

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



PORADNIK
MODELOWEJ
WSPÓŁPRACY
ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ
I ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH

Redakcja

Łukasz Waszak
Piotr Mastowski

Grafika

David Sypniewski

Skład

Daniel Brzeziński

Korekta

Iwona Kruszewska-Stoty
Piotr Stoty

Wydawca

Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLIT
Al. Niepodległości 245 lok.74
02-009 Warszawa
Tel./fax. 22827 52 11
www.siecsplot.pl
biuro@siecsplot.pl

Copyright by Sieć SPLIT, 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 SPLIT.

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 SPLIT

Łukasz Domagała – Prezes Sieci SPLIT



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

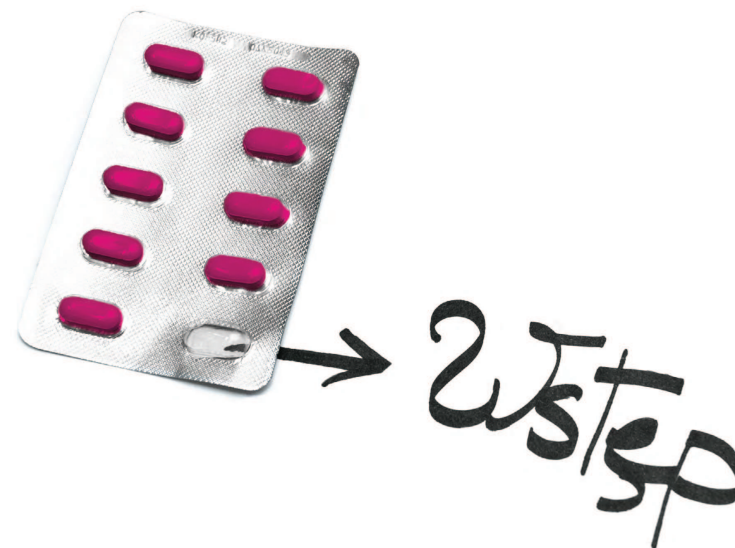
D.4 Niezbędnik do (samo)oceny

225

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

229

W



Wrozważaniach 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, podpowiedzi, 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 powstał w próżni. Dokonałiśmy 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.

Odwotaliśmy 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 petnomocników, 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 Aktywności 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 przesłanek 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 wzmocnić 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 wzmocnienia 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 furta” może jednak generować obawę 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 można 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 opisania 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 wyrwykowy, 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?**

Przeгляд 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 odmieniło by 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).

W.2

W.2



Płasczyzna III INFRASTRUKTURA WSPÓLPRACY, TWORZENIE WARUNKÓW DO SPOŁECZNEJ AKTYWNOŚCI

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, wzorec 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 wypowiedziania 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 wielkości 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 różnicowane 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 polityki 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 określanymi 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 to rozumiane jako organ uchwałodawczy, wykonawczy i podległy 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.

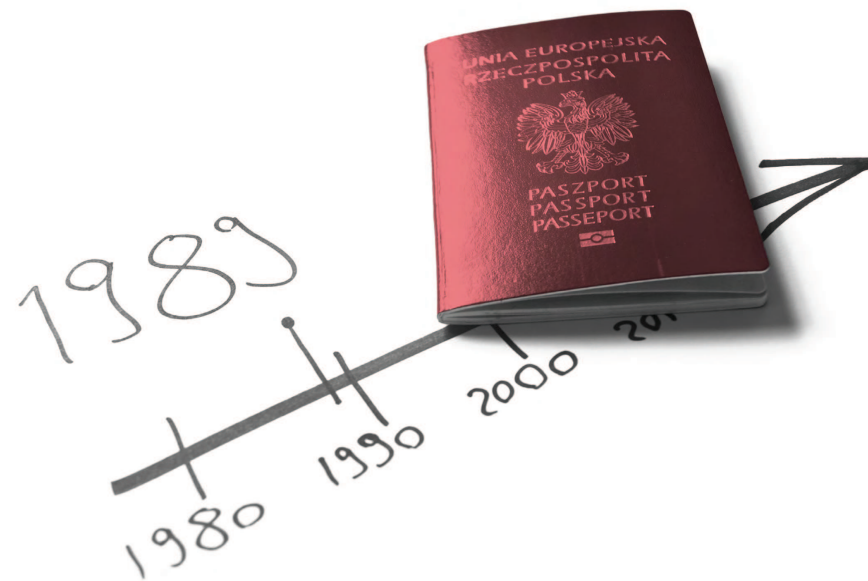
Wypracowane tu raporty cząstkowe z badań i ekspertyzy oraz narzędzie zatytułowane Indeks Jakości Współpracy były wykorzystane w pracach nad opracowaniem modelu współpracy i przygotowaniem poradnika.

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.





Historia 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*¹ 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.

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

¹ Dalej w tekście jako „ustawa”.

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 nieprawdopodobności, 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. Sygnaty 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 gminach², tak więc w przeciagu krótkiego czasu w kilku samorządach miejskich przyjęto odpowiednie przepisy regulujące te kwestie. Funkcjonowały one pod nazwą „program współpracy”³ 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”⁴ (bo jego ideą było wsparcie samorządu dla aktywności obywatelskiej) i warszawski, który określano jako „zadaniowy”⁵ (odwoływał się bowiem do naturalnej współpracy działów administracji z organizacjami działających 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 (stynny 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.

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

³ 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.

⁴ Podział ten przedstawił Z. Wejcman w artykule *Elementarne dylematy współpracy*, „Rocznik” 1997, nr.3.

⁵ 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. Rymysza, 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 w 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 Partnerstwa⁶.

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 samorządowych⁷. 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 jak⁸. 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)⁹, to jednak w całym ruchu nastąpił wyraźny był regres.

⁶ 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.

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

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

⁹ *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 zapisów¹⁰. 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 ochotniczym¹¹.

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 gmin¹². Zawęziła sferę współpracy do realizacji przez organizacje pozarządowe zadań publicznych¹³. 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 współpracy¹⁴), jak i jego stosowania. Warto w tym kontekście przyrzeć się wynikom monitoringu ustawy przeprowadzonego na zlecenie departamentu przez Stowarzyszenie Klon/Jawor po roku funkcjonowania ustawy¹⁵. 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, zauważano 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 wątpliwość, 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. Rymasa, G. Makowski, Warszawa 2005 (maszynopis).

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

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 lokalna¹⁷, 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 orzekał 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 strategicznego¹⁸, 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 wątpliwości¹⁹. Wypracowana po długich konsultacjach i sporach nowelizacja, okazała się w końcu raczej pragmatyczną korektą obowiązującej ustawy w 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 niezbedna jest jeszcze raz fundamentalna debata²⁰ o podziale obowiązków w państwie i roli organizacji pozarządowych, tak aby w większy niż dotąd sposób wykorzystać 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 zlecania 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 połączyły 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 uwzględnił skalę porównawczą i zmiany zachodzące w czasie. Najważniejsze wnioski procentowe przedstawiamy w tabeli¹:

Analizowane obszary tematyczne	2004/2005	2007/2008
Uchwalenie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi Konsultowanie programów współpracy	Średnio 83% gmin i 92% powiatów	Średnio 95%, ale wśród urzędów gmin nadal ok. 15% nie ma programu (głównie gminy wiejskie)
Konsultowanie programów współpracy	Deklaracje odbytych konsultacji w 49% urzędów gmin i 59% starostw powiatowych	Deklaracje odbytych konsultacji w 62% urzędów gmin i 83% starostw powiatowych
Współpraca finansowa	Okolo 25% urzędów nie zleca zadań publicznych organizacjom	17% urzędów nie zleca zadań publicznych organizacjom
Współpraca pozafinansowa (konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym)	Okolo 25% gmin deklarowało, 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 swoiste-go optimum w poziomie sformalizowania relacji między lokalnymi władzami a organizacjami pozarządowymi*².

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, związane np. z konsultacją rocznych programów współpracy*³;

→ 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 sów w danym miejscu na odpowiedniej skali*⁴;

→ 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 (...)⁵.

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 utrwalać 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 zadowolająca 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 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 zgrupowanie 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 zwracają uwagę na przedstawiając 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*⁶. 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 przydałaby się umowa społeczna regulująca kontakty administracji publicznej i inicjatyw obywatelskich nawiązująca do francuskiej Deklaracji Krajowej o Wzajemnych Zobowiązaniach albo Compactu*⁷. 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*⁸.

➔ 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, codzienne 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 upartyjnionej) i organizacji pozarządowych (nakładających 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) *„obywatelnienie” 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*. 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 delfickich 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)¹⁰.

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 publiczną¹¹; 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 współpracy¹²; 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 współpracą z samorządem**, czyli (...) zintegrowany wskaźnik z pytań o ogólną ocenę, stopień zaufania, gotowość stawiania współpracy za wzór i o ocenę JST¹³.

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:

- 0,16 X I (infrastruktura)
- +
- 0,08 X D (dostępność infrastruktury)
- +
- 0,16 X F (współpraca finansowa)
- +
- 0,28 X PF (współpraca pozafinansowa)
- +
- 0,21 X O (wiedza i opinie NGO)
- +
- 0,11 X Z (zadowolenie NGO)

= 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 współpracy¹⁴. 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 społeczności 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.

W.4

W.4



Podczas opracowywania ostatecznego kształtu modelu współpracy autorzy brali pod uwagę wszystkie rezultaty badań (w tym cząstkowe 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), opercjonalizacji 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 partycypatywnie 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 Rymsza, Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, maszynopis.

Raporty cząstkowe 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*.



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.

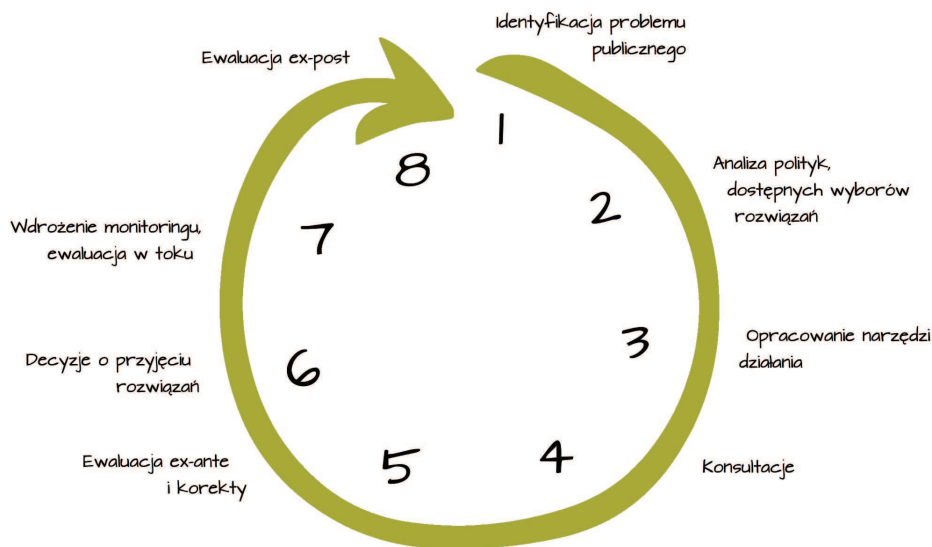
Na poziomie lokalnym możemy wyróżnić wiele różnych polityk publicznych, za które odpowiadają władze samorządowe. One realizują polityki publiczne, ale także je programują, projektują i przygotowują „grunt” do sprawnego działania w partnerstwie z innymi lokalnymi podmiotami. Dzieje się tak dlatego, że 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 – okazywali przychyłność 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 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 nastąpić (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 umożliwiała 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 najstarsze 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





Wszyscy 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. Kolejną część wskaźników dotyczy aktywności obywatelskiej mieszkańców, a także odczucia obywateli, czy na przykład narkotyki należałoby uznać za istotny problemem 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 CO2 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 miasta¹ 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

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



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

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

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





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

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

1.1

1.1





Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
PRACA		
Zadowolenie z pracy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ocena warunków pracy 2. Zadowolenie z wynagrodzenia 3. Ocena możliwości rozwoju 4. Ocena kontaktów ze współpracownikami 5. Ocena relacji z przełożonymi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw 2. Przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe 3. Odsetek ludności aktywnej zawodowo
Szansa znalezienia zatrudnienia	<ol style="list-style-type: none"> 6. Ocena szansy znalezienia pracy lepszej niż obecna 7. Ocena szansy znalezienia pracy podobnej do obecnej 8. Ocena szansy znalezienia pracy gorszej niż obecna 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Stopa bezrobocia 5. Struktura bezrobotnych wg czasu pozostawania bez pracy 6. Struktura bezrobotnych wg wieku
EDUKACJA		
Szkoły	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ocena poziomu kształcenia w szkołach 2. Ocena wychowania uczniów przez szkoły 3. Ocena poziomu opieki, jaki zapewniają szkoły 4. Ocena warunków dla niepełnosprawnych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Średni wynik sprawdzianów w klasach szóstych 2. Wyniki egzaminów gimnazjalnych
Wyposażenie szkół	<ol style="list-style-type: none"> 5. Dostępność komputerów i internetu 6. Wyposażenie w pomoce naukowe 7. Wyposażenie bibliotek 8. Czystość, estetyka i przestronność pomieszczeń 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Liczba uczniów na oddział wg rodzaju szkoły 4. Liczba uczniów na 1 komputer w liceach ogólnokształcących

Dziedzina	Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
OBYWATELSKI POZNAŃ		
Poczucie związku z Poznaniem	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poczucie więzi z Poznaniem 2. Poczucie więzi z dzielnicą 3. Poczucie więzi z osiedlem/ulicą 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kierunki odpływu ludności z Poznania 2. Ludność wg okresu zamieszkania w Poznaniu
Gotowość do zaangażowania się w sprawy miast	<ol style="list-style-type: none"> 4. Gotowość do udziału w spotkaniach z władzami 5. Gotowość do udziału w pracach na rzecz rozwoju sąsiedztwa 6. Gotowość do kandydowania do rady miasta 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Frekwencja wyborcza w latach 2003–2006 4. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych

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),

1.1

1.1



- 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);
- 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 skoordynowana 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.

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, ciata 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)).

Listę obecnie komisji działających przy poszczególnych biurach Urzędu m.st. Warszawy oraz przy poszczególnych dzielnicach można znaleźć na stronie 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, jadalnie 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).

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

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



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
- » www.poznan.pl/mim/public/ngo
- » www.wroclaw.pl/organizacje_pozarządowe,1.dhtml
- » www.um.warszawa.pl/ngo
- » www.slupsk.pl/ngo
- » www.uml.lodz.pl/samorząd/organizacje_pozarządowe
- » www.koszalin.pl/Organizacje_pozarządowe
- » www.zielona-gora.pl/PL/1495/Organizacje_pozarządowe
- » www.katowice.eu/wps/AKTUALNOsCI-wps.htm
- » ngo.olsztyn.eu

Przykładowe strony internetowe dotyczące konsultacji społecznych tworzone przez samorządy:

- » forum.um.poznan.pl/mvnforum/mvnforum/index
- » www.slupsk.pl/konsultacje
- » www.dialogspoleczny.krakow.pl
- » www.konsultacje.um.warszawa.pl
- » www.wroclaw.pl/konsultacje_spoleczne.dhtml
- » www.uml.lodz.pl/samorząd/konsultacje_spoleczne
- » 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. Uzupełnia on informacje, które znajdują się na stronie miejskiej dedykowanej dla organizacji pozarządowych – www.um.warszawa.pl/ngo. W podobny sposób rozwiązano sprawę w Elblągu – 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
- » www.poznan.pl/mim/public/publikacje/pages.html?co=list&id=14886&ch=14888&instance=1017&lang=pl
- » www.strategia-szczecin.pl
- » www.umelblag.pl/urząd_m/strategia_rozw.htm
- » www.torun.pl/?strona=in_strategia
- » www.strategiatransportowa.um.warszawa.pl
- » 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 otwarcia, 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

Każdy 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. Formuluje 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 formuluje 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

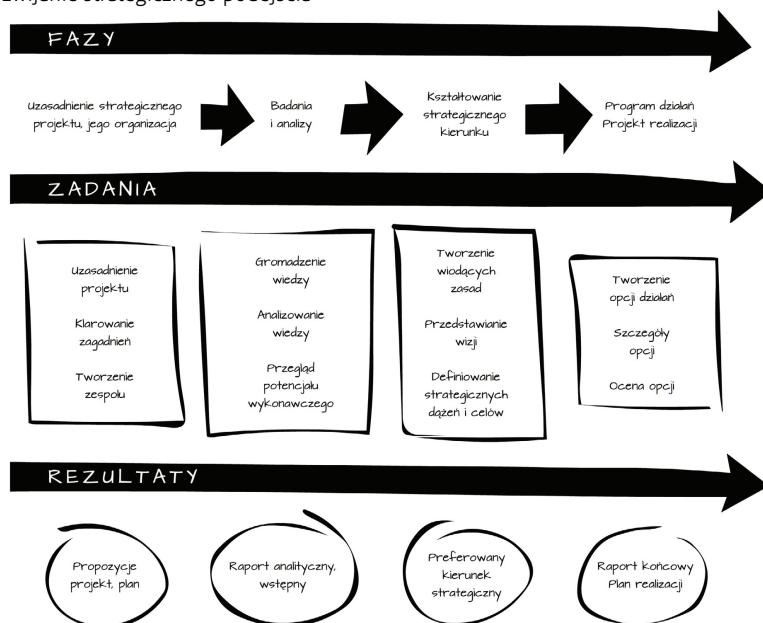
1.3

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 (gwiazdką 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 (uczestników, 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 zręcznie budować poczucie 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.

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 Antykrzysowy na rzecz Poznańskiej Kultury (www.sztabantykrzysowy.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 biurom i dzielnicom urzędu miasta. Zaproszenie do konsultacji zamieszczane jest w prasie lokalnej i na stronach www.um.warszawa.pl/ngo, www.warszawa.ngo.pl oraz rozesłane 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.

Zasady danej polityki publicznej jej ranga

Krąg zagadnień i problemów

Cele i dążenia

Analizy programowe

Rekomendacje do działania

Koncepcje działań, które wdrażamy i które są alternatywą

Działania

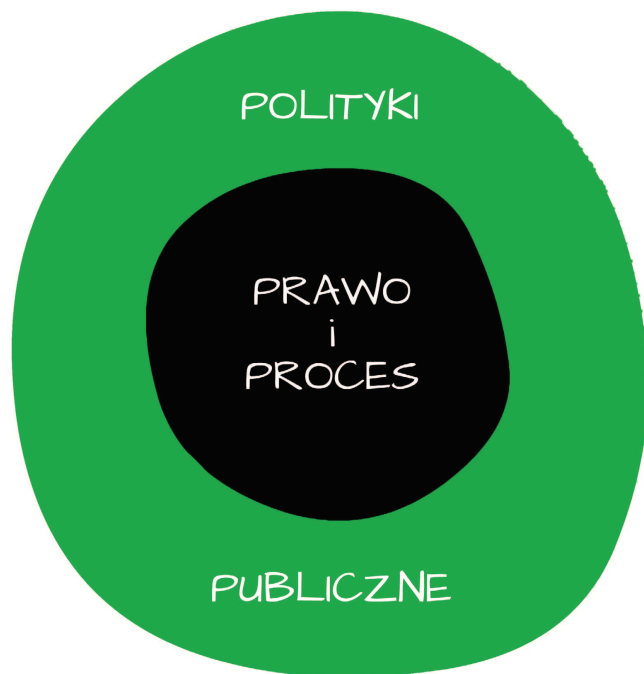
Monitorowanie i ewaluowanie



Jakie cechy mają polityki publiczne? Projektowanie (programowanie) polityk publicznych ma wiele specyficznych cech i prawdziwości. Jak wyżej stwierdziliśmy, polityki publiczne to działania publiczne podejmowane w celu rozwiązania czy złagodzenia problemów. Podkreśliśmy 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 wiedzę 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 polityki 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 współpracy, 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 wyrażicie 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 publicznych¹. Wiele instytucji eksperckich, na przykład OECD², zachęca do wzmocnienia systemów, które zapewnią integrację różnych polityk publicznych na poziomie lokalnym³. Jednak ich badania pokazują, że bywa to niezmiernie trudne w realizacji. W każdym razie nie jest to konwencjonalny sposób działania.



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

1 F.Froy, S.Giguère: *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.

1.3





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. Jedna 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 publicznych¹.*

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-

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

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

OBSZAR 4

1.4



strzegają często ząębające się aspekty. W rezultacie lokalna spoteczność może zdobywać 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 przeciętnej 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 najszerzym grup społecznym. 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 pocztę tradycyjną, czy spotkania publiczne i wystąpienie 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 czytelnym procedur ich funkcjonowania, w tym zasad wyłaniania członków, nakreślenie planu pracy, zaprojektowanie metod rozliczania się przed spotecznością 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 spoteczności (wiek, płeć, przedziały dochodów itp.), które regularnie biorą udział w badaniach opinii społecznej, wyrażają opinie na kluczowe dla danej spoteczności 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 spoteczności lokalnej. Grupy są w tym przypadku względnie małe (do ok. 10 osób): aby dać wszystkim możliwość pełnych wypowiedzi, zagadnienia muszą być dyskusyjne. Można zorganizować kilka grup skupiających się na tym samym zagadnieniu. Dyskusje w grupie są moderowane. Powyższe badanie towarzyszy często ilościowym badaniom sondażowym przeprowadzonym w spoteczności.

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 dotyczą 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 wyzwoić 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. 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
- » www.ngo.krakow.pl/root/3095,artykuł,akty_prawne_dotyczące_iii_sektora.html
- » www.slupsk.pl/file/20053
- » 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.

Istotę 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, zlecanie zadań publicznym 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”². 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 spotkanie 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

² 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 oraz na stronie 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). 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). 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,
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

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.



Jak 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, strategię 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 społeczność. 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 określą 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 polityki 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.

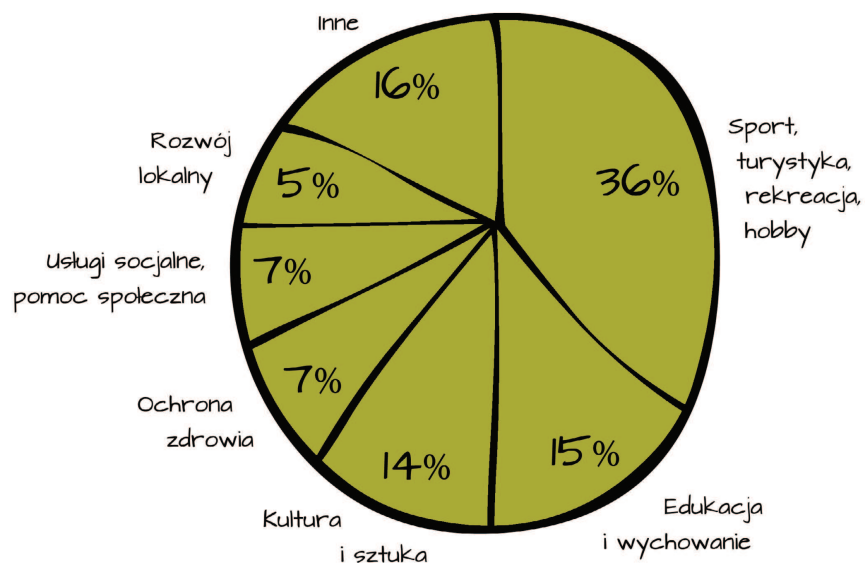
W realizacji polityk publicznych istotnym narzędziem jest również inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców i reprezentujących ich organizacji pozarządowych. Prawo do zgłaszania własnych rozwiązań to kolejny etap zwiększania odpowiedzialności mieszkańców za polityki publiczne.

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 / Jawor¹, najwięcej 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 potężenia 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);

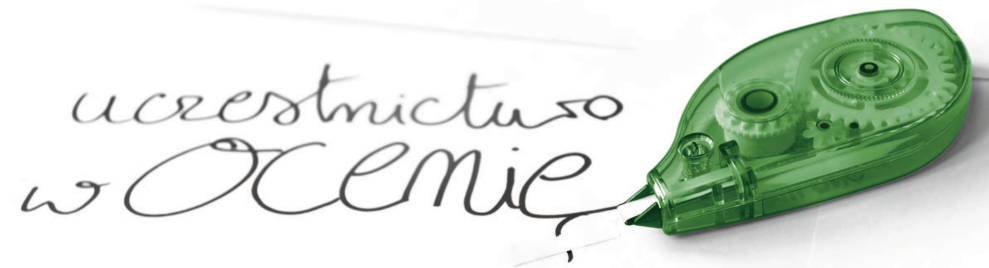
¹ Zob. J. Przewłocka: *Polskie Organizacje Pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2011.

- 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

1.6

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. Dochodzi do momentu oceny przeprowadzonych działań, aby kolejne działania były jeszcze bardziej efektywne. Według K. Olejniczaka¹, 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 pomysłowości, 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). Niestychanie istotna 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)².

¹ 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

² Autor nieznany

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 budowałaby 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 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 dobre 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 ewaluację 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 zleceniej przez gminę ewaluacji można znaleźć pod adresem: www.starachowice.eu/public/upload/Raportzewaluacijzaneksami.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 udział 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.

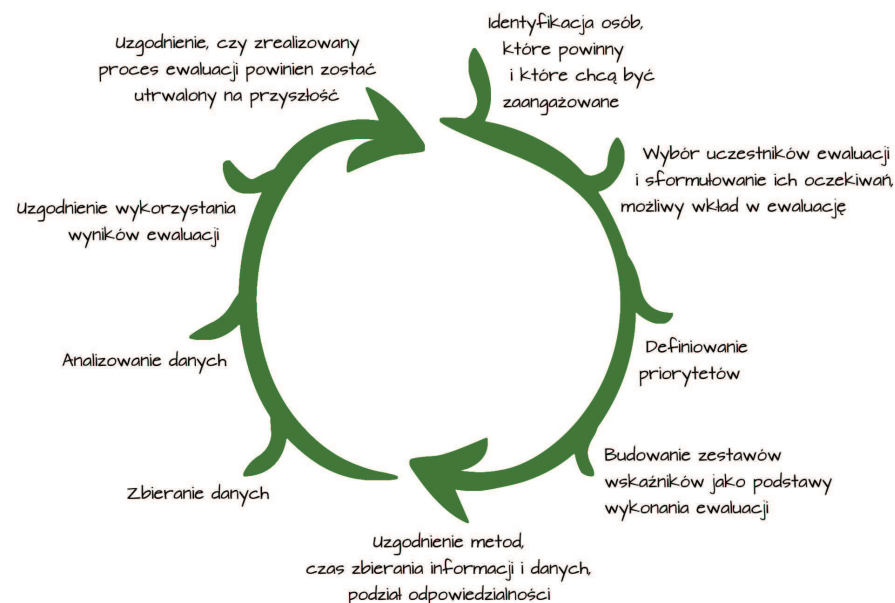
Źródło: R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 61.

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 opisywane 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), przedstawicieli 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 doradczą-opiniodawczą dla prezydenta. Członkami komitetu obok radnych, przedstawicieli 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 obserwowane będą 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 zbatkanizowaną 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 naddających 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 rosła. 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.
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
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
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
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. Rymasa, 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. Rymasa, 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. Pielieński B., Ciepielewska A., *Szkieł 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 rządzenia?*, 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
22. *Raport końcowy z badań efektywności i mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa, luty 2011.
23. *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymusza, 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
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.

**PŁASZCZYNA:
WSPÓŁTWORZENIE LOKALNYCH POLITYK PUBLICZNYCH**

Obszar	Wykaz przykładowych wzorców działań, które można znaleźć na płycie CD
1) diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań	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
2) wzajemne informowanie się partnerów o planach, zamierzeniach i kierunkach działań;	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) I.10 Program współpracy z organizacjami pozarządowymi – Słupsk (cele powołania Rady Organizacji Pozarządowych)
3) współtworzenie strategii i programowanie polityk publicznych;	I.11 Regulamin Tarnowskiego Forum Organizacji Pozarządowych I.12 Uchwała w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego – Warszawa
4) konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych;	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
5) wdrażanie polityk publicznych, w tym tworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych;	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
6) ocenianie oraz pomiar efektów realizacji polityk i programów (ewaluacja).	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 określona 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 dysponenty wpływów podatkowych, są zobowiązane do finansowania powstania i działalności placówek i przedsięwzięć społecznych, których istnienie uznają 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 różnicowane zasoby i kompetencje.



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

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 ogłoszanych 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 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 zaspokajaniu 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 *Prawo zamówień 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:



- 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 wyłoniętymi 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 odzworowuje 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. mikotajki, 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, ujmując 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 ŻYWIOTOWEJ, 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.

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 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



Poprzez działalność organizacji i wolontariuszów obniża się koszty usług społecznych

2.1

2.1



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 zlecone – przynosi konkretne korzyści. Ogłaszanie konkursów już po złożeniu projektu uchwały budżetowej do rady gminy, miasta, powiatu, sejmiku województwa, jest niezwykle istotne dla zachowania ciągłości prowadzonych w formie zleconej działań na rzecz danej wspólnoty lokalnej. Daje możliwość prowadzenia ich w sposób ciągły, nieprzerwanie 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 zleczanych. 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 zlecenia 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





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 konkursowych zdaje się być powołanie równej liczby przedstawicieli organu wykonawczego oraz organizacji pozarządowych, razem około 6 – 8 osób. Działanie to zapewnia najważniejsze 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 lokalni 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. mieszkaniec 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 kadrę, 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 sposób 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 kilkadziesiąt 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.





Narzędzia 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 odstępny, 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

Analiza 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

Zróznicowanie 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