania skomplikowanych zadań, multiplikowania doświadczeń innych organizacji, konieczności szybkiego dostosowania się do zmieniających się warunków i potrzeb odbiorców, a także świadczenia usług dla zróżnicowanych grup klientów lub usług, które szybko przestają być potrzebne. Priorytetowym obszarem działania sektora publicznego powinno być zatem tworzenie strategii, ram prawnych i odpowiednich warunków dla działań podejmowanych przez inne sektory oraz wzmacnianie spójności danej społeczności lokalnej.

Firmy sektora komercyjnego z kolei bardzo dobrze poradzą sobie w tych sytuacjach, w których sektor publiczny wykazuje ociążałość lub bezradność. Cel, jakim jest osiągnięcie zysku skutecznie motywuje je do inwestowania, poszerzania zakresu działalności, czy też powielania tych form i metod pracy, które przyniosły sukces konkurentom. To predestynuje sektor komercyjny do realizacji zadań o charakterze gospodarczym. Z drugiej jednak strony chęć maksymalizacji własnych dochodów niejednokrotnie powoduje, że świadczone przez nie usługi są marne jakościowo i nie spełniają oczekiwań odbiorcy – szczególnie, jeśli ich zasięg lub opłacalność jest niewielka.

Natomiast organizacje sektora pozarządowego najlepiej wywiązują się z tych zadań, które przynoszą niewielki lub zerowy dochód, wymagają całościowego podejścia do problemu najczęściej dość wąskiej grupy klientów oraz ogromnego zaufania ze strony odbiorców, a także opierają się o wartości moralne zespołu i darmową, ale zaangażowaną pracę wolontariuszy. Świetnie zatem poradzą sobie z zadaniami o charakterze społecznym, które nie tyle wymagają uprzedniego zgromadzenia dużego kapitału, ile doboru odpowiednio zmotywowanych osób ze społeczności lokalnej.

3.1





### Wstęp

Organizacje społeczne same w sobie stanowią wartość, zdecydowana większość z nich pozytywnie wpływa na jakość naszego życia. Dzieje się to raczej w mało widoczny sposób, w szkolnej świetlicy, harcówce, domu pomocy społecznej, hospicjum, schronisku. Z punktu widzenia indywidualnej osoby, zaangażowanie w organizacjach to dobry sposób na czas „po godzinach”, odskocznia od stresów zawodowych, ale też możliwość konstruktywnego oddziaływania na otoczenie a często również forma samopomocy.

Dla społeczności nie tylko polskich wsi, osiedli, miast czy metropolii organizacje stanowią bezcenny rezerwuar społecznego potencjału i są sposobem na jego wyzwolenie. W Stanach Zjednoczonych niemal każda rodzina ma swój wkład w aktywność społeczną, trzeci sektor jest powszechnym elementem życia. Nie można niestety powiedzieć, że społeczne zaangażowanie w naszym kraju jest zjawiskiem na tyle powszechnym, że każdy go choć trochę doświadczył. Aby zasoby entuzjazmu, niekonwencjonalnych rozwiązań, ale również wrażliwości czy współczucia wyzwolić w większym stopniu, potrzeba zarówno promujących działań ze strony odpowiedzialnych władz, jak i budowania relacji wewnątrz środowiska społeczników.

Jak to robić? O czym warto pamiętać? Samorządy mogą stwarzać dogodną przestrzeń, umożliwiać spotkania, wymianę informacji, prezentowanie korzyści wyptywających z budowania wzajemnych powiązań, natomiast po stronie organizacji musi pojawić się wola powołania wspólnych zespołów, np. zadaniowych. **Pomocniczość** ze strony administracji polega na tym, by dać wsparcie, nie wyręczając i nie wchodząc w role właściwe stronie społecznej. Zasadne jest rozmawianie o wyborze skutecznych form wsparcia: informacyjnego, szkoleniowego, eksperckiego, lokalowego itd. Podjęte działania powinny być owocem **partnerskiego** podejścia do planowanych wspólnych przedsięwzięć. Trzeci sektor będzie

Andrzej Gillner

## Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych

OBSZAR 2

3.2



sojusznikiem dla samorządu wtedy, kiedy będzie traktowany jak podmiot, a nie przedmiot współpracy (podobnie administracja powinna być podmiotowo traktowana przez organizację). **Jawność** oznacza artykułowanie tego, co zamierzamy zrobić, udostępnianie wiedzy, jaką dysponujemy zarówno w kwestiach budżetowych, jak i organizacyjnych. Samorząd publikuje więc bazę organizacji, aktualne zasady funkcjonowania systemu wsparcia, jego zasięg i rozmiar. Dysponuje sprecyzowanymi i dostępnymi procedurami korzystania przez organizację z gminnych zasobów (w tym mediów, takich jak Internet, prasa, lokalna telewizja). Prezentowanie planowanych działań z reguły procentuje zaufaniem, dobrymi radami, poprawkami, lepszym przyjęciem i społecznym poparciem w trakcie realizacji.

Zasada **suwerenności** nakazuje szanować wyłanianie reprezentacji przez różne środowiska trzeciego sektora; rozmowy o sprawach dotyczących przyszłości mogą być wtedy nieco trudniejsze, ale za to bogatsze o różnorodne punkty widzenia. **Konkurencja** w ramach sektora często bywa sprawą naturalną, ponieważ wnioski konkursowe nieraz opiewają na kwoty przewyższające plan budżetowy. Konkurencja może przejawiać się również w budowaniu reprezentacji sektora, gdy starosta powołuje przedstawicieli organizacji pozarządowych do jakichś gremiów (np. członków Rady Działalności Pożytku Publicznego); ważne jest, by kandydaci byli wskazywani przez środowiska, z których się wywodzą. Uczciwość wymaga ich równego traktowania; złamanie tej zasady przynosi straty zarówno materialne, jak i społeczne. Konkurencja w budowaniu reprezentacji sektora może być dla samorządów utrudnieniem, ale ma też dobre strony. Ograniczone zasoby pozwalają nam lepiej się poznać w trakcie poszukiwań nowego rozwiązania i oszczędności, gdzie to możliwe. Tu zasada **efektywności** pomaga raz jeszcze wspólnie zastanowić się nad potrzebami i racjonalnym wykorzystaniem zasobów. „Krótka kotłdra” może się przyczynić zarówno do zaznaczenia antagonizmów, jak i integracji konkurujących, potencjalnych wykonawców zadania.

Trudne chwile pojawić się mogą w różnych sytuacjach i pewnie się pojawią – od każdej ze stron zależy, jaki będzie ostateczny efekt. Wysitek zrozumienia racji adwersarza, cierpliwe wyjaśnianie przyjętego stanowiska, gotowość przyjęcia zmiany, kompromisu – niewątpliwie ułatwiają poruszanie się we wspólnej przestrzeni publicznych zasobów, społecznych problemów i poszczególnych interesów. Kultura współpracy niewątpliwie ma przyszłość, bo przynosi wymierne korzyści, zwyczajnie się optaca.

### Dlaczego administracja ma dążyć do integracji sektora pozarządowego?

Po pierwsze integracja pozytywnie wpływa na rozwój organizacji, a po drugie samorządowi potrzebna jest rzeczywista reprezentacja sektora, m.in. po to, by wypowiadała się w sprawach, które dotyczą sfery życia społecznego podczas tworzenia lokalnego prawa (wymóg ustawy).

Trzeci sektor wskazuje i nazywa występujące problemy (często niedostrzegane z biurka w urzędzie), proponuje sposoby ich rozwiązania, oferuje realizację oryginalnych projektów. Może zdecydowanie łatwiej podejmować decyzje, nie jest ograniczony procedurami właściwymi dla urzędów, szybciej też może odpowiedzieć na nieprzewidziane sytuacje. To bezcenny partner samorządu lokalnego. Dlatego warto dbać o jego kondycję, na którą składają się również relacje pomiędzy członkami organizacji, grupami nieformalnymi, aktywnymi obywatelami. Współpraca ze zintegrowanym sektorem może przynieść znaczące efekty zarówno w dużych projektach, jak i sprawach mniejszej wagi. Aby relacje samorządu z organizacjami miały pełny wymiar, powinny obejmować znaczącą część sektora, a nie tylko opierać się na kontaktach z pojedynczymi stowarzyszeniami. Dlatego integracja sektora pozarządowego powinna być przedmiotem uwagi i częścią wsparcia ze strony administracji.

Tworzenie powiązań w ramach sektora dotyczy relacji różnego rodzaju: współpracy projektowej, interakcji międzysektorowych, rzeczniczych, kontaktów towarzyskich, również konferencyjnych dyskusji czy rozmów w czasie wspólnych szkoleń.

W jaki sposób można rozpoznać zintegrowane środowisko? Co świadczy o integracji? Czy z zewnątrz da się to zauważyć?

Zintegrowani znajdują się nawzajem, kontaktują ze sobą w różnych sprawach (nie tylko w chwilach zagrożenia wspólnego interesu), proszą o radę, pomagają w trudnościach, występują do urzędu ze wspólnym postulatem czy stanowiskiem, mają reprezentantów.

W efekcie potrafią więcej osiągnąć, są skuteczniejsi, jest im łatwiej działać, szybciej się rozwijają.

Czy można integrację zainicjować, wzmocnić, przyspieszyć, zaplanować? Jak to zrobić?

Przede wszystkim: wspólnie z zainteresowanymi. Jeżeli środowisko jest zatowiszowane i „każdy sobie rzepekę skrobie”, wtedy trudno znaleźć odpowiedniego partnera do rozmowy, którego można by traktować jako przedstawiciela. Niemniej są organizacje, które nie pozostają w cieniu – bo realizują projekty, pisze o nich prasa, pojawiają się w urzędzie, czegoś chcą, coś proponują, zabierają publicznie głos, bo je widać albo słychać. Od takich przedstawicieli środowisk można zacząć kontakty samorząd – trzeci sektor. Z kilkoma liderami burmistrz czy jego zastępca może się zastanowić nad perspektywą współpracy, przeprowadzić burzę mózgow, utworzyć zespół, który będzie koordynował wspólne przedsięwzięcia. Gminę powinien w takich kontaktach (dotyczących strategicznego planowania) reprezentować urzędnik wysokiego szczebla. Jeżeli oczekujemy odpowiedzialnej współpracy i zaangażowania, wystawiamy kompetentne do podejmowania wiążących decyzji przedstawicielstwo, które zapewni realizację powziętych ustaleń.

Zespół koordynacyjny (tak się zazwyczaj nazywa tego typu gremium) może być gronem, w którym wspólnie patrzy się w przyszłość, wyznacza kierunki pracy, planuje, ocenia to, co wydarzyło się wcześniej.

W zespole koordynacyjnym zbiera się kilku liderów, elita sektora. Większej grupie zaangażowanych społeczników można zaproponować spotkania, których tematyka będzie związana ze specyfiką działalności ich stowarzyszeń. Może to być zatem spotkanie organizacji zajmujących się szeroko rozumianą kulturą i sztuką, edukacją czy sprawami seniorów.

W Przemysłu powołano grupy robocze: ds. rodziny, dzieci i młodzieży; ds. osób starszych i niepełnosprawnych; ds. kultury, nauki i edukacji; ds. osób biednych i bezdomnych. Czego się oczekuje od ich działalności? Rozwijania relacji organizacji z samorządem, diagnozowania występujących problemów i wyznaczenia członków zespołu konsultacyjnego (odpowiednika zespołu koordynacyjnego czy rady pożytku publicznego).

Integrację trzeciego sektora dobrze jest opierać na takich właśnie mniejszych grupach (w Gliwicach podobne gremia nazywają się zespołami branżowymi, w Warszawie: komisjami dialogu społecznego). Ich atutem są podobne obszary działalności, zbliżone cele. Co może zrobić samorząd, by zachęcić organizacje do ich utworzenia? Pokazać ich wartość i możliwości na przykładzie już istniejących, podobnych rozwiązań. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nie jest jedynym aktem prawnym dotyczącym tej kwestii. *Ustawa o sporcie* z 25 czerwca 2010 roku (będąca następczynią *Ustawy o kulturze fizycznej*) precyzuje zasady powoływania rady sportu. Samorządom i części organizacji jest to ciało od dawna znane. Jeżeli rada sportu funkcjonuje dobrze, można dać ją jako przykład albo zaprezentować praktyki stosowane w innych gminach czy powiatach.

Zaproszenie do udziału w grupach roboczych (zespołach branżowych, komisjach dialogu) może wystosować burmistrz w imieniu zespołu koordynacyjnego albo – jeśli się nie udało takowego powołać – w imieniu samorządu. Spotkanie noworoczne, na które burmistrz, prezydent czy starosta zaprasza liderów stowarzyszeń, może być znakomitą okazją do prezentacji możliwości tkwiących w funkcjonowaniu grup roboczych. Bezpośredni przekaz, obecność wielu zainteresowanych, możliwość zasięgnięcia opinii innych, autorytet władzy przemawiają za taką formą. Nie wyklucza to również innych sposobów, np. kampanii medialnej – z zaangażowaniem prasy, lokalnej telewizji, sieci internetowej. Można też skierować zachęty do węższego grona społeczników cieszących się uznaniem lokalnej społeczności; jeżeli oni zrozumieją sens i znaczenie takiego wspólnego działania, pozyskają z pewnością sojuszników.

Jest oczywiste, że taki zespół skupiający przedstawicieli różnych organizacji może powstać bez pomocy samorządu. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by zacząć współpracę z już ukształtowaną grupą.



Integracja oznacza jeden głos organizacji





Mówiąc o integracji należy pamiętać, że dotyczy ona głównie wspólnej pracy merytorycznej, ale istotne są również kontakty w czasie spotkań okazjonalnych, w luźniejszej atmosferze.

W Dąbrowie Górniczej praca nad programem współpracy odbywa się w trakcie wyjazdowego szkolenia. Przedstawiciele trzeciego sektora w autokarze, przy ognisku, na spacerze mają okazję rozmawiania o wielu sprawach i nawiązują cenne kontakty nieformalne. Sam wyjazd powoduje, że w dyskusji nad programem udział bierze znacznie więcej osób, niż podczas spotkania w urzędzie.

Podobną okazją może być również udział organizacji w Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych. Przedstawicielom organizacji pozarządowych organizującym wspólną prezentację na OFIP-ie samorząd Gdyni ufundował przejazd autokarem do Warszawy. Inną, specjalną okazją może być gala – spotkanie władz JST z organizacjami poświęcone podsumowaniu minionego roku. Na gliwickiej gali ogłaszane są wyniki kilku konkursów: na lidera społecznego roku, organizację roku i biznesowego partnera roku. Zgłoszenia do tych konkursów może złożyć każdy; w kapitule zasiadają laureaci edycji ubiegłorocznej (stanowią większość) oraz przedstawiciele prezydenta. Nagrody w postaci laptopa, aparatu fotograficznego, projektora czy bonów towarowych funduje samorząd; pokrywa też koszty poczęstunku i części artystycznej. Rozmowy kuluarowe w dobrej atmosferze są okazją do pogłębienia starych i nawiązania nowych kontaktów. Podobnie przebiega Gala Bursztynowego Mieczyka (w 2010 roku odbyła się XVI edycja), adresowana do pomorskich organizacji pozarządowych, a organizowana przez fundację Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych z Gdańska w partnerstwie z samorządem województwa i wojewodą.

Inną formą integracji sektora połączoną z promowaniem społecznej aktywności są festiwale organizacji; przykładem może być Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych w Warszawie, ale również Festiwal Organizacji Pozarządowych w Radlinie. Co jest ważne przy organizacji tego typu imprezy? Powinna się odbywać w miejscach uczęszczanych przez mieszkańców. W Warszawie jest to Stare Miasto (Krakowskie Przedmieście), w Rybniku czy Bytomiu – rynek. Skutecznym magnesem ściągającym widownię jest również występ gwiazdy estrady czy sportu.

Grupa robocza (zespół) może zostać powołana na podstawie zapisów programu współpracy albo uchwały o organizacji i trybie działania rady pożytku publicznego, które przewidują możliwość jej utworzenia. W imię dobrej współpracy warto, by urzędnicy i pozarządowcy wspólnie ustalili optymalny wariant.

Może być również tak, że organizacje powołają podobne gremium bez udziału gminy czy powiatu. Mogą to zrobić nawet nie zawiadamiając przedstawicieli urzędu, nic nie stoi na przeszkodzie. Jeżeli organizacje „skrzykną się” bez angażowania samorządowych partnerów, nie łamią żadnego prawa; wcześniej czy później jednak zasygnalizują w urzędzie swoje istnienie, bo będą nawiązywać z administracją kontakty. Współpraca tych sektorów jest oczywista i nieunikniona przy dążeniu do pełnego wykorzystania możliwości społeczników.

Który z wariantów jest najlepszy? Ten wynikający ze zrozumienia i potrzeby samych zainteresowanych we współpracy z przedstawicielami samorządu. Wiele zależy od specyfiki miejsca, a raczej środowiska. Jeżeli zespoły nie powstały wcześniej, może to być wyraz braku tendencji integracyjnych wśród organizacji, które zwyczajnie nie dostrzegają takiej potrzeby. Być może warto wówczas zaprezentować dobre praktyki, by wywołać zainteresowanie.

Jeżeli zespół rozpocznie działalność z inicjatywy samorządu, może się okazać, że dla jego sprawnego funkcjonowania potrzeba zewnętrznego moderatora, przygotowującego merytoryczną stronę spotkań (tematy) i to tak długo, aż nie zajmie się tym któryś z członków zespołu (członek organizacji). Udział urzędnika jako moderatora czy protokolanta ułatwia funkcjonowanie gremium w początkowym okresie. Na dłuższą metę funkcjonowanie zespołu bez lidera wywodzącego się z organizacji wydaje się niemożliwe.

Zespoły branżowe mogą być tworzone na każdym szczeblu samorządu: gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

W interesie samorządu jest otrzymywanie merytorycznych opinii i wskazówek pochodzących ze środowisk zaangażowanych w sprawy lokalnej społeczności. Im szersza jest grupa osób opiniujących, które są świadome występujących problemów, tym trafniejsze będzie przyjęte rozwiązanie. Skład grupy roboczej może być ustalony w formie imiennej listy i pozostawać stały, ale przy omawianiu poszczególnych spraw można też posiłkować się wiedzą i doświadczeniem ekspertów. Zespół opracowuje i przyjmuje regulamin pracy, sam więc określa zasady uczestnictwa w spotkaniach, przygotowania harmonogramu itd. Jest naturalne, że grupa może opiniować projekty uchwał samorządu.

Jak zorganizować pracę zespołu, szczególnie gdy zaangażowanych organizacji jest sporo, a nie da się sprawnie dyskutować nad projektami dokumentów z udziałem wszystkich? Można w takim przypadku wyłonić ich reprezentację, np. podczas corocznego branżowego forum organizacji (kulturalnych, sportowych, ekologicznych itd.). Do udziału w forum zaprasza się wszystkie organizacje z branży; te głosując wyłaniają zespół (5 – 10 osób), który jako ich reprezentacja będzie się regularnie spotykał i pracował do kolejnego forum, kiedy to zda relację ze swej działalności. Rozwiązanie tego typu jest powszechnie znane i stosowane przy różnych okazjach.

Precyzując zasady pracy zespołu, można do nich wpisać obowiązek rozsyłania informacji o aktualnie opiniowanych projektach do wszystkich uczestników forum (poczta elektroniczna pozwala na to bez większego nakładu pracy i kosztów). W ten sposób grono zaangażowanych poszerza się i można korzystać z wiedzy dowolnej liczby osób znających specyficzne detale problemu. Osoby zaangażowane w pracę zespołu, stanowiące reprezentację branży, z jednej strony nawiążą bliskie relacje między sobą, z drugiej będą się również kontaktować z innymi uczestnikami forum.

Integracja sektora w ujęciu branżowym to jedna z możliwości; inna wersja to integracja wszystkich organizacji działających w gminie, powiecie czy województwie, spotykających się na konferencji plenarnej. W wielu miastach podczas forum organizacji pozarządowych praktykuje się wybieranie rady organizacji, która reprezentuje sektor do kolejnych wyborów. Długość jej kadencji może być wyznaczona częstotliwością organizowania forum: może to być rok, dwa, trzy, cztery lata. W wielu polskich miastach organizowanie forum ma wieloletnią tradycję – przykładem jest tu Częstochowa. W Dąbrowie Górniczej natomiast funkcjonuje sprawny mechanizm wyłaniania reprezentacji sektora wypracowany w ramach projektu finansowanego z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

Budowanie powiązań w ramach sektora, również wybieranie jego reprezentacji, określa się terminem „federalizacja” – może być ona prowadzona na małą (gminną) skalę, jak również powiatową czy wojewódzką. Od wczesnych lat 90. mamy do czynienia z federalizacją na skalę krajową.

Rada organizacji (powołana podczas forum) stanowi zwykle efekt ruchu oddolnego; może ona delegować przedstawicieli do rady pożytku publicznego, której funkcjonowanie wynika z przepisów uodpp. Może być również tak, że w radzie pożytku zasiadają reprezentanci delegowani przez poszczególne zespoły branżowe.

Struktura ciał reprezentujących trzeci sektor może więc wyglądać następująco:

- zespół branżowy skupia przedstawicieli organizacji działających w jakimś obszarze (sport, kultura, edukacja, opieka społeczna itd.); wybierany jest przez forum branżowe,
- forum branżowe to zgromadzenie wszystkich organizacji danej branży (forum i zespół działają analogicznie jak walne zgromadzenie i zarząd stowarzyszenia),
- rada organizacji reprezentuje wszystkie podmioty pozarządowe działające na terenie jednostki terytorialnej niezależnie od branży; jest wybierana przez forum organizacji,
- forum organizacji (konferencja plenarna) to zgromadzenie wszystkich organizacji pozarządowych z terenu gminy, powiatu czy województwa.

Integracja polega na budowaniu powiązań i może przebiegać w różnej skali. Najmniejsza reprezentacja – gminny zespół branżowy – łączy podmioty działające na tym samym





terenie i zajmujące się podobnymi zagadnieniami. Jest idealnym partnerem samorządu na co dzień, niezbędnym w rozwiązywaniu konkretnych bieżących problemów. W kluczowych sprawach podjęcie decyzji ułatwi zwołanie nadzwyczajnego forum branżowego. W normalnym trybie forum zbiera się raz do roku, by podsumować pracę zespołu, wyznaczyć priorytety na kolejne miesiące, wybrać nowych członków zespołu czy przedstawiciela do rady pożytku publicznego itd. Integracja sektora wzmacnia stowarzyszenia w kontaktach z podobnymi organizacjami, daje możliwość powołania reprezentacji, która będzie występowała w imieniu środowiska, ułatwia tworzenie partnerstw projektowych i lokalnych. Dla uzyskania szerokiej integracji oraz pełnego wymiaru reprezentacji potrzeba zaangażowania w ten proces znaczącego procenta stowarzyszeń; pomoc samorządu może się w tym okazać wielce przydatną, o ile nie konieczną.

Integrowanie wiąże się z:

- tworzeniem możliwości kontaktu, wzajemnego poznania,
- uświadomieniem korzyści płynących ze współpracy wewnątrz i poza sektorem,
- wspólnym rozwiązywaniem problemów,
- organizacją obchodów i świętowaniem z udziałem przedstawicieli NGO.

Myśląc o współpracy, trzeba sobie postawić pytanie o jej bezpośrednich beneficjentów. W niewielkiej wiejskiej gminie wójt zapewne nieraz omawia z liderami lokalnych organizacji różne wydarzenia, jak np. organizację dożynek. W dużym mieście prezydent ma nieporównywalnie większy zakres odpowiedzialności, organizacji też jest nie kilka, a kilkaset, tam miejskie uroczystości będą prawdopodobnie przedmiotem ustaleń któregoś z naczelników wydziału.

Prezydent miasta przekazuje różne fragmenty swoich odpowiedzialności personelowi urzędu, zastępcom, naczelnikom wydziałów. A jak to wygląda po stronie organizacji? Jeżeli organizacją dożynek zainteresowane jest jedno stowarzyszenie albo zintegrowana grupa – współpraca układa się bezproblemowo. Gorzej, gdy są dwie lub więcej reprezentacji środowiska, zainteresowanych tematem, które nie komunikują się ze sobą (np. kółka rolnicze, koło gospodyń, Solidarność Rolników Indywidualnych). Z którą grupą rozmawiać? W jakiej kolejności? Najlepiej byłoby ze wszystkimi, pod warunkiem, że zechcą usiąść przy jednym stole.

Jak zasięgnąć opinii środowiska, jeżeli nie ma ono reprezentacji? Można skierować pytanie tylko do tych organizacji, które uczestniczą w konkursach grantowych albo realizują znaczące przedsięwzięcia. A co ze zdaniem pozostałych? Nie sposób ich zignorować z czystym sumieniem. Może się też zdarzyć tak, że zapytani dadzą sprzeczne odpowiedzi.

Kiedy w ratuszu zapadną decyzje zgodne z jednym stanowiskiem, a wbrew innemu, organizacje mogą mieć pretensje do prezydenta, ale być może powinny mieć też żal do siebie, ponieważ nie porozumiały się między sobą w kwestii wspólnego rozwiązania.

Celem poradnika jest pokazanie, jak kreować współpracę między sektorami w jej różnych formach. W przypadku zespołów branżowych możliwe są – jak wspomniano wyżej – różne sposoby ich tworzenia. Ponieważ głównymi aktorami zespołów są organizacje, warto, aby to właśnie one dały impuls ku ich ustanowieniu. Taka sytuacja miała miejsce w wielu powiatach Pomorza i województwa warmińsko-mazurskiego.

Dobrym przykładem organizowania środowiska pozarządowego jest działalność Sieci Wspierania Rozwoju Lokalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego HEROLD, powstała w 2001 roku jako porozumienie organizacji zainteresowanych budowaniem lokalnych środowisk aktywności obywatelskiej poprzez wspieranie podmiotów pozarządowych. Przedmiotem działań sieci jest dystrybucja informacji wewnątrz sektora, jego integracja i budowanie partnerskich relacji z samorządami.

Administracja może w procesie tworzenia reprezentacji odegrać rolę wspierającą – np. udostępniając lokal, kanały informacyjne, wsparcie szkoleniowe czy wyrażając potrzebę pozyskiwania opinii środowiska dotyczących projektowanych uchwał. Program współpracy jest jedną z możliwych form artykułowania woli samorządu, również w kwestii integracji

trzeciego sektora. Ważne jest, by inicjatywy integracyjne miały poparcie samorządu oraz pomoc infrastrukturalną. Północne województwa Polski mają mocno rozwinięte formy wspierania organizacji pozarządowych przez organizacje infrastrukturalne, korzystające z dotacji; również proces integracji środowiska jest tam mocno zaawansowany. Z praktyki Gdańska, Gdyni, Elbląga czy Olsztyna można czerpać liczne wzorcowe rozwiązania. Na południu Polski Gliwice są przykładem infrastrukturalnego wsparcia oferowanego w formie jednostki budżetowej, a Dąbrowa Górnicza bardzo sprawnego funkcjonowania reprezentacji trzeciego sektora w bliskich relacjach z miastem.

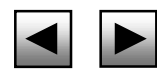
Integracja środowiska pozarządowego ma zasadnicze znaczenie w rozwijaniu współpracy pierwszego i trzeciego sektora, zwłaszcza dla większych jednostek samorządu. Urzędnicy zauważają ten fakt coraz częściej, dlatego też coraz więcej samorządów powołuje pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i finansuje instytucjonalne formy wsparcia. Przedstawicielstwo organizacji pozarządowych stało się potrzebne samorządowi m.in. do spełnienia wymogów wynikających ze znowelizowanej *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Artykuł 5 ustawy w ust. 2 w pkt. 3 i 4 nakłada na samorząd obowiązek konsultowania projektów uchwał z organizacjami oraz radą pożytku; w pkt. 5 mówi o tworzeniu zespołów inicjatywno-doradczych, których członkowie pochodzą z obu sektorów.

Konsultowanie projektów uchwał jest też przedmiotem odrębnej uchwały rady gminy, o czym traktuje ustęp 5 art. 5. Jak się taka konsultacja najczęściej odbywa? Projekt przedstawia się publicznie np. na stronie internetowej gminy, określając też sposoby i termin zgłaszania uwag. Zainteresowani mają ograniczony czas na zajęcie stanowiska, mogą z tej możliwości skorzystać lub nie. Często też wyznacza się datę i miejsce spotkania poświęconego omówieniu zgłoszonych propozycji. Tu rozstrzygają się losy niektórych poprawek; bywa, że zależą od tego, kto ją zgłasza i jak potrafi bronić własnych argumentów. Stawiając sobie za cel realną współpracę samorządu i organizacji oczekujemy, że w trakcie konsultacji pojawią się konkretne opinie i propozycje. Tam, gdzie trzeci sektor jest dobrze rozwinięty, nie ma z tym problemu. Ciąta typu: zespół branżowy zajmują stanowisko, zgłaszają uwagi, dają propozycje. Ale nie wszędzie tak jest. By tak się działo, warto w gminach, gdzie trzeci sektor dotychczas nie utworzył swojej reprezentacji, stworzyć ramy, w których ta społeczna opinia dotycząca przygotowywanych rozwiązań będzie mogła zostać wypracowana i artykułowana. Zespoły branżowe to – jak już wspomniano – jedna z możliwości.

Inne narzędzie, które może się okazać skuteczne w tej sytuacji, to zespoły inicjatywno-doradcze, skupiające przedstawicieli organizacji zajmujących się danym zakresem działalności i urzędników odpowiedzialnych za to samo. One również pełnią funkcję integracyjną, choć bardziej istotną ich właściwością jest współpraca między sektorami. Ustawa mówi o zespołach o charakterze doradczym i inicjatywnym, w liczbie mnogiej, więc tematyka ich pracy może być związana z różnymi zagadnieniami. Funkcja doradcza wskazuje na relacje między sektorami (trzeci doradza pierwszemu), inicjatywna zaś polega na wypracowaniu wspólnego stanowiska pochodzącego od wielu organizacji. Tego typu działanie (wypracowanie propozycji rozwiązania) niewątpliwie służy integracji. W skład zespołów wchodzi członkowie organizacji pozarządowych i przedstawiciele administracji – o proporcji ustawa nie mówi, jest więc dowolna. Czym się różni zespół inicjatywno-doradczy od zespołu branżowego? Jest powołany na podstawie programu współpracy i nie może powstać niezależnie od administracji, bo ma w swoim składzie urzędników. Czym zespół branżowy góruje nad zespołem inicjatywno-doradczym? Pozwala na mniej formalny tryb działania, co jest oczywiste dla trzeciego sektora, a dla administracji już nie. Słabością zespołu branżowego może być brak znajomości realiów specyficznych dla administracji.

### JAK TWORZYĆ ZESPOŁY?

Warto określić minimalną liczbę, np. siedmiu organizacji, koniecznych do tego, by taki zespół można było utworzyć. W Gliwicach zespoły branżowe otrzymują wsparcie biurowe od pracowników Centrum Organizacji Pozarządowych (wysyłanie zawiadomień o spotkaniu, sporządzanie protokołu, przekazywanie projektów itp.). Podobnie działają w Warszawie komisje dialogu społecznego (powoływane są na wniosek minimum dziesięciu organizacji); w skład każdej komisji wchodzi również pracownik odpowiedniego biura urzędu miasta.





Samorząd może regularnie wspierać członków zespołu poprzez organizowanie tematycznych szkoleń podnoszących kompetencje uczestników. Tematyka szkoleń, warsztatów czy wizyt studyjnych powinna wynikać ze zgłoszonych potrzeb. Możliwość dofinansowania tego typu wsparcia powinna również znaleźć odzwierciedlenie w programie współpracy.

W Gliwicach zaczęło się od wniosku organizacji, by w programie współpracy znalazł się zapis o obowiązkowym organizowaniu kwartalnych spotkań trzeciego sektora z przedstawicielami miasta. Samorząd standardowo reprezentowany jest na nich przez pełnomocnika prezydenta ds. organizacji pozarządowych, ale nie tylko; naczelnicy czy inspektorzy odpowiednich wydziałów także pojawiają się w zależności od potrzeby. Tematy przynosi życie: zmiany w ustawie, szczegóły organizowania konkursów, konferencji, szkoleń, treść nowego programu współpracy...

Na jednym z takich spotkań, które noszą roboczą nazwę „W GCOP przy kawie”, zgłoszono postulat powołania podobnego ciała jak rada sportu, tyle że dla organizacji działających na rzecz opieki społecznej, zdrowia i ekologii. Pomysłodawcy ustalili termin spotkania założycielskiego, pracownicy COP zawiadomili wszystkich potencjalnych zainteresowanych o dacie, godzinie i celu spotkania. Przygotowali również wstępną propozycję regulaminu funkcjonowania. I zaczęła się praca. Zainteresowani się spotkali, dopracowali zasady działania, wybrano 10-osobowy zespół, który będzie pracował przez najbliższy rok, opiniując projekty, formułując propozycje pod adresem gminy. Ukonstytuował się zarząd, dokonano wyboru przewodniczącego, sekretarza itd. Przykładowy regulamin można znaleźć w załączonej płycie CD. Potem powołano kolejne zespoły – ds. organizacji kulturalnych, edukacji i wychowania, seniorów. Każdy dostosowuje regulamin do własnych potrzeb, wybiera zarząd i ustala tematy, którymi będzie się zajmować.

Wypracowane postulaty i propozycje zespołu pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych prezentuje właściwemu wiceprezydentowi równoległe z opinią naczelnika merytorycznie właściwego wydziału urzędu. Tu zapada decyzja o dalszym losie wniosku, w tym o jego ewentualnym odrzuceniu; instancją odwoławczą może być jeszcze prezydent.

Jest istotna różnica między przedstawicielstwem a reprezentacją. Członek organizacji pozarządowej (bardzo często prezes), powołany przez burmistrza do rady pożytku, może być faktycznym reprezentantem sektora, ale też może nim nie być. Istotne jest, czy został do pełnienia takiej funkcji wskazany przez środowisko, np. w wyborach w trakcie forum albo oddelegowany przez radę organizacji pozarządowych. Samorząd może okazać zaufanie swoim pozarządowym partnerom, przyjmując wskazanie osób, które będą ich reprezentować i zabierać głos w ich imieniu; decydenci sektora nie obdarzą mandatem kogoś, kto ich skompromituje albo nie będzie rozumiał najważniejszych potrzeb i interesów. Świadomy, przygotowany i odważny dyskutant może wydłużyć obrady rady pożytku czy zespołu inicjatywno-doradczego, ale przede wszystkim wnieść istotne uwagi, które posłużą wypracowaniu efektywnego rozwiązania. Współpraca może mieć charakter iluzoryczny albo rzeczowy i wtedy będzie pobudzać stronę społeczną do aktywnej działalności.

Przedstawiciele zespołów branżowych mogą stać się delegatami do gminnej rady pożytku publicznego, jeżeli zajdzie potrzeba jej powołania. Wymóg zapewnienia reprezentatywności organizacji jest wtedy spełniony, wszystkie organizacje zaangażowane we współpracę w ramach zespołów mają możliwość wpływania na wybór delegata. Każda organizacja może włączyć się w działalność już istniejącego zespołu lub partycypować w powołaniu nowego.

Integrację trzeciego sektora może wspomagać również samorząd wojewódzki, np. poprzez wydarzenia adresowane do organizacji oraz ich otoczenia. Co należy zaznaczyć – to organizacje mogą wykazać inicjatywę ustanowienia różnych form motywowania. W województwie warmińsko-mazurskim np. konkurs „Godni Naśladowania” odbywa się z inicjatywy Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a marszałek jest fundatorem nagród. Na początku zauważono potrzebę promowania trzeciego sektora, przyznano nagrody dla najlepszych rozwiązań. Z czasem doszły kolejne kategorie; poniższa lista może posłużyć jako wzór przy ustanawianiu kategorii konkursowych dla szczebla wojewódzkiego:

- na najlepszą inicjatywę organizacji pozarządowych,
- na najlepszą inicjatywę samorządu w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- na najlepiej działającą reprezentację sektora pozarządowego,
- na najlepszą inicjatywę na rzecz osób starszych,
- na najlepszy produkt przedsiębiorczości społecznej.

Marszałek Województwa Opolskiego przyznaje najlepszej organizacji województwa nagrodę finansową w wysokości 10 tys. zł. Wręcza się ją podczas Opolskich Targów Organizacji Pozarządowych. Poza prezentacją organizacji i wręczeniem nagrody impreza ma komponent konferencyjny.

Powstanie Wojewódzkiej Rady Organizacji Pozarządowych musi być niewątpliwie odpowiedzialnością na zainteresowanie jej powołaniem wśród potencjalnych członków. Marszałek może dawać ku temu sposobność, np. finansując zorganizowanie forum organizacji województwa, udostępniając salę, ale powołanie rady musi poprzedzić wola wyrażona przez organizacje.

Wzajemnemu poznaniu się społeczników może pomóc ogłoszenie konkursu na inicjatywę, służącą małym lokalnym społecznościom. Aktywne osoby z sąsiedztwa mają w ten sposób okazję do poprawy jakości życia w swoim otoczeniu (budowa placu zabaw, piknik uliczny z udziałem seniorów), jak również poznania się przy szczegółowym opracowaniu pomysłu i samej realizacji przedsięwzięcia.

Cenne dla integracji sektora może się okazać również kojarzenie działalności rad osiedlowych (podmioty samorządowe) z organizacjami działającymi na terenie jej funkcjonowania. Okazją do wspólnej pracy jest np. ogłoszenie konkursu, o którym mowa wyżej, z odpowiednimi zapisami w ogłoszeniu, promującymi współdziałanie lokalnych instytucji.

Działania związane z integracją trzeciego sektora powinny zostać określone w programie współpracy. Dotyczy to zarówno plenarnych spotkań, działań o charakterze szkoleniowym, jak i wspólnej organizacji lokalnych wydarzeń. Procedury tworzenia zespołów, korzystania z kanałów informacyjnych oraz innego rodzaju mogą stanowić załączniki do tej szczególnej uchwały rady gminy.



## Integracja organizacji uprości działanie urzędu

3.2

3.2





Procesy integracji trzeciego sektora mogą przebiegać zarówno niezależnie od samorządu w formie ruchu oddolnego (z zespołami i forami branżowymi, radami organizacji na szczeblu gminy, powiatu czy województwa), jak i dokonywać się ze wsparciem administracji (z zespołami inicjatywno-doradczymi, radami pożytku, centrami wsparcia, galami). Sprzyjają pełniejszemu wykorzystaniu potencjału społecznego, szybszemu rozwojowi trzeciego sektora, skuteczniejszym formom samopomocy, co zachęca tak samorządowców, jak środowisko pozarządowe do odpowiedzialnej i rozbudowanej współpracy również na wspomnianym polu. Wola integracji musi wynikać z potrzeby trzeciego sektora, ale samorządy mogą wiele uczynić, by ten proces wzmocnić. Zyski będą miały obie strony; z pewnością skorzystają też mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa.

Lista korzyści wynikających z integracji sektora pozarządowego:

- zintegrowany sektor jest sprawniejszym partnerem dla administracji i biznesu;
- konsultowanie projektów uchwał jest skuteczniejsze, bo projekty docierają do szerokiego grona opiniujących;
- społeczna pomoc w przypadku nagłych zdarzeń (powódź, katastrofa itp.) może być zorganizowana szybciej;
- uzyskuje się bardziej precyzyjne diagnozy problemów społecznych i skuteczniejszy dobór właściwych rozwiązań;
- wewnętrzne wsparcie sektora skutkuje szybszym rozwojem organizacji pozarządowych;
- zwiększa się wykorzystanie eksperckiej wiedzy przedstawicieli trzeciego sektora przez samorząd;
- powstają dogodniejsze warunki do zawiązywania partnerstw z udziałem organizacji;
- zwiększa się jakość współpracy międzysektorowej (zintegrowany sektor może zaoferować znacząco bogatszą ofertę niż pojedyncza organizacja);
- nie trzeba poszukiwać partnera do rozmów z samorządem;
- intelektualny potencjał środowiska lokalnego jest lepiej zagospodarowany;
- stymulowanie zmian jest szybsze;
- działalność rad osiedlowych uzyskuje wsparcie i następuje integracja środowisk lokalnych.



## Partnerstwo lokalne

**T**rójsektorowe partnerstwa lokalne (zwane też rozwojowymi) to **bardzo dobre**, ale też **bardzo trudne** narzędzie rozwoju wspólnoty samorządowej. Bardzo dobre, bo integruje ludzi, instytucje, organizacje i przedsiębiorstwa, łączy ich zasoby, identyfikuje cele, zadania i sposoby ich realizacji, tworzy efekt synergii, gdyż – razem możemy więcej i skuteczniej. Trudne – bo trudno połączyć w jeden sprawny mechanizm różnorodne kultury organizacyjne (inaczej pracuje samorząd, inaczej mała organizacja, a jeszcze inaczej firma), mówić jednym językiem, i co ważne – każdemu zapewnić korzyść. Bo **w partnerstwie należy mówić językiem korzyści**, niekoniecznie zresztą finansowych. Do tego trzeba dodać oddalone w czasie efekty działań partnerstwa, co wielu zniechęca. Stąd mała jeszcze liczba partnerstw lokalnych i ich słabość. Na szczęście zdroworozsądkowo czujemy, że razem jesteśmy silniejsi, skuteczniejsi i możemy więcej, dostrzegamy też dobre praktyki w tym zakresie, zatem **partnerstwa skazane są na sukces**.

Arkadiusz Jachimowicz  
Prezes Elbląskiego Stowarzyszenia Wspierania  
Inicjatyw Pozarządowych, Przewodniczący  
Rady Elbląskich Organizacji Pozarządowych,  
wiceprzewodniczący Elbląskiej Rady Działalności  
Pozytyku Publicznego, członek zarządu Rady  
Organizacji Pozarządowych Województwa  
Warmińsko-Mazurskiego

Partnerstwa lokalne to nowy sposób zarządzania lokalnego. Konieczność tworzenia tych swoistych instytucji wynika ze złożoności problemów społecznych, które nas dotykają, dla rozwiązania których nie wystarczają już zwykłe decyzje administracyjne. Skuteczniejsze staje się łączenie zasobów ludzkich, materialnych i finansowych partnerów lokalnych, wspólne identyfikowanie problemów społecznych i gospodarczych oraz szans rozwojowych, wspólne określanie celów i zadań, a później wspólna ich realizacja.

W niniejszym modelu przez partnerstwa lokalne rozumiemy partnerstwa złożone z podmiotów wywodzących się z trzech sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego oraz osób indywidualnych, których celem jest wspólne długofalowe działanie na rzecz rozwoju wspólnoty samorządowej, funkcjonujące z reguły wewnątrz jednego obszaru administracyjnego: gminy, powiatu lub województwa.

Partnerstwa, aby mogły działać skutecznie, powinny funkcjonować zgodnie z poniższymi, podstawowymi zasadami:

- są tworzone oddolnie na poziomie lokalnym;
- wszyscy partnerzy są równi wobec siebie (jeden partner jeden głos);
- planowanie celów i działań oraz ich wdrażanie jest wspólne;
- podejmowane działania są innowacyjne i kompleksowe;
- podejmowane działania cechuje otwartość i przejrzystość, zaufanie wobec siebie;
- są skoncentrowane na rzeczywistych problemach społeczności lokalnych;
- wszystkim zależy na łagodzeniu konfliktów;
- są otwarte na zwiększanie liczby partnerów<sup>1</sup>.

Partnerstwa powinny funkcjonować na podstawie opracowanej przez siebie umowy (regulaminu, karty, statutu), w której określona jest misja i cele partnerstwa, odpowiedzialność partnerów, zasady współpracy oraz regulacje dotyczące sfery organizacyjnej. Bywa, że w początkowej fazie funkcjonowania partnerstwo nie ma spisanego regulaminu działania, jednak z uwagi na perspektywę i złożoność pracy z czasem należy określić choćby podstawowe zasady funkcjonowania, co zdecydowanie ułatwia współpracę i zmniejsza nieporozumienia. W partnerstwach, gdzie oficjalnym partnerem jest strona samorządowa, regulamin musi być opracowany.

Partnerstwa lokalne najczęściej nie posiadają osobowości prawnej, w razie konieczności (np. realizacja projektów) posługują się osobowością prawną jednego z partnerów. Bywają sytuacje, że partnerstwo doprowadza do powołania organizacji, która je obsługuje, także pod względem osobowości prawnej.

Inicjatorem partnerstwa może być strona samorządowa lub pozarządowa, ale też indywidualny lider społeczny. Impuls do działań daje dostrzeżona potrzeba czy problem, zbyt rozległy czy skomplikowany, aby mogła się nim skutecznie zająć jedna organizacja czy instytucja, możliwy do rozwiązania, gdy kilka, czy kilkanaście podmiotów połączy swoje zasoby i działania. Impulsem może być także niewykorzystana szansa rozwojowa (np. unikalne położenie, ważne wydarzenie historyczne czy zjawisko kulturowe).

Partnerstwa mogą dotyczyć rozwoju społecznego czy społeczno-gospodarczego określonego obszaru: wsi, gminy, miasta, dzielnicy, powiatu czy województwa, mogą też obejmować konkretny obszar problemowy: ubóstwo, bezdomność, czy tematyczny: aktywizację społeczną, przedsiębiorczość itp.

Struktura partnerstwa zależy od jego wielkości. W każdym partnerstwie najwyższą władzą uchwałodawczą jest zebranie przedstawicieli partnerów (można to porównać do walnego zgromadzenia w stowarzyszeniu albo do kompetencji rady gminy), ponadto musi być wyłoniony organ wykonawczy (analogicznie – zarząd stowarzyszenia czy wójt). W większych partnerstwach struktura może być rozbudowana o zespoły tematyczne (np. zajmujące się oświatą czy kulturą) oraz zespoły projektowe (piszące i realizujące konkretne projekty) itp. W partnerstwach sformalizowanych istnieje sekretariat czy biuro partnerstwa prowadzone przez bardziej zasobnego partnera, np. samorząd czy powołaną w tym celu organizację (np. stowarzyszenie, fundację lub spółkę non-profit).

Partnerstwa lokalne muszą wypracować swój plan działania. Najlepiej jeżeli jest to kilkuletnia strategia – oczywiście spójna ze strategią rozwoju samorządu i innymi dokumentami

<sup>1</sup> Partnerstwo lokalne na rynku pracy, MPiPS, Warszawa 2007.

planistycznymi – która co roku jest uszczegóławiana w postaci planów rocznych. Czasami partnerstwa mogą pracować na podstawie samorządowego dokumentu planistycznego: może być to np. program rozwoju kultury czy program rozwiązywania problemów społecznych. W tym przypadku również muszą opracowywać programy roczne.

Metodą pracy partnerstwa jest realizacja projektów na podstawie planu działania. Partnerstwo realizuje kolejne projekty, czy to jeden czy kilka jednocześnie. Projekty te mogą być tworzone i realizowane przez pojedynczych partnerów lub przez kilku: dwóch – trzech – wtedy mówimy o partnerstwie projektowym (w ramach partnerstwa lokalnego może funkcjonować kilka partnerstw projektowych zorientowanych na realizację konkretnych zadań określonych przez „duże” partnerstwo lokalne).

Partnerstwa mogą realizować działania (projekty), opierając się na swoich zasobach finansowych i materialnych (zwłaszcza gdy celem jest np. budowa systemu wsparcia, nie wymagająca innych środków finansowych niż te, którymi dysponują instytucje samorządowe), mogą tworzyć i realizować projekty finansowane ze źródeł pozabudżetowych (programy unijne, programy grantowe fundacji, administracji publicznej), mogą też pozyskiwać darowizny finansowe, rzeczowe lub w formie usług od lokalnych przedsiębiorców oraz w formie akcji fundraisingowych (np. zbiórki publiczne).

Partnerstwa powinny poddawać się systematycznej (najlepiej corocznej) ewaluacji, czyli ocenie jakości swojego działania. Najlepiej, gdy ewaluacja jest dokonywana przez zewnętrznego eksperta, co wzmacnia obiektywizm badania, jednak często, ze względu na koszty, badanie zewnętrzne musi zastąpić autoewaluacja, czyli ocena dokonana przez członków partnerstwa. Sposób prowadzenia ewaluacji oraz narzędzia ewaluacyjne powinny być określone w regulaminie partnerstwa (jedną z prostych metod może być analiza SWOT). Istotne jest, aby każdorazowo wypracowywać rekomendacje dotyczące polepszenia jakości czy modyfikacji działań, a następnie te rekomendacje wdrożyć i sprawozdać ich wdrożenie.

Przykładem sformalizowanych trójsektorowych partnerstw, dysponujących statutem, osobowością prawną, planem działań i środkami finansowymi na ich realizację są lokalne grupy działania (LGD).

Więcej o partnerstwach można dowiedzieć się w poradniku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy: [www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Rynku%20Pracy/Podrecznik](http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Rynku%20Pracy/Podrecznik) oraz licznych publikacjach i dobrych praktykach zebranych np. na stronie Stowarzyszenia BORIS: [partnerskiemazowsze.boris.org.pl/publikacje\\_i\\_strony](http://partnerskiemazowsze.boris.org.pl/publikacje_i_strony).

### ZASADY FUNKCJONOWANIA PARTNERSTW

Partnerstwa budują kapitał społeczny – tworzą nowe powiązania pomiędzy partnerami i społecznością lokalną, łączą zasoby, kreują i wdrażają nowe rozwiązania w sferze społecznej i gospodarczej, bezpośrednio wpływają na rozwój społeczności poprzez działania operacyjne: szkolenia, wsparcie doradcze, promocję, integrację itp.

Jak stwierdzono, partnerstwa lokalne, mimo iż są dobrym narzędziem rozwoju i nowym sposobem zarządzania lokalnego, występują stosunkowo rzadko. Tworzone są raczej z inspiracji organizacji pozarządowych, rzadziej z inspiracji samorządów czy ich jednostek. (Warto dodać, że najtrudniejszy do pozyskania do partnerskiej współpracy są przedsiębiorcy).

Co zrobić, aby to narzędzie rozwoju wpisało się na stałe w system współpracy samorządów z organizacjami?

**Zasada pomocniczości** obliguje samorządy do podjęcia systemowych działań skierowanych na tworzenie przyjaznych warunków do powstawania i funkcjonowania partnerstw, a także czynne uczestniczenie w partnerstwach.

**Zasada partnerstwa** oznacza, że członkowie partnerstwa dysponują równym głosem w sprawach partnerstwa. Jest to zasada trudna w realizacji, bowiem w partnerstwach lokalnych – choć to powoli się zmienia – zdecydowanie najsilniejszym partnerem jest samo-



Trójsektorowe partnerstwo jest znakomitym, ale trudnym w obsłudze narzędziem rozwoju lokalnego





rząd. Z badań wynika, że samorząd nie potrafi w pełni respektować tej zasady, przybiera pozycję dominującą, forsuje swoje rozwiązania. Organizacje odczuwają tę sytuację jako lekceważenie ich pozycji, wycofują się z partnerstw, bądź stają się bierne („samorząd i tak zrobi po swojemu...”). W partnerstwie nie tyle istotna jest siła partnera, lecz fakt przynależności do partnerstwa, co oznacza, że bez względu na stan posiadania jeden partner dysponuje jednym głosem, a pozycja i zasoby każdego partnera są szanowane.

**Zasada suwerenności** oznacza, że udział w partnerstwie jest dobrowolny, każdy członek może w każdej chwili przystąpić i wystąpić z partnerstwa (choć tu może pojawić się kwestia uregulowania powinności), ponadto każdy członek samodzielnie określa zakres i formy swojego zaangażowania w działalność partnerstwa, a także poza nim. Potocznie mówi się, że partnerstwo odbiera część suwerenności, bo trzeba podejmować wspólne decyzje i trzeba się dzielić odpowiedzialnością i sukcesami. **Partnerstwo suwerenności nie zabiera**, lecz uczy solidarności w działaniu i troski o dobro wspólne. Bywają przypadki, że w partnerstwie samorząd zawłaszcza dokonania słabszych partnerów, przedstawiając je jako tylko swoje, co niszczy zaufanie i wprowadza konflikty. Partnerzy, zwłaszcza ci silniejsi, muszą nauczyć się dzielenia sukcesem (co bywa w przypadku samorządów dość trudne w kontekście konieczności prezentowania swoich osiągnięć w kolejnych wyborach).

**Zasadę efektywności** w partnerstwie dobrze obrazuje symbol „2+2=5”, co oznacza że łączenie zasobów partnerów i wspólne działanie daje więcej korzyści niż suma działań pojedynczych podmiotów – pojawia się efekt synergii. W interesie zatem wspólnoty samorządowej jest łączenie zasobów i działań, to się po prostu opłaca.

Ważna w partnerstwie jest **zasada jawności działań** w odniesieniu tak do wnętrza partnerstwa, jak i otoczenia, w którym ono działa. Wyraża się ciągłym informowaniem o swojej działalności, realizowanych projektach, pozyskanych środkach finansowych, wewnętrznych zmianach itp. To buduje zaufanie zarówno partnerów wobec siebie, jak i interesariuszy i wspólnoty lokalnej wobec partnerstwa. A zaufanie to zasób porównywalny z kapitałem finansowym.

Działając na rzecz wspólnoty lokalnej, **partnerstwo powinno być otwarte** na nowych członków. Każdy z nich może wnieść jakąś nową wartość, nowe zasoby. (Z drugiej strony nie wolno zapomnieć o mechanizmie eliminowania z partnerstwa członków nieaktywnych czy destrukcyjnych, co powinno być jednoznacznie określone w regulaminie). Im większe partnerstwo, tym trudniejsza praca, ale też efekty mogą być znaczniejsze.

**Zasada uczciwej konkurencji**, oprócz otwartości, oznacza, że przystępowanie do partnerstwa odbywa się na ustalonych, jawnych i akceptowalnych zasadach. Jak wspomniano, każdy z partnerów przekazując na rzecz partnerstwa określone zasoby, oczekuje również określonych korzyści. Te korzyści muszą za każdym razem wystąpić, ale muszą być proporcjonalne do wniesionego wkładu. Korzyściami będą np.: możliwość lepszej realizacji danego zadania, zmniejszenie problemu społecznego (instytucja samorządowa), możliwość realizacji konkretnych projektów, realizacja misji (organizacja), lepsza realizacja polityk i zadań publicznych (samorząd), dostęp do informacji i kluczowych w samorządzie osób, udział w realizacji projektów (przedsiębiorca).

Zarówno samo funkcjonowanie partnerstwa, jak i kreowanie kultury partnerskich działań we wspólnocie lokalnej, uwarunkowane jest wieloma wrażliwymi czynnikami. Można powiedzieć, że partnerstwo to „wyższa szkoła jazdy” w rozwoju lokalnym.

Widać tu trudne położenie samorządu, który jest odpowiedzialny za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, a który w ramach partnerstw musi umiejętnie wycofać się z silnych, wygodnych pozycji lidera, udostępnić przestrzeń do działań innym partnerom, nauczyć się kierować rozwojem wspólnoty pośrednio, poprzez partycypacyjne mechanizmy rządzenia. To trudna, wymagająca innego myślenia postawa. Od organizacji wymaga rezygnacji z postaw roszczeniowych, bycia „pępkiem świata”, przyswojenia sobie różnorodnych procedur, nauczania sprawozdawczości itp., dla przedsiębiorców to nauka wrażliwości społecznej, gdzie zysk nie jest jedynym kryterium sukcesu.

### PARTNERSTWA W MODELU WSPÓŁPRACY

Jak wspomniano, zgodnie z zasadą pomocniczości, to samorząd powinien wspierać tworzenie i pracę partnerstw. W jaki sposób powinien to robić?

W pierwszym rzędzie samorząd musi określić swoją politykę w zakresie partnerstw

lokalnych. Oznacza to, że w programie współpracy samorządu z organizacjami **należy określić stanowisko samorządu w tym zakresie oraz opracować całościową procedurę powoływania i funkcjonowania partnerstw lokalnych** na terenie samorządu. Oczywiście powinno to zostać dokonane w sposób partycypacyjny, czyli z udziałem organizacji (np. na jednym z posiedzeń Rady Działalności Pożytku Publicznego, na które zaproszone będą inne zainteresowane organizacje i instytucje).

Procedura powinna określać m.in. sposób powoływania partnerstw i kryteria włączania się do nich (bądź nie) samorządu oraz jego jednostek, relację samorządu wobec konkretnego partnerstwa (np. lider, uczestnik lub obserwator), procedurę powoływania przedstawicieli samorządu i przedstawicieli organizacji do partnerstw, relacje pomiędzy partnerami wewnątrz partnerstwa (udział we władzach partnerstwa, decyzyjność, przełożenie na organy samorządowe itp.), ścieżkę postępowania w przypadku inicjowania partnerstwa przez jednostkę samorządową oraz przez organizację, zasady prowadzenia ewaluacji partnerstwa, sposobów jego komunikacji z interesariuszami i wspólnotą lokalną. Należy też przemyśleć i opisać sytuację, gdy w ramach partnerstwa lokalnego pojawią się partnerstwa projektowe, realizujące konkretne przedsięwzięcia. Partnerstwa projektowe powinny być objęte odrębnymi regulacjami (również w programie współpracy), gdyż będą istnieć także poza partnerstwami lokalnymi. Oczywiście te regulacje powinny być spójne.

Istotne jest również określenie roli instytucji samorządowych w partnerstwach: szkół, ośrodków pomocy społecznej, domów kultury, bibliotek, muzeów itp. Są to podmioty, które bardzo często zapraszane są do partnerstw, często też powinny być ich inicjatorami i liderami, muszą zatem wiedzieć, na jakich warunkach mogą to uczynić i w jaki sposób w nich pracować.

Należy także określić, w jaki sposób partnerstwa będą określały swoje wieloletnie i roczne plany pracy oraz ich spójność z dokumentami planistycznymi i politykami publicznymi samorządu.

Znakomitym ułatwieniem i uporządkowaniem tej sfery będzie wypracowany ramowy wzór umowy partnerskiej określający zasady działania przedstawicieli partnerów.

Wzór umowy powinien określać sposób sprawowania funkcji przez członków partnerstwa (przedstawiciela samorządu, organizacji pozarządowej i innych partnerów), np. obejmowania funkcji w organach partnerstwa, sposobu podejmowania decyzji, obowiązków w zakresie informowania organów samorządu i organizacji pozarządowych o funkcjonowaniu partnerstwa i jego działalności itp. Ten wzór będzie dostosowywany do realiów i specyfiki kolejnych partnerstw lokalnych przez członków tych partnerstw.

### PRAKTYKA PRACY

Poza stroną formalną istotna jest praktyczna postawa samorządowców wobec partnerstw.

Bywa tak, że dobrze sformułowane procedury z wielkim trudem przenikają w praktykę działania samorządu, zwłaszcza jeżeli nie są obligatoryjne. Ważna jest tu determinacja i konsekwencja władz samorządowych, których sojusznikiem i współrealizatorem powinna być np. Rada Działalności Pożytku Publicznego czy reprezentacja organizacji. Samorząd powinien przyjąć rolę edukacyjną i promującą ideę partnerstw lokalnych. Powinien też takie partnerstwo zainicjować, dbając o zachowanie w nim partnerskiej, a więc nie dominującej roli, może też przystąpić do istniejącego partnerstwa, wzmacniając je i dając publiczny sygnał, że jest to dla niego ważne narzędzie zarządzania publicznego i rozwoju.

Z obserwacji wynika, że niedecyzyjni przedstawiciele samorządu (np. przedstawiciel burmistrza) nie mogą skutecznie pełnić swojej funkcji w partnerstwie. Nie znając swoich kompetencji, mają trudności z podejmowaniem decyzji („muszę skonsultować z szefem”), przez co proces decyzyjny się przedłuża i może nastąpić zniechęcenie wśród innych partnerów („władze nas ignorują”). Czasami tych kompetencji po prostu nie otrzymują. Regulacje w tym zakresie są nieodzowne. Niezbędne jest, aby w ważnych spotkaniach partnerstwa brali udział decyzyjni przedstawiciele samorządu, natomiast na spotkania robocze mogą delegować swoich przedstawicieli.

Partnerstwa potrzebują też często legitymizacji władzy – „jeżeli władza bierze w tym udział, to znaczy że jest to dobre i potrzebne”. Samorząd w partnerstwie to symbol wiarygodności i skuteczności.





Z kolei motorem partnerstwa jest kreatywność, dynamika i innowacyjność, czyli to, co z reguły cechuje organizacje. W partnerstwach sukcesy i korzyści oddalone są z reguły w czasie. Ale organizacje nastawione są na szybkie efekty, nie są długodystansowcami, szybko tracą cierpliwość i motywację, potrzebują „siły spokoju” samorządu, jego instytucjonalnego wsparcia, aby nauczyć się planowania i systematyczności. Potrzebują wizji, stabilności i cierpliwości, a tę perspektywę również może dać samorząd. Powinien być dobrym duchem i stabilizatorem partnerstw z uwagi na swoją instytucjonalność i stałość.

Te cechy należy umiejętnie łączyć, i cały czas zapraszać do współpracy partnera najtrudniejszego – przedsiębiorcę.

Nie do przecenienia w partnerstwie jest jego lider: wizyjny, charyzmatyczny, ale też operacyjny. To rzadkie połączenie cech. Pytanie – czy lepiej, gdy lider wywodzi się ze strony samorządowej czy pozarządowej? To zależy od konkretnej konfiguracji. Trzeba pamiętać o pewnej ociężałości samorządu i jego zależności od wyborów czy układów politycznych. To może być ciężarem dla lidera samorządowego (partnerstwo i jego efekty nie mogą być wykorzystywane do gier politycznych, to oznacza jego koniec). Z kolei lider pozarządowy może mieć niestabilizowaną pozycję zawodową w swojej organizacji (kończy się projekt, nie ma pieniędzy na kontynuację pracy), może nie mieć odpowiedniej motywacji, predyspozycji, umocowania, może to być „słomiany zapał” często pokutujący wśród organizacji. Jedno jest pewne – lider nie może być z łapanki, przypadkowy, na siłę, słaby. To jest skazanie się na porażkę. Lepiej wtedy nie tworzyć partnerstwa wcale. Przy wytrawniejszych partnerstwach lider bywa kolektywny (zarząd), taka forma zarządzania może być skuteczna w przypadku wypracowanych i sprawdzonych procedur, wysokiej kultury współpracy, okrzepnięciu w działaniach.

W tworzeniu partnerstwa niezwykle pomocny bywa animator, specjalista dysponujący odpowiednią wiedzą i umiejętnościami w tym zakresie. Budowanie partnerstwa to wiele spotkań i rozmów, animator może być moderatorem, facylitatorem tego procesu. Mogą to być osoby pracujące np. w Regionalnych Ośrodkach Europejskiego Funduszu Społecznego, Ośrodkach Wspierania Ekonomii Społecznej lub eksperci z organizacji wsparcia (np. Sieci SPLOT) itp. Taki animator czy opiekun partnerstwa powinien „towarzyszyć” w jego rozwoju, wspierając doradczo, informacyjnie i mediacyjnie. Warto taką osobę pozyskać, będzie szybciej, łatwiej i skuteczniej.

Partnerstwa potrzebują siedziby, biura, obsługi. Tym dysponuje z reguły samorząd, większa instytucja (MOPS), ale też np. lokalny ośrodek wspierania organizacji pozarządowych (np. centrum organizacji pozarządowych) lub zasobna organizacja. Z czasem – jak wspomniano – partnerstwo może na swoje potrzeby powołać odrębną organizację.

Aby promować partnerstwa lokalne, można organizować konferencje czy seminaria, gdzie przedstawione zostaną zasady funkcjonowania partnerstw, regulacje prawne w tym zakresie (jeżeli zostały przyjęte przez samorząd), dobre praktyki własne i z innym samorządów itp. Na tych pierwszych spotkaniach powinna być zapewniona przestrzeń do dyskusji – można zorganizować warsztaty tematyczne dotyczące różnych aspektów funkcjonowania partnerstw, może wtedy spontanicznie pojawić się grupa inicjatywna powołania partnerstwa.

Samorząd nie musi przystępować do wszystkich partnerstw, zwłaszcza do takich, które jego zdaniem dublują działalność, jednak nawet w takim przypadku warto powołać instytucję obserwatora z ramienia samorządu, aby mieć wiedzę na temat działań i w razie potrzeby partnerstwo wesprzeć.

Możliwe jest zabezpieczenie w budżecie środków finansowych na tworzenie i rozwój partnerstwa: pokrycie kosztów spotkań i szkoleń, wypracowanie regulaminu, planu działania, promocji, może wizyty studyjnej do miejsca, gdzie działają doświadczone partnerstwa. Można ogłosić konkurs na realizację takiego zadania i jedna z organizacji przyszłego partnerstwa może być jego realizatorem.

Bardzo często to organizacje są zainteresowane tworzeniem partnerstw lokalnych, czasami pozyskują na ich tworzenie środki finansowe z różnego rodzaju programów grantowych. Warto takie działania uzgadniać z samorządem, od początku tworzyć podwaliny współpracy.

Rada Działalności Pożytku Publicznego – poza innymi funkcjami – może być swoistym partnerstwem publiczno-społecznym. Jeden z regulaminów RDPP stwierdza, że: *Rada jest*

*formą partnerstwa na rzecz rozwoju pożytku publicznego*<sup>2</sup>. Zatem istnieje wspólnie określony cel działania tego partnerstwa, sposób wyboru członków (jedna osoba – jeden głos), decyzyjność, kompetencje itp. Rada powoływana jest przez samorząd, ale na wniosek organizacji. Jej plan pracy może być oparty na programie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, a także inne dokumenty planistyczne samorządu obejmujące sferę pożytku publicznego czy polityki społecznej (edukacja, służba zdrowia, kultura, mieszkalnictwo, ochrona środowiska itp.). Rada powinna opracować swój roczny plan działania, spójny z powyższymi dokumentami. Może tworzyć wewnętrzne zespoły tematyczne, stałe i czasowe. Jest obsługiwana przez samorząd, ale może być kierowana przez przedstawiciela organizacji pozarządowej.

## PARTNERSTWA LOKALNE W Ustawie

Jedyną regulacją prawną opisującą partnerstwo lokalne jest *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (rozdz. 8, art. 21, *Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy*):

*Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach:*

- 1 *działalności rad zatrudnienia;*
- 2 *partnerstwa lokalnego;*
- 3 *uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.*

Partnerstwa te mogą realizować zadania określone w ustawie, takie jak m.in. promocja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa bezrobotnych i poszukujących pracy, doradztwo i poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy itp. Muszą być sformalizowane: dysponować regulaminem współpracy, posiadać strukturę, a gdy zamierzają pozyskać na swoje działania środki finansowe z Funduszu Pracy, ich liderem musi być samorząd albo powiatowy urząd pracy.

Swego czasu tego rodzaju partnerstw aktywizujących rynek pracy pojawiło się sporo. Być może to one mogą stać się podstawą do opracowania i wdrożenia precyzyjnych regulacji dotyczących partnerstw lokalnych w samorządach. Zwłaszcza, że w ich przypadku można mówić zarówno o wielu dobrych, ale też i złych praktykach...

## PRZYKŁADY PARTNERSTW LOKALNYCH

- 1 Partnerstwo na rzecz rozwiązywania problemu społecznego: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności [www.pfwb.org.pl](http://www.pfwb.org.pl)
- 2 Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego powiatu: Partnerstwo dla powiatu iławskiego [www.partnerstwo-ilawa.pl](http://www.partnerstwo-ilawa.pl)

## KULTURA DZIAŁAŃ PARTNERSKICH

W Polsce pokutuje wspomnienie wielu nieudanych partnerstw, budowanych naprędce, na potrzebę chwili, bo tego wymagał program czy projekt, „bo pod to będą pieniądze”. Taka sytuacja powoduje, że na takich „zgliszczach” bardzo trudno namówić społeczność do tworzenia następnych. Partnerstwa muszą być budowane z poszanowaniem kilku zasad: oddolności, dobrowolności, równości, współdecydowaniu i współodpowiedzialności.

Jak stwierdzono na wstępie, partnerstwo jest świetnym, ale trudnym w obsłudze narzędziem rozwoju lokalnego. **Na mocy zasady pomocniczości to samorząd odpowiedzialny jest za szerzenie kultury działań partnerskich we wspólnocie samorządowej.** W związku

<sup>2</sup> Regulamin Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego





z tym powinien opracować wspólnie z partnerami społecznymi odpowiednie regulacje prawne, a później te regulacje konsekwentnie wcielać w życie. Będąc jednym z najsilniejszych partnerów, a bardzo często najsilniejszym, nie powinien dominować i zawłaszczać przestrzeni do działania innym partnerom.

Partnerstwo lokalne powinno stać się częścią kultury realizacji zadań związanych z rozwojem wspólnoty samorządowej.

**Wspólnoty lokalne, w których funkcjonują skuteczne partnerstwa, wygrywają.** Uruchamiają procesy rozwojowe, które pozwalają im na szybszy rozwój, łagodzenie problemów, zaspokajanie potrzeb, innowacyjność, wykorzystanie zasobów i potencjału. To również duży kapitał społeczny: umiejętność współpracy różnych partnerów, zaufanie wobec siebie, dobra, obywatelska postawa liderów społecznych. Zainwestowany w partnerstwa wysiłek, dostosowanie prawa lokalnego w tym zakresie, mądre towarzyszenie im w rozwoju, to gwarancja sukcesu. Nie wolno jednak wykorzystywać stworzonej marki partnerstwa do partykularnych, grupowych czy partyjnych interesów. Partnerstwo to dobro wspólne mieszkańców, każde manipulowanie nim prowadzi do zachwiania zaufania samych partnerów wobec siebie i społeczności wobec partnerstwa.



Istotą proponowanego modelu współpracy jest wspólne – przez samorząd i organizacje – tworzenie polityk publicznych, a następnie wspólna ich realizacja. O tym traktują dwie poprzednie płaszczyzny. Płaszczyzna trzecia natomiast zajmuje się sposobem takiego urządzenia infrastruktury współpracy, aby zarówno tworzenie polityk, jak ich realizacja przebiegało sprawnie i efektywnie z jak najpełniejszym wykorzystaniem zasobów lokalnych.

Ta infrastruktura współpracy to wiele lokalnych rozwiązań wpływających na aktywność społeczną oraz rozwój sektora pozarządowego, a także kooperację mieszkańców i organizacji z samorządem terytorialnym i jego jednostkami. Te rozwiązania powinny być ze sobą spójne i tworzyć system współpracy, którego animatorem – zgodnie z zasadą pomocniczości – powinien być samorząd, i któremu nie wolno zapomnieć o niezwykle ważnych w tym procesie zasadach partnerstwa oraz suwerenności stron. System współpracy powinien być osadzony na przyjaznym prawie lokalnym, różnego rodzaju instytucjach kotwiczących oraz kulturze współpracy – temu chyba najbardziej w tej chwili potrzebnemu zjawisku, które cały mechanizm współpracy może natchnąć do skutecznego działania.

System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych (obszar 1) to misterna konstrukcja zawierająca rozwiązania różnego kalibru, gdzie większość powinnośc spoczywa na samorządzie (zasada pomocniczości). W związku ze słabością instytucjonalną organizacji istotne jest udostępnianie lokali (tu rozwiązaniem często bywa opisywane powyżej centrum organizacji pozarządowych), czy przekazywanie w zarząd nieruchomości na realizację konkretnego zadania (np. prowadzenie noclegowni). Jeżeli samorządy chcą mieć sprawnych realizatorów zadań publicznych w postaci organizacji pozarządowych, muszą się zdecydować na przekazywanie im części majątku publicznego. Istotne jest także wzmacnianie zasobów ludzkich organizacji przez różnego rodzaju formy edukacyjne realizowane bezpośrednio przez samorząd czy wspomniany COP, wspieranie wolontariatu (w Elblągu np. funkcjonuje Miejskie Centrum Wolontariatu). Nie do przecenienia jest wsparcie finansowe organizacji: uruchomienie pożyczek i gwarancji (niezwykle pomocnych w utrzymaniu płynności finansowej organizacji), funduszu wkładów własnych (mechanizm zachęcający do sięgania po pieniądze spoza budżetu samorządu), czy dotacji inwestycyjnych. Wdrożenie i sprawne funkcjonowanie jak największej gamy tych rozwiązań warunkuje sprawność systemu wsparcia – czy raczej współpracy (zasada partnerstwa).

Model podkreśla potrzebę integracji sektora pozarządowego, w tym tworzenia różnego rodzaju reprezentacji (obszar 2). Jest to wrażliwa sfera, za którą odpowiedzialny jest sam sektor pozarządowy, jednak samorząd może i powinien umiejętnie i z wyczuciem stymulować te procesy, zwracając baczną uwagę na zasadę suwerenności. Nie wolno tu manipulować, np. segregować organizacje na lepsze i gorsze, każda działalność pożytku publicznego jest cenna i każda – na zasadzie pomocniczości – ma prawo być wsparta przez samorząd na warunkach obowiązujących we wspólnocie lokalnej. Narzędziem codziennych kontaktów z samorządem są różnego rodzaju ciała wspólne: zespoły konsultacyjne, Rady Działalności Pożytku Publicznego. Powinno ich być – autentycznie działających (kultura współpracy!) – jak najwięcej.

Tworzenie zinstytucjonalizowanych, trójsektorowych partnerstw lokalnych (obszar 3) jest odpowiedzią na potrzebę łączenia lokalnych, ograniczonych zasobów w celu efektywniejszego wykorzystywania ich do realizacji zadań publicznych na rzecz wspólnoty lokalnej. To w polskiej rzeczywistości nowe i trudne narzędzie współpracy. Zasada partnerstwa jest ciągle niedoceniana, efekt synergii niemal nie istnieje. Poligonem doświadczalnym partnerstw lokalnych są Lokalne Grupy Działania, które jednak stymulowane przez przepisy unijne z reguły nie są tworem rzeczywiście oddolnymi, gdzie prym wiodą samorządy, a programy grantowe są niezwykle trudne. Niemniej, w nich odbywa się trudna szkoła partnerskich, zaplanowanych i realizowanych działań publicznych. Czy będą wzorcem dla innego rodzaju partnerstw lokalnych, których społeczności potrzebują jak pustynia wody? Oby.

Przewodnik wskazuje drogi. Zachęca do wkroczenia na nie. Jednak od odpowiedzialności zarówno samorządów i organizacji zależeć będzie, czy na te drogi wkroczą i gdzie one je zaprowadzą. Jedno jest pewne – we współpracy dróg na skróty nie ma. Tu zawsze potrzebny jest wysiłek, mądrość i współpraca obydwu stron.

- I. Boczoń J.: *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2007.
2. *Budowanie federacji organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz FIP, Warszawa 2000.
3. *Ewaluacja projektów miękkich. Kompendium*, Centrum PISOP, Poznań 2008.
4. Gliński P.: *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce: grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN, Warszawa 2006.
5. *Grupy Partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny poradnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Warszawa 2005.
6. Jachimowicz A.: *System wsparcia sektora pozarządowego w województwie warmińsko-mazurskim*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg 2009.
7. Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J.: *Zmierzyć niemierzalne czyli o pomiarze oddziaływania społecznego*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
8. *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
9. Tennyson R., *Poradnik partnerstwa*, The International Business Leaders Forum (IBLF), 2003.
10. *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- II. Wejcman Z., *Partnerstwa lokalne dla rozwoju społecznego. Doświadczenia z Mazowsza*, BORIS, Warszawa 2008.
12. Wejcman Z.: *Świadczenie usług społecznych. Poradnik dla liderów sektora pozarządowego i działaczy samorządowych*, BORIS, Warszawa 2000.





**PŁASZCZYZNA:  
INFRASTRUKTURA WSPÓŁPRACY,  
TWORZENIE WARUNKÓW DO SPOŁECZNEJ AKTYWNOŚCI**

<b>Obszar</b>	<b>Wykaz przykładowych wzorców działań, które można znaleźć na płycie CD</b>
<b>Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych</b>	<p>3.2.1 Regulamin Zespołu Branżowego – kultura. Gliwice</p> <p>3.2.2 Regulamin Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych</p> <p>3.2.3 Statut Dolnośląskiego Związku Organizacji Pozarządowych WROS</p> <p>3.2.4 Regulamin organizacyjny Dzielnicowej Komisji Dialogu Społecznego. Bemowo Warszawa</p> <p>3.2.5 Statut Rady Organizacji Pozarządowych Woj. Warmińsko-Mazurskiego</p> <p>3.2.6 Ogłoszenie konkursu „Bursztynowego Mieczyka”. Gdańsk</p> <p>3.2.7 Konkurs „Bursztynowy Mieczyk” – kwestionariusz</p> <p>3.2.8 Harmonogram pracy i konsultacji wieloletniego programu współpracy. Kraków</p> <p>3.2.9 Tryb powoływania oraz organizacja i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach</p> <p>3.2.10 Regulamin konkursu o tytuł „Poznański Wolontariusz Roku”</p>
<b>Partnerstwo lokalne</b>	<p>3.3.1 Porozumienie Bydgoskiego Paktu na rzecz Zatrudnienia</p> <p>3.3.2 Regulamin Partnerstwa na rzecz Rozwoju Pionek, Grupa Partnerska ARCHIPELAG</p> <p>3.3.3 Statut stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania BORY TUCHOLSKIE</p> <p>3.3.4 Statut fundacji Lokalna Grupa Działania NASZYJNIK PÓŁNOCY</p> <p>3.3.5 Roczny plan pracy partnerstwa stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania – PRZYJAZNE MAZOWSZE</p> <p>3.3.6 Porozumienie na rzecz rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego</p> <p>3.3.7 Porozumienie o współdziałaniu w ramach Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności</p> <p>3.3.8 Statut Fundacji Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności</p> <p>3.3.9 Projekt Regulaminu partnerstwa TERAZ SOCHACZEW</p> <p>3.3.10 Karta Partnerstwa dla Powiatu Ławskiego</p> <p>3.3.11 Kierunki działania Partnerstwa dla Powiatu Ławskiego na lata 2010 –2015</p> <p>3.3.12. Regulamin pracy Zespołów Tematycznych Partnerstwa dla Powiatu Ławskiego</p>





# D



## Przykład gminy wiejskiej

### Współpraca JST – NGO w gminie wiejskiej Czarnków

Gmina wiejska Czarnków leży w północno-zachodniej części województwa wielkopolskiego, wokół miasta Czarnkowa, stanowiącego odrębną jednostkę administracyjną. Partnerska współpraca pomiędzy samorządem gminy i organizacjami pozarządowymi została podjęta dopiero w końcu lat 90. Wcześniej na wzajemne kontakty wpływała paternalistyczna postawa samorządu wobec nielicznych istniejących w gminie podmiotów trzeciego sektora. Stanowiły go typowe dla obszarów wiejskich organizacje: 10 ochotniczych straży pożarnych, zrzeszenie „Ludowe Zespoły Sportowe”, uczniowski klub sportowy oraz kilka kół gospodyń wiejskich. Realizowały one ważne społecznie zadania publiczne (bezpieczeństwo przeciwpożarowe, sport), toteż gmina co roku rezerwowała w budżecie niewielkie środki na finansowanie ich działalności.

Sytuacja zmieniła się w 1997 roku, z chwilą powstania fundacji „Gębiczyn”, aspirującej do odgrywania istotnej roli w zakresie rozwiązywania istniejących w gminie problemów społecznych. Zaproponowany przez fundację program działań edukacyjno-kulturalnych był skierowany przede wszystkim do dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin byłych pracowników PGR, zagrożonych marginalizacją społeczną. Partnerem fundacji była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, natomiast samorząd początkowo wykazywał wobec niej daleko idącą rezerwę i nieufność. Dopiero sukcesy projektów realizowanych przez fundację zmieniły nastawienie gminy, która stopniowo zaczęła współuczestniczyć w jej działaniach. Efektem tej zmiany było między innymi powołanie

## Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – dobre praktyki

Adam Futymski  
Niezależny ekspert zajmującym się rozwojem obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem roli partnerstw trójsektorowych i podejścia LEADER w rozwoju lokalnym. Autor poradnika „Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”

w 1999 roku Funduszu na rzecz Fundacji „Gębiczyn”, w którym solidarnie partycypowały gmina Czarnków, miasto Czarnków i Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Dzięki pozytywnym doświadczeniom współpracy z fundacją władze gminy zaczęły dostrzegać rolę, jaką organizacje pozarządowe mogą odgrywać w rozwoju gminy i rozwiązywaniu problemów mieszkańców. Ta zmiana znalazła swe odbicie w zapisach opracowywanej w 2000 roku *Strategii rozwoju gminy Czarnków*, przewidujących z jednej strony zwiększenie zaangażowania organizacji pozarządowych w działania na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju gminy, a z drugiej pogłębienie współpracy gminy z tymi organizacjami. Aby wzmocnić trzeci sektor, samorząd stał się propagatorem aktywności obywatelskiej. Wytworzenie atmosfery sprzyjającej oddolnym inicjatywom spowodowało wzrost społecznej aktywności mieszkańców gminy, czego efektem w następnych latach było utworzenie i rejestracja kilku nowych stowarzyszeń. Rosnące zaangażowanie gminy we współpracę z trzecim sektorem wymagało prawnego uregulowania, toteż na początku 2005 roku rada gminy uchwaliła pierwszy program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Począwszy od 2006 roku gmina Czarnków przeznaczająca z budżetu środki na zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu, a jednocześnie kontynuuje finansowe wsparcie dla OSP, LZS i UKS udzielane w ramach realizacji zadań budżetowych.

W 2007 roku gmina Czarnków wzięła udział w konkursie *Gmina wiejska przyjazna dzieciom* zorganizowanym przez Biuro Inicjatyw Społecznych Kancelarii Prezydenta RP oraz Komendę Główną Policji. Przedstawiła do oceny projekt edukacyjno-kulturalny *Dom – Gniazdo*, realizowany od lat przez fundację „Gębiczyn” i wspierany przez samorząd gminy. Projekt spotkał się z bardzo wysoką oceną organizatorów i kapituły konkursu, dzięki czemu gmina Czarnków została jego laureatem. Przyznane wyróżnienie stanowiło potwierdzenie realizowanej przez samorząd polityki współpracy z sektorem pozarządowym.

W 2008 roku gmina Czarnków skorzystała z szansy uczestniczenia w projekcie *Partnerstwo drogą rozwoju ekonomii społecznej na poziomie lokalnym*. Projekt był realizowany na przełomie lat 2008 – 2009, przyczyniając się do zdynamizowania współpracy samorządu i organizacji pozarządowych. Elementem programu były szkolenia i warsztaty poświęcone ekonomii społecznej, w których wspólnie uczestniczyli przedstawiciele obu sektorów. Efektem debat prowadzonych podczas zajęć było utworzenie w połowie 2009 roku wielosektorowego Partnerstwa Ekonomii Społecznej Ziemi Czarnkowskiej. Przystąpiła do niego m.in. gmina Czarnków oraz gminny ośrodek pomocy społecznej, a także kilka organizacji pozarządowych z gminy. Przedstawiciele partnerów opracowali dokument programowy *Strategia dla Partnerstwa Ekonomii Społecznej Ziemi Czarnkowskiej*, przewidujący podjęcie wspólnych działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, ograniczenia bezrobocia i poprawy na rynku pracy. Działalność partnerstwa już po roku przyniosła praktyczne efekty w postaci utworzenia spółdzielni socjalnej. Dzięki wsparciu i rekomendacji partnerów spółdzielnia pozyskuje wiele zleceń na rynku lokalnym i ponadlokalnym, co pozwala na stopniowy rozwój działalności i zatrudnianie kolejnych pracowników.

Partnerstwo przygotowało i złożyło dwa wnioski projektowe do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dotyczące powołania Centrum Ekonomii Społecznej oraz Centrum Integracji Społecznej. Oba zostały zaakceptowane i są realizowane, a ich liderami są dwa lokalne stowarzyszenia. Są to projekty skierowane głównie do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, jednak poprzez zaangażowanie w ich realizację wielu lokalnych podmiotów stały się one instrumentem aktywizowania wszystkich mieszkańców gminy oraz ich integrowania, a także płaszczyzną prowadzenia debat publicznych i konsultacji społecznych. Szczególną rolę w tym względzie odgrywa Centrum Ekonomii Społecznej, którego siedziba mieści się w obiektach użyczonych przez gminę. Centrum dysponujące fachową i doświadczoną kadrą pełni funkcję ośrodka popularyzującego ideę aktywności obywatelskiej, wspierającego rozmaite inicjatywy oddolne oraz świadczącego pomoc dla nowo powstających stowarzyszeń. Działalność centrum ma stałe wsparcie merytoryczne ze strony zarządu gminy, a także rady gminy, w której skład zostali wybrani w ostatnich wyborach samorządowych przewodniczący dwóch organizacji pozarządowych. Także inne organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie mogą w razie potrzeby liczyć na wsparcie samorządu, na przykład w formie informacji i doradztwa, pomocy w aplikowaniu o środki zewnętrzne, czy promocji swojej działalności na stronie internetowej gminy.

Osobą „pierwszego kontaktu” dla podmiotów szukających takiego wsparcia pozostaje ciągle wójt, jednak z uwagi na rozrost sektora pozarządowego i zwiększającą się w związku z tym ilością czasu poświęcanego na kontakty z przedstawicielami trzeciego sektora planowane jest powierzenie tej roli jednemu z pracowników urzędu gminy (utworzenie stanowiska pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych).

Najnowszym pomysłem władz samorządowych gminy Czarnków mającym na celu ułatwienie działalności trzeciego sektora jest koncepcja utworzenia lokalnego funduszu poręczeniowego dla organizacji pozarządowych. Jest to wynik doświadczeń różnych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, między innymi programu LEADER, który ze względu na przyjęte warunki finansowania projektów (refundacja poniesionych kosztów, praktycznie brak zaliczkowania) jest trudno dostępny dla słabych finansowo wiejskich organizacji pozarządowych. Jeżeli gmina w dążeniu do tego celu wykaże podobną determinację i skuteczność, jaką cechowały jej poprzednie działania, na pewno zostanie on zrealizowany w niedalekiej przyszłości.

## PRZYKŁAD GMINY MIEJSKO-WIEJSKIEJ

### WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W GMINIE JAROCIN

Miejsko-wiejska gmina Jarocin jest położona w środkowo-południowej Wielkopolsce. Zamieszkuje ją ponad 45 tys. mieszkańców, z tego 27 tys. to mieszkańcy miasta Jarocin. W 2003 roku z inicjatywy władz gminy przygotowano i uchwalono pierwszy program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Program stanowił jakościową zmianę w podejściu gminy do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jego ideą było sukcesywne wycofywanie się gminy z realizacji niektórych zadań własnych i przekazywanie ich organizacjom pozarządowym, które mogły wykonać te zadania efektywniej.

Wdrożenie przyjętego programu wymagało zbudowania nowych, partnerskich relacji między samorządem gminy i organizacjami pozarządowymi. Stosowane formy współpracy były z roku na rok poszerzane i doskonalone. Obecnie obejmują one bardzo bogaty i zróżnicowany zestaw działań. Przykładem współpracy w zakresie tworzenia programów i polityk gminnych jest wspólnie przygotowywany roczny program współpracy, udział mieszkańców gminy w stworzeniu *Strategii promocji gminy* oraz zaangażowanie mieszkańców w tworzenie *Strategii rozwoju miasta*. W tym ostatnim przypadku mieszkańcy mogli zgłaszać swoje propozycje i uwagi do strategii za pomocą specjalnych ankiet.

Współpraca w zakresie realizacji zadań i usług publicznych to przede wszystkim udzielanie organizacjom pozarządowym wsparcia finansowego na realizację projektów. Przed ogłoszeniem konkursu organizowana jest pomoc dla organizacji dotycząca wypełniania wniosków. W gminie utworzono specjalny niskoprocentowany fundusz pożyczkowy dla organizacji pozarządowych. Udziela on pożyczek dla NGO w kwocie do 100 tys. zł na okres maksymalnie 3 lat. Oprocentowanie pożyczek jest utrzymane na poziomie oprocentowania lokat oszczędnościowych. Gmina wspiera organizacje także w formach pozafinansowych poprzez użyczenie im gminnych nieruchomości i lokali na prowadzenie działalności, udostępnianie minibiur w Jarocińskim Centrum Organizacji Pozarządowych oraz pomoc organizacyjną i merytoryczną w realizacji projektów. Przykładem tego rodzaju wsparcia może być współorganizacja festiwalu stowarzyszeń *Mamy talent*. Jest to impreza plenerowa, podczas której organizacje prezentują efekty swojej działalności.

Samorząd podejmuje także działania wspomagające społeczną aktywność, pomaga np. organizacjom znajdować źródła finansowania i przygotowuje aplikacje, organizuje spotkania i szkolenia dla przedstawicieli NGO, udziela porad w zakresie prawnym, organizacyjnym i rachunkowo-księgowym, a także promuje działalność NGO na swojej stronie internetowej i w prasie lokalnej.

Współpracę samorządu i organizacji pozarządowych koordynuje pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jego zadaniem jest m.in. stały kontakt i wymiana informacji z organizacjami pozarządowymi (w tym cotygodniowy newsletter wysłany do organizacji pozarządowych) oraz gromadzenie informacji na temat potrzeb i planów lokalnych NGO. Instrumentem ułatwiającym współpracę było stworzenie mapy aktywności organizacji pozarządowych gminy Jarocin w formie internetowej bazy danych, z podaniem ich najważniejszych obszarów działalności.



Od września 2010 roku znaczną część zadań dotyczących wsparcia sektora pozarządowego gmina zleciła do realizacji organizacji pozarządowej, która prowadzi Jarocińskie Centrum Organizacji Pozarządowych, i uzyskała na ten cel dotację z PO FIO. Dzięki takiemu rozwiązaniu zakres usług na rzecz organizacji pozarządowych i poradnictwa dla lokalnej społeczności znacznie się poszerzył, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów ponoszonych przez gminę. W budżecie zaplanowanym na prowadzenie centrum przez najbliższe półtora roku wsparcie ze strony gminy to tylko 20% ogólnych kosztów zadania.

Dziedziną, w której po 2003 roku zaczęto realizować nową strategię współpracy JST i NGO, była oświata i wychowanie. Do tego czasu wszystkie placówki oświatowe były bezpośrednio zależne od decyzji urzędników gminy, a zarządzanie oświatą obciążone dobrze znanymi problemami natury organizacyjnej i finansowej. Wyniki nauczania w szkołach były niezadowalające – plasowały się na poziomie średniej wojewódzkiej lub poniżej, a wychowaniem przedszkolnym objętych było tylko 37% dzieci w wieku 3 – 5 lat (ówczesna średnia krajowa), przy czym na wsi ten wskaźnik wynosił zaledwie 25%.

Przeprowadzone zmiany polegały na likwidacji publicznych placówek oświatowych i przejściu ich prowadzenia przez lokalne stowarzyszenia. W przypadku każdej likwidowanej placówki podejmowano z odpowiednim wyprzedzeniem akcję informacyjno-konsultacyjną dla mieszkańców danej miejscowości, służącą wyjaśnieniu wszystkich kwestii związanych z planowanymi zmianami. Równolegle identyfikowano miejscowe stowarzyszenie, które mogłoby przejąć zadanie prowadzenia placówki, a w razie jego braku aktywizowano lokalnych liderów i pomagano im powołać stowarzyszenie, zapewniając wsparcie radcy prawnego, pomoc w przeprowadzeniu procedury założycielskiej, a następnie w stworzeniu statutu szkoły i innych niezbędnych dokumentów. Faza konsultacji była niezwykle istotna, gdyż prowadziła do zawarcia swego rodzaju umowy społecznej między lokalną społecznością i samorządem. W jej ramach samorząd zobowiązywał się przekazać w użyczenie obiekty po zlikwidowanej placówce publicznej stowarzyszeniu, które będzie odpowiedzialne za dalsze prowadzenie w nim działalności oświatowo-wychowawczej. Często towarzyszyły temu dodatkowe zobowiązania ze strony gminy, dotyczące np. przeprowadzenia remontu budynku szkolnego lub stworzenia warunków do pozyskiwania dodatkowych środków na funkcjonowanie szkoły.

Po likwidacji placówki gmina przekazywała więc budynek szkoły w nieodpłatne użytkowanie organizacji mającej przejąć jej prowadzenie, przy czym przekazany obiekt pozostawał nadal majątkiem gminy. Stowarzyszenie, podejmując się prowadzenia szkoły, nabywało prawo do otrzymywania od gminy subwencji oświatowej zgodnej z liczbą uczniów w danej placówce. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces zarządzania oświatą spowodowało znaczącą racjonalizację wydatków oświatowych. Mimo, że nauka w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe jest bezpłatna, kwota subwencji oświatowej wystarcza na ich bieżące funkcjonowanie. W większości tych placówek wyniki nauczania dzięki zdrowej konkurencji pomiędzy szkołami i wprowadzeniu motywacyjnego systemu płac są wyższe niż w istniejących wcześniej w tym samym miejscu placówkach publicznych. W sumie w szkołach niepublicznych uczyło się około 702 dzieci, a w przedszkolach 630.

Powstanie 10 przedszkoli prowadzonych przez stowarzyszenia przyczyniło się do zwiększenia liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym z 1050 do ponad 1524. Zostało nim objęte 80% dzieci w wieku 3 – 5 lat (zrównano też wskaźnik w mieście i na terenach wiejskich).

Istotnym elementem realizacji tego programu jest zaktywizowanie społeczności lokalnych i ich integracja wokół stowarzyszeń prowadzących placówki oświatowe. W miarę nabywania doświadczeń stowarzyszenia te poszerzają zakres swojej działalności i wspierają realizację zadań gminy w dziedzinie kultury i sportu, z powodzeniem występują o środki na wykonanie projektów w ramach gminnych konkursów ofert, a także sięgają po zewnętrzne dotacje.

Trzeci sektor częściowo bądź całkowicie przejął i z powodzeniem realizuje część zadań gminy także w zakresie krajoznawstwa, profilaktyki uzależnień, ochrony przeciwpożarowej, usług opiekuńczych i ochrony zwierząt. Skalę zmian spowodowanych wdrożeniem nowej strategii współpracy obrazują poniższe dane:

<b>Działania NGO i dotacje gminy</b>	<b>2003</b>	<b>2010</b>
<b>Przedszkola niepubliczne</b>	1	10 (na ogólną liczbę 17)
<b>Liczba dzieci w przedszkolach niepublicznych</b>	26	630 (na ogólną liczbę 1524 dzieci objętych nauczaniem przedszkolnym)
<b>Niepubliczne szkoły podstawowe</b>	2	7 (na ogólną liczbę 16)
<b>Niepubliczne gimnazja</b>	2	5 (na ogólną liczbę 11)
<b>Dotacje dla niepublicznych placówek oświatowych</b>	717 tys.	3791.983 zł
<b>Cykliczne zajęcia z zakresu edukacji artystycznej i kulturalnej prowadzone przez NGO</b>	1	66
<b>Imprezy kulturalne zorganizowane przez NGO</b>	7	22
<b>Dotacje na projekty kulturalne</b>	34 tys.	367,3 tys.
<b>Szkółki (sekcje) sportowe prowadzone przez NGO</b>	16	44
<b>Imprezy sportowe zorganizowane przez NGO</b>	6	21
<b>Dotacje na projekty sportowe</b>	203 tys.	647,4 tys.
<b>Świetlice socjoterapeutyczne prowadzone przez NGO</b>	4	12
<b>Liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do świetlic socjoterapeutycznych prowadzonych przez NGO</b>	240	482
<b>Liczba dzieci i młodzieży uczestniczących w wypoczynku letnim organizowanym przez NGO</b>	445	1417
<b>Dotacje na projekty profilaktyczne</b>	87 tys.	256,3 tys.
<b>Liczba projektów zrealizowanych przez NGO, współfinansowanych przez gminę Jarocin</b>	32	159
<b>Liczba zadań zleczanych NGO przez gminę Jarocin w otwartych konkursach ofert</b>	4	16
<b>Dotacje dla NGO w budżecie gminy Jarocin w zł</b>	1071 tys.	8945785 zł
<b>Procent budżetu gminy przeznaczony na dotacje dla NGO</b>	2,10%	8,5%

W ostatnich latach na terenie gminy Jarocin znacząco wzrosła liczba organizacji pozarządowych. Obecnie jest tu czynnych 107 stowarzyszeń i klubów sportowych, z tego około 50 powstało po 2003 roku. Większość tych organizacji bardzo aktywnie uczestniczy w programie współpracy z samorządem gminy. W 2010 roku gmina współpracowała z 75 organizacjami pozarządowymi, które realizowały 195 zadań (w tym 36 zadań finansowa-

D.1

D.1



nych poza otwartymi konkursami ofert – dotacje dla ochotniczych straży pożarnych oraz niepublicznych placówek oświatowych). W ramach otwartych konkursów ofert podpisano 159 umów (poza tym 2 umowy wieloletnie z 2007 roku).

## PRZYKŁAD MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Bartosz  
Bartoszewicz

### GDYŃSKA FILOZOFIA WSPÓŁPRACY POMIĘDZY JST I NGO

Gdynia to miasto obywatelskie, którego mieszkańcy chcą decydować o jego rozwoju i mieć realny wpływ na otaczającą ich rzeczywistość. Już w 1994 roku na sesji Rady Miasta Gdyni odbyła się pierwsza debata poświęcona organizacjom pozarządowym i potrzebie ich uwzględnienia w działaniach realizowanych przez samorząd. W marcu 1995 roku odbyło się plenarne spotkanie gdyńskich NGO z przedstawicielami samorządu, podczas którego określono wzajemne oczekiwania i potrzeby, a także możliwości współpracy. Na tym samym spotkaniu powołany został pierwszy w Polsce pełnomocnik prezydenta ds. organizacji pozarządowych, a we wrześniu 1995 roku Rada Miasta Gdyni przyjęła *Program współpracy z organizacjami pozarządowymi*. To wydarzenie zapoczątkowało wielopłaszczyznową współpracę, której uwieńczeniem było przyznanie miastu w 2009 roku wyróżnienia w prestiżowym konkursie o Europejską Nagrodę Administracji Publicznej EPSA 2009. W ten sposób gdyńska filozofia działania została dostrzeżona i wysoko oceniona na arenie całej Unii Europejskiej.

Efektywna współpraca pomiędzy gdyńskim samorządem a organizacjami pozarządowymi nie byłaby możliwa bez stworzenia odpowiedniej formuły konsultacji i dialogu. W tym celu powołano komisję konsultacyjną, której członkowie już od kilkunastu lat spotykają się, by dyskutować o gdyńskich rozwiązaniach, wdrażać nowe pomysły i opiniować przedstawiane przez samorząd propozycje. Skład komisji zmienia się co 2 lata w wyniku wyborów, które przeprowadzane są podczas plenarnego spotkania wszystkich organizacji – Gdyńskiego Forum Pozarządowego. W celu zapewnienia reprezentatywności komisji wszystkie gdyńskie NGO w zależności od obszaru ich działania zostały podzielone na sześć następujących kategorii:

- 1 zdrowie, osoby niepełnosprawne, profilaktyka uzależnień;
- 2 tradycja, kultura i sztuka;
- 3 kombatanci, seniorzy;
- 4 sport, rekreacja, turystyka i hobby;
- 5 dzieci, młodzież, edukacja, ochrona środowiska, współpraca międzynarodowa.

Każdą grupę w komisji konsultacyjnej reprezentują dwie osoby, które w wyniku wyborów otrzymały największe poparcie. W efekcie zmian legislacyjnych gdyński samorząd wspólnie z członkami komisji postanowili o jej przekształceniu w Gdyńską Radę Działalności Pożytku Publicznego, przy zachowaniu wszystkich wcześniejszych kompetencji i zadań.

Podczas spotkań NGO z przedstawicielami samorządu prowadzonych w 1995 roku najczęściej wskazywanym przez organizacje problemem był brak funduszy na prowadzenie działalności. W odpowiedzi samorząd opracował zasady przydzielania dotacji, a także wydzielił w budżecie miasta na 1996 rok środki przeznaczone na dotacje. Od tamtej pory co roku są organizowane dwa konkursy grantowe: wiosenny i jesienny. Druki formularzy są stosunkowo proste do wypełnienia, a ich ocenę przeprowadza komisja oceniająca składająca się z minimum 6 osób, przy zachowaniu zasady równej liczby przedstawicieli organizacji pozarządowych i przedstawicieli prezydenta. Decyzja o dofinansowaniu była zawsze podejmowana na zasadzie konsensusu. Choć taka formuła pracy komisji mogłaby się wydawać trudna do realizacji, to piętnastoletnia praktyka potwierdza jej efektywność. Decyzja komisji oceniającej zawsze ma charakter opinii i w takiej formule przedstawiana jest prezydentowi, który podejmuje ostateczną decyzję, jednak od samego początku funkcjonowania systemu dotacji prezydent nigdy nie zanegował i nie zmienił decyzji komisji oceniającej, potwierdzając zasadność jej istnienia i wysoki poziom kompetencji.

Wysokość środków finansowych przekazanych przez gdyński samorząd organizacjom pozarządowym w latach 1995 – 2010 zwiększyła się ponad stukrotnie, co przekładało się na liczbę zlecanych zadań i ich skalę.

Mając zaufanie do organizacji pozarządowych, gdyński samorząd stopniowo zlecał im realizację coraz bardziej skomplikowanych zadań. Po sukcesie świetlic socjoterapeutycznych i schroniska dla bezdomnych zwierząt organizacje przejęły prowadzenie ośrodków wsparcia pomocy społecznej, w tym ośrodka interwencji kryzysowej oraz środowiskowego domu samopomocy. Wśród kolejnych zadań znalazło się prowadzenie domów dziecka, a także wiele projektów z zakresu kultury. Warto dodać, że także w sferze przeciwdziałania bezrobociu dużą część działań powierzono organizacji pozarządowej.

Wsparcie miasta Gdyni dla organizacji pozarządowych nie ogranicza się do kwestii finansowych. Formą wspierania NGO są m.in. działania informacyjno-szkoleniowe i doradcze. Dzięki dobrej współpracy możliwa jest realizacja wielu wspólnych projektów samorządowo-pozarządowych, do których zaliczyć można udział w Ogólnopolskich Forach Inicjatyw Pozarządowych, kampanię *1% Wielka Sprawa* oraz projekt aktywizujący gdyńską młodzież *DOKI*. Samorząd często udostępnia organizacjom swoje kontakty medialne, dzięki czemu mogą one prezentować swą działalność na organizowanych raz w tygodniu miejskich konferencjach prasowych, publikować ogłoszenia w samorządowym tygodniku informacyjnym „Ratusz”, a także na miejskiej witrynie internetowej [www.gdynia.pl](http://www.gdynia.pl). Formą pozafinansowego wspierania organizacji jest też Gdyńska Strefa Pozarządowa, czyli bezpłatne użyczenie przestrzeni wystawienniczej, wykorzystywanej na organizację imprez i przedsięwzięć miejskich (np. *Tall Ships' Races*) oraz udostępnianie NGO lokali na działalność na preferencyjnych warunkach. W celu rozszerzenia współpracy merytorycznej pomiędzy przedstawicielami trzeciego sektora organizowane są Pozarządowe Konsultacje Społeczne, podczas których organizacje mogą dyskutować o realizowanych przez siebie inicjatywach, a także wymieniać się poglądami i opiniami. Duże znaczenie dla integracji środowiska NGO ma organizowany corocznie bal gdyńskich organizacji pozarządowych.

Obsługą konkursów grantowych, a także wspieraniem podmiotów trzeciego sektora od 1996 roku zajmuje się Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych (GCOP). Od samego początku swojego istnienia centrum cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem ze strony organizacji. Dzięki dużej przestrzeni biurowej w jednym czasie mogą z niego korzystać 3 różne grupy, skupiające łącznie 120 osób. Procedura bezpłatnego użyczenia przestrzeni GCOP jest bardzo prosta, a godziny działalności zapewniają optymalne wykorzystanie lokalu. Architektura i układ pomieszczeń centrum zapewniają korzystającym z niego organizacjom poczucie, że jest to przestrzeń gdyńskiego sektora pozarządowego. Rocznie z GCOP korzysta około 100 NGO, organizujących ponad 1000 spotkań, w których uczestniczy ponad 25.000 osób.

Rozwój współpracy pomiędzy gdyńskim samorządem a organizacjami pozarządowymi spowodował stopniową zmianę znaczenia i roli GCOP. Obsługa konkursów i udostępnianie pomieszczeń na spotkania zostało uzupełnione o organizację szkoleń, konsultacji, konferencji, prowadzenie banku danych o organizacjach pozarządowych, a także koordynację wielu innych pozafinansowych form wspierania lokalnych podmiotów trzeciego sektora. Gdyński model współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi zawiera wiele rozwiązań mających na celu wspieranie w działaniu organizacji pozarządowych oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Podstawą efektywnej kooperacji jest głębokie przekonanie obu stron o wspólnym celu, jakim jest świadczenie usług publicznych na najwyższym możliwym poziomie i tym samym podnoszenie standardu życia wszystkich mieszkańców Gdyni, przy ich aktywnym zaangażowaniu w życie miasta.



### WARSZAWSKI SYSTEM WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z SAMORZĄDEM

Warszawski system współpracy organizacji pozarządowych z samorządem jest rozbudowany, co wynika z wielkości miasta i adekwatnej do tego wielkości urzędu miasta, który zatrudnia kilka tysięcy urzędników. Liczba radnych w ogólnomiejskiej Radzie Warszawy i osiemnastu radach dzielnicowych wynosi łącznie 469 osób.

Obecny kształt tego systemu jest wynikiem wieloletniego procesu ewolucji. Prawną podstawą systemu są obowiązujące dokumenty strategiczne: *Strategia rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku* oraz *Spoteczna strategia Warszawy*. W strategii, uchwalonej w 2005 roku, wskazano na potrzebę przekazywania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, szczególnie w zakresie polityki społecznej, oraz na aktywizację organizacji pozarządowych (i społeczności lokalnych). Także w uchwalonej w 2009 roku *Strategii rozwoju Warszawy do 2020 roku*, której tworzenie miało charakter partycypacyjny, zakłada się przekazanie części zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym. Idea partnerstwa jest wspomniana w celu głównym strategii, jest też opisana wprost w szczegółowym celu strategicznym jako partnerstwo z sektorem obywatelskim.

Szczegółowe zasady współpracy samorządu z sektorem pozarządowym są od 2004 roku zapisywane w formie rocznych programów współpracy. Projekty programów są konsultowane zarówno przez jednostki urzędu, jak i organizacje. Konsultacje są prowadzone głównie przez Internet i mają otwarty charakter: każda organizacja może zgłosić propozycję zmiany lub nowego zapisu w projekcie. O tym, które uwagi zostaną uwzględnione, decyduje zespół składający się z urzędników biura odpowiedzialnego za konsultacje (Centrum Komunikacji Społecznej) oraz z przedstawicieli organizacji (obecnie deleguje ich Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego). Zakres programów współpracy odpowiada wymogom *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Opisane są w nich formy współpracy finansowej i pozafinansowej, działanie komisji oceniającej oferty konkursowe, sposób konsultacji i oceny programu współpracy oraz wysokość środków zaplanowanych na realizację zadań. Dużą i zazwyczaj gorąco dyskutowaną częścią programu jest opis obszarów (dziedzin) współpracy, czyli priorytetowych zadań publicznych, gdyż na jego podstawie powinny być formułowane przez poszczególne jednostki urzędu tematy konkursów dotacyjnych.

W programach współpracy rozbudowany jest specyficznie warszawski dział poświęcony komisjom dialogu społecznego oraz Forum Dialogu Społecznego. Są to instytucje powołane do zapewnienia sprawnego przepływu informacji i dialogu pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi, bez czego system współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi w tak dużym mieście nie mógłby funkcjonować.

Najważniejszym elementem tego systemu są komisje dialogu społecznego (KDS). Pierwsze komisje utworzono w 2004 roku. Mają one „branżowy” charakter i są umiejscowione przy biurach urzędu miasta. Komisje są tworzone na wniosek co najmniej 10 organizacji pozarządowych, które występują z odpowiednim wnioskiem do dyrektora danego biura. Skład komisji jest otwarty – każda organizacja pozarządowa, która działa w danej dziedzinie, może być członkiem komisji. Jest nim także oddelegowany pracownik urzędu. Znaczenie i rola komisji zależy w dużym stopniu od aktywności i skuteczności organizacji, które są jej członkiem. Niektóre komisje odgrywają rolę „cenzora” działań urzędu – inne stawiają na dialog – zgłaszają uwagi, postulaty, wypracowują projekty dokumentów, które bywają później wykorzystywane przez urząd. Komisje spotykają się co najmniej raz na dwa miesiące, a ich działania są jawne. Mają one obowiązek zawiadamiania o swoich posiedzeniach oraz publikowania notatki ze spotkań. W 2010 roku działało 28 komisji przy 11 biurach. Niektóre komisje zajmują się całością spraw z danej dziedziny, np. przy Biurze Edukacji działa KDS ds. edukacji. Inne zajmują się kwestiami specjalistycznymi, np. przy Biurze Polityki Społecznej działa aż 11 komisji dialogu (np. KDS ds. przeciwdziałania przemocy czy KDS ds. niepełnosprawności).

Kompetencje komisji są stosunkowo szerokie. Ich podstawowym zadaniem jest opiniowanie spraw i decyzji urzędu w zakresie, którym się zajmują, a także współtworzenie dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez władze miasta (w zakresie działalności danej komisji). Komisje co roku opiniują projekt rocznego programu współ-

pracy oraz projekt opisu zadań publicznych, które dana jednostka urzędu miasta będzie przekazywać do realizacji organizacjom. Ważnym uprawnieniem komisji jest wskazywanie przedstawicieli do komisji oceniających oferty składane na konkursy dotacyjne. Komisje oceniające składają się w równej części z przedstawicieli organizacji i urzędu. Ich opinia jest przedstawiana prezydentowi miasta (na poziomie dzielnic burmistrzowi), który podejmuje ostateczną decyzję, komu przyznać dofinansowanie. Ponieważ w niemal w 100% prezydent przyjmuje rekomendacje komisji, więc przedstawiciele organizacji biorący udział w opiniowaniu ofert mają realny wpływ na przyznawane dotacje.

Ze względu na postępującą decentralizację i przekazanie części uprawnień dzielnicom, analogicznie do komisji działających na szczeblu miasta powstały komisje działające w dzielnicach – dzielnicowe komisje dialogu społecznego (DKDS). Komisję powołuje burmistrz dzielnicy na wniosek co najmniej 5 organizacji. Jej członkiem jest również oddelegowany urzędnik. Komisje zajmują się ogólnie problemami danej dzielnicy. W 2010 roku działało 12 komisji (na 18 dzielnic). Ich kompetencje odpowiadają uprawnieniom komisji miejskich.

Forum Dialogu Społecznego powstało – tak jak pierwsze komisje – w 2004 roku. Pierwotnie miała to być instytucja złożona z przedstawicieli wszystkich komisji oraz pełnomocnika prezydenta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, zajmująca się ponadbranżowymi kwestiami dotyczącymi współpracy organizacji z miastem. Do podstawowych zadań forum należało przygotowywanie i opiniowanie programu współpracy oraz dokumentów związanych tzw. procedurą konkursową. Forum zajmowało się także bieżącymi sprawami zgłaszanymi przez poszczególne komisje. Po nowelizacji w 2010 roku *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z inicjatywy organizacji pozarządowych została powołana Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego licząca 20 członków, z czego połowa to przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ważnym zadaniem rady jest opiniowanie aktów prawnych. Oryginalnym rozwiązaniem warszawskim jest zapis, iż akty „branżowe” (tj. dotyczące poszczególnych dziedzin) rada jest zobligowana przesyłać do konsultacji komisjom dialogu społecznego. Także sam sposób powołania przedstawicieli organizacji do rady był oryginalnie opracowanym pomysłem. Zdecydowano się na demokratyczną formułę, tj. głosowanie, a jego tryb został wypracowany przez przedstawicieli organizacji (Forum Dialogu Społecznego) i pełnomocnika. Głos mogła oddać każda organizacja, działająca na rzecz Warszawy, za pośrednictwem komisji dzielnicowej lub miejskiej, natomiast kandydatów do rady wyznaczały miejskie komisje dialogu społecznego.

Rada przejęła większość kompetencji Forum Dialogu Społecznego, dlatego rola forum została przeformułowana. Od 2011 roku jest ono platformą wymiany doświadczeń i miejscem spotkań tematycznych przedstawicieli komisji miejskich i dzielnicowych.

Ważną rolę w systemie współpracy JST i NGO odgrywa pełnomocnik do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pierwszy pełnomocnik został powołany przez prezydenta w 2006 roku. Jego zapleczem organizacyjnym jest biuro noszące nazwę Centrum Komunikacji Społecznej (CKS). Zadaniem pełnomocnika jest organizacja współpracy pozafinansowej miasta z organizacjami poprzez ścisłą współpracę z komisjami dialogu społecznego, Forum Dialogu Społecznego i Warszawską Radą Działalności Pożytku Publicznego, a także ujednocnianie procedur obowiązujących w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, w szczególności udzielania dotacji. Rezultatem prac prowadzonych wspólnie z przedstawicielami Forum Dialogu Społecznego jest tzw. procedura konkursowa, wprowadzona zarządzeniem prezydenta w sprawie trybu ogłoszenia, przeprowadzania i rozstrzygnięcia otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych (nr 2788/2009 z dnia 24 marca 2009 roku). Zawiera ona m.in. regulaminy, wzory ogłoszeń, kartę oceny, wzory innych zarządzeń, np. powołujących komisje oceniające, a także pilotażowy tryb ekspercki (tj. z pomocą zewnętrznych ekspertów) oceny ofert. Wypracowano także tryb przekazywania tzw. małych grantów, czyli dotacji bez konkursu do kwoty 10 tys. złotych, czy wytyczne dotyczące kwalifikacji błędów formalnych (w składanych ofertach). Ważną funkcją CKS jest także organizowanie konsultacji społecznych w Warszawie, adresowanych zarówno do trzeciego sektora, jak i mieszkańców miasta.

D.1

D.1





Współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi jest realizowana na wielu płaszczyznach i obejmuje m.in.:

- ➔ przekazywanie realizacji zadań publicznych poprzez konkursy (w tym konkursy 3-letnie) ogłaszane zarówno na poziomie miasta, jak i przez dzielnice, oraz poprzez zakup usług; w 2011 roku zaplanowano na to kwotę 240 mln zł, w tym na otwarte konkursy dotacyjne 140 mln zł;
- ➔ wynajmowanie organizacjom pozarządowym lokali po preferencyjnych stawkach i poza konkursem na mocy Zarządzenia nr 3323/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych;
- ➔ wspieranie organizacji pozarządowych poprzez program realizowany przez porozumienie organizacji infrastrukturalnych: tj. przez Stołeczne Centrum Współpracy Obywatelskiej (SCWO), którego liderem jest Stowarzyszenie BORIS. SCWO oferuje szkolenia, doradztwo, konsultacje i informacje w szerokim zakresie, wspiera również inicjatywy sąsiedzkie;
- ➔ wspieranie informacyjne poprzez rozbudowaną zakładkę „organizacje pozarządowe” na stronie internetowej urzędu: [um.warszawa.pl/ngo](http://um.warszawa.pl/ngo) oraz poprzez serwis: [warszawa.ngo.pl](http://warszawa.ngo.pl), administrowany przez Stowarzyszenie Klon/Jawor;
- ➔ wspieranie dialogu z organizacjami pozarządowymi – poprzez obsługę spotkań komisji dialogu społecznego (dzielnicowych i miejskich), Forum Dialogu Społecznego oraz Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego;
- ➔ prowadzenie internetowej księgi dotacji, zawierającej informacje o przyznanych i nieprzyznanych dotacjach w otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych;
- ➔ upublicznienie wykazu usług zakupionych od organizacji (za rok 2010)
- ➔ wprowadzenie obowiązku konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych (Uchwała nr LXXXIX/2653/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 września 2010 r. z późniejszymi zmianami).

D.1





#### JAKI CHARAKTER MA PROGRAM WSPÓŁPRACY ?

**P**rogram współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi jest podstawowym dokumentem regulującym współpracę na poziomie lokalnym. Jest „przewodnikiem” samorządu w zakresie współpracy na rzecz realizacji zadań publicznych. Odgrywa kluczową rolę we wszystkich płaszczyznach *Modelu współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*. Od wymiaru strategicznego w płaszczyźnie pierwszej do wymiaru technicznego w płaszczyznach drugiej i trzeciej, gdzie określa się warunki działania komisji konkursowych czy innych form współpracy podczas realizacji zadań publicznych. Program wieloletni i roczny są kluczowymi narzędziami, których stosowanie oparte na ustawowych zasadach daje możliwość rozwoju faktycznej współpracy lokalnej.

Podstawa prawna: zgodnie z art. 5a ust. 1 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.*

## Jak przygotować dobry program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi?

**Łukasz Waszak**  
Prawnik. Jeden z głównych założycieli Centrum OPUS, członek zarządu Centrum OPUS. Trener i doradca z zakresu: zarządzania organizacją, funduszy unijnych, prawnych aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Animator partnerstw lokalnych



Art. 5a ust.1 wskazuje charakter prawny programu współpracy. Program przyjmowany jest przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, tj. radę gminy, powiatu lub sejmik województwa w formie uchwały, a więc jest aktem prawa lokalnego. Fakt przyjęcia programu w takiej formie ma kluczowe znaczenie. Jako akt prawny podlega wykonaniu przez organ wykonawczy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta, zarząd powiatu czy województwa. Jego nierealizowanie naraża organ wykonawczy na konsekwencje prawne, w związane z niewykonywaniem lub łamaniem prawa.

Art. 5a ust. 1 określa, że roczny program współpracy jest obligatoryjny dla każdego samorządu. Wynika to z pierwszego zdania: *Organ stanowiący uchwała (...) roczny program współpracy*. Zmianę wprowadziła nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Obowiązek posiadania programu dotyczy samorządów wszystkich szczebli. Nie ma możliwości nieuchwalenia programu. Częstym argumentem wskazywanym przez samorządy, które nie mają programu, jest mówienie o nieprzekazywaniu środków dla organizacji pozarządowych, co rzekomo zwalnia je z posiadania takiego dokumentu. Takie stanowisko jest nieuprawnione, nie ma żadnej podstawy prawnej (art. 5a **nie wskazuje możliwości, tylko obowiązek**). Jest również nieuzasadnione merytorycznie, że względu na fakt, że współpraca z organizacjami pozarządowymi może mieć i często ma charakter niefinansowy, co również powinien regulować program współpracy.

Fakultatywny jest natomiast dla samorządu program wieloletni:

**Art. 5a ust. 2.** *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.*

Program wieloletni jest również aktem prawa lokalnego. Ustawodawca nie narzuca, na jaki czas może być zawarty. Powinno to być ustalone wspólnie przez władze samorządowe i organizacje pozarządowe. Najbardziej celowy wydaje się czas obowiązywania programu równy czasowi kadencji władz samorządowych. Daje to możliwość oceny, czy i w jaki sposób program był realizowany wspólnie. Zgodnie z zapisem art. 5a ust. 2 jest on uchwalany w sposób, jaki został przyjęty dla rocznego programu współpracy. Oznacza to po pierwsze obowiązek konsultacji programu, o których w dalszej części, a po drugie zachowanie terminu uchwalenia, tj. 30 listopada roku poprzedzającego rok obowiązywania programu.

**Uwaga:**

Przyjęcie przez samorząd programu wieloletniego nie znosi obowiązku posiadania przez niego programów rocznych. Program wieloletni jest dokumentem „programowym” pokazującym rolę i miejsce organizacji pozarządowych w realizacji polityk publicznych w samorządzie. Program roczny jest dokumentem operacyjnym, który wskazuje, co i jak będzie realizowane w danym roku budżetowym. Rozwiązanie takie daje możliwość włączenia organizacji pozarządowych w systemowe myślenie o wykonywaniu zadań publicznych przez samorząd.

Zgodnie z nowelizacją ustawy, możliwość tworzenia programu otrzymała również administracja rządowa.

**Art. 5b ust.1.** *Organ administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, przyjąć, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres od roku do 5 lat.*

W wymiarze regionalnym taki dokument uchwała wojewoda. Podstawą jego przyjęcia jest zarządzenie. Zgodnie z art. 5b.ust.1 program musi być przyjęty do 30 listopada, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi. W przeciwieństwie do programów samorządowych, program organu administracji rządowej może być przyjęty na okres od roku do pięciu lat. Ostatecznie czas ten powinien być również określany wspólnie z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Do programu tego mają zastosowanie zgodnie z art. 5b ust. 2: *Przepisy art. 5a ust. 1 zdanie 2 i ust. 4 stosuje się odpowiednio*. Oznacza to obowiązek zachowania terminu 30 listopada na przyjęcie programu oraz przyjęcia programu zawierającego wszystkie elementy z ust. 4, o czym w dalszej części.

Do zamknięcia rozważań o charakterze prawnym programu współpracy konieczne jest wyjaśnienie jeszcze charakteru terminu wskazanego w ustawie. Zgodnie z art. 5a ust. 1 zdanie 2: *Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu*.

Termin 30 listopada jest ostatnim terminem przyjęcia programu współpracy przez organ stanowiący oraz w przypadku programu administracji rządowej przez organ tej administracji. Niezachowanie terminu ustawowego grozi uchynieniem uchwały z programem przez organ nadzoru jako aktu przyjętego z naruszeniem prawa. W konsekwencji takiej decyzji w danym roku współpraca pomiędzy sektorem pozarządowym a samorządem nie będzie miała podstawy prawnej, co w efekcie prowadzi do jej faktycznego zawieszenia. Dlatego kluczowe dla całego procesu tworzenia programu współpracy jest dobre rozplanowanie go w czasie.

**Co zawiera program współpracy?**

W znówelizowanej ustawie wprowadzony został art. 5a ust.4 określający minimalną zawartość programu współpracy. Ma on brzmienie:

4. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera **w szczególności**:

- 1 cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2 zasady współpracy;
- 3 zakres przedmiotowy;
- 4 formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5 priorytetowe zadania publiczne;
- 6 okres realizacji programu;
- 7 sposób realizacji programu;
- 8 wysokość środków przeznaczanych na realizację programu;
- 9 sposób oceny realizacji programu;
- 10 informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11 tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Zawartość programu w art. 5a ust.4 ma charakter katalogu otwartego. Podkreśla to zwrot: *w szczególności*. W praktyce oznacza to, że ustawowy zapis może być rozwinięty i uzupełniony o dodatkowe elementy, których wymagają lokalne uwarunkowania. Ale podstawą jest wymienione w ustawie jedenaście punktów, z których każdy program **musi** się składać. W dalszej części opracowania przedstawię, kto, jak i kiedy powinien tworzyć zawartość poszczególnych części programu.

**JAK TWORZYĆ PROGRAM WSPÓŁPRACY?**

Kluczowe dla rozpoczęcia prac nad programem współpracy jest określenie **podmiotów współpracy**.

Zgodnie z art. 5 ust.1: *Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów*.

Dodatkowo art. 5 ust. 5 mówi: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała (...), roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (...)*.

D.2



D.2





Po stronie podmiotów współpracy mamy więc wskazane:

- organy administracji publicznej,
- organizacje pozarządowe,
- podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.

Pojęcie organu administracji publicznej dotyczy zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Ze względu na obligatoryjny charakter programu współpracy dla administracji samorządowej będziemy się skupiać głównie na tym szczeblu. Pojęcie to obejmuje organy stanowiące i wykonawcze. Należy jeszcze raz podkreślić, że zgodnie z treścią ust. 1 art. 5 współpraca podczas realizacji zadań publicznych ma dla administracji charakter obligatoryjny: *Organ administracji publicznej, prowadząc działalność (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...)*.

Organ stanowiący, a więc rada gminy, powiatu i sejmik województwa, składa się z radnych, czyli osób wybranych w wyborach powszechnych jako przedstawicieli społeczności lokalnych. To oni przyjmują program jako akt prawa lokalnego i przekazują go do realizacji organowi wykonawczemu. Udział organu stanowiącego jest więc kluczowy, ale w praktyce często niedoceniany tak podczas tworzenia programu współpracy, jak przy ocenie. Należy pamiętać, że do 30 kwietnia każdego roku organ wykonawczy składa sprawozdanie z realizacji programu współpracy radzie lub sejmikowi. Szczegółową rolę organu stanowiącego opiszę w dalszej części artykułu.

**Organ wykonawczy** – a więc wójt, burmistrz lub prezydent w gminach lub zarząd powiatu lub województwa w samorządzie powiatowym i wojewódzkim – **prowadzi swoją działalność poprzez urzędy i jednostki organizacyjne**. W procesie tworzenia i realizacji programu to właśnie organ wykonawczy jest głównym partnerem organizacji pozarządowych. Na szczeblu odpowiednich jednostek organizacyjnych powstają założenia do programu i są przez te jednostki realizowane. Również w organie wykonawczym pracuje osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi.

**Organizacje pozarządowe – zgodnie z ustawą są to zarówno posiadające, jak i nieposiadające osobowości prawnej podmioty, które nie działają dla zysku oraz nie są jednostkami sektora finansów publicznych**. Oznacza to, że stroną podczas tworzenia programu będą zarówno posiadające osobowość prawną stowarzyszenia, fundacje, uczniowskie kluby sportowe, ochotnicza straż pożarna, ale również nieposiadające osobowości prawnej oddziały, koła stowarzyszeń czy koła gospodyń wiejskich lub stowarzyszenia zwykłe. Z katalogu organizacji pozarządowych, które współpracują z administracją przy realizacji zadań publicznych wyłączone zostały literalnie wskazane w art.3 ust. 4 podmioty, takie jak partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz samorządy zawodowe i fundacje tworzone przez partie polityczne.

Obok organizacji pozarządowych stroną niepubliczną programu współpracy są również podmioty wskazane w art. 3 ust. 3, tj. kościelne osoby prawne, spółki non-profit, spółdzielnie socjalne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie współpracy w realizacji zadań publicznych podmioty te zostały zrównane z organizacjami pozarządowymi. Na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że tam gdzie piszę o organizacjach pozarządowych, mam na myśli również podmioty z art.3 ust.3.

**Zasady współpracy** stanowią fundament relacji administracji i organizacji pozarządowych. Zgodnie z art.5 ust.3: *Współpraca (...), odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności*. Zasady te powinny być stosowane na wszystkich etapach współpracy, tj. od programowania do oceny realizacji prowadzonych działań. Należy pamiętać, że zasady przenikają się i tworzą spójny system w chwili, kiedy są realizowane łącznie. Zgodnie z opracowanym *Modelem współpracy...* kluczem do współpracy na każdym jej etapie jest próba wdrażania działań przez pryzmat powyższych zasad. Również w procesie tworzenia i realizacji programu współpracy jest to konieczne, szczególnie, że zasady znajdują swoje miejsce jako oddzielny punkt w zapisach programu.

**Zasada pomocniczości** – na etapie tworzenia programu współpracy to partnerzy społeczni powinni wskazywać, jakie zadania są w stanie samodzielnie realizować; samorząd powinien tworzyć do tego odpowiednie warunki zarówno organizacyjne, jak i finansowe. Wdrożenie tej zasady oznacza, że tam, gdzie są na to gotowe organizacje, administracja przekazuje im zadania, wycofując się z bezpośredniej ich realizacji.

Zasada ta połączona jest bezpośrednio z **zasadą efektywności**, zgodnie z którą planowanie współpracy, przekazanie zadań musi być połączone z analizą wysokości nakładów na efekty, jakich można oczekiwać.

Tworzenie programu współpracy oraz realizacja zadań muszą zapewniać **uczciwą konkurencję**. Jednym z elementów, które zapewniają wdrożenie tej zasady na etapie programowania, jest włączenie w ten proces wszystkich zainteresowanych podmiotów, poprzez wykorzystanie różnych narzędzi: od informacji (strona internetowa, BIP) po bezpośrednie zaproszenia na spotkania.

Zasada uczciwej konkurencji powiązana jest ściśle z **zasadą jawności**. Oznacza ona, że wszystkie etapy tworzenia programu współpracy są dostępne dla zainteresowanych, a wyniki prac są upowszechniane w sposób zapewniający dostęp do nich zgodnie z lokalną praktyką.

Współpraca to również **poszanowanie suwerenności stron** – zarówno administracja, jak i organizacje nie mogą zapisami programu ograniczać swojego prawa do samostanowienia. Zasada ta szczególnie dotyczy administracji, która ma zdecydowanie więcej narzędzi do oddziaływania na organizacje pozarządowe.

Klamrą spinającą całość współpracy jest **zasada partnerstwa**; oznacza ona równość stron, wspólne definiowanie problemów i celów oraz łączenie zasobów do ich realizacji. Zarówno na etapie tworzenia, jak i realizacji programu współpracy strony powinny przygotowywać wspólną przestrzeń do pracy nad rozwiązaniami w postaci np. grup roboczych lub tematycznych, regularnych spotkań i wymiany informacji.

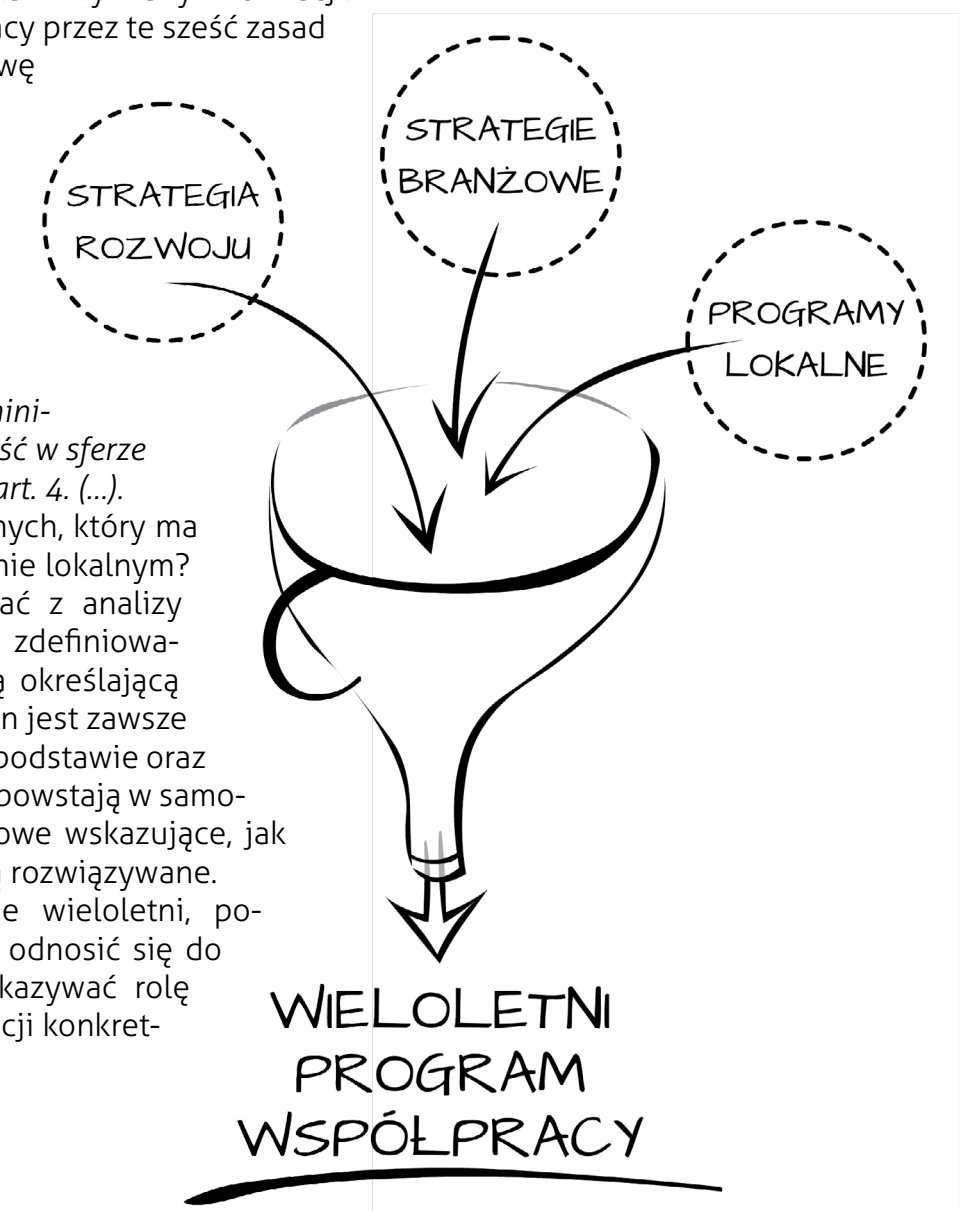
Patrzenie na cały proces współpracy przez te sześć zasad stanowi na każdym etapie podstawę uznania wspólnych działań za faktyczną współpracę. Opis faktycznego rozumienia i stosowania zasad współpracy powinien znaleźć się w części drugiej programu współpracy.

#### Przedmiot programu współpracy

Zgodnie z art.5 ust. 1: *Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4. (...)*.

Jak ustalić katalog zadań publicznych, który ma być realizowany wspólnie na poziomie lokalnym? Zadania publiczne powinny wynikać z analizy problemów lokalnych, jakie zostały zdefiniowane w danej społeczności. Podstawą określającą główne problemy oraz kierunki zmian jest zawsze strategia rozwoju samorządu. Na jej podstawie oraz na podstawie odrębnych przepisów powstają w samorządach programy i strategię branżowe wskazujące, jak określone konkretne problemy będą rozwiązywane.

Program współpracy, szczególnie wieloletni, powinien więc w sposób przekrojowy odnosić się do poszczególnych dokumentów i wskazywać rolę i miejsce organizacji podczas realizacji konkretnych zadań publicznych.





Roczne programy współpracy są w takim modelu operacyjnymi dokumentami określającymi, co i jak będzie realizowane w danym roku budżetowym. Szczegółowe kwestie udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu i realizacji polityk publicznych opisuje pierwsza płaszczyzna *Modelu współpracy...: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie tworzenia polityk publicznych*.

Niezależnie jednak od tego, czy tworzony będzie dokument roczny czy wieloletni, podstawą jego formułowania powinny być wskazane dokumenty planistyczne opracowane w samorządzie. Takie podejście do współpracy z organizacjami jest zgodne z *Modelem współpracy...* oraz zapewnia możliwość realizowania zadań, które faktycznie wynikają z potrzeb lokalnych.

Zgodnie z taką metodologią, część pierwsza programu *Cel główny i cele szczegółowe programu* określa: w przypadku celu głównego główny kierunek zmiany, jaka ma nastąpić w danej społeczności w wyniku współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi; w przypadku celów szczegółowych planowane zmiany w obszarze poszczególnych zadań publicznych, które określone są na poziomie zapisów dotyczących zakresu przedmiotowego. W programach wieloletnich cele szczegółowe mogą być ustalane na poszczególne lata. Przygotowując programy roczne należy pamiętać, że realizacja tych celów musi być mierzalna na koniec roku kalendarzowego.

### Zakres przedmiotowy

– ten punkt programu ma kluczowe znaczenie. Wskazuje on, w jakich sferach zadań publicznych z art.4 (od 1 do 33) samorząd i organizacje pozarządowe zamierzają współpracować. Zakres przedmiotowy powinien być bezpośrednio powiązany z celami szczegółowymi. Należy podkreślić, że cały proces tworzenia obszaru przedmiotowego współpracy musi być ze sobą logicznie powiązany. Dlatego istotne jest dobre zidentyfikowanie problemów i celów, jakie chce się osiągnąć poprzez współpracę.

### Priorytetowe zadania publiczne

– ich ustalenie to kolejny etap po określeniu zakresu przedmiotowego współpracy. Priorytety wiążą się ściśle z zasadą efektywności, co w tym wypadku oznacza wyznaczenie najważniejszych zadań w danym roku, a co za tym idzie alokowanie w tych zadaniach większych środków. W przypadku programów wieloletnich priorytety mogą być ustalane dla danych obszarów na poszczególne lata.

### Formy współpracy i sposób realizacji programu

– w programie współpracy można je połączyć. Zapis programu powinien wskazywać sposób, w jaki będą realizowane zadania w danym roku. Generalnie formy współpracy można podzielić na finansowe i niefinansowe. Szczegółowa analiza tej części znajduje się w płaszczyźnie drugiej *Modelu współpracy...: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych* oraz w płaszczyźnie trzeciej, gdzie opisane są dodatkowe warunki związane z tzw. infrastrukturą współpracy lokalnej. Program współpracy określając realizację poszczególnych zadań powinien wskazywać, czy współpraca ma w tym przypadku charakter finansowy, a więc, czy będzie oparta na systemie konkursów, zakupu usług, czy też można tu zastosować tryb uproszczony, bezkonkursowy. Należy też przeanalizować, czy i w jakim zakresie w danym zadaniu publicznym jest możliwość rozwijania współpracy niefinansowej. Praktyka tworzenia programów współpracy pokazuje, że strony skupiają się głównie na formach finansowych, pomijając współpracę niefinansową, która jest często bardziej rozbudowana niż finansowa. Należy pamiętać, że program ma być dokumentem kompleksowym i pokazywać wszystkie możliwe formy współpracy oraz działające lokalnie rozwiązania, które wspierają tę współpracę, np. działanie centrum organizacji pozarządowych, czy coroczne lokalne fora organizacji pozarządowych. Często to właśnie formy niefinansowe pokazują, jaka jest rola i miejsce organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, a nie faktycznie zaangażowane środki.

Dodatkowo w przypadku współpracy finansowej w trybie konkursowym ustawodawca wprowadził obowiązek określania w programie *trybu powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*.

Zapis ten jest wynikiem znowelizowanego zapisu z art. 15 ust. 2 a – f, na podstawie którego w skład komisji konkursowej **muszą** wejść przedstawiciele organizacji pozarządowych (minimum 2 osoby) oraz urzędnicy (jako przedstawiciele organu wykonawczego). Nie mogą brać udziału w komisjach radni jako przedstawiciele organu stanowiącego.

Poniżej opisuję trzy przykładowe modele powoływania komisji, których wprowadzanie w życie jest uzależnione od lokalnych uwarunkowań:

- 1 Wybór przedstawicieli organizacji bezpośrednio do komisji – model charakteryzuje się dużą dowolnością. Przedstawiciele urzędu sami zapraszają minimum 2 przedstawicieli organizacji do udziału w komisji pod warunkiem, że ich organizacje nie będą brały udziału w konkursie. Plusem takiego rozwiązania jest jego prostota i szybkość. Minusem jest to, że nie wiadomo do końca, kto będzie przedstawicielem sektora w komisji.
- 2 Wybór przedstawicieli z listy organizacji. Lista taka może być przygotowywana z podziałem na obszary tematyczne. Jej utworzenie powoduje, że w chwili powoływania komisji wiadomo, kto będzie wchodził w jej skład. Plusem tego rozwiązania jest to, że nie trzeba poszukiwać chętnych do prac w komisji. Minusem, że lista ma charakter zamknięty. W programie współpracy musi być opisane, jak i kiedy tworzy się listę.
- 3 Wybór przedstawicieli z rady pożytku publicznego (wojewódzkiej, powiatowej, gminnej). Jej przedstawicielom można też dać prawo wyznaczania przedstawicieli do komisji konkursowej.

Program współpracy oprócz opisanego sposobu powołania komisji musi zawierać również zasady jej działania. Oznacza to, że częścią programu będą główne założenia regulaminu komisji. W tym miejscu warto podkreślić, że program powinien określać ogólne zasady, które znajdą swoje odzwierciedlenie w zarządzeniu lub uchwale o powołaniu i działaniu komisji konkursowej.

Wiedząc, co jest przedmiotem współpracy i w jakich formach współpraca się odbywa, musimy wiedzieć kiedy. Ustawodawca wprowadza więc kolejne zapisy, doprecyzowujące planowane działania, obejmujące *okres realizacji programu*. Zgodnie z tym, co pisałem wyżej, samorząd może przyjmować programy roczne (obowiązkowe obejmują rok budżetowy równy kalendarzowemu: styczeń – grudzień) oraz wieloletnie (nie są obowiązkowe). To w tym wymiarze czasowym strony muszą programować swoją współpracę.

Wiedząc, co robimy, jak to robimy oraz kiedy, musimy określić, za ile, czyli wskazać środki na realizację programu. *Wysokość środków przeznaczanych na realizację programu* to nowy zapis, wymagany w programie nowelizacją ustawy wprowadzoną do katalogu w art.5a ust.4. Środki, o których mowa, obejmują wszystkie wydatki budżetowe na zadania wskazane w programie, niezależnie od formy ich finansowania. Na kwotę składają się więc środki pochodzące zarówno z trybów konkursowych, pozakonkursowych, jak i planowane na zakupy usług. Należy pamiętać, że program współpracy jest ściśle powiązany z projektem budżetu, który organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu do 15 listopada (sam program ma być uchwalony do 30 listopada), co oznacza, że wszelkie zmiany w budżecie wpływające na program współpracy muszą być w programie odnotowane, tj. wymagają zmiany programu.

Sposób zapisywania w programie kwot na realizację programu jest różny. Praktyka pokazała, że kwoty są wpisywane globalnie lub przypisywane do poszczególnych zadań. Osobiście zachęcam do przyjęcia drugiego rozwiązania. Wskazywanie wysokości środków przy poszczególnych zadaniach publicznych powoduje, że program jest czytelniejszy i daje możliwość lepszego planowania współpracy. Pokazuje również faktyczne powiązania pomiędzy priorytetami a alokacją środków na zadania.

D.2

D.2



## SPOSÓB TWORZENIA PROGRAMU WSPÓŁPRACY

Program współpracy musi zawierać: *informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji*. Proces tworzenia programu współpracy to wspólne wypracowanie przez organizacje pozarządowe i organy administracji publicznej poszczególnych jego punktów. Kluczowy dla niego jest moment rozpoczęcia prac nad programem z udziałem organizacji pozarządowych. Proces musi uwzględnić etap tworzenia założeń do programu oraz etap konsultacji projektu programu współpracy. Etap tworzenia założeń do programu jest ściśle powiązany z rolą organizacji pozarządowych w procesie tworzenia polityk publicznych i wynikających z nich strategii i programów.

Włączenie sektora pozarządowego do prac nad tymi dokumentami i uwzględnienie organizacji jako partnera realizacji staje się podstawą do szybkiego zdefiniowania celów współpracy. Szczegółowo działania te opisane są w pierwszej płaszczyźnie *Modelu współpracy...*, w tym miejscu zwracam uwagę na takie działania, jak:

- wspólna wymiana informacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem,
- tworzenie zespołów tematycznych lub branżowych do analizy i programowania współpracy w obszarach różnych polityk publicznych,
- współpraca w ramach Rad Działalności Pożytku Publicznego.

Stworzenie na poziomie lokalnym odpowiednich form współpracy jest kluczowe dla procesu programowania współpracy.

Obok form współpracy przy tworzeniu programu, kluczową rolę odgrywa harmonogram prac, w szczególności nad budżetem. Jak wskazałem wyżej, zadania publiczne są ściśle powiązane ze środkami na ich realizację. Program współpracy musi być przyjęty przez organ stanowiący do 30 listopada roku poprzedzającego rok obowiązywania programu. Jednocześnie organ wykonawczy najpóźniej do 15 listopada musi przedłożyć organowi stanowiącemu projekt budżetu, który będzie m.in. finansować zadania publiczne wskazane w programie współpracy. Dlatego prace nad programem muszą być ściśle powiązane z pracami nad budżetem. Analizując kalendarz prac nad projektami budżetu, należy zwrócić uwagę, że pierwsze założenia powstają już na przełomie sierpnia/września. Ta data jest kluczowa. To w tym czasie jednostki organizacyjne samorządu określają, jakie zadania i w jakiej formie będą realizować, czy samodzielnie czy we współpracy z partnerami zewnętrznymi. W tym czasie powstają tzw. założenia do budżetu. Włączenie organizacji pozarządowych jako partnera w realizacji zadań publicznych wymaga więc włączenia przedstawianych założeń do budżetu.

Jak i kiedy to zrobić? Idealnym momentem do wypracowania założeń do budżetu wydaje się czerwiec. Przygotowane w tym czasie np. w grupach roboczych lub też zgłaszane indywidualnie założenia stanowią przedmiot konsultacji przed ostateczną decyzją o włączeniu ich do założeń budżetowych. Poniżej przedstawiam schemat pracy nad programem.

Co robimy	VI	VII/VIII	IX	X	IX	Uwagi
Zgłaszanie nowych zadań oraz form współpracy z samorządem lokalnym	X					Zgłoszenie powinno nastąpić w formie pisemnej; ważne jest ustalenie, jaka ma być forma zgłoszeń, czy będzie jakiś formularz czy tylko zgłoszenie z uzasadnieniem.
Konsultacje zgłaszanych zadań oraz form współpracy		X	X			Konsultacje mogą być prowadzone w trakcie spotkań oraz mieć formę pisemną.



Co robimy	VI	VII/VIII	IX	X	IX	Uwagi
Weryfikacja zadań publicznych i form współpracy przez samorząd		X	X			Na podstawie wyników konsultacji oraz po przygotowaniu założeń do budżetu samorządu przez urzędników będzie wiadomo, na jakie zadania publiczne zostały zabezpieczone środki w budżecie i w jakiej wysokości oraz które z zadań będą miały charakter priorytetowy.
Opracowanie projektu programu współpracy oraz jego konsultacje				X		Konsultacje powinny odbyć się zaraz po powstaniu pierwszej wersji programu. Daje to szansę na zgłoszenie uwag oraz uzyskanie informacji, które z nich i dlaczego zostały przyjęte lub nie.
Przekazanie projektu programu współpracy do rady gminy lub powiatu, sejmiku województwa				X	X	Na etapie prac w radzie lub sejmiku organizacje w ramach konsultacji powinny brać udział w pracach komisji i zgłaszać ewentualne dodatkowe wnioski lub wyjaśnienia.
Przyjęcie programu współpracy					X	Do 30 listopada.

Drugim kluczowym momentem tworzenia programu są konsultacje. Zgodnie z art. 5a ust. 1: **Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.**

Konsultacje programu współpracy mają odrębną podstawę określoną w art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podstawę tę tworzy odrębna uchwała o konsultacjach aktów prawa miejscowego, której procedura jest stosowana do konsultacji programy współpracy:

Art.5 ust.5: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z Radami Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.*

Należy podkreślić, że program współpracy nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, a więc dokumentu powszechnie obowiązującego i dotyczącego wszystkich mieszkańców, ale mimo to do jego przyjęcia konieczne będzie zastosowanie procedury opisanej w uchwale o konsultacjach aktów prawa miejscowego z Radami Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że fakt funkcjonowania lokalnie Rady Działalności Pożytku Publicznego **nie wyłącza** z konsultacji pozostałych organizacji pozarządowych: (...) konsultowania z Radami Działalności Pożytku Publicznego **lub** organizacjami pozarządowymi.

Konsultacjom zgodnie z przedstawionym schematem powinny w mojej ocenie podlegać zarówno założenia do programu, tj. zgłoszone wcześniej zadania publiczne, jak i wynikający z projektu program współpracy. Konsultacje założeń są kluczowe z punktu widzenia tego, co ostatecznie ma znaleźć się w budżecie i samym programie. Konsultacje samego projektu programu powinny skupiać się bardziej na kwestiach procedur i form współpracy niefinansowych. Analizując proces tworzenia i konsultacji programu, należy szczególnie, raz jeszcze podkreślić rolę zasad współpracy. W tym miejscu jawność procesu jest kluczowa. Szczególnie, jeżeli tworzone rozwiązania mają uwzględniać zasady konkurencyjności i partnerstwa. W proces konsultacji obok przedstawicieli organów wykonawczych i organizacji pozarządowych powinni być włączeni również radni. To organ stanowiący ostatecznie przyjmuje program współpracy. Dlatego też wiedza i świadomość radnych, którzy pracować będą nad programem i budżetem w odpowiednich komisjach, jest kluczowa. W praktyce często wyłącza się radnych z procesu prac nad programem. W efekcie zapisy programu na etapie prac rady ulegają zmianom sprzecznym z intencją organizacji i organu wykonawczego.

W przypadku tworzenia programu wieloletniego należy zwrócić uwagę na powiązanie tego dokumentu z wieloletnim planem finansowym samorządu. Taka korelacja wprost przekłada się na programy roczne i daje możliwość lepszego zaprogramowania współpracy podczas realizacji zadań publicznych. Program roczny staje się wtedy programem operacyjnym, technicznym, który służy osiągnięciu celów wyznaczonych w programie wieloletnim.

### Ocena WSPÓŁPRACY

Zgodnie z ustawą, program współpracy musi zawierać *sposób oceny realizacji programu*. Ocena ta jest ściśle powiązana z zasadą efektywności. Program, jak wskazałem na początku, ma być narzędziem współpracy podczas realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że przedmiotem oceny powinny być:

- ➔ zadania, formy i sposób realizacji programu,
- ➔ zakładane cele współpracy, które powinny być osiągnięte w wyniku zastosowanych form i sposobów współpracy.

Sposób dokonywania oceny programu jest ustalany lokalnie. Należy jednak pamiętać, że proces ten powinien być jawny, służyć ocenie efektywności stosowanych rozwiązań. Zgodnie z Modelem współpracy..., ocena powinna być dokonywana w miarę możliwości przez zewnętrzny podmiot. Ewaluacja taka zapewnia pełną obiektywność. Niestety jest ona droga, dlatego też nie jest powszechna. Innym sposobem jest dokonanie tzw. samoewaluacji. Warunkiem koniecznym do jej przeprowadzenia jest stworzenie katalogu narzędzi, które dają możliwość jej dokonania w sposób obiektywny. Dobór sposobów jest pozostawiony partnerom lokalnym.

Wyniki przeprowadzonej oceny są prezentowane do 30 kwietnia każdego roku organowi stanowiącemu. Oceny realizacji programu dokonują radni. Jest to idealny moment na to, by wskazywać, które z rozwiązań się sprawdzają, a które nie. Przyjęcie sprawozdania może zakończyć się wnioskami, które organ wykonawczy będzie musiał wdrożyć przy tworzeniu programu na kolejny rok. Raporty z realizacji programu są jawne i powinny służyć jako materiał wyjściowy do pracy nad programem na rok kolejny. Ocena rocznych programów powinna posłużyć do weryfikacji założeń programu wieloletniego. Ostateczna ocena programu wieloletniego powinna być sumą ocen programów rocznych w czasie jego obowiązywania.

Program współpracy jest kluczowym narzędziem do rozwoju współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Jako akt prawa lokalnego program ma charakter formalny, którego realizacja jest obowiązkiem organów wykonawczych. Kluczem do współpracy nie jest jednak sam dokument, tylko proces jest powstawania i realizacji zapisów w nim zawartych. Zgodnie z *Modelem współpracy...* faktyczna współpraca samorządu z organizacjami ma miejsce wtedy, kiedy partnerzy wspólnie działają na trzech płaszczyznach: od tworzenia polityk publicznych przez realizację zadań publicznych po tworzenie warunków lokalnych, a współpraca ta opiera się na ściśle określonych zasadach. W każdej z tych płaszczyzn program współpracy, jak wskazywałem wyżej, ma swoje miejsce. W zakresie *współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu polityk publicznych* szczególną rolę przypisujemy wieloletniemu programowi współpracy, który łączy realizację różnych strategii i programów przez wymiar podmiotowy tj. poprzez udział w ich realizacji organizacji pozarządowych. W tym miejscu program ma charakter dokumentu strategicznego. Program służy za podstawę przekazywania zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym. Określa, w jakiej formie i trybie zadania powinny być zlecone. W drugiej płaszczyźnie współpracy program jest więc narzędziem operacyjnym realizującym współpracę – najczęściej w wymiarze rocznym. W płaszczyźnie trzeciej *Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do rozwoju aktywności lokalnej* rolą programu współpracy jest wskazanie, jakie istnieją rozwiązania formalne i techniczne, które dają możliwość efektywnej, partnerskiej współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami w danej społeczności lokalnej. Jeżeli oprzemy cały proces współpracy na trzech powyższych płaszczyznach oraz na ustawowych zasadach, wtedy mamy możliwość realizacji faktycznej współpracy.

D.2

D.2





D.3

#### WSTĘP

Standardy i proces standaryzacji budzą wiele nieporozumień i często skrajnych emocji. Wynika to często z niewystarczającej wiedzy na temat samego zagadnienia i obaw, jakie w związku z tym rodzą się wśród podmiotów współpracujących z sobą przy realizacji zadań publicznych. Jak wynika z badań<sup>1</sup> przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych obie strony nie mają jasnej opinii dotyczącej standaryzacji, ale nie negują potrzeby stworzenia i wdrażania standardów w pewnych obszarach, choć nie zawsze rozumieją to tak samo. Urzędnicy standardy widzą pragmatycznie, jako dość sztywno i niezmiennie określone minimum postępowania, upraszczające współpracę. Organizacje pozarządowe natomiast preferują podejście aksjologiczne, traktując standardy jako konstrukcje dynamiczne, pozwalające na dostosowywanie działań do aktualnych warunków. Źródłem standardów dla urzędników jest prawo zawarte w poszczególnych ustawach, a dla organizacji raczej doświadcze-

## Standaryzacja usług społecznych w systemie współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi

Jerzy Boczoń  
Współzałożyciel, wiceprezes i dyrektor Fundacji Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku oraz wieloletni prezes zarządu Sieci SPLOT. Ekspert w zakresie standaryzacji usług społecznych i autor poradnika „Standaryzacja Usług Społecznych”

<sup>1</sup> Jakość współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, w: Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (Na podstawie wstępnych badań jakościowych), Materiał przygotowany 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.





nie wynikające z praktyki stosowania konkretnych rozwiązań. Ujmując rzecz bardziej obrazowo, organizacje pozarządowe rozumieją standardy bardziej w kategorii „przykazania”, administracja samorządowa raczej na wzór przepisu ustawy.

Obie strony zgodne są co do tego, że standardy są niezbędne w obszarze współpracy finansowej i utrzymywania kontaktów pomiędzy partnerami. Istnieje również zgoda, że muszą być warunki, aby standardy powstawały i były stosowane. Są to:

- dobra informacja i edukacja,
- stabilne prawo
- i
- wystarczająca siła organizacji podejmujących współpracę.

Niezwykle istotne jest to, że potrzeba wdrożenia standardów jest silna głównie tam, gdzie można mówić o trwalszych, lepiej zorganizowanych kontaktach (w ramach grup roboczych, zespołów konsultacyjnych itp.). Standaryzowanie działań podejmowanych przez współpracujące podmioty nie jest zatem priorytetem, choć istnieje świadomość konieczności podjęcia takiego wysiłku. Jak wynika z raportu z badań przeprowadzonych przez firmę SMG/KRC w sierpniu 2010 roku<sup>2</sup>, ok. 75% badanych organizacji potwierdza potrzebę budowania standardów w branży, którą reprezentują. Tylko 18% jest temu przeciwnie. Jednakże mniej niż połowa (42%) twierdzi, że ma takie standardy w zasadniczej sferze swojego działania, choć rozumie je jako minimalne normy pozwalające na podejmowanie działań powtarzalnych. Większość badanych przy tworzeniu standardów obawia się zbyt-niej ingerencji administracji, powodującej biurokratyzację i usztywnienie działania oraz zwiększonej kontroli. Standaryzacja rozumiana jest jako proces oddolny, oparty na wspólnych doświadczeniach, potrzebach i sferach działania, szczególnie w partnerstwie. Proces ten nie powinien przebiegać pod nadzorem, a raczej być stymulowany i realizowany w ścisłej współpracy z administracją samorządową.

I taką właśnie standaryzację usług chcemy zarekomendować, jako element niezbędny podczas budowania bardziej wyrafinowanych i profesjonalnych form współpracy organizacji obywatelskich z administracją samorządową, np. wieloletniego powierzania zadań (usług), zwanego również kontraktowaniem.

### Standaryzacja a zasady

Współpraca podmiotów z trzeciego sektora i administracji publicznej opiera się na sześciu głównych zasadach zawartych w ustawie<sup>3</sup>. Zastanówmy się, czy proces standaryzacji jest zgodny z tymi zasadami.

Jak wynika ze wspomnianych badań oraz praktyki, standaryzacja widziana jest jako proces, który powinien przebiegać w **partnerstwie**, korzystać ze wspólnych doświadczeń i potrzeb, a także wspólnych pól działania różnych podmiotów. Praca nad ustaleniem wspólnych dla danego zadania lub usługi standardów uruchamia procesy „zbliżania” się do siebie w znaczeniu integracji zarówno osób, jak i instytucji biorących w niej udział. Poprzez zapoznanie się ze specyfiką partnera i jego argumentacją, następuje również zbliżanie stanowisk merytorycznych, odległych często na początku procesu.

Nie ma szans na usprawnienie sfery szeroko rozumianych usług społecznych i podniesienie efektywności ekonomicznej tych działań bez ich dookreślenia i doprecyzowania oraz rzetelnej wyceny poszczególnych elementów całego systemu. Za wypracowanie i ustanowienie standardu działania i realizacji poszczególnych usług odpowiedzialny jest w głównej mierze sektor publiczny – jako zleceniodawca i dysponent środków pochodzących z podatków, czyli z kieszeni obywateli. To zleceniodawca odpowiada za kompletność usług, ich jakość oraz koszty. Nie znaczy to oczywiście, że praca nad standardem powinna być wykonana tylko z udziałem instytucji sektora publicznego, wręcz przeciw-

nie. W procesie tym powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani, zarówno z sektora publicznego i pozarządowego, jak i biznesu. Doświadczenia wszystkich podmiotów powinny być traktowane równorzędnie. Realizacja zlecanej usługi (zadania) powinna być tak samo dostępna dla wszystkich podmiotów – są one **równe**. Wszystkich obowiązuje to samo kryterium – spełnianie standardu, a on generuje koszt. To również gwarantuje **uczciwą konkurencję**. Aby wypracowany standard był kompletny, muszą być znane wszelkie uwarunkowania związane z realizacją danego zadania. W trakcie pracy grupy standaryzacyjnej ujawniane są wszelkie okoliczności występujące lub/i przewidywane w trakcie realizacji, a więc proces staje się całkowicie **jawny**. Wypracowany standard i zgodna z nim realizacja zadania (usługi), gwarantuje racjonalność podejmowanych w tych ramach, działań. Określenie poziomu minimum i maksimum zakresu interwencji, a co za tym idzie i kosztów, gwarantuje **efektywność ekonomiczną**. Istnienie standardu zadania (usługi), wypracowanego wspólnie przez wszystkich zainteresowanych, wskazuje również, jakie podmioty są naprawdę gotowe do podjęcia się jego realizacji. Daje też wiedzę, jaki zgodnie z **zasadą pomocniczości**, rodzaj wsparcia jest niezbędny, aby niespełniające wymogów standardów podmioty mogły się do takiego działania przygotować.

Efekty standaryzacji wpisują się w wartości wynikające z obowiązujących zasad współpracy. Sam proces tworzenia standardów powinien również opierać się na następujących zasadach:

- ➔ **Adekwatności** – to znaczy względnej zgodności między potrzebami określonych grup klientów, a oferowanym zakresem i jakością usługi (zadania). Oznacza to konieczność bardzo dobrego zdiagnozowania sfery, w jakiej standard powstaje. Rozeznanie to powinno dotyczyć zarówno istoty samej potrzeby, jak i wiedzy na temat metod i warunków jej zaspokojenia;
- ➔ **Elastyczności** – to znaczy stosowania metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego celu realizowanego zadania (usługi). Nie może to być tylko jeden sztywny sposób, ale raczej pewien zestaw działań, prowadzących do osiągnięcia sukcesu;
- ➔ **Ramowości** – to znaczy istnienia możliwości poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim przedziale norm i normatywów (o ustalonej rozpiętości), pozwalających działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub na rzecz grupy klientów. Mogą to być różne ścieżki i różne poziomy (od minimum do optimum) realizacji usługi lub zadania, ale nie mogą one wykraczać poza ustalony obszar, gdyż nie będą gwarantować osiągnięcia założonego celu usługi (zadania);
- ➔ **Spójności** – to znaczy korelacji rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną. Tworząc nowe rozwiązania, nie można abstrahować od już istniejących sposobów realizacji danej usługi (zadania), a także usług (zadań), które mają charakter komplementarny, choć należą do sfery z „sąsiedniego” systemu.

Jednymi z najważniejszych pojęć w omawianej kwestii są: **standard minimalny** i **standard optymalny** – rekomendowany. W takich dwóch wariantach standardy usług lub zadań należy przygotowywać. Można zaproponować następujące definicje standardów w obu tych wariantach, wcześniej jednak sama definicja procesu standaryzacji:

**Standaryzacja** to: *proces tworzenia i stosowania reguł zmierzających do porządkowania określonej działalności dla dobra i współpracy zainteresowanych, polega na: racjonalnym wyborze, uporządkowaniu, uproszczeniu i ujednoczeniu symboli, pojęć (...) metod badawczych (...). Obejmuje planowanie prac standaryzacyjnych, opracowywanie i ustalanie norm, wprowadzenie ich w życie, badanie skutków wprowadzenia norm oraz kontrolę ich stosowania<sup>4</sup>.*

<sup>2</sup> T. Karoń, A. Hek, K. Tomczak, *Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania. Raport końcowy*, SMG/KRC Poland Media SA 2010.

<sup>3</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>4</sup> *Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1985.

D.3

D.3



**Standard minimalny<sup>5</sup>** – to akceptowany zestaw norm i procedur, które na danym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i ekonomicznego są **niezbędne dla prawidłowej realizacji zadania (usługi)**. Zejście poniżej standardu minimalnego jest nieakceptowane społecznie i nie daje możliwości osiągnięcia celu założonego zadania (usługi).

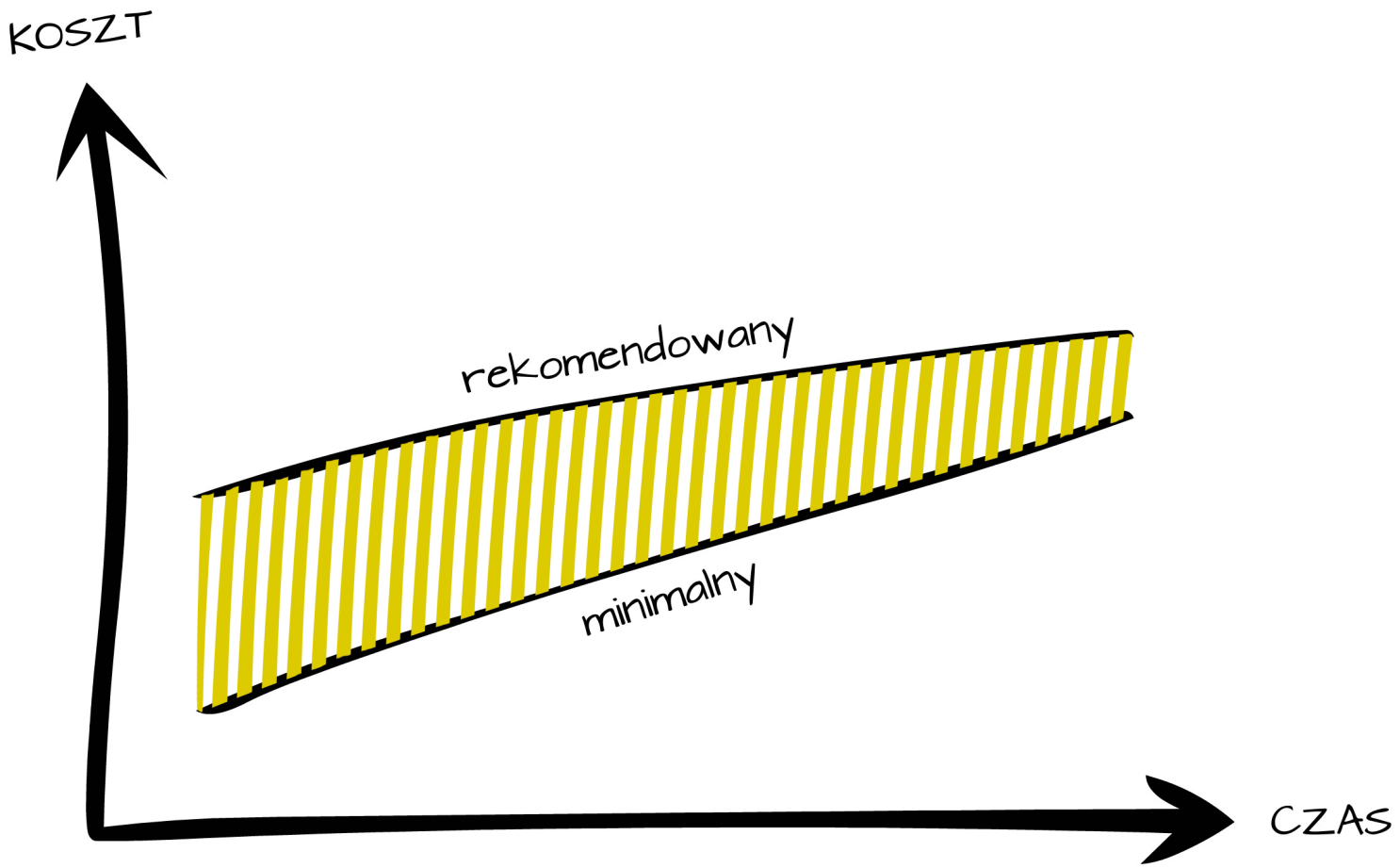
Na przykład zbyt, przekraczające ustaloną normę, zagęszczenie w schronisku dla bezdomnych uniemożliwia pracę socjalną i psychologiczną, mającą na celu pomoc w wychodzeniu z bezdomności; takie warunki pozwalają jedynie na prowadzenie opieki nad osobami bezdomnymi i taka usługa jest możliwa, jeśli jej cel jest zaakceptowany przez obie strony. Wyobraźmy sobie, że na szkoleniu interaktywnym, które ma wyćwiczyć pewne umiejętności, mamy zamiast 12 – 15 osób zgodnie z ustalonym standardem, dwa razy więcej uczestników. Założony cel warsztatu jest nieosiągalny. W takich warunkach można przekazać wiedzę na dany temat, ale to jest już zupełnie inna usługa (zadanie). Jeśli procedura naboru do wyrafinowanego programu, adresowanego do specyficznego klienta będzie „nieszczelna”, okaże się, że będziemy pracować nie z tą grupą, o którą nam chodziło i całe przedsięwzięcie będzie nietrafione, a społeczne pieniądze zmarnotrawione.

Podobny efekt może się pojawić, jeśli w działaniu przekroczymy „w górę” standard rekomendowany.

**Standard optymalny** – rekomendowany<sup>6</sup> – to taki zestaw norm i procedur, które dają szansę na osiągnięcie **najlepszych z możliwych** efektów realizacji założonego zadania lub usługi, przy akceptacji krańcowej wysokości kosztów. Przekroczenie „w górę” standardu rekomendowanego pociąga za sobą nieuzasadniony społecznie wzrost kosztów.

W potocznym języku mówi się: im wyższy standard usługi (w sensie materialnym), tym lepiej. Tak nie jest – przykładem może być zbyt wysoki poziom świadczeń dla określonej grupy klientów pomocy społecznej, np. bezdomnych, który uniemożliwia podejmowanie z nimi swego rodzaju „gry”, chcesz więcej, to podejmij wysiłek (kontrakt). Ta pomoc, aby była skuteczna, to znaczy prowadziła do uzyskania zamierzonych efektów, nie może być zbyt mała, ale nie może w sposób nieuzasadniony przekraczać określonego w standardzie poziomu.

Obszar dopuszczalnego poziomu norm i procedur



5 Definicja własna autora.  
6 Definicja własna autora.



Standaryzacją mogą i powinny być objęte wszystkie rodzaje zadań lub usług. Mogą to być usługi świadczone stale, dzień po dniu, takie jak np. usługi opiekuńcze, rehabilitacyjne czy poradnicze. Może to być funkcjonowanie stałej placówki edukacyjnej, wystawieniowej lub prowadzącej dożywianie. Mogą to być również szkolenia, które odbywają się cyklicznie lub jednorazowo oraz imprezy kulturalne, festyny, koncerty organizowane raz na jakiś czas. Oczywiście sfera (sport, kultura, pomoc społeczna, ekologia) oraz charakter danego przedsięwzięcia (turniej podwórkowy, spektakl teatru ulicznego, usługi opiekuńcze, edukacja ekologiczna) determinują poszczególne elementy zadania, ale nie zwalnia to z konieczności podjęcia wysiłku zmierzającego do wypracowania standardu i jego realizacji.

Trzeba pamiętać, że standardy nie są tworzone raz na zawsze. Są dynamiczne i ulegają weryfikacji wraz z następującymi zmianami w funkcjonowaniu i zamożności danej społeczności. Dlatego też **partycypacyjne metody budowania standardów**, zbierające w jednym miejscu i czasie większość wiedzy i doświadczeń wynikających z dotychczasowej praktyki i przewidywanych trendów, wydają się być najbardziej akceptowalne i efektywne. Przy okazji niejako można osiągnąć dobre rozpoznanie potencjału, jakim dysponuje środowisko lokalne, a dodatkowo, co staje się wartością autoteliczną, następuje integracja środowiska osób i różnorodnych instytucji odpowiedzialnych za daną sferę życia społecznego. Powoduje to mnożenie kapitału społecznego, tak potrzebnego w rozwoju lokalnym.

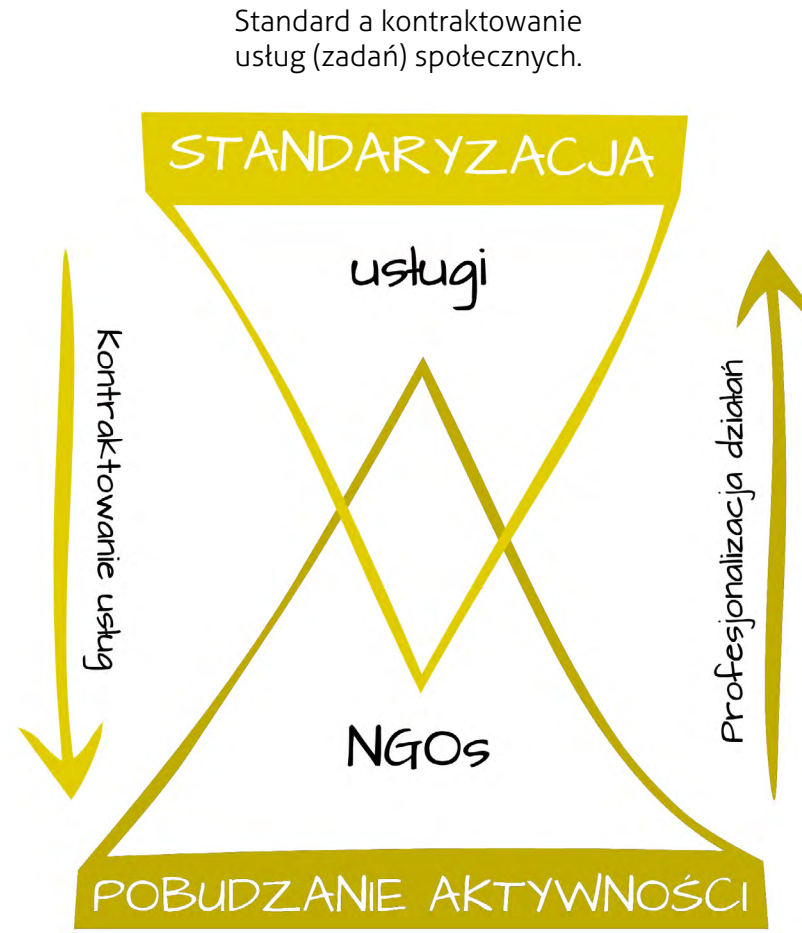
**STANDARD a WSPÓŁPRACA z samorządem**

Standardy pełnią również pewne funkcje:

- ➔ **Normotwórczą** – rozumianą jako formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe (jednolite) porządkowanie relacji pomiędzy ilościowymi (techniczno-organizacyjnymi) i jakościowymi (regulacyjnymi) kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- ➔ **Stymulującą** – rozumianą jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- ➔ **Ekonomiczną** – określającą, poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, racjonalność finansową świadczonej usługi;
- ➔ **Spoleczną** – rozumianą jako czynnik kształtujący jakość życia; relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia przypisanej jej zadaniom potrzeb społecznych.

**Standard, jako kategoria zarządzania jakością, powinien w najbliższym czasie stanowić istotny element regulujący zachowania podmiotów na rynku usług społecznych.**

Schemat przedstawia zależność pomiędzy potencjałem NGO a możliwością wprowadzenia systemu szerokiej kontraktacji usług lub zadań.





Podsumujmy zatem, jakie korzyści daje standaryzacja.

- Refleksja nad omawianą sferą życia społecznego.
- Identyfikacja podmiotów realizujących zadania w tej sferze.
- Zapoznanie się z warunkami i metodami pracy poszczególnych instytucji.
- Poznanie się ludzi i wymiana doświadczeń.
- Opracowanie standardu zadania lub usługi.

Ponadto standard pozwala na :

- Ocenę merytoryczną oferty realizacji zadania (usługi).
- Realną wycenę realizowanego zadania ( usługi).
- Dokonanie wyboru najlepszej oferty realizacji zadania (usługi).

Co zatem można standaryzować? Czy jest jakiś typ usług zadania lepiej nadający się do standaryzacji?

Standaryzacji mogą zostać poddane zarówno

- skomplikowane zagadnienia systemowe,
- jak i pojedyncze, w miarę jednorodne usługi (zadania).

**Standardy mogą składać się z następujących elementów<sup>7</sup>:**

**1 Postanowienia wstępne** (preambuła) – należy naszkicować tło społeczne i charakterystykę występowania interesującego nas zjawiska (problemu) oraz uzasadnienie merytoryczne realizacji zadania (usługi), sytuację demograficzną i zasadniczą tendencję. Czy zjawisko się nasila, czy i jakie negatywne zjawiska mogą być generowane przez brak interwencji w tej sferze, jakie korzyści przyniesie podjęcie realizacji danej usługi dla danej grupy i całej społeczności lokalnej, a także jakie będą konsekwencje (koszty) społeczne i ekonomiczne takiego zaniechania.

**2 Podstawy prawne** – należy przywołać akty prawne, które umożliwiają lub nakazują realizację danego zadania (usługi). Trzeba przeanalizować, w jakim stopniu istniejące regulacje prawne (państwowe lub lokalne) determinują podejmowane przez nas działania w danej sferze; są takie, które ograniczają lub wręcz uniemożliwiają (zakazują) prowadzenia niektórych działań.

**3 Przedmiot zadania (usługi)** – należy określić i nazwać zadanie (usługę), w sposób precyzyjnie odzwierciedlający jego treść i charakter. Nazwa podjętego zadania musi być adekwatna do jego istoty i charakteru. Nie powinniśmy stosować tu przenośni odwołujących się do hasel i skojarzeń opartych na ogólnych wartościach, licząc na to, że czytający domyśli się, co naprawdę one oznaczają. Nie pasują tu tytuły projektów czy nagłówki gazet. Muszą to być proste i jednoznacznie rozumiane sformułowania.

<sup>7</sup> J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, SPLOT, Warszawa 2008.

**Misja i cel zadania (usługi)** – należy ustalić, co ma być zasadniczym celem realizowanego zadania (usługi), jakimi metodami będzie ten cel osiągnięty (oczywiście muszą być one adekwatne do rodzaju zaspokajanej potrzeby) i jakie wartości leżą u podstaw realizacji tego zadania (usługi). Tego rodzaju opis pozwala na głębsze uświadomienie (członkom grupy standaryzacyjnej i przyszłemu realizatorowi), do jakiego stanu tak naprawdę dążymy, co jest dopuszczalne, a co nie. Opisujemy tu, jaka zmiana zostanie osiągnięta dzięki realizacji danego zadania, czym się kierujemy, podejmując dane zadanie.

4

**5 Zakres.** Dzielimy go na trzy rodzaje:

**Podmiotowy** – trzeba określić, kto będzie głównym beneficjentem realizowanego zadania (usługi). Należy na tyle precyzyjnie określić grupę docelową, to znaczy tych, którzy będą korzystać z danej usługi, aby nie było wątpliwości, jakie osoby, z jakimi problemami, będą objęte działaniami podczas realizacji danego zadania.

**Rzeczowy** – należy ustalić, co wchodzi w zakres zadania (usługi) i jakie działania należy wykonać. Czy np. usługa wobec bezdomnych obejmuje wyżywienie, noclegi, ubranie, opiekę medyczną, czy pracę z psychologiem i pracownikiem socjalnym, a np. w przypadku usługi opiekuńczej: masaż, robienie zakupów, wyprowadzanie na spacer, gotowanie i karmienie itp.

**Przestrzenny** – trzeba sprecyzować, gdzie zadanie (usługa) będzie realizowana, jaki obszar zostanie nią objęty. W przypadku powierzenia zadania przez władzę lokalną obszar ten musi być zgodny z obszarem administracyjnym będącym w gestii danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie musi to być cały powiat czy gmina. Możemy zawęzić obszar realizacji usługi np. do dzielnicy czy sołectwa, jeśli wynika to ze specyfiki danego środowiska lokalnego.

**6 Specyfikacja** – to szczegółowe wyliczenie tego, co, ile (godzin, kilogramów, kalorii czy stron druku itp.) oraz jakiej jakości dóbr i działań należy dostarczyć, realizując dane zadania. Stanowi ona bardzo ważny – bo policzalny – element, określając w znacznej mierze wymiar materialny i finansowy zadania. Specyfikacja jest często utożsamiana ze standaryzacją, ale naprawdę jest tylko jedną z jej części.

7

**Warunki spełnienia usługi.** Dzielimy je na:

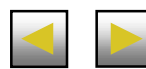
**Materialne** – należy ustalić, w jakich warunkach zadanie (usługa) powinna być realizowana. Trzeba tu określić, co musi być spełnione, aby zadanie miało szansę powodzenia. Jeśli chodzi o warunki lokalowe, trzeba ustalić, jak duży obiekt będzie zaakceptowany, czy może być dla 500 podopiecznych czy dla 50, czy musi być dostęp dla osób niepełnosprawnych, czy wyposażenie musi mieć specjalny charakter, czy może być standardowe, czy wykorzystywany jest transport własny, czy wynajmowany, czy ośrodek musi (może) być oddalony od miasta itp. W przypadku zadania teatralnego: czy musi być wykorzystywana scena profesjonalna i co to znaczy itd.

Oprócz warunków materialnych trzeba również wziąć pod uwagę normy bezpieczeństwa, obowiązujące przy aktywności danego rodzaju.

**Duchowe** – trzeba określić, jakie wolności muszą być respektowane (możliwość realizacji praktyk religijnych, wypowiedzenia swoich poglądów, zachowania ważnych elementów stroju, odwiedziny osób bliskich itp.). Istotne jest, jak dalece realizator zadania powinien stwarzać faktyczne możliwości, uwzględniające odmienności kulturowe, religijne oraz inne specyficzne potrzeby, niebędące elementem usługi podstawowej, ale konieczne lub choćby pożądane dla uszanowania godności klienta i spełnienia zakładanego celu zadania.

D.3

D.3







**Kwalifikacje** pracowników realizujących zadanie (usługę) – trzeba określić, jaki rodzaj wykształcenia i jakie formalne kwalifikacje musi posiadać zespół realizujący zadanie. Powinny być również podane wymogi dotyczące faktycznego doświadczenia zawodowego, np. praca na stanowisku kierowniczym lub wcześniejsza praca z danym typem klienta. W wymaganiach dotyczących kompetencji warto precyzyjnie ustalić, czy konieczne są i dyplom, i doświadczenie zawodowe, czy też któreś z nich ma większe znaczenie. Muszą być również określone inne wymagane umiejętności i uprawnienia (np. obsługa komputera, zawodowe prawo jazdy, kurs pedagogiczny itp.). W przypadku większości usług ogromną rolę odgrywają również cechy osobowe, które sprzyjają, a czasami warunkują, dobrą realizację danego zadania (otwartość, umiejętność pracy z ludźmi, dokładność, odwaga itp.). Jak powinni być zatrudniani pracownicy (np. czy zasadą jest konkurs, czy system profesjonalnych rekomendacji, czy muszą przejść specjalistyczne badania zdrowotne).



**Procedury stosowane przy realizacji zadania (usługi)** – należy zapisać, jakie procedury powinny być stosowane przy naborze użytkowników usługi (czy jest to nabór całkowicie otwarty, czy korzystamy ze spisów dostępnych w innych instytucjach, czy obowiązują opinie specjalistów itp.). Jeśli standaryzacja dotyczy szkoleń, to czy potencjalni uczestnicy muszą reprezentować już pewien określony poziom (jaki?), czy muszą przejść wstępne przygotowanie potwierdzone certyfikatem, świadectwem itp. Procedury muszą być szczególnie precyzyjne i jasne w sytuacjach koniecznych interwencji, które mogą zaistnieć w trakcie realizacji zadania (odnosi się to szczególnie do punktu 10)

8

**Zasady monitoringu i ewaluacji realizowanej usługi** – trzeba sprecyzować, jaki tryb i narzędzia zostaną zastosowane do stałego oceniania realizacji i kontroli zadania, zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po zakończeniu (tak w krótkim okresie, jak i w dłuższej perspektywie). Niezbędne jest opracowanie i zastosowanie odpowiednich do poszczególnych zadań (usług) mierników i wskaźników, które należy zastosować, aby dokonać oceny realizacji zadania i jego rezultatów.

9

**Regulacje nadzwyczajne** – należy opisać tryb podejmowania decyzji i postępowania, a także ramowe normy odpowiednie do zaistniałej sytuacji (wyższe lub niższe). W sytuacjach nadzwyczajnych, tzn. takich, które trudno przewidzieć, a które należy uwzględnić w wielu typach usług (zdarzenia losowe – wypadki, klęski żywiołowe, kryzysy polityczne itp.) szczególnego znaczenia nabierają precyzyjnie określone zasady postępowania i podejmowania decyzji oraz zakresy odpowiedzialności poszczególnych uczestników i realizatorów usługi. W sytuacjach trudnych utrzymanie standardowych norm i zwykłego trybu podejmowania decyzji może być trudne lub niemożliwe. W związku z tym, aby nie doszło do przekroczenia ustalonych norm i zasad, muszą one być ustalone i wpisane w standard.

10

## Jak skutecznie zorganizować pracę podczas procesu standaryzacji

Opracowanie standardów jest pracą zbiorową. Niemożliwe jest prawidłowe opisanie standardu bez stałych konsultacji z przedstawicielami różnych środowisk. Praca zespołowa jest tu najlepszą formułą współpracy. Warto pozyskać specjalistów z różnych instytucji, które zajmują się daną lub bardzo pokrewną dziedziną życia i mogą mieć znaczące doświadczenie i wiedzę niezbędne do pracy grupy.

Kluczem do sprawnego i rzetelnego wypełnienia zadania standaryzacyjnego jest dobrze poprowadzony, złożony z ludzi kompetentnych i autentycznie zainteresowanych efektami pracy zespół, który ma z jednej strony wsparcie instytucjonalne, z drugiej merytoryczne konsultantów i recenzentów zewnętrznych.

Doświadczenie wskazuje, że praca zespołu standaryzacyjnego nad opracowaniem jednej usługi wymaga od 5 do 12 spotkań i trwa od 3 do 6 miesięcy. Optymalnie jest to 10 spotkań w ciągu co najwyżej pół roku. Proces standaryzacji rozciąga się w czasie i bez

względu na to, ile spotkań ostatecznie się odbędzie, trzeba przejść przez poszczególne etapy w pracy grupy. Zbyt krótki okres pracy zespołu może nie pozwolić na pełną dojrzałość koncepcji opracowanego standardu, okres zbyt długi powoduje zmęczenie i zniecierpliwienie, a co za tym idzie zniechęcenie i rosnącą absencję uczestników.

## Podsumowanie

Praca nad standardami oprócz efektu końcowego – ostatecznie opracowanego standardu – daje szansę na szeroką dyskusję nad omawianymi zagadnieniami. Pozwala na ogląd standaryzowanego zjawiska z wielu stron. Daje szansę na zidentyfikowanie i zintegrowanie wielu podmiotów zaangażowanych w realizację zadań z tej samej sfery. Przedstawiciele różnorodnych instytucji i organizacji poznają się nawzajem, poznają też swoje metody pracy i funkcjonowanie swoich placówek. Efekt tej pracy należałoby przekazać oficjalnie na ręce instytucji odpowiedzialnej za zaspokajanie tego typu potrzeb i upowszechnić.

Podsumowanie pracy zespołu jest też dobrym momentem na zastanowienie się, czy tego typu gremium nie powinno podjąć bardziej trwałej współpracy, tworząc np. swego rodzaju forum czy jeszcze bardziej sformalizowaną formułę współdziałania.

Jak wskazują badania, standardy powinny być raczej rezultatem doświadczenia niż jedynie wynikiem rozważań urzędników i prawników, gdyż wtedy będą inspirować i porządkować pracę, a nie jedynie narzucać ograniczenia, wzmacniać nadzór i poczucie zagrożenia. Mimo, iż praca nad standardami nie jest priorytetem ani dla organizacji, ani dla administracji, to wspólny wysiłek może stać się ważną inspiracją dla podniesienia jakości świadczonych usług, a co za tym idzie zwiększenia satysfakcji użytkowników tych usług oraz skutkować generalnym obniżeniem kosztów związanych z realizacją zadań objętych procesem standaryzacji. Może stać się również początkiem prawdziwego, dojrzałego partnerskiego współdziałania w danej sferze.

D.3

D.3





D.4

Głównym celem projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy jest, jak sam jego tytuł wskazuje, upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Żeby tego dokonać w ramach realizowanych działań przygotowano dokument pod nazwą *Model współpracy* zawierający opis wzorcowej wizji relacji między trzecim sektorem i administracją samorządową.

Żeby jednak móc sprawdzić w konkretnej gminie, konkretnym powiecie, czy województwie, czy rzeczywiście współpraca jest dobra i przystaje do wzorca zaproponowanego w *Modelu...*, trzeba ją jakoś ocenić. Żeby taką ocenę ułatwić, przygotowaliśmy dla wszystkich zainteresowanych poprawą współpracy międzysektorowej przedstawiciele organizacji i samorządów, *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy*. Można go znaleźć na płycie załączonej do niniejszego poradnika.

*Niezbędnik* ma jeden podstawowy cel – jest instrukcją mającą pomóc przedstawicielom organizacji pozarządowych i administracji samorządowej (każdego szczebla) w dokonaniu wspólnej oceny wzajemnych relacji i jakości współpracy oraz sformułowaniu propozycji, jak te relacje poprawić i spowodować, żeby współpraca przyczyniała się do podniesienia jakości życia mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Proponowana formuła koresponduje z wynikami badań przeprowadzonych w ramach projektu *Model współpracy...*, które wykazały m.in., że **w relacjach między środowiskiem pozarządowym i administracją publiczną mamy do czynienia z deficytem kultury współpracy** – rozumianej nie jako litera prawa, ale jako zespół dobrych zwyczajów, praktyk, tradycji, wzajemnych kontaktów. Tak zdefiniowanej kultury współpracy brakuje, ponieważ często nie ma po prostu okazji do rozmowy. ***Niezbędnik* ma takie okazje do dyskusji kreować, skłonić obie strony do zatrzymania się na chwilę i zastanowienia się nad wzajemnymi relacjami.**

## Niezbędnik do (samo)oceny

Grzegorz Makowski  
Doktor socjologii, absolwent Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego/Analityk w ISP. Wykładowca socjologii problemów społecznych i kultury konsumpcyjnej w Collegium Civitas. Członek Rady Centrum Badań Opinii Społecznej.








Dlatego nasza propozycja nie jest po prostu zwykłą ankietą. Rezultatem oceny wykonywanej za pomocą *Niezbędnika* nie ma być bowiem ranking dobrych i złych samorządów. *Niezbędnik* jest to instrukcja, która pokazuje, jak w gronie przedstawicieli organizacji i samorządu (w gminie, powiecie, czy województwie) przynajmniej raz w roku, w systematyczny sposób ocenić stan współpracy.

Jest jeszcze jeden ważny element leżący u podstaw *Niezbędnika*. Jego koncepcja nawiązuje ściśle do *Modelu współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi* – dokumentu opisującego pewien wzorzec, według którego zdaniem autorów powinna być oceniana jakość współpracy międzysektorowej.

Ocena jakości współpracy wg *Niezbędnika* sprowadza się do czterech elementów:

- 1 Wyrażenia woli przeprowadzenia tego rodzaju oceny – w danej jednostce samorządowej musi się po prostu znaleźć wystarczająca liczba reprezentantów organizacji i administracji, która będzie chciała wspólnie ocenić łączące ich relacje.
- 2 Przygotowania się do oceny – zanim obie strony się ocenią, powinny zebrać podstawowe fakty na temat współpracy między sobą, czy to korzystając z dostępnych informacji, czy przeprowadzając chociażby minibadanie ankietowe (propozycję takiej ankiety zawarliśmy w *Niezbędniku*).
- 3 Przeprowadzenia oceny w formie wspólnej dyskusji – reprezentanci organizacji i samorządu powinni, przynajmniej raz na potrzeby dokonania oceny, spotkać się wspólnie na 3 – 4 godziny i porozmawiać z pomocą moderatora i osoby notującej przebieg spotkania (nazwijmy ją sprawozdawcą), o tym, jakie są dobre i złe strony ich relacji, na jakie bariery napotykają, jak mogą je przezwyciężyć.
- 4 Opracowania i upublicznienia wyników oceny – jeśli już w danym samorządzie podejmie się wysiłek zgromadzenia podstawowych informacji o stanie współpracy, jeśli dojdzie do dyskusji w gronie reprezentantów jednej i drugiej strony, warto te wyniki krótko i zwięźle opracować w postaci chociażby kilkustronicowej notatki i upublicznić (np. w Biuletynie Informacji Publicznej, czy na stronach organizacji działających na terenie danego samorządu).

Oczywiście diabeł tkwi w szczegółach proponowanej przez nas procedury. Jak zorganizować grupę dyskusyjną? Według jakiego scenariusza poprowadzić spotkanie? Jak opracować notatkę? Wskazówki co do tych wszystkich szczegółów znajdują się w *Niezbędniku*. W tym miejscu dość jeszcze raz podkreślić, że proponowana przez nas formuła oprócz samej oceny ma być:

-  sposobem systematycznego monitorowania wzajemnych relacji;
-  sprawdzeniem, na ile współpraca w konkretnym samorządzie odpowiada wzorcowi zarysowanemu w *Modelu współpracy*;
-  pretekstem do spotkania i rozmowy na temat złych i dobrych stron współpracy;
-  elementem budowania wzajemnego zrozumienia i kultury współpracy;
-  czynnikiem inspirującym do dalszej dyskusji o relacjach między organizacjami i samorządem;

Czym *Niezbędnik* nie jest?

Przede wszystkim *Niezbędnik* nie jest badaniem. Decydując się na przeprowadzenie oceny współpracy według zalecanej przez nas formuły, nie musimy przejmować się reprezentatywnością, próbą, technikami i metodami, itp. Choć miejscami przypomina ona procedurę znaną z badań, to tylko dlatego, że rekomendujemy utrzymanie pewnej systematyki. Co za tym idzie, w *Niezbędniku* nie chodzi też o uzyskanie jednej „prawdziwej”, obiektywnej oceny współpracy. Na ile ewaluacja przeprowadzona w ten sposób będzie trafna, będzie można zweryfikować tylko w jeden sposób – publikując jej wyniki, a potem zapoznając się z opiniami i komentarzami tych, którzy nie mieli okazji uczestniczyć w procesie oceny bezpośrednio. Dlatego tak ważne jest spisanie wyników oceny i ich upowszechnienie. To bardzo istotne, aby ocena jakości współpracy przyczyniała się do wzrostu intensywności lokalnej debaty.

D.4

D.4



# ZASADA RÓWNOŚCI SZANS

D.5

Niniejszy rozdział przedstawia najważniejsze kwestie związane z zasadą równości szans oraz wyjaśnia, w jaki sposób włączyć problematykę przeciwdziałania dyskryminacji do *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Punktem wyjścia dla uwzględnienia wymiaru równości w prezentowanym *Modelu* jest uznanie, że równość to z jednej strony fundamentalna wartość demokracji, a z drugiej warunek konieczny do pełnego rozwoju społecznego. Mając to na uwadze i jednocześnie pamiętając o licznych danych ujawniających skalę dyskryminacji w Polsce, należy podkreślić pilną potrzebę właściwego rozumienia zasady równości oraz jej pełnego zastosowania na każdym etapie przygotowania i realizacji polityk publicznych.

## Zasada równości szans we współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – wspólne wyzwanie i odpowiedzialność

Marta Rawłuszko  
Absolwentka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Studiów Europejskich University of Exeter w Wielkiej Brytanii. Współautorka poradnika „Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach POKL”. W latach 2008 - 2009 doradzała Departamentowi Zarządzania EFS w MRR w obszarze wzmocnienia zasady równości płci. Wykładowczyni studiów podyplomowych „Społeczno-kulturowa tożsamość płci” w Instytucie Socjologii UJ. Prezeska Towarzystwa Edukacji Antydyskryminacyjnej

Nierówności społeczne i nierówne traktowanie są faktem. Potwierdzają to opracowania różnorodnych instytucji: urzędów państwowych, jednostek badawczych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, zarówno na poziomie krajowym<sup>1</sup>, jak i międzynarodowym<sup>2</sup>. Dyskryminacja oznacza nierówne, a zarazem nieuzasadnione i niesprawiedliwe traktowanie (zróznicowanie, wykluczenie lub ograniczenie) ze względu na przynależność do określonej grupy lub grup społecznych. Dyskryminacja może obejmować zarówno poszczególne jednostki, jak i całe grupy, dotycząc takich cech, jak np.: płeć, wiek, stopień sprawności, pochodzenie etniczne (rasa), pochodzenie narodowe, religia (wyznanie), orientacja seksualna, status społeczno-ekonomiczny. Cecha, która w konkretnym kontekście społecznym staje się przesłanką nierównego traktowania, sama w sobie jest neutralna – dopiero w danym społeczeństwie i kulturze jest doceniana lub dewaluowana, i przekłada się na konkretne przywileje lub ograniczenia. I, jak piszą Aleksandra Winiarska i Witold Klaus, (...) w tym sensie dyskryminacja ma zawsze charakter społeczno kulturowy, gdyż jej definicja opiera się na kulturowo i społecznie ustalanych kryteriach, interpretacjach i ocenach<sup>3</sup>.

Istniejące nierówności społeczne i nierówne traktowanie skutkują ograniczonym udziałem w procesach podejmowania decyzji, niższym stopniem posługiwania się swoimi prawami oraz utrudnionymi możliwościami korzystania z ważnych zasobów, publicznych usług. Co równie istotne, (...) raz zapoczątkowana nierówność ma tendencję do pogłębiania się – powstaje swoiste błędne koło polegające na tym, że mniejsze możliwości dostępu do dóbr w jednej dziedzinie pociągają za sobą depriację w innych sferach życia<sup>4</sup>. W rezultacie osoby wywodzące się z grup dyskryminowanych mają realnie mniejsze możliwości wyboru indywidualnej drogi życiowej, realizacji własnych aspiracji, ale też wpływania na swoje otoczenie. Efektem nierównego traktowania jest nie tylko istnienie grup dyskryminowanych, ale też grup dominujących, które dysponują faktycznie większymi prawami, łatwiejszym dostępem do dóbr i większym wpływem na decyzje związane np. z polityką czy gospodarką. Z perspektywy zmiany na rzecz równości bardzo ważna jest postawa osób wywodzących się z grup dominujących, które odpowiedzialnie wykorzystując zajmowaną pozycję, mogą stać się skutecznymi liderami i liderkami zmian na rzecz osób pozbawionych porównywalnej władzy i podobnych możliwości wpływu społecznego.

1 Por. m.in.: *Polityka równości płci – Polska 2007*, pod red. B. Chotuj, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Warszawa, 2007; *Raport. Kobiety dla Polski, Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989 – 2009*, red. J. Piotrowska, A. Grzybek, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2010; *Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010*, red. A. Niżyńskiej, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; *Kogo chorimy przed przemocą? Dwa lata ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Raport, red. A. Mroziak, E. Rutkowska, I. Stefańczyk, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2007; *Co wiemy o dyskryminacji ze względu na wiek? Głos ekspertów, doświadczenia osób starszych*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2004; D. Gorajewska, *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnością*, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2006; *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008; M. Kornak, *Brunatna księga 2009 – 2010*, Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, Warszawa 2011; *Prawa człowieka w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością intelektualną*. Raport krajowy – Polska, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Warszawa, 2002; *Sąsiedzi czy intruzi. O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, red. W. Klaus, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2010; *Opis położenia społecznego Romów w Polsce. Raport z badań*, red. R. Kwiatkowski, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Katowice 1999; *Romowie. Rozprawa o poczuciu wykluczenia*, red. M. Gerlich, R. Kwiatkowski, Stowarzyszenie Romów w Polsce, Oświęcim 1997; *Naznaczeni – mniejszości seksualne w Polsce. Raport 2008*, red. I. Krzemiński, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009; *Sytuacja osób biseksualnych i homoseksualnych w Polsce. Raport za lata 2005 i 2006*, red. M. Abramowicz, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa 2007; *Wielka nieobecna – o edukacji antydyskryminacyjnej w systemie edukacji formalnej*, red. M. Abramowicz, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, Warszawa 2011; *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, red. R. Szarfenberg, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa, 2011.

2 Por. m.in.: *Raport Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczący Polski*, Rada Europy, Strasbourg, 2010; *Sprawiedliwość, prawa i integracja osób niepełnosprawnych intelektualnie*, Inclusion Europe, Bruksela; *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Poland*, CEDAW/C/POL/CO/6, 2007; *Rekomendacje Komitetu Praw Człowieka ONZ skierowane do Rządu RP*, 26 października 2006; *Badanie UE na temat mniejszości i dyskryminacji. Sprawozdanie „Kluczowe dane” część 1. Romowie*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), 2009.

3 A. Winiarska, W. Klaus, *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe*, w: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, red. B. Kłos, J. Szymańczak, Studia BAS, nr 2 (26) 2011, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmowych, Warszawa, 2011, s. 11.

4 Tamże.

Stosowanie zasady równości szans jest odpowiedzią na nierówne traktowanie. Gdy przełożymy tę zasadę na praktykę, mamy do czynienia z dwiema różnymi sytuacjami<sup>5</sup>.

Z jednej strony zasada ta wymaga **takiego samego traktowania** osób od siebie różnych i/lub osób do siebie podobnych. Przykładem w tym wypadku może być: równe czynne i bierne prawo głosu przynależne każdemu obywatelowi i każdej obywatelce, takie same warunki podejmowania działalności gospodarczej lub nakaz równego traktowania w miejscu pracy i zasada równego wynagrodzenia – bez względu na jakąkolwiek cechę, osoby wykonujące tę samą pracę powinny otrzymywać takie same zarobki. Stosowanie zasady równości szans w wymienionych sytuacjach oznacza **traktowanie wszystkich według takiego samego standardu**.

Z drugiej strony jednak, zasada równości szans bardzo często wymaga od nas **zróżnicowanego traktowania**. W przypadku, gdy osoby różnią się od siebie w takim sensie, że ich sytuacja życiowa jest inna, a w konsekwencji realne możliwości korzystania z „równie dostępnych” dóbr są faktycznie ograniczone, **równość oznacza uwzględnienie tych różnic i zróżnicowane traktowanie**. Bardzo często w takiej sytuacji mówi się o wyrównywaniu szans. Ta bardzo ważna z punktu widzenia równości strategia zakłada poznanie różnych potrzeb grup dyskryminowanych i podjęcie dodatkowego wysiłku (często też finansowego) mającego na celu ich praktyczne uwzględnienie. Przykładem takich działań są specjalne programy stypendialne skierowane do młodzieży z terenów wiejskich lub wywodzących się z rodzin ubogich, zatrudnianie w szkołach asystentów (asystentek) romskich, organizacja projektów skierowanych tylko na aktywizację seniorów (seniorek), system kwotowy dla kobiet na listach wyborczych, dostosowywanie budynków lub stron internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnością, programy wsparcia skierowane wyłącznie do kobiet doświadczających przemocy itp. W każdym z tych przypadków, osoby wywodzące się z grupy dyskryminowanej są traktowane odmiennie, dlatego że takie samo traktowanie pogłębiliby ich nierówne położenie, a więc byłoby niezgodne z zasadą równości. Tego typu działania nazywa się często „pozytywnymi” lub „wyrównawczymi”. Warto w tym miejscu zdecydowanie podkreślić (wbrew popularnym niestety mitom), że opisane rozwiązania, mimo że zawierają w sobie preferencje dotyczące konkretnych osób lub grup (tych, znajdujących się w gorszym położeniu), nie są jednocześnie skierowane przeciwko osobom, które cieszą się większymi możliwościami. Działania skierowane do osób niepełnosprawnych nie dyskryminują osób pełnosprawnych, działania skierowane do osób ubogich nie dyskryminują bogatych, działania skierowane do kobiet, które nie mają pełnego udziału w podejmowaniu decyzji, nie dyskryminują mężczyzn, którzy od wieków taki udział mają itd.

Kolejną ważną cechą zasady równości szans jest jej uniwersalność, to znaczy **równoważne traktowanie każdego przypadku dyskryminacji**. Zgodnie z zasadą równości grupy mniejszościowe nie tworzą hierarchii ważności, nie można więc określić, „jaka dyskryminacja jest gorsza” lub „jaka w większym stopniu zasługuje na interwencję”. Tego typu zabiegi byłyby niezgodne z duchem artykułu 32 konstytucji, który stanowi, że:

- 1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
- 2 Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zasada równości szans wiąże się również z postulatem **wzmacniania grup dyskryminowanych poprzez bezpośrednie włączanie tych grup w procesy podejmowania decyzji**, zwłaszcza w swojej własnej sprawie. Często takie podejście nazywane jest angielskim terminem *empowerment*. To ważna praktyczna wskazówka dla organizacji pracy samorządu. Zasada równości szans na poziomie proceduralnym oznacza podjęcie szczególnych wysiłków, które zapewnią, że głos grup dyskryminowanych będzie słyszany i brany pod uwagę

5 Por. A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, w: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji...*, s. 42.

D.5

D.5





w procesie podejmowania decyzji, a same grupy wykluczone obecne w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych. Praktyczne zastosowanie tego postulatu ma na celu nie tylko lepsze dostosowanie działań administracji do realnie istniejących, zróżnicowanych potrzeb, ale też służy wzmocnieniu grup dyskryminowanych i ich rzeczywistej zdolności do decydowania o sobie.

**Zasada równości szans wymaga przyjęcia postawy aktywnej.** W sytuacji, gdy dyskryminacja jest faktem, brak działania, aby ten stan zmienić, skutkuje utrzymywaniem lub pogłębianiem nierówności. Administracja publiczna zobowiązana jest więc nie tylko do przestrzegania zakazu dyskryminacji, ale przede wszystkim do podjęcia konkretnych wysiłków skierowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji i promowanie równości<sup>6</sup>. Z jednej strony samorząd powinien zapewnić rozwiązania proceduralne, gwarantujące udział grup dyskryminowanych w procesach podejmowania decyzji, z drugiej zaś, powinien tak kształtować swoje decyzje, aby na poziomie merytorycznym wspierały rzeczywistą równość. W swoim komunikacie *Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie* Komisja Europejska<sup>7</sup> wymienia kilka ogólnych instrumentów zwalczających nierówności – każdy z nich powinien stać się obszarem działania samorządu terytorialnego i polem współpracy z organizacjami pozarządowymi. Oto one:

- stosowanie istniejącego prawa antydyskryminacyjnego,
- monitorowanie sytuacji związanej z dyskryminacją oraz gromadzenia danych na temat skali zjawiska i jego konsekwencji,
- systematyczne uwzględnianie problematyki niedyskryminacji i równych szans w różnych dziedzinach polityki,
- podejmowanie działań pozytywnych – szczególnych środków, mających na celu zapobieganie nierównemu traktowaniu i wyrównywanie położenia grup dyskryminowanych poprzez bezpośrednie wsparcie i interwencje,
- rozwijanie wiedzy na temat przeciwdziałania dyskryminacji poprzez upowszechnianie informacji oraz działania szkoleniowe.

Wymienione działania wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają – dlatego też, powinny być prowadzone równocześnie.

## Zasada równości szans – PODSTAWY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE

Zasada równości szans znajduje swoje prawne umocowanie w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* oraz w tzw. ustawie równościowej – ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>8</sup>. Dodatkowo, jest to zasada obowiązująca przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych na podstawie oddzielnych, bezpośrednio wiążących rozporządzeń<sup>9</sup>. Dwie ważne kwestie wynikają z analizy wymienionych aktów prawnych. Po pierwsze, **stosowanie zasady równości szans jest działaniem strategicznym i kompleksowym**. Praktyczną konsekwencją takiego podejścia jest m.in. zobowiązanie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania do przedkładania Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania i sprawozdawania się z jego realizacji. Realizacja zasady równości szans powinna być formalnie opisana, mieć zdefiniowane cele i priorytety, powinna też podlegać okresowej ocenie i regularnym usprawnieniom.

<sup>6</sup> Por. tamże, s. 43 i s. 49.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie*, COM (2008) 420 wersja ostateczna, Bruksela, 2008.

<sup>8</sup> Dz.U. z dnia 30 grudnia 2010 roku.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności; Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Po drugie, **realizacja zadań związanych z niedyskryminacją ma miejsce we współpracy z partnerami społecznymi, w tym organizacjami pozarządowymi**. Wskazują na to nie tylko zapisy prawa polskiego i międzynarodowego, ale także dotychczasowe praktyki administracji państwowej w realizacji programów na rzecz zwalczania dyskryminacji. I tak, w *Krajowym Programie na rzecz Kobiet – II etap wdrożeniowy na lata 2003 – 2005*<sup>10</sup>, znajdujemy osobny rozdział poświęcony współpracy z trzecim sektorem. Także *Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji na lata 2004 – 2009*<sup>11</sup> zawiera zapis mówiący o (...) ścisłej współpracy z jednostkami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi. Identyczne założenia zawiera także *Program na rzecz Społeczności Romskiej w Polsce*<sup>12</sup>. Przywołane programy podkreślają znaczące doświadczenie i wiedzę aktorów pozarządowych w monitorowaniu i zwalczaniu dyskryminacji oraz udzielaniu wsparcia osobom, których prawa zostały naruszone. Z tej perspektywy włączenie organizacji pozarządowych do współpracy z samorządem przy realizacji zasady równości nabiera szczególnego znaczenia.

W odniesieniu do administracji samorządowej dysponujemy dwoma dokumentami pokazującymi, w jaki sposób należy praktycznie rozumieć funkcjonowanie zasady równości szans na poziomie lokalnym i regionalnym. Od 1995 roku europejskie miasta przyjmują tzw. Deklarację Barcelońską, wyznaczającą zobowiązania samorządu wobec osób z niepełnosprawnością, z zapewnieniem im równych możliwości korzystania z praw, publicznej przestrzeni oraz usług. Deklaracja przekłada zasadę równości wobec osób z niepełnosprawnością na siedemnaście konkretnych zobowiązań. Ponadto, od 2006 roku dysponujemy *Europejską Kartą Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym*, przygotowaną przez Radę Gmin i Regionów Europy, a podpisaną m.in. przez Związek Miast Polskich. Lektura obydwu dokumentów, pomimo iż dotyczą dwóch różnych przesłanek dyskryminacji – niepełnosprawności i płci – pozwala zobaczyć wiele podobieństw. Potwierdzają one, że wprowadzanie w życie zasady równości szans jako takiej, niezależnie od bezpośrednio docelowej i natury samej dyskryminacji, w teorii i praktyce opiera się na analogicznych rozwiązaniach. Pozytywny obowiązek tworzenia instytucjonalnych warunków zapewniających równość wszystkich obywateli (obywaterek) można, na podstawie wymienionych dokumentów, przeformułować na konkretne zadania samorządów.

Władze publiczne na poziomie lokalnym powinny:

- ➔ jasno i publicznie komunikować swoje zobowiązanie dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji i promowania zasady równości, obejmującej wszystkich mieszkańców,
- ➔ pełnić funkcję lidera, aktywnie i celowo angażując wszystkie instytucje na swoim terenie we wspólne podejmowanie działań zwalczających dyskryminację i promujących równość,
- ➔ prowadzić lub inicjować badania dotyczące zjawiska dyskryminacji i wykluczenia, aby umożliwić wdrażanie coraz skuteczniejszych instrumentów przeciwdziałającym tym zjawiskom,
- ➔ rozpoznawać i definiować lokalne wyzwania związane z zapewnieniem równego traktowania wszystkim mieszkańcom i trwałego włączenia grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem,
- ➔ gwarantować środki finansowe i inne niezbędne zasoby konieczne do prowadzenia działań wyrównujących szanse i zwalczających dyskryminację oraz budujących kompetencje związane z realizacją zasady równości szans,
- ➔ gwarantować świadczenie usług dostosowanych do specyficznych potrzeb różnych grup mieszkańców i m.in. w ten sposób zapewniać równy dostęp do usług publicznych związanych z edukacją, pracą, zdrowiem, rehabilitacją, transportem, mieszkalnictwem, rekreacją, sportem, a także do dóbr kulturalnych, usług socjalnych, informacji oraz przestrzeni publicznej,

<sup>10</sup> [www.bezuprzedzen.org/doc/KrajowyProgram.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/KrajowyProgram.pdf)

<sup>11</sup> [bezuprzedzen.org/doc/KP\\_przec\\_dyskr\\_ras.pdf](http://bezuprzedzen.org/doc/KP_przec_dyskr_ras.pdf)

<sup>12</sup> [www.msw.gov.pl/portal/pl/185/2982/Tresc\\_Programu.html](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/185/2982/Tresc_Programu.html)

D.5

D.5



- ➔ zapewniać zrównoważony udział i reprezentację różnych grup społecznych w procesie podejmowania decyzji, ze szczególnym uwzględnieniem głosów grup tradycyjnie wykluczanych i nieobecnych w procesach decyzyjnych,
- ➔ uświadamiać wszystkich członków społeczności w kwestii potrzeb różnorodnych grup społecznych oraz szkodliwości stereotypów i uprzedzeń ze względu na jakąkolwiek przestankę,
- ➔ prowadzić działania informacyjne na temat praw związanych z równym traktowaniem i wspierać możliwości korzystania z tych praw oraz ich ochronę;
- ➔ być pracodawcą równych szans, zapewniającym równe traktowanie wszystkim pracującym w samorządzie oraz odpowiednie środki finansowe umożliwiające budowanie kompetencji stosowania zasady równości przez pracowników urzędów.

## Zasada równości szans – praktyczne zastosowanie w modelu współpracy

W wprowadzeniu zasady równości szans do *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* samorządowi użyteczna będzie metodologia *mainstreamingu*, która zakłada ujęcie kwestii odnoszących się do równości w każdej płaszczyźnie *Modelu* i w ramach każdego proponowanego obszaru, zgodnie z ich wewnętrzną logiką. Przyjęcie takiego podejścia sprawia, że zasada równości szans staje się jednym z elementów *Modelu*, wpisując się w jego porządek i tym samym wzmacniając realizację jego celów. *Mainstreaming* to inaczej „włączanie w główny nurt polityki” lub po prostu „polityka”, a więc działania strategicznie zaplanowane, celowo i konsekwentnie prowadzone według konkretnych etapów, takich jak: analiza problemu, analiza możliwych rozwiązań, konsultacje z interesariuszami, ocena planowanych działań i modyfikacja ostatecznie przyjętego programu działań, wdrożenie programu i ewaluacja jego rezultatów. Ten sam cykl dotyczy rozwiązywania problemów związanych z dyskryminacją. Jednocześnie należy pamiętać, że uwzględnienie zasady równości szans na każdym etapie tworzenia i realizacji polityki powinno być wzmacniane poprzez działania pozytywne, a więc interwencyjne skierowane bezpośrednio i wyłącznie do grup dyskryminowanych. Dopiero połączenie tych dwóch „ścieżek” lub „filarów” przeciwdziałania nierównościom oznacza pełne uwzględnienie zasady równości szans. Dodatkowo, w zależności od specyfiki danego etapu tworzenia polityki lub obszaru, którym się zajmujemy, należy zawsze brać pod uwagę dwa aspekty zasady równości szans – aspekt merytoryczny, który wprost odnosi się do zmniejszania nierówności, oraz proceduralny związany z włączaniem i obecnością grup dyskryminowanych w procesach podejmowania decyzji. Bazując na powyższych założeniach, realizacja zasady równości szans w *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* oznaczałaby na poszczególnych płaszczyznach wypełnienie następujących zobowiązań<sup>13</sup>.

## Zasada równości szans – płaszczyzna 1

Zasada równości szans w odniesieniu do płaszczyzny 1. *Modelu: Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych* polega na zapewnieniu, że:

- we współpracy uczestniczą organizacje pozarządowe reprezentujące mniejszości społeczne i grupy dyskryminowane,
- w ramach współpracy zostaną zdiagnozowane istniejące nierówności społeczne oraz nierówności w dostępie do publicznych dóbr i usług, występujące ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną oraz status społeczno-ekonomiczny,

<sup>13</sup> Wyjątkowo ciekawym przykładem kompleksowego zastosowania zasady równości szans do działań samorządu są opracowania brytyjskie, m.in. *The Equality Standard for Local Government, Improvement and Development Agency, Local Government Association, 2007; Key principles of the Equality Framework for Local Government, Improvement and Development Agency, Local Government Association, 2009.*



- w ramach współpracy zostaną zdiagnozowane specyficzne potrzeby różnych grup społecznych w odniesieniu do poszczególnych polityk publicznych związane z rzeczywistym dostępem oraz realnymi możliwościami korzystania,
- w ramach działań informacyjnych oraz konsultacji zostaną podjęte dodatkowe kroki potwierdzające, że informacja na temat polityk publicznych dociera do grup dyskryminowanych i że są one wspierane w formułowaniu swojego głosu i opinii,
- tworzone strategie i programy formułują cele wprost odnoszące się do poprawy sytuacji grup dyskryminowanych i przeciwdziałania dyskryminacji,
- ocena realizacji polityk i programów bada, w jakim stopniu dane polityki były dostępne dla wszystkich grup mieszkańców i odpowiadały na potrzeby grup dyskryminowanych, przyczyniając się do zmniejszenia istniejących nierówności.

## Zasada równości szans – płaszczyzna 2

Zasada równości szans w odniesieniu do płaszczyzny 2. *Modelu: Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych* polega na zagwarantowaniu, że:

- sposób realizacji zadań publicznych gwarantuje równy dostęp wszystkim grupom mieszkańców, m.in. poprzez dostosowanie do specyficznych potrzeb różnych grup oraz likwidację barier, które ograniczają faktycznie równy dostęp i możliwości skorzystania z usług (dóbr) publicznych,
- powyższa zasada obowiązuje również w sytuacji, gdy zadania publiczne są realizowane przez inne podmioty, w tym np. organizacje pozarządowe,
- grupy dyskryminowane są bezpośrednio włączone do procesów realizacji zadań publicznych i/lub decydowania o ich kształcie,
- współpraca niefinansowa podczas realizacji zadań publicznych służy rozwijaniu kompetencji wszystkich uczestników współpracy, tak aby zapewniać równy dostęp i uwzględniać potrzeby grup dyskryminowanych,
- tworzone partnerstwa pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi aktywnie przeciwdziałają istniejącym nierównościom i dyskryminacji, stosując zasadę równości szans w swoich działaniach oraz zapewniając zrównoważony udział grup dyskryminowanych w ciałach podejmujących decyzje, w tym zrównoważony udział kobiet i mężczyzn.

## Zasada równości szans – płaszczyzna 3

Zasada równości szans w odniesieniu do płaszczyzny 3. *Modelu: Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności* polega na:

- zapewnieniu odpowiednich środków finansowych, umożliwiających rozwijanie kompetencji wszystkich lokalnych aktorów związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji i promowaniem równości,
- zapewnieniu odpowiednich środków finansowych i innego koniecznego wsparcia dla wzmocnienia reprezentacji grup mniejszościowych i dyskryminowanych,
- podejmowaniu konkretnych działań na rzecz integracji różnych mieszkańców i organizacji pozarządowych wokół wspólnego celu przeciwdziałania dyskryminacji i promowania równości,
- wspieraniu udziału grup dyskryminowanych w partnerstwach lokalnych oraz zapewnieniu, że zasada równości szans jest stosowana w działaniach partnerstw.



Wdrażanie całego *Modelu współpracy* wymaga wysiłku, konkretnych zasobów ludzkich i finansowych; podobnie jest z zasadą równości szans. Prowadzenie celowych działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji łączy się z koniecznością zapewnienia odpowiedniego budżetu oraz kompetentnej kadry. Najczęściej nie jest to możliwe bez obecności silnego lidera lub silnej liderki, najlepiej wywodzących się z władz samorządu. W budowaniu takiego zaangażowania kluczowe znaczenie ma rzetelna wiedza na temat zasady równości szans, oparta ona na solidnych źródłach. Im jest ona obszerniejsza, tym większa szansa na spójne, przemyślane i efektywne działania równościowe. Ważne jest więc, aby w odniesieniu do zasady równości szans nie polegać tylko i wyłącznie na osobistych przekonaniach i doświadczeniach, lecz korzystać z analiz dotyczących realizacji zasady równości szans, które obecnie stanowią odrębną dziedzinę wiedzy o administracji i zarządzaniu w ogóle. Obszerne wyjaśnienia i liczne cenne rekomendacje związane z tym tematem znajdziemy przede wszystkim w publikacjach zagranicznych<sup>14</sup>, ale też w opracowaniach polskich<sup>15</sup>, stosunkowo często autorstwa organizacji pozarządowych lub ekspertek (ekspertów) wywodzących się z tego sektora. Faktem jest, że dostępne publikacje przeważnie dotyczą tylko jednej z przesłanek dyskryminacji i z różnych powodów stosunkowo często będzie nimi płeć i niepełnosprawność, nie należy jednak z tego powodu tych opracowań lekceważyć. Metodologia działań równościowych na rzecz różnorodnych grup jest w swej istocie bardzo podobna, a rozwiązania dotyczące kobiet lub osób z niepełnosprawnością, historycznie jako pierwsze zaproponowane na poziomie międzynarodowym i powiązane z działaniami administracji publicznej, stały się ważną inspiracją i podstawą do tworzenia ogólnych instrumentów antydyskryminacyjnych. Uwzględnienie zasady równości szans we współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi warto więc rozpocząć od inspirujących lektur i oparcia się na istniejącej już ekspertyzie.

D.5

14 Por. m.in.: A. Neimanis, *Polityka równości płci. Podręcznik*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, BKK Fundusz Współpracy, Warszawa 2006; *Polityka równości płci. Przewodnik Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa, 2005; *Z perspektywy równości płci. Ramy koncepcyjne, metodologia i przykłady dobrych praktyk*, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa, 2005; *Plan Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2006 – 2015*, Rada Europy, 2008.

15 Por. m.in.: M. Branka, M. Dymowska, M. Dunaj, K. Sekutowicz, *Zasada równości szans w projektach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej – raport z badania ewaluacyjnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010; M. Branka, M. Rawłuszko, A. Siekiera, *Zasada równości szans w projektach PO KL*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009; *Polityka równości płci na poziomie lokalnym*, Fundacja Ośrodki Informacji Środowisk Kobięcych OŚKa, Warszawa, 2005; *Samorząd kobiet II. Przewodnik*, red. M. Tarasiewicz, NEWW-Polska, Gdańsk, 2010; *Dobre praktyki samorządów. Polityka na rzecz osób niepełnosprawnych*, Fundacja Instytut Rozwoju Lokalnego, Kraków, 2008; *Niepełnosprawny obywatel a mazowieckie strategie rozwiązywania problemów społecznych*, Fundacja TUS, Warszawa, 2007; *Powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych w województwie lubelskim i mazowieckim*, Fundacja TUS, Warszawa, 2009; *Metodologia przygotowania bazy danych do identyfikacji zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, ksenofobicznym czy rasistowskim*, red. W. Klaus, J. Frelak, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa, 2010.





<b>B</b>	baza organizacji pozarządowych	144, 147
<b>D</b>	diagnoza	35, 37, 39, 46, 47, 59, 62, 216
	dialog	8, 29, 87, 33, 34, 50, 51, 52, 58, 59, 66, 69, 85, 86, 122, 146, 156, 167, 171, 183, 188, 196, 198, 199, 200
	dobre praktyki	5, 7, 8, 12, 27, 29, 70, 75, 80, 81, 136, 155, 168, 177, 182, 191, 236
	działalność pożytku publicznego	7, 8, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 23, 24, 30, 35, 67, 68, 75, 89, 91, 92, 93, 95, 97, 100, 103, 112, 117, 118, 131, 135, 156, 158, 160, 167, 171, 193, 198, 199, 203, 204, 205, 211, 216
<b>I</b>	infrastruktura współpracy	28, 141, 156, 186, 188, 213, 235
	integracja	5, 14, 67, 74, 95, 96, 149, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 179, 186, 188, 192, 194, 197, 219, 230, 216, 235
<b>J</b>	jakość	9, 15, 19, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 51, 56, 61, 67, 75, 79, 80, 81, 84, 91, 93, 99, 100, 101, 109, 113, 119, 128, 154, 165, 173, 174, 179, 216, 219, 221, 223, 225, 226, 217, 219
<b>K</b>	komisje	8, 50, 51, 58, 66, 69, 73, 87, 94, 100, 104, 107, 108, 109, 119, 121, 122, 123, 146, 148, 155, 167, 171, 196, 198, 199, 200, 203, 205, 208, 209, 211, 232
	konsultacje	8, 24, 28, 30, 33, 52, 58, 59, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 86, 87, 107, 117, 119, 120, 122, 151, 171, 188, 192, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 204, 205, 210, 211, 212, 222, 234, 235
<b>M</b>	Model współpracy	2, 3, 7, 15, 21, 25, 26, 29, 34, 35, 46, 50, 68, 69, 73, 80, 89, 99, 102, 103, 104, 107, 112, 113, 181, 197, 203, 206, 208, 210, 212, 213, 215, 225, 226, 229, 234, 236, 241
<b>N</b>	Niezbędnik	5, 30, 225, 226, 227, 241
<b>P</b>	pełnomocnik	7, 19, 29, 33, 58, 89, 143, 144, 154, 155, 171, 172, 193, 196, 199, 232, 236
	procedury	8, 9, 18, 20, 25, 29, 30, 66, 74, 80, 92, 94, 102, 106, 108, 112, 119, 120, 121, 123, 125, 126, 132, 133, 136, 157, 166, 180, 181, 182, 194, 199, 212, 218, 222, 226
<b>R</b>	Rady Pożytku Publicznego	52, 68, 167, 168, 169, 170, 172, 196, 198, 199, 181, 209
<b>S</b>	standaryzacja	5, 15, 26, 94, 99, 187, 215, 216, 217, 220, 222, 223
	strategia	4, 35, 46, 47, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 65, 67, 68, 70, 73, 75, 81, 82, 85, 87, 97, 122, 123, 134, 141, 162, 178, 191, 192, 193, 194, 198, 207, 210, 213, 231, 235, 236
<b>U</b>	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	7, 13, 15, 17, 19, 20, 23, 24, 30, 35, 68, 75, 91, 92, 93, 97, 103, 112, 117, 131, 135, 156, 158, 160, 167, 171, 198, 199, 203, 204, 211, 216
<b>W</b>	wdrażanie	13, 30, 35, 50, 57, 74, 75, 79, 82, 87, 96, 153, 178, 206, 215, 233
	wieloletni program współpracy	21, 81, 204
	wsparcie	18, 34, 35, 41, 45, 53, 61, 67, 70, 73, 74, 75, 79, 100, 101, 102, 106, 107, 109, 111, 112, 117, 124, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 165, 166, 170, 171, 172, 174, 179, 182, 186, 187, 192, 193, 194, 197, 215, 217, 222, 231, 232, 233, 235
<b>Z</b>	zasady współpracy	18, 20, 25, 26, 28, 58, 74, 98, 118, 124, 145, 178, 198, 205, 207, 212, 217



## Informacje dodatkowe

Wszystkie produkty projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy*, w wersji elektronicznej, w tym *Model współpracy*, *Poradnik*, *Gra strategiczna* i *Niezbędnik do samooceny*, dostępne są na stronie:

[www.pokl541.pozytek.gov.pl](http://www.pokl541.pozytek.gov.pl)





# Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych **SPLIT**

**Misją Sieci SPLIT** jest rozwijanie **społeczeństwa OBYWATELSKIEGO**, którego integralnym elementem są organizacje pozarządowe i inne inicjatywy obywatelskie.

**Działania Sieci SPLIT** polegają na wspieraniu poprzez edukację, tworzenie systemowych rozwiązań i inicjowanie zmian społecznych. Sieć dysponuje na obszarze całego kraju doświadczoną kadrą ekspertów, trenerów i doradców, prowadzi efektywne szkolenia i konsultacje.

Dbając o wysoką jakość usług ośrodki Sieci SPLIT działają w oparciu o wspólnie wypracowane **STANDARDY**. Sieć jest otwarta na współpracę z różnymi partnerami, którzy działają na rzecz aktywnego i samoorganizującego się społeczeństwa. Jednym z celów działania Sieci jest rozwój **KAPITAŁU SPOŁECZNEGO**.

**Sieć SPLIT zrzesza 14 organizacji** członkowskich. Biura ośrodków Sieci SPLIT znajdują się w następujących miastach: Białystok, Elbląg, Gdańsk, Jelenia Góra, Koszalin, Kraków, Leszno, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rybnik, Słupsk, Toruń, Wałbrzych, Warszawa, Wrocław.

**Sieć SPLIT i jej ośrodki** realizują działania dotyczące:

- aktywności obywatelskiej,
- funkcjonowania i rozwoju organizacji pozarządowych,
- przedsiębiorczości społecznej,
- rozwoju lokalnego.

Ośrodki Sieci SPLIT w ramach działań edukacyjnych organizują konferencje, seminaria, szkolenia, wydarzenia informacyjno-promocyjne, konsultacje oraz świadczą usługi doradcze.

**ODBIORCY DZIAŁAŃ Sieci SPLIT:**

- przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- mieszkańcy społeczności lokalnych;
- urzędnicy odpowiedzialni za współpracę z organizacjami pozarządowymi, pomoc społeczna, politykę rynku pracy;

**Biuro Sieci SPLIT**

Al. Niepodległości 245 lok.74 02-009 Warszawa  
Tel./fax. 22827 52 11  
biuro@siecsplot.pl  
[www.siecsplot.pl](http://www.siecsplot.pl)



**ngo.pl**

