

---

WDRAŻANIE  
MECHANIZMÓW  
WSPÓŁPRACY  
FINANSOWEJ  
JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO  
Z ORGANIZACJAMI  
POZARZĄDOWYMI  
W POLSCE



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE



---

WDRAŻANIE  
MECHANIZMÓW  
WSPÓŁPRACY  
FINANSOWEJ  
JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO  
Z ORGANIZACJAMI  
POZARZĄDOWYMI  
W POLSCE

Jan Bereza  
Bartłomiej Biga  
Monika Chomątowska  
Michał Kudłacz  
Stanisław Mazur (red.)  
Michał Możdzeń  
Agnieszka Pacut (red.)  
Magdalena Pokora (red.)  
Tomasz Schimanek  
Mariusz Trojak



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPOJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja powstała w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

#### **Recenzenci**

dr hab. Andrzej Bukowski

Janusz Grabiasz



#### **Wydawca**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

tel.: +48 12 293 75 60, tel./faks: +48 12 293 75 59

[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

© Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

#### **Redakcja językowa i korekta**

Magdalena Pokora, Martyna Słowik

#### **Projekt graficzny i skład**

Centralne Biuro projektowe

[www.cbprojektowe.pl](http://www.cbprojektowe.pl)

#### **Druk**

Pasaż Sp. z o. o.

#### **Nakład**

6 500 egzemplarzy

ISBN: 978-83-89410-82-5

## Spis treści

Przedmowa ( <i>Krzysztof Więckiewicz</i> )	5
Wstęp ( <i>Stanisław Mazur, Agnieszka Pacut</i> )	7
<b>Część I. Prawno-instytucjonalne ramy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce</b>	<b>9</b>
Rozdział 1. Ustrojowe podstawy sektora organizacji pozarządowych w Polsce ( <i>Tomasz Schimanek</i> )	10
Rozdział 2. Funkcje i potencjał organizacji pozarządowych w Polsce ( <i>Agnieszka Pacut</i> )	18
Rozdział 3. Ewolucja mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ( <i>Agnieszka Pacut</i> )	26
Rozdział 4. Zasady, pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ( <i>Agnieszka Pacut, Magdalena Pokora</i> )	35
Rozdział 5. Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – aspekty prawno-formalne ( <i>Bartłomiej Biga, Magdalena Pokora, Tomasz Schimanek</i> )	49
Rozdział 6. Korzyści dla społeczności lokalnych wynikające ze współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi ( <i>Tomasz Schimanek</i> )	79
Rozdział 7. Nowe trajektorie współdziałania trzeciego sektora z administracją publiczną? ( <i>Stanisław Mazur</i> )	87

<b>Część II.</b>	<b>Współpraca finansowa administracji publicznej i organizacji obywatelskich – zalecenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej</b>	<b>93</b>
Rozdział 8.	Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych	94
<b>Część III.</b>	<b>Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – aspekty praktyczne</b>	<b>119</b>
Rozdział 9.	Wnioski z wdrażania instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi ( <i>Tomasz Schimanek</i> )	120
Rozdział 10.	Wdrażanie instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – mechanizmy i praktyczne doświadczenia ( <i>Jan Bereza, Bartłomiej Biga, Monika Chomątowska, Michał Kudłacz, Michał Możdżeń, Mariusz Trojak</i> )	122
Literatura		180
Słowniczek		192
Spis rysunków i tabel		195
Informacje o partnerach projektu		196

Krzysztof Więckiewicz

## Przedmowa

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego, jakkolwiek jest procesem oddolnym musi się odbywać w warunkach wyznaczonych przez ramy prawne. Chodzi tu przede wszystkim o sposób funkcjonowania zinstytucjonalizowanej części trzeciego sektora. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie miało przyjęcie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta nie tylko jako pierwsza wprowadziła do porządku prawnego pojęcie „organizacji pozarządowej”, obecnie mocno już zakorzenione w wielu innych aktach normatywnych, ale także w sposób zasadniczy uregulowała kwestię współpracy organów administracji publicznej z podmiotami trzeciego sektora, określając zasady oraz podstawowy katalog form ich współdziałania. Co jednak bardziej istotne, ustawa nałożyła na organy administracji publicznej obowiązek realizacji przypisanych jej zadań we współpracy z podmiotami pozarządowymi, kładąc fundamenty pod partnerski charakter tej relacji.

Rozwiązanie to oddaje ducha konstytucyjnej zasady pomocniczości, która polega na podejmowaniu decyzji na możliwie najniższym szczeblu organizacyjnym, tak aby osoby, których decyzje te dotyczą, mogły mieć na nie jak największy wpływ. Podmioty należące do sektora pozarządowego stanowią naturalne ogniwo pomiędzy jednostką czy rodziną a organami administracji samorządowej. Powstają częstokroć w odpowiedzi na zdiagnozowane oddolnie problemy, ale przy tym wykorzystują potencjały lokalnych społeczności, pełniąc rolę swego rodzaju katalizatora zmian społecznych czy budowania kapitału społecznego. Zakorzenienie w lokalnych realiach sprawia, że organizacje pozarządowe w sposób naturalny powinny stać się partnerem w realizacji usług użyteczności publicznej – począwszy od etapu diagnozy, skończywszy na ich realizacji.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nazywana niekiedy „konstytucją trzeciego sektora”, daje organom administracji publicznej, ale także i podmiotom trzeciego sektora szeroki wachlarz możliwości, jeśli chodzi o formy współpracy. W ustawie został wskazany przykładowy ich katalog, wyszczególniający m.in.: zlecenie zadań publicznych, udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń, zawieranie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie projektów aktów normatywnych czy też tworzenie wspólnych ciał, zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Istotne znaczenie dla rozwoju współpracy samorządu z sektorem pozarządowym miała także uchwalona w 2010 r. nowelizacja ustawy, która oprócz wspomnianych wyżej form, wprowadziła tryb uproszczony zlecenia zadań publicznych, tzw. tryb małych dotacji (art. 19a u.d.p.p.w.),

instytucję regrantingu, a także możliwość przekazania organizacji dotacji na zadanie publiczne z częścią przewidzianą na wykonanie inwestycji.

Badania na temat współpracy międzysektorowej wskazują częstokroć na potrzebę lepszego przełożenia zapisów ustawowych na język konkretnych procedur dotyczących wymienionych powyżej instrumentów finansowych – stąd impuls do przetestowania i podjęcia próby lepszego zrozumienia „mechaniki” ich działania.

Celem projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”, realizowanego ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, było upowszechnienie wśród jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz organizacji pozarządowych owego praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej. Utylitarny z założenia charakter działań zrealizowanych w ramach projektu, miał się przyczynić do wdrożenia i upowszechnienia najrzadziej stosowanych instrumentów finansowych, m.in. poprzez udostępnienie wzorów dokumentów opracowanych w jednostkach samorządu terytorialnego objętych wdrożeniami czy też katalogu dobrych praktyk w tym zakresie, przedstawionych w formie mapy umożliwiającej np. agregację danych oraz ich prezentację w formie wykresów w celach porównawczych i analitycznych<sup>1</sup>.

Oddając w Państwa ręce niniejszą publikację, wyrażam nadzieję, że opracowane w projekcie instrumentarium przełoży się na usprawnienie współpracy w Państwa codziennych praktykach.

Krzysztof Więckiewicz  
Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

---

<sup>1</sup> Materiały wypracowane w ramach projektu są dostępne na stronie internetowej: [<http://mechanizmywspolpracy.pl>].

Stanisław Mazur,  
Agnieszka Pacut

## Wstęp

Niniejsza publikacja jest poświęcona omówieniu mechanizmów współpracy finansowej JST z organizacjami pozarządowymi<sup>2</sup>. Intencją autorów było przedstawienie ustrojowo-prawnych uwarunkowań tego współdziałania oraz wyposażenie Czytelnika w kompendium praktycznych wskazówek opisujących sposoby wdrożenia tych mechanizmów. Porady zostały sformułowane w oparciu o doświadczenia wynikające z ich wprowadzania do praktyki działania kilkunastu jednostek samorządu terytorialnego.

Praca składa się ze wstępu, trzech zasadniczych części oraz podsumowania. W pierwszej części zarysowano ramy prawno-instytucjonalne współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Scharakteryzowano w niej także potencjał organizacji pozarządowych w Polsce oraz omówiono ewolucję polityki naszego państwa wobec tego sektora. Ważnym elementem tej części publikacji jest opisanie mechanizmów współpracy, eksponujące ich istotę, cele, podstawy prawne oraz korzyści wynikające z ich stosowania. Jej uzupełnieniem jest zaś rozdział charakteryzujący korzyści wynikające ze stosowania mechanizmów współpracy finansowej dla wspólnot lokalnych. W zakończeniu tej części postawiono pytanie o kierunki przeobrażeń mechanizmów współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz naszkicowano potencjalne modele tego współdziałania. Rozważania w tym zakresie odnoszą się przede wszystkim do sfery realizacji zadań publicznych przez organizacje trzeciego sektora.

W drugiej części publikacji przedstawiono wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej odnoszące się do współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych.

Trzecia część ma charakter aplikacyjny. Przedstawiono w niej zbiór praktycznych wskazówek i zalet dotyczących wdrażania ośmiu mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi: trybu małych zleceń, regrantingu, dotacji inwestycyjnych, pożyczek, poręczeń, gwarancji, inicjatyw lokalnych oraz budżetu partycypacyjnego.

---

<sup>2</sup> Termin organizacje pozarządowe będzie używany w publikacji wymiennie z określeniami: organizacje obywatelskie, organizacje społeczne, trzeci sektor, NGO (ang. *non governmental organisation*).



Adresatami publikacji są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje trzeciego sektora. Jest ona także kierowana do badaczy trzeciego sektora oraz ekspertów z zakresu mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Zespół autorski tworzą badacze z Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK), eksperci Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ważny wkład w przygotowanie tej publikacji wniosły jednostki samorządu terytorialnego, w których były wdrażane mechanizmy współpracy finansowej, omawiane w niniejszej publikacji. Szczególne podziękowania zespół autorski kieruje do partnerów wdrożeń, tj. gminy Koszyce (małopolskie), miasta Kościerzyna (pomorskie), powiatu kutnowskiego (łódzkie), gminy Rajcza (śląskie), miasta Stary Sącz (małopolskie), miasta Szklarska Poręba (dolnośląskie), miasta i gminy Sztum (pomorskie), miasta i gminy Witnica (lubuskie), gminy Zaleszany (podkarpackie), miasta Gostyń (wielkopolskie), miasta Iława (warmińsko-mazurskie), gminy Mogilany (małopolskie), powiatu iławskiego (warmińsko-mazurskie), gminy Sadki (kujawsko-pomorskie), gminy Szemud (pomorskie), miasta i gminy Tomaszów Lubelski (lubelskie), miasta Wałcz (zachodniopomorskie), miasta Wołów (dolnośląskie), miasta Słupsk (pomorskie).

Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

# CZĘŚĆ I.

Prawno-instytucjonalne  
ramy współpracy  
finansowej jednostek  
samorządu terytorialnego  
z organizacjami  
pozarządowymi w Polsce

## Rozdział 1.

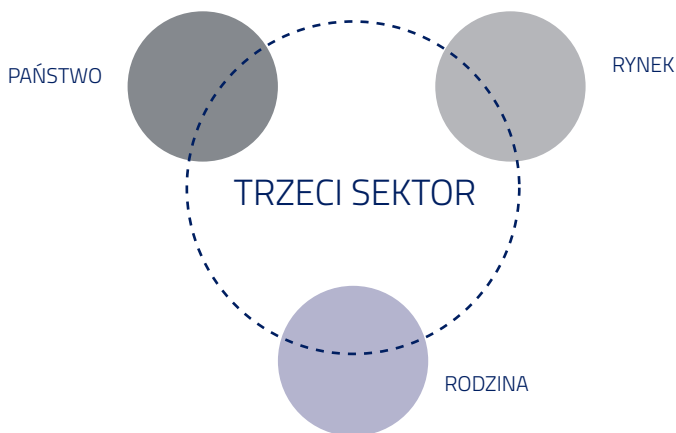
Tomasz Schimanek

# Ustrojowe podstawy sektora organizacji pozarządowych w Polsce

W pierwszym rozdziale publikacji zdefiniowano podstawowe dla pracy terminy, takie jak organizacja pozarządowa, trzeci sektor, itp. Przedstawiono także konstytucyjne podstawy i gwarancje prowadzenia takiej aktywności w Polsce, w tym ustrojowe zasady wyznaczające ramy relacji organizacji obywatelskich z sektorem publicznym. Nieco więcej miejsca poświęcono omówieniu wybranych zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.), która nie tylko definiuje pojęcie organizacji pozarządowych, ale także określa podstawowe warunki prowadzenia przez nie działalności. Wprowadza także pojęcie sfery pożytku publicznego, w której ta działalność może być realizowana. Na końcu wskazano również inne akty prawne, które mają istotne znaczenie dla działalności organizacji pozarządowych w Polsce.

Termin „organizacja pozarządowa” jest obecnie w Polsce stosowany powszechnie – pojawia się w ustawodawstwie oraz dyskursie publicznym. Jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego określenia *non-governmental organisations*, które wraz z ideami społeczeństwa obywatelskiego pojawiło się w Polsce w końcu lat 80. XX w.

Organizacje pozarządowe są częścią trzeciego sektora, czyli zbioru różnych, wspólnotowych, niekomercyjnych form działania obywateli. Trzeci sektor jest także tłumaczeniem angielskiego terminu *third sector*, którym określa się wszystkie formy działań społecznych, mieszczące się pomiędzy państwem (pierwszy sektor) a rynkiem (drugi sektor) (zob. Rysunek 1). Zrzeszenia ludzi tworzące trzeci sektor, zwany także sektorem obywatelskim, oparte są o wspólne cele, dążenia, co odróżnia je od związków naturalnych, np. rodziny opartej na więzach krwi [Schimanek 1997].

**Rysunek 1.** Trzeci sektor jako obszar aktywności pomiędzy państwem, rynkiem i rodziną

Źródło: opracowanie własne.

Granice pomiędzy trzecim sektorem a państwem, rynkiem czy rodziną nie są ostre, co obrazuje Rysunek 1. W praktyce obywatele prowadzą również takie działania, które mają cechy charakterystyczne dla trzeciego sektora, ale jednocześnie dla rodziny – np. fundacje rodzinne, rynku – spółdzielnie socjalne czy też państwa – np. fundacje skarbu państwa.

Cechy charakterystyczne podmiotów trzeciego sektora to [Anheier 1990]:

- dobrowolność tworzenia i działania,
- niedochodowość rozumiana w ten sposób, że celem ich działania nie jest pomnażanie dochodu ich członków,
- działanie na rzecz dobra wspólnego (nie jednostkowego),
- niezależność od państwa w znaczeniu strukturalnym (nie są to podmioty należące do sektora publicznego).

W Polsce gwarancje tworzenia i działania różnych podmiotów należących do trzeciego sektora mają charakter ustrojowy i określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Ich realizacja ma odzwierciedlenie w wielu ustawach, z których najistotniejszą jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873, z późn.zm.).

Trzeci sektor to zbiór różnych form wspólnotowej aktywności obywatelskiej, spełniających następujące cechy:

- dobrowolność tworzenia i działania,
- niedochodowość rozumiana w ten sposób, że celem ich działania nie jest pomnażanie dochodu ich członków,
- działanie na rzecz dobra wspólnego (nie jednostkowego),
- niezależność od państwa (nie są sektorem publicznym).

## Konstytucja RP

---

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej tworzy ramy dla działania wspólnotowego obywateli w Polsce. Podstawową gwarancją działania wspólnotowego obywateli jest wolność zrzeszania się, a więc możliwość swobodnego zakładania organizacji o charakterze dobrowolnym i działania w nich, którą gwarantuje Konstytucja w rozdziale II pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w art. 58., ust. 1. Z kolei w art. 12. stwierdzono, iż „RP zapewnia każdemu obywatelowi wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa (art. 13. Konstytucji). Zakazane są również zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawami. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd (art. 58., ust. 2. Konstytucji).

Z punktu widzenia relacji dobrowolnych zrzeszeń obywateli z władzą i administracją publiczną istotne znaczenie mają dwie zasady określone w preambule Konstytucji: dialogu społecznego i pomocniczości. Zasada dialogu społecznego oznacza zobowiązanie władz publicznych do podejmowania decyzji w porozumieniu z obywatelami i ich organizacjami, nie tylko w odniesieniu do tradycyjnie rozumianego dialogu w obszarze zbiorowych stosunków pracy, ale także do wszystkich innych sfer życia publicznego [Zasady Dialogu Społecznego 2002]. Z kolei zasada pomocniczości (subsydiarności) oznacza, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Zgodnie z tą zasadą państwo nie powinno wyręczać obywateli i ich organizacji w działaniach, ale tworzyć warunki do tego, aby mogły być one prowadzone skutecznie i wydajnie. Wskazuje to na możliwość wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, którym udziela się w tym celu odpowiedniego wsparcia, lub z którymi zawiera się odpowiednie porozumienia [Ibidem].

## Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma szczególne znaczenie dla działania organizacji pozarządowych i innych form aktywności obywatelskiej, gdyż stanowi realizację konstytucyjnych wolności obywatelskich oraz zasady pomocniczości. Definiuje ona także pojęcie organizacji pozarządowych, określa warunki prowadzenia przez nie działalności pożytku publicznego oraz ich relacje z sektorem publicznym. Reguluje ponadto warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń.

Ustawa definiuje obszar aktywności obywatelskiej będący odpowiednikiem trzeciego sektora, ale warto podkreślić, iż nie używa tego pojęcia oraz – w przeciwieństwie do przytoczonych wcześniej kryteriów – nie opisuje sektora obywatelskiego podmiotowo. Stosuje raczej mieszane kryteria przedmiotowo-podmiotowe. Definiuje bowiem działalność pożytku publicznego jako działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w., w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Sfera zadań publicznych obejmuje, według stanu na wrzesień 2015 r., zadania w zakresie (art. 4., ust. 1. u.d.p.p.w.):

- 1) Pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.
- 1a) Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
- 2) Działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- 3) Działalności charytatywnej.
- 4) Podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.
- 5) Działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego.
- 6) Ochrony i promocji zdrowia.
- 7) Działalności na rzecz osób niepełnosprawnych.
- 8) Promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy.
- 9) Działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn.
- 10) Działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym.
- 11) Działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości.
- 12) Działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej.
- 13) Działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych.
- 14) Nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania.
- 15) Wypoczynku dzieci i młodzieży.
- 16) Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.
- 17) Wspierania i upowszechniania kultury fizycznej.
- 18) Ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

- 19) Turystyki i krajoznawstwa.
- 20) Porządku i bezpieczeństwa publicznego.
- 21) Obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
- 22) Upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji.
- 23) Ratownictwa i ochrony ludności.
- 24) Pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.
- 25) Upowszechniania i ochrony praw konsumentów.
- 26) Działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami.
- 27) Promocji i organizacji wolontariatu.
- 28) Pomocy Polonii i Polakom za granicą.
- 29) Działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych.
- 30) Promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.
- 31) Działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka.
- 32) Przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.
- 33) Działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3, ust. 3., w zakresie określonym w pkt 1-32.

Organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą także prowadzić działania nie należące do zadań publicznych. Działalność pożytku publicznego jest jednak istotna, gdyż to w jej ramach administracja publiczna ma obowiązek współpracy z podmiotami ją prowadzącymi (art. 5., ust. 1. u.d.p.p.w.). Sferę pożytku publicznego jako wspólny obszar aktywności obywateli, służącej dobru ogólnemu i aktywności państwa, przedstawiono na Rysunku 2.



**Rysunek 2.** Sfera pożytku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Ustawa określa jednocześnie grupy podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, stosując przy tym kryteria podmiotowe. Są to (art. 3, ust. 3, u.d.p.p.w):

- organizacje pozarządowe,
- osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych, pod warunkiem, że 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 (Dz.U. 2010, Nr 127, poz. 857 z późn.zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku, a także przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

**Rysunek 3.** Podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Zasady tworzenia i działania większości wskazanych powyżej podmiotów są regulowane w innych niż u.d.p.p.w. ustawach. Wyjątkiem są organizacje pozarządowe, których definicja ustawowa została zapisana właśnie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Są one podstawowym podmiotem prowadzącym działalność pożytku publicznego, a u.d.p.p.w. definiuje je jako osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, spełniające jednocześnie dwa kryteria (art. 3., ust. 2. u.d.p.p.w):

1. Nie są jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.
2. Nie działają w celu osiągnięcia zysku.



Ustawa wymienia jako podstawowe formy organizacji pozarządowych fundacje i stowarzyszenia. Obok nich ustawową definicję organizacji pozarządowej spełniają np.: uczniowskie kluby sportowe, lokalne organizacje turystyczne, ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia powoływane mocą ustawy (Polski Czerwony Krzyż czy Polski Związek Łowiecki), kółka rolnicze czy uczelniane organizacje studenckie [Izdebski 2003, s. 24-26].

W świetle ustawy organizacjami pozarządowymi są także (art. 3., ust. 4. u.d.p.p.w.):

- partie polityczne,
- związki zawodowe,
- organizacje pracodawców,
- samorządy zawodowe,
- fundacje utworzone przez partie polityczne.

W rozumieniu ustawy nie mogą one jednak prowadzić działalności pożytku publicznego, ubiegać się o status pożytku publicznego, a organy administracji publicznej nie mogą zlecać im realizacji zadań publicznych. Powodem jest ich zbyt silne zakorzenienie w sektorze publicznym lub gospodarczym.

Organizacjami pozarządowymi, zgodnie z art. 3., ust. 2. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, są:

- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

## Ustawy podmiotowe

Podstawą działalności poszczególnych form prawnych organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego są regulacje ustawowe, tak zwane ustawy podmiotowe, np. ustawa o fundacjach, Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o spółdzielniach socjalnych, ustawa o sporcie, ustawy określające relacje państwa do kościołów i związków wyznaniowych czy Kodeks spółek handlowych.

## Ustawy przedmiotowe

Działalność pożytku publicznego prowadzona przez organizacje pozarządowe i inne podmioty jest także, w zakresie poszczególnych zadań, regulowana przez ustawy dotyczące tych sfer zadań publicznych. Określają one również relacje pomiędzy państwem

a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w tych obszarach. Należą do nich np.: ustawa o pomocy społecznej, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Prawo ochrony środowiska, ustawa o systemie oświaty czy ustawa o sporcie.

### **Inne ustawy regulujące relacje podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego i sektora publicznego**

---

Istnieje także szereg innych ustaw, które określają działalność organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w kontekście ich relacji z władzą i administracją państwową oraz samorządową. Należą do nich np. ustawa o finansach publicznych, ustawa o zbiorach publicznych, Prawo zamówień publicznych, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa czy ustawa o gospodarce komunalnej.

### **Inne ustawy regulujące działalność organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego**

---

Podobnie jak inne podmioty działające w obrocie prawnym, organizacje pozarządowe są zobowiązane stosować ustawy podatkowe, Kodeks cywilny czy ustawy z zakresu prawa pracy. Niektóre regulacje prawne w sposób szczególnie wyróżniają podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, np. ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, która przewiduje możliwość zwolnienia z podatku od dochodów przeznaczonych na określone cele statutowe, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, która przewiduje np. możliwość zwolnienia od podstawy opodatkowania części kwot darowizn przekazanych na rzecz organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego. Nie sposób wymienić wszystkie regulacje, gdyż według szacunkowych obliczeń autora, ustaw i rozporządzeń, które regulują różne aspekty działalności organizacji pozarządowych jest blisko dwieście.

Warto zwrócić uwagę, że obecnie większość ustaw została dostosowana pod względem nomenklatury do u.d.p.p.w. Posługują się więc one pojęciami „organizacja pozarządowa” czy „działalność pożytku publicznego”. Są jednak akty prawne, do których te określenia nie zostały jeszcze wprowadzone, a które posługują się określeniem „organizacja społeczna” (np. Kodeks postępowania karnego czy Kodeks karny wykonawczy). Jest to pojęcie szersze niż organizacja pozarządowa i zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego obejmuje organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

## Rozdział 2.

Agnieszka Pacut

# Funkcje i potencjał organizacji pozarządowych w Polsce

Rozważania w pierwszej części rozdziału poświęcono funkcjom realizowanym przez organizacje pozarządowe. Pytanie o funkcje sektora obywatelskiego nie jest błahym w kontekście jednej z jego podstawowych cech, tj. zakazu dystrybuowania zysków pomiędzy członków, założycieli, pracowników (*not profit distributing*) [Salamon i inni 1999, s. 3]. Wymownie sformułował je D.R. Young [2013]: „Jeśli nie dla zysku, to w jakim celu?” (*If not for profit, for what?*). Nawiązując do powyższego pytania w rozdziale przedstawiono wybrane typologie funkcji organizacji obywatelskich, wypracowane przez polskich i zagranicznych badaczy tematu. Wskazano na funkcje realizowane przez organizacje w kraju. Na kanwie tych rozważań, w drugiej części rozdziału przedstawiono potencjał trzeciego sektora w Polsce, wykorzystując w tym celu dostępne wyniki badań krajowych i międzynarodowych.

## Funkcje sektora obywatelskiego

---

Termin „funkcja” jest definiowany jako „czynność, działanie; rola, zadanie” [Kopaliński 1985, s. 150]. Funkcja wynika i jest określona przez cel (potrzebę), któremu ma służyć. Może ona oznaczać cechę obiektu lub rodzaj działań, jak i własność działań [Stabryła 2011]. Przedstawione poniżej wybrane klasyfikacje funkcji organizacji pozarządowych odwołują się do roli, którą pełnią one w życiu publicznym i gospodarce oraz typów (rodzajów) działań podejmowanych przez organizacje obywatelskie.

W pierwszej kolejności przywołano typologię R.M. Kramera [za: Toepler, Anheier 2006, s. 165], która jest właściwa dla organizacji w krajach rozwiniętych, przechodzących transformację, jak i rozwijających się. Kramer wyróżnił cztery główne funkcje, rozumiane jako role pełnione przez podmioty typu non profit w państwie. Klasyfikacja w pierwszej kolejności wskazuje na rolę sektora społecznego jako awangardy. Polega ona na inicjowaniu zmian społecznych, wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań, pionierskim podejściu do rozwiązywania problemów, programów dostarczania usług. Druga to rola strażników

wartości – dotyczy ona promowania i ochrony wartości pozwalających różnym grupom społecznym na wyrażanie i upowszechnianie potrzeb, poglądów, preferencji i interesów religijnych, ideologicznych, politycznych, kulturowych, społecznych i innych. Kolejna to rola rzeczników oznaczająca monitorowanie i upublicznianie działań podejmowanych przez władze publiczne i tym samym pełnienie funkcji strażniczej wobec rządu (ang. *watchdog*). Jednocześnie funkcja ta wiąże się z reprezentowaniem w procesie politycznym potrzeb i interesów jednostek i grup słabszych, dyskryminowanych. Ostatnią w typologii jest rola usługodawców. Polega ona na dostarczaniu publicznych dóbr i usług, które dopełniają lub uzupełniają działania sektora publicznego i prywatnego. Organizacje realizują zadania wskazane przez państwo lub wykonują takie zadania, na które jest popyt, a których – z różnych względów – nie realizują dwa pozostałe sektory.

Na nieco inny aspekt aktywności organizacji obywatelskich zwrócił uwagę L.M. Salamon. Według autora działania organizacji społecznych mogą być podejmowane w interesie publicznym i adresowane do całej wspólnoty lub jej znacznej części, czyli realizowane na rzecz pożytku publicznego (ang. *public benefit*). Jednocześnie organizacje pozarządowe powstają również po to, by rozwijać pasje, zainteresowania członków organizacji lub zaspokajając ich specyficzne potrzeby (np. organizacje hobbystyczne, grupy samopomocowe, grupy wsparcia). Tym samym działają one na rzecz pożytku wzajemnego (ang. *mutual benefit*) [Salamon 1993; Bogacz-Wojtanowska 2013].

Inne ujęcie funkcji organizacji pozarządowych zaproponowała A. Rose. Autorka wskazała na następujące funkcje podmiotów non profit: rozdział władzy, uspołecznienie działań obywateli, inicjowanie zmian społecznych, działanie na rzecz integracji społecznej, stwarzanie wyobcowanej jednostce możliwości identyfikacji oraz ułatwienie awansu społecznego i ekonomicznego [Rose 1967, za: Leś 2000, s. 17-18].

Na rolę organizacji obywatelskich można spojrzeć z perspektywy relacji tej grupy podmiotów w stosunku do rynku i państwa. W tym wypadku w literaturze przedmiotu eksponuje się rolę organizacji pozarządowych jako podmiotów, które przewyżniają ograniczenia (błędy) rynku i rządu (tzw. porażka rynku i porażka kontraktu) w zakresie dostarczania dóbr zbiorowych [Salamon 1993]. W ramach tzw. grupy teorii popytowych, obecność i funkcje sektora obywatelskiego wyjaśnia się wskazując, iż podmioty tego typu zaspokajają popyt, którego nie potrafią zaspokoić organizacje komercyjne oraz sfera publiczna [Weisbrod 1978; Salamon 1993, s. 25-27]. Niedoskonałość procesu rynkowego i działań sektora publicznego powoduje konieczność jego uzupełnienia lub/i korekty. Wówczas organizacje obywatelskie stają się ważnym partnerem państwa w zaspokojeniu potrzeb społecznych i preferencji obywateli. Istnieją one, by dostarczać dobra publiczne, na które zgłaszane jest zapotrzebowanie społeczeństwa, a które nie są oferowane przez rząd. Istnienie sektora non profit tłumaczy się również istnieniem błędów (mankamentów) rynku wynikających z asymetrii informacji [Hansmann 1981]. W przypadku określonych dóbr i usług klient nie zawsze ma możliwość oceny ich parametrów. Dotyczy to sytuacji, gdy nabywca nie jest tożsamy z konsumentem, a dodatkowo usługa ma złożony i specyficzny charakter (np. opieka nad osobami starszymi). Wówczas organizacje non profit pełnią funkcję pośredników, uwiarygadniając jakość dóbr i usług. Istnieją one, ponieważ są bardziej wiarygodnym realizatorem

usług w stosunku do sektora komercyjnego – z uwagi na charakteryzujący je zakaz dystrybucji zysków pomiędzy członków, założycieli i pracowników organizacji [Leś 2000, s. 21; Salamon 1993].

Uzupełnienie lub/i korekta mechanizmu rynkowego przez organizacje obywatelskie objawia się poprzez funkcje: alokacyjną (alokacja dóbr publicznych, modyfikacja poziomu ryzyka), redystrybucyjną (rzeczowa i finansowa) i stabilizacyjną (działania o charakterze środowiskowym i systemowym) [Gassler 1990, za: Schmidt 2010, s. 53-61].

Zagadnienie funkcji organizacji obywatelskich było chętnie podejmowane w krajowej literaturze przedmiotu<sup>3</sup>. Wybrane propozycje klasyfikacji przedstawiono w Tabeli 1. Nawiązują one do ustaleń badaczy zagranicznych, uzupełniają je lub/i profilują, eksponując kontekst krajowy oraz wyzwania społeczne i cywilizacyjne XX i XXI w.

**Tabela 1.** Funkcje organizacji obywatelskich – wybrane klasyfikacje

Autor	Funkcje organizacji pozarządowych
[J.J. Wygnański]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizowanie dóbr i usług, których nie zapewnia ani państwo, ani rynek – świadczenie usług o nierynkowym charakterze</li> <li>• Działania na rzecz społecznej integracji</li> <li>• Działania na rzecz politycznej integracji</li> <li>• Tworzenie i różnicowanie opinii (działania opiniotwórcze)</li> <li>• Mobilizacja oczekiwań społecznych i równoważenie podziału władzy</li> </ul>
[E. Leś]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Działanie na rzecz przywrócenia równowagi między prawami obywateli a ich obowiązkami społecznymi</li> <li>• Promowanie cywilizacji solidarności jako antidotum na kryzys więzi społecznych</li> <li>• Przeciwdziałanie skrajnemu indywidualizmowi oraz promowanie ładu społecznego opartego na pomocniczości, który wzmacnia wzajemną odpowiedzialność jednostki, wspólnoty, państwa oraz sektora prywatnego</li> <li>• Przeciwdziałanie erozji odpowiedzialności państwa za dobro wspólne</li> <li>• Inspirowanie procesu legislacyjnego</li> <li>• Kontrolowanie administracji publicznej oraz tworzenie nowych modeli uczestnictwa społecznego uwzględniających kształtowanie świata od najbliższego otoczenia, po wymiar globalny</li> <li>• Poszerzanie zakresu satysfakcjonujących ról społecznych przez dowartościowanie pracy społecznie użytecznej</li> </ul>
[Z. Woźniak]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Świadczenie pomocy</li> <li>• Pomoc wzajemna</li> <li>• Realizowanie zadań grup nacisku</li> <li>• Wypełnianie luk w systemie wsparcia społecznego</li> <li>• Poszerzanie wyboru</li> <li>• Rzecznictwo interesów określonej grupy</li> <li>• Wypełnienie roli strażnika wartości</li> </ul>

3 Zob.: S. Golinowska, D. Głogosz [1999]; E. Bogacz-Wojtanowska [2013, s. 167-179]; J. Schmidt [2010, s. 53-61].

[J. Hausner]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaspokojenie potrzeb społecznych, których nie mogą zaspokoić ani państwo, ani rynek</li> <li>• Przeciwdziałanie społecznej marginalizacji i wykluczeniu</li> <li>• Obniżanie kosztów świadczenia niektórych usług społecznych</li> <li>• Mobilizowanie inicjatywy jednostek i grup, powiększanie kapitału społecznego</li> <li>• Pobudzanie dyskursu społecznego i innowacji oraz wolności na wszystkich poziomach struktury społecznej</li> <li>• Socjalizacja obywatelska</li> <li>• Społeczna kontrola funkcjonowania państwa i biznesu, krytyka i blokowanie działań o znacznych negatywnych efektach zewnętrznych</li> <li>• Ułatwianie zmian instytucjonalnych i systemowych</li> </ul>
[P. Gliński]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrola władzy na różnych jej szczeblach</li> <li>• Uczestnictwo w procesach przygotowania i podejmowania decyzji przez władze (projektowanie, lobbowanie, konsultacje aktów prawnych)</li> <li>• Uczestniczenie w procedurach, które dotyczą decyzji władz</li> <li>• Sygnalizowanie niebezpieczeństw i konfliktów społecznych</li> <li>• Samodzielne zagospodarowanie sfery pozakomercyjnej, pozasamorządowej i pozapaństwowej</li> <li>• Formułowanie wizji rozwojowych i alternatywnych programów rozwoju</li> <li>• Wytwarzanie zgeneralizowanych norm wzajemności i zaufania (kapitału społecznego)</li> <li>• Kształtowanie kultury obywatelskiej w społeczeństwie, awans społeczno-edukacyjny poprzez uczestnictwo w organizacjach pozarządowych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wygnański [1996, s. 55-59]; Leś [2000, s. 17]; Woźniak [2001, s. 8-21]; Hausner [2006, s. 11]; Gliński [2005, s. 177].

W literaturze przedmiotu poświęconej organizacjom obywatelskim w krajach Europy Środkowo-Wschodniej bardzo mocno docenia się i eksponuje ich rolę jako swoistej „tkanki łącznej” systemu demokratycznego, pośrednika w odbudowie społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i pluralizmu [Siegel, Yancey 1992, s. 15, 73]. Jednocześnie wskazuje się na rolę tej grupy podmiotów w „erze postkomunistycznej”. W opinii D. Siegel i J. Yancey rola ta powinna dotyczyć: artykułowania różnorodnych potrzeb społecznych i ich zaspokajania, propagowania postawy obywatelskiej we wszystkich sferach życia społecznego, promowania pluralizmu i różnorodności życia społecznego, tworzenia alternatywy dla agend rządowych celem zwiększenia niezależności i elastyczności świadczonych usług, stworzenia mechanizmów społecznej kontroli działania rządu oraz funkcjonowania gospodarki [Siegel, Yancey 1992, s. 15]. W podobnym tonie wypowiadają się badacze krajowi, wskazując m.in. na potrzebę określenia politycznej roli organizacji obywatelskich w systemie pluralistycznym, w tym ich współdziałaniu w definiowaniu celów państwa [Leś 1996].

Tytułem podsumowania należy zauważyć, iż sektor obywatelski pełni wiele istotnych funkcji, które można pogrupować wyróżniając wymiar społeczny, polityczny i ekonomiczny

[Anheier, Seibel 1990, s. 1]. Dodatkowo podkreślić należy ich innowacyjny charakter (zob. Rysunek 4). W kontekście pierwszej ze wskazanych funkcji trzeba zauważyć, iż trzeci sektor jest przejawem, zapleczem i trzonem społeczeństwa obywatelskiego, nośnikiem jego podstawowych wartości (np. swobody zrzeszania się). Tym samym zachęca obywateli i tworzy przestrzeń do uczestniczenia w życiu społecznym i publicznym, jednocześnie rozwijając i umacniając demokrację. Ważnym aspektem jego działalności jest artikulacja potrzeb społecznych oraz szybkie i elastyczne reagowanie na problemy i potrzeby obywateli (w różnej formie: bezpośredniej pomocy, integracji, opieki, wychowania, wsparcia finansowego itp.). W wymiarze politycznym sektor non profit pełni funkcję strażniczą – monitoruje oraz wpływa na działania władzy publicznej na różnych jej szczeblach, wymuszając na instytucjach publicznych uwzględnianie oczekiwań i potrzeb społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Wpływ na działania władzy dotyczy kształtowania sektorowych polityk publicznych (edukacji, zdrowia, społecznej i innych) oraz horyzontalnych (spójności, polityki rodzinnej, rozwoju regionalnego i in.) [Zybała 2013]. Ponadto reprezentuje interesy jednostek, grup i środowisk słabszych – marginalizowanych i wykluczonych pod różnymi względami – pełniąc funkcje lobbingowe. Trzeci sektor realizuje także ważne funkcje ekonomiczne polegające na korygowaniu lub/uzupełnianiu działania sektora publicznego i prywatnego. Wypełnianie tej funkcji wiąże się ze świadczeniem usług publicznych i polega na realizacji zadań, którymi nie były zainteresowane ww. sektory, lub które są specjalnie dedykowane sektorowi społecznemu ze względu na jego kompetencje (np. obecność wolontariuszy). Funkcja innowacyjna polega na kreowaniu zmian społecznych, generowaniu innowacji. W opinii uznanego badacza sektora obywatelskiego L. Salamona, generowanie zmian społecznych to główna cecha sfery non profit [Salomon 1993]. Innowacje mogą polegać na pionierskim podejściu do problemu, grup docelowych, sposobu dostarczania usług itp. Oprócz wspomnianych zmian o charakterze środowiskowym, podmioty społeczne mogą inicjować zmiany o charakterze strukturalnym, systemowym.

**Rysunek 4.** Funkcje organizacji obywatelskich



Źródło: opracowanie własne.

## Potencjał sektora obywatelskiego w Polsce – wybrane aspekty

---

W niniejszej części rozdziału scharakteryzowano wybrane aspekty działalności organizacji obywatelskich w Polsce. Wykorzystując dostępne wyniki badań krajowych [Goś-Wójcicka 2014; GUS 2014; GUS 2015] oraz międzynarodowych [USAID 2014; Salamon 2010] zilustrowano skalę działania, obszary oraz stabilność rozwoju i ogólną kondycję trzeciego sektora w Polsce.

Potencjał sektora obywatelskiego można rozpatrywać w kategoriach liczby organizacji, wielkości ich budżetów, zatrudnienia oraz bazy członkowskiej. Każda z tych zmiennych zawiera informacje innego rodzaju, co umożliwia wieloaspektową analizę organizacji obywatelskich. Realizowane od piętnastu lat badania GUS ujawniają stale rosnącą liczbę aktywnych organizacji trzeciego sektora, wzrost ich łącznego potencjału ekonomicznego oraz redukcję bazy członkowskiej [GUS 2014].

W 2012 r. aktywną działalność prowadziło w Polsce 83,5 tys. organizacji, w tym: 83 proc. stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje członkowskie (69,5 tys.); 10 proc. to fundacje (8,5 tys. podmiotów); 4 proc. to organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców (3,6 tys.); 2 proc. to społeczne podmioty wyznaniowe (1,8 tys.). W latach 1997-2012 należy odnotować 3-krotny wzrost liczby aktywnych podmiotów społecznych. Wpływ na to miało wysokie tempo zwiększenia liczby stowarzyszeń i podobnych organizacji członkowskich oraz fundacji – czyli podmiotów stanowiących trzon sektora obywatelskiego w Polsce (odpowiednio 235 proc., 154 proc.). Należy też zauważyć, iż rozwój sektora mierzony liczbą organizacji nie przebiega równomiernie w całym kraju. W 2012 r. najwięcej organizacji miało swoją siedzibę w województwie mazowieckim, zaś najmniej podmiotów działało w województwach: lubuskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. W okresie ostatnich 15 lat nastąpił wzrost liczby organizacji w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (1997 r. – 7 organizacji, 2005 r. – 18, 2012 r. – 22). Największa liczba organizacji w przeliczeniu na mieszkańca znajdowała się w województwach: mazowieckim, wielkopolskim i podkarpackim, zaś najmniej w województwie śląskim [GUS 2015].

W 2012 r. sektor obywatelski w Polsce osiągnął przychody na poziomie 24 mld zł, co stanowi trzykrotny wzrost w stosunku do poziomu z 1997 r. (8 mld). Taki wynik świadczy o rosnącym znaczeniu i uczestnictwie organizacji społecznych w gospodarce. W latach 1997-2012 udział kosztów trzeciego sektora w PKB wzrósł z 1,2 proc. do 1,4 proc. [GUS 2015].

Średni budżet przypadający na jedną aktywną organizację wyniósł w 2012 r. około 288 tys. zł, zaś mediana nie przekroczyła 18 tys. zł.



W strukturze przychodów trzeciego sektora większe znaczenie miały środki pozyskane nierynkowo (tj. źródła publiczne, składki członkowskie, darowizny), niż te o charakterze rynkowym (tj. działalność gospodarcza, odpłatna działalność statutowa). Jednocześnie przychody z działalności, za którą pobierano opłaty od osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych wyniosły łącznie 40 proc. (w tym z działalności gospodarczej – 18 proc., a odpłatnej statutowej – 17 proc.). Jednocześnie należy dodać, iż pomiędzy 2005 r. a 2012 r. wyraźnie zmniejszył się udział środków uzyskiwanych z działalności gospodarczej (z 24 proc. do 18 proc.), jak i odpłatnej działalności statutowej (z 21 proc. do 17 proc.), na rzecz wzrostu udziału przychodów pochodzących ze źródeł publicznych (z 29 proc. do 45 proc.).

Większość organizacji trzeciego sektora w Polsce (61 proc.) nie korzystała w 2012 r. z pracy płatnej osób zaangażowanych w ich działania. Około 22 proc. organizacji zatrudniało pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych, a 17 proc. podmiotów zatrudniało personel na etat. W 2012 r. całość pracy płatnej wyniosła w trzecim sektorze 176 tys. etatów<sup>4</sup>.

W latach 1997-2012 GUS odnotował wzrost zatrudnienia etatowego w organizacjach społecznych. Jednak była to znacznie mniejsza zmiana, niż przyrost liczby aktywnych podmiotów tworzących sektor. W konsekwencji średnia liczba etatów przypadających na jedną organizację spadła z 3 w 1997 r. do 1,5 etatu w 2012 r.

W międzynarodowych badaniach porównawczych udział pracowników zatrudnionych w organizacjach pozarządowych w populacji ludności aktywnej ekonomicznie oszacowano dla Polski na poziomie 0,9 proc. Dla porównania należy dodać, iż średnia dla 42 krajów uczestniczących w badaniu wyniosła 5,6 proc., zaś w czołówce krajów z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia w trzecim sektorze znalazły się: Holandia (16 proc.), Belgia (13 proc.), Kanada (12 proc.) [Salamon 2010].

O potencjale społecznym organizacji obywatelskich świadczy również członkostwo w organizacjach, które w latach 2005-2012 zmniejszyło się o jedną czwartą (z 13 mln do 10 mln).

Organizacje trzeciego sektora prowadzą różnorodną działalność. W 2012 r. najczęściej zajmowały się: 1) sportem, turystyką, rekreacją i hobby – 24,6 tys. podmiotów, 2) ratownictwem – 15,2 tys., 3) kulturą i sztuką – 9,2 tys., 4) edukacją i wychowaniem oraz badaniami naukowymi – 7,2 tys., 5) pomocą społeczną i humanitarną – 6,1 tys., 6) sprawami zawodowymi, pracowniczymi i branżowymi – 4,7 tys. (domena organizacji samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców), 7) ochroną zdrowia oraz rozwojem lokalnym w wymiarze społecznym i ekonomicznym – 3,2 tys. Mniej rozposzechnione obszary aktywności to rynek pracy, religia, sprawy międzynarodowe. Organizacje świadczyły swoje usługi bezpłatnie, adresując je bezpośrednio do klientów (beneficjentów) indywidualnych (osób lub instytucji).

4 To suma pracy etatowej (123 tys. etatów generowanych w ramach stosunku pracy) i pracy pozaetatowej świadczonej w ramach umów cywilnoprawnych.

Trzeci sektor odgrywał również ważną rolę w dostarczaniu usług społecznych. W 2012 r. podmioty obywatelskie prowadziły 4 proc. szpitali, 9 proc. szkół, 40 proc. placówek stacjonarnej pomocy społecznej oraz aż 76 proc. jednostek reintegracji społeczno-zawodowej (tj.: centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej).

Sektor obywatelski w Polsce można również sportretować wykorzystując w tym celu dane United States Agency for International Development (USAID), która od piętnastu lat analizuje poziom i stabilność rozwoju sektora obywatelskiego za pomocą NGO Sustainability Index<sup>5</sup>. Analiza przekrojowych wyników badań wskazuje, iż wspomniany indeks dla Polski spadł z poziomu 1,8 w 1997 r. do 2,0 w 1998 r., zaś w latach 1999-2014 utrzymywał się w przedziale od 2,1 do 2,3. Od 2008 r. ogólna wartość indeksu dla Polski wynosi 2,2. Najlepiej rozwiniętym obszarem w 2014 r. były infrastruktura (na którą składają się sieci i koalicje zawierane przez organizacje, szkolenia oraz wsparcie informacyjne, techniczne udzielane innym podmiotom obywatelskim, współpraca z mediami, władzami lokalnymi – wartość indeksu: 1,5) oraz rzecznictwo (możliwość komunikowania opinii publicznej swoich opinii i żądań, wpływania na polityków i kształtowania polityki publicznej – wartość indeksu: 1,6). Najsłabiej rozwiniętym obszarem była zdolność utrzymania się organizacji obywatelskich pod względem finansowym – co świadczy o zależności od grantodawców oraz niewielkich umiejętnościach pozyskiwania oraz zarządzania finansami przez krajowe organizacje [USAID 2014].

Tytułem podsumowania można wskazać najważniejsze zmiany, które dokonały się w sektorze obywatelskim w Polsce w latach 1997-2012. Polegały one na [Goś-Wójcicka 2014, s. 224-226]: 1) wzroście liczby organizacji trzeciego sektora oraz poprawie ich dostępności dla mieszkańców kraju; 2) wzroście udziału organizacji zajmujących się rynkiem pracy i rozwojem lokalnym przy jednoczesnym spadku udziału organizacji zajmujących się sprawami zawodowymi, branżowymi, pracowniczymi, ochroną zdrowia oraz ochroną środowiska; 3) osłabieniu bazy społecznej organizacji; 4) rozwoju rynku pracy w trzecim sektorze (zwiększenie zatrudnienia pozaetatowego w latach 2005-2010 oraz zatrudnienia etatowego w latach 2010-2012); 5) wzroście przychodów trzeciego sektora; 6) wzroście udziału środków publicznych w budżecie trzeciego sektora oraz spadku udziału przychodów z działalności gospodarczej i odpłatnej działalności statutowej. Podkreślić należy nierównomierność rozwoju trzeciego sektora, duże rozwarstwienie w obszarze zasobów finansowych i ludzkich.

---

5 To narzędzie opracowane przez USAID, które ocenia stopień rozwoju sektora obywatelskiego. Indeks charakteryzuje działalność trzeciego sektora w siedmiu wymiarach, tj.: środowisko prawne, zdolności organizacyjne, kondycja finansowa, rzecznictwo, świadczenie usług, infrastruktura, wizerunek publiczny. Indeks przyjmuje wartość w skali od 1 do 7 (gdzie 1 oznacza najbardziej zaawansowany rozwój danego wymiaru, zaś 7 oznacza najniższy jego poziom [www.usaid.gov]).

## Rozdział 3.

Agnieszka Pacut

# Ewolucja mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Zawarta w tytule niniejszego rozdziału ewolucja mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi będzie rozpatrywana w kontekście rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce oraz polityki państwa adresowanej do tej grupy podmiotów. Wspomniany rozwój można postrzegać szeroko i analizować jako wynik wielowiekowej tradycji działań obywatelskich oraz dobroczynnych podejmowanych w kraju<sup>6</sup>. Jednakże z uwagi na cel i ramy niniejszej publikacji analizę zawężono, przyjmując jako cezurę lata 90. XX w. oraz wskazując XXI w. – jako okres legislacyjnego rozwoju trzeciego sektora w Polsce [Kietlińska 2010, s. 183]. Analiza obejmuje charakterystykę wzajemnych stosunków między sektorami, uwzględniając kontekst współpracy w latach 1989-2015.

Ewolucję polityki państwa wobec organizacji obywatelskich w Polsce analizowano w literaturze krajowej wielokrotnie<sup>7</sup>. W Tabeli 2 przedstawiono wybrane periodyzacje autorstwa P. Frączaka, R. Skrzypca, M. Rymusy i E. Leś. Każdy z autorów wyodrębnił pewne fazy rozwoju, traktując je jako ciąg następujących po sobie etapów normalizujących wzajemne relacje. Każdorazowo autorzy odnosili się do kontekstu i uwarunkowań społeczno-polityczno-gospodarczych, dokonując jednocześnie charakterystyki i autorskiej oceny poszczególnych etapów. Niniejsze ustalenia i analizy wykorzystano do omówienia ewolucji współpracy finansowej między sektorem publicznym i obywatelskim w Polsce.

6 Bogate omówienie historii rozwoju dobroczynności w Polsce zawierają prace takie jak np.: Bratkowski [2002]; Leś [1996; 2001].

7 Zagadnienie to podejmowali np.: Frączak [2002]; Rymusa [2004]; Leś [2000]; Ruszewski [2010]; Frieske [2012]. Było ono także przedmiotem wielu artykułów i debat podejmowanych na łamach kwartalnika „Trzeci Sektor” [np. 8/2006, 11/2007, 26/2012, 2/2013].

**Tabela 2.** Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce – wybrane periodyzacje i charakterystyki

Etapy rozwoju współpracy międzysektorowej	Charakterystyka współpracy międzysektorowej
<b>[P. Frączak; P. Frączak, R. Skrzypiec]</b>	
1989-1995 Poza prawem (Brak unormowań)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak unormowań prawnych regulujących współpracę międzysektorową</li> </ul>
1995-1998 Programy współpracy (Podejście pionierskie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wypracowanie i testowanie pierwszych lokalnych programów współpracy międzysektorowej</li> </ul>
1999-2003 Rozwiązaniastystemowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spadek znaczenia programów współpracy międzysektorowej</li> </ul>
2003-2009 <sup>8</sup> Budowanie systemu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• testowanie rozwiązań zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</li> </ul>
2010-obecnie Konieczne korekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie postrzegana jako „korekta rozwiązań”, nie zaś weryfikacja filozofii współdziałania sektora publicznego i obywatelskiego</li> <li>• potrzeba strategicznej debaty na temat podziału obowiązków pomiędzy sektorem obywatelskim i publicznym oraz zdefiniowania wzajemnych relacji</li> </ul>
<b>[M. Rymśza]</b>	
1989-1993 Tworzenie przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uchwalenie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, nowelizacja ustawy o fundacjach</li> <li>• ulgi podatkowe dla organizacji społecznych i kościelnych</li> <li>• rozwój infrastruktury trzeciego sektora</li> </ul>
1993-1997 Zachowawcza polityka okresu stagnacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pierwsze lokalne doświadczenia współpracy międzysektorowej</li> <li>• wyhamowanie dynamiki rozwoju infrastruktury trzeciego sektora</li> <li>• zainicjowanie prac nad uregulowaniem działalności pożytku publicznego</li> <li>• uchwalenie Konstytucji RP, odwołującej się do zasady pomocniczości oraz dialogu społecznego</li> </ul>
1997-2001 Polityka niewykorzystanych szans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieuwzględnienie organizacji społecznych w debacie i implementacji dot. reformy ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, administracji publicznej i edukacji</li> <li>• wąska operacjonalizacja zasady pomocności – priorytet dla samorządów terytorialnych</li> </ul>

8 Z typologii Frączaka i Skrzypca [2012, s. 17-21] wykorzystano dwa ostatnie okresy.

<p>2001-2005 Budowanie modelu współpracy międzysektorowej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</li> <li>• akcesja Polski do Unii Europejskiej (2004) – wpływ priorytetów z dokumentów programowych UE, dowartościowujących rolę organizacji społecznych</li> <li>• absorbcja funduszy unijnych</li> <li>• uchwalenie rządowego wieloletniego programu rozwoju pn. Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (2005-2007), jako dodatkowej możliwości pozyskiwania środków z budżetu państwa</li> </ul>
<p>2005-2007 Między współpracą a kontrolą</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• absorbcja funduszy unijnych</li> <li>• dążenie do wzmocnienia struktur państwa i zwiększenia kontroli nad działalnością organizacji obywatelskich</li> </ul>
<p>2007-obecnie Między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</li> <li>• poszukiwanie własnej ścieżki rozwojowej – krystalizacja polskiego modelu współpracy międzysektorowej</li> </ul>
<p><b>[E. Leś]</b></p>	
<p>Pierwsza dekada przemian ustrojowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• model paralelny, z dominującą pozycją administracji publicznej i enklawową rolą sektora organizacji społecznych jako dostawcy usług społecznych oraz współtwórcy polityki społecznej</li> <li>• istniejące rozwiązania prawne umożliwiały (ale nie obligowały) organom publicznym podejmowanie wspólnych inicjatyw z trzecim sektorem</li> <li>• brak reguł dotyczących ubiegania się o subwencje rządowe i samorządowe na realizację zadań z zakresu usług społecznych</li> </ul>
<p>Druga dekada przemian ustrojowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz jej nowelizacje uruchomiły proces instytucjonalizacji organizacji non profit w polskim systemie politycznym</li> <li>• rozbudowa hierarchicznych i horyzontalnych instytucji grupujących przedstawicieli administracji publicznej i organizacji pozarządowych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Frączak [2004, s. 35-53]; Frączak, Skrzypiec [2012, s. 20-21]; Rymusza [2006]; Rymusza [2007, s. 24-35]; Rymusza [2010, s. 4-12]; Leś [2013, s. 137-145].

W dalszej części tekstu za punkt odniesienia przyjęto 2003 r., w którym to została uchwalona ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uchwalenie ustawy określanej mianem „małej konstytucji sektora obywatelskiego w Polsce” przyczyniło się do instytucjonalizacji kontaktów pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną szczebla rządowego i samorządowego. Ustawa wprowadziła rozwiązania finansowe, które kształtują relacje międzysektorowe, precyzując zasady i formy tej współpracy. Ze względu na powyższe, ewolucję współpracy finansowej można scharakteryzować przyjmując 2003 r. jako cezurę. Tym samym można odwołać się do działań podjętych w latach 1989-2002, gdy tworzone były podstawy prawne

i warunki dla działań organizacji obywatelskich oraz 2003-2015, w których krystalizował się polski model współpracy organizacji obywatelskich i sektora publicznego [por. Rymśza 2010].

Przechodząc do omówienia pierwszego okresu – 1989-2002 – należy zauważyć, iż w większości przypada on na lata 90. XX w., czyli czas przemian społecznych i gospodarczych, połączonych ze zmianą ustroju w Polsce. Transformacja oznaczała wyzwania i zmiany dla różnych aktorów w gospodarce, w tym również dla obywateli oraz tworzonych przez nich organizacji. Wskazuje się, iż przemiany ustrojowe znalazły swoje ujście w działalności organizacji obywatelskich. Zryw, eksplozja aktywności obywateli były odpowiedzią na wyzwania, potrzeby oraz aspiracje społeczeństwa polskiego, przechodzącego okres radykalnej zmiany [Leś 2011]. Rozwój sektora obywatelskiego w okresie transformacji warunkowały takie czynniki jak: samorozwój, samoedukacja oraz pomoc zagraniczna [Gliński 2006, s. 16-18]. Bazował on na „pracy u podstaw”, aktywności społecznikowskiej lokalnych i centralnych liderów. Pierwszoplanową rolę odegrał tu „nurt działań kognitywnych, obejmujący różnorakie zjawiska samoedukacji, profesjonalizacji, autorefleksji, samoregulacji (...), autoanalizy” [Gliński 2006, s. 17]. Co istotne, obejmował on wymiar finansowy, edukacyjny, kulturowy i polityczny, na co wskazano w dalszej części tekstu.

Należy podkreślić, iż w pierwszej połowie lat 90. XX w. brakowało unormowań prawnych regulujących finansowanie działań organizacji obywatelskich. Stosowały one „indywidualne strategie przetrwania” [Wygnański 1995], niejednokrotnie celowo dystansując się od samorządu, preferując niezależność. Wzajemne relacje międzysektorowe cechowała dorywczość, współpraca ad hoc, „etos konspiracyjny” [Leś 2013, s. 141, 143].

Ramy współpracy międzysektorowej wyznaczały, z jednej strony akty ustrojowe, z drugiej zaś – akty szczegółowe dotyczące określonych dziedzin życia społecznego [Miruć 2009]. W początkowym okresie transformacji, mimo dynamicznego rozwoju organizacji obywatelskich, państwo było nadal głównym podmiotem sfery usług społecznych. Brak było formalnej współpracy między rządem a organizacjami pozarządowymi. Sytuacja uległa zmianie od połowy lat 90. XX w. wraz z przyjęciem Konstytucji i zapisanej w jej Preambule zasady pomocniczości. W przyjętych reformach społecznych zasada ta znalazła praktyczny wymiar w ograniczonym zakresie. Jak pisze Leś: „Instytucjonalizacja organizacji społecznych – zgodnie z zasadą pomocniczości – przegrała ze strategią decentralizacji, reetatywacji i komercjalizacji instytucji polityki społecznej. (...) Wybór rozwiązań o charakterze państwowo-komercyjnym przekreślił szansę samorządnych organizacji społecznych na udział w reformowaniu sfery społecznej, spychając je na margines instytucji sfery społecznej” [Leś 2000, s. 200-201]. Przykładowo, ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. była jednym z pierwszych aktów prawnych umożliwiających współpracę organów administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Mimo iż, w znowelizowanej ustawie o pomocy społecznej przewidziano regulacje dotyczące wspierania inicjatyw pozarządowych i kontraktowania usług, to ich fakultatywny charakter sprawił, że trudno było je uznać za rozwiązania satysfakcjonujące, pozwalające na pełną realizację zasady pomoc-

nicości. Ponadto, ustawodawstwo samorządowe albo nie zawierało trybu i zasad współpracy z organizacjami obywatelskimi (ustawa o samorządzie gminnym, 1990), albo – jak w przypadku ustawy o samorządzie powiatowym (1998) – ustawodawca nie sprecyzował zasad i trybu współpracy z podmiotami społecznymi, mimo iż takowy tryb przewidział [szerzej na ten temat: Leś 2000a, s. 31-38].

W 1991 r. zlikwidowano dotacje podmiotowe, ale – jak zauważyli Frączak i Skrzypiec [2012, s. 18] – „kierunek przekazywania środków finansowych niewiele się zmienił”. Wspomniani autorzy charakteryzują te realia następująco: „Były organizacje, które zawsze dostawały wsparcie i musiały dostawać dalej. Dotyczyło to przede wszystkim klubów sportowych czy straży pożarnych, które traktowane jako ważny element lokalności, w miarę bez problemu przetrwały zmianę systemu. W te utarte koleiny próbowały się dostać nowe organizacje. Z uwagi na brak obowiązujących procedur odbywało się to na zasadach „wolnej amerykanki” i czasem powodowało nieprawidłowości, co było widać nie tylko na poziomie lokalnym, ale i ogólnokrajowym” [Ibidem].

Pierwsze próby prawnego usankcjonowania współpracy, w tym współpracy finansowej, pomiędzy organizacjami obywatelskimi a administracją publiczną (samorządem terytorialnym) podjęto na poziomie prawa lokalnego w 1995 r. Pionierskie programy współpracy uchwalono w Gdyni, Sopocie, Gdańsku (1995 r.), Rumii, Tczewie, Elblągu (1996 r.). Z. Wejcman wyróżnił dwa podstawowe modele współpracy: (1) aksjologiczny, w którym wsparcie samorządu dla organizacji obywatelskich traktowano jako wartość samą w sobie, (2) zadaniowy, związany z bieżącą polityką – rodzajem i zakresem zadań przewidzianych do realizacji [za: Frączak 2004, s. 42]. Przedstawione w Ramce 1 uzasadnienia dla podjęcia współpracy międzysektorowej ilustrują wspomnianą typologię. Uchwała z Elbląga jest bliższa modelowi zadaniowemu, zaś uchwała gdańska – modelowi aksjologicznemu. Zakres nawiązywanej współpracy był różnorodny – od przekazywania dotacji z budżetu gminy do szeroko rozumianego partnerstwa [zob.: Frączak 2004, s. 39-44]. Należy podkreślić, iż cechą charakterystyczną współpracy był jej nieobowiązkowy charakter, niski stopień formalizacji i strukturalizacji, stosunkowo powolna dyfuzja wzorców. Jej ramy wyznaczały, z jednej strony możliwości, potencjał sektora obywatelskiego, z drugiej zaś – zainteresowanie, wola formalizowania współpracy przez sektor publiczny. Z badań Instytutu Spraw Publicznych wynika, iż wzorcowe relacje, zadowolające zarówno partnera publicznego, jak i pozarządowego, należały do rzadkości [Rymsza i inni 2004, s. 28]. Niniejsze inicjatywy świadczyły o potrzebie wypracowania rozwiązań kompleksowych.

**Ramka 1. Uzasadnienie współpracy międzysektorowej – przykład Elbląga i Gdańska**

**Uchwała Rady Miasta w Elblągu, 1996 r.**

- (...) istnieje potrzeba określenia czytelnych i obiektywnych zasad pozwalających na finansowanie przez samorząd określonych przedsięwzięć wynikających z inicjatyw obywatelskich. Ograniczone środki finansowe, a także duża liczba zgłoszonych propozycji do dofinansowania z budżetu, spowodowały potrzebę unormowania tych zagadnień w celu wyrównania szans wszystkich organizacji pozarządowych w dostępie do publicznych środków finansowych.

**Uchwała Rady Miasta Gdańska, 1999 r.**

- W demokratycznych społeczeństwach podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, zwane dalej organizacjami pozarządowymi, stanowią znakomitą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności, gdyż skupiają najaktywniejszych i najbardziej wrażliwych na sprawy społeczne obywateli danego środowiska. Ogromna aktywność, naturalne rozeznanie istniejących problemów i elastyczność w działaniu oraz duża wiarygodność takich inicjatyw w środowisku lokalnym, powodują włączenie się przez coraz to nowych ludzi do działań na rzecz własnej społeczności. Około tysięczna armia niezależnych organizacji funkcjonujących w naszym Mieście stanowi ogromny potencjał, którego nie można zmarnować. Niezbędne jest włączenie tych podmiotów w system funkcjonowania gminy na zasadzie równoprawnego partnerstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Uchwała... [1996]; Uchwała... [1999].

Charakteryzując realia rozwoju współpracy finansowej sektora publicznego i obywatelskiego, należy wskazać na znaczenie środków przedakcesyjnych, programów unijnych itp. dostępnych dla organizacji obywatelskich przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Programy pomocowe – fundusz PHARE (w tym Program Inicjatyw Lokalnych, Dialog Społeczny, Demokracja), programy ISPA (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej), SAPARD (przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich), program Sokrates, Leonardo da Vinci, Młodzież, KULTURA 2000 i inne – stanowiły finansowe wsparcie dla wielu podmiotów – w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji obywatelskich. Zachęcały one i rozwijały współpracę wszystkich aktorów na szczeblu lokalnym i regionalnym, realizując w praktyce wymaganą przez grantodawców zasadę partnerstwa [Frączak 2004; Ruszewski 2010].

Charakterystykę wzajemnych stosunków między sektorami publicznymi i obywatelskim należy uzupełnić, wskazując na pewne słabości, zaniedbania lub/i problemy. W literaturze podnosi się brak zaangażowania (nieobecność) elit – politycznych, biznesowych, medialnych, intelektualnych – w kształtowaniu sektora obywatelskiego w kraju [Gliński 2006; Frączak 2002]. Innym zaniedbaniem ze strony państwa, jak stwierdzają Rymusza i inni [2004, s. 34], był brak polityki włączającej trzeci sektor w dokonujące się w Polsce przemiany. Wielu autorów wskazuje, iż istotną słabością podjętych w latach 90. XX w. reform, było pominięcie roli sektora społecznego, bowiem stosowanie zasady pomoc-



nicości w praktyce ograniczyło się do obszaru relacji między organami i instytucjami państwowymi a organami i instytucjami samorządowymi [Rymsza i inni 2004, s. 25].

Przechodząc do charakterystyki drugiego okresu – 2003-2015 – należy zauważyć, że uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2003 r. uporządkowało relacje międzysektorowe. W szczególności nałożyło na organy administracji publicznej obowiązek realizacji przypisanych jej zadań we współpracy z organizacjami obywatelskimi. W myśl ustawy finansowanie działalności organizacji pozarządowych (i innych uprawnionych podmiotów) odbywa się poprzez zlecenie zadań publicznych, na realizację których organizacje otrzymują dotacje. Współpraca finansowa administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (i innymi uprawnionymi podmiotami) obejmuje zlecenie realizacji zadań publicznych w wyniku zastosowania zasad otwartego konkursu ofert w myśl u.d.p.p.w. oraz innych trybów określonych ustawami prawa materialnego, np. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.), ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.), ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2014 r., Nr 254, poz. 2572 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) [Sprawozdanie... 2015].

W 2010 r. miała miejsce nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.), która: (1) ujednoliciła procedurę kontraktowania zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych, poprzez objęcie liczych regulacji „branżowych” procedurą uregulowaną w ww. ustawie oraz (2) rozszerzyła katalog narzędzi finansowych dedykowanych organizacjom pozarządowym. Dodano między innymi zapisy dotyczące udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń organizacjom pozarządowym, umów o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie oraz wprowadzono tryb uproszczony zlecenia zadań do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3, ust. 3, tzw. tryb małych zleceń. W przeciwieństwie do otwartego konkursu, tryb ten uruchamiany jest na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3, ust. 3, a nie z inicjatywy organu administracji publicznej. Tryb małych zleceń umożliwia zlecenie zadania z pominięciem trybu otwartego konkursu. Dodatkowo, nowelizacja ustawy wprowadziła również możliwość przekazania podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych dotacji na zadanie publiczne z częścią przewidzianą na wykonanie inwestycji (art. 2. u.d.p.p.w.). Zapis ten jest konsekwencją nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2010 r. Na mocy ustawy wprowadzono również tzw. regranting (art. 16., ust. 7. u.d.p.p.w.). Polega on na tym, że otrzymana przez uprawniony podmiot dotacja może być przekazana innym podmiotom, niebędącym stronami umowy, w celu realizacji przez nie określonych zadań.

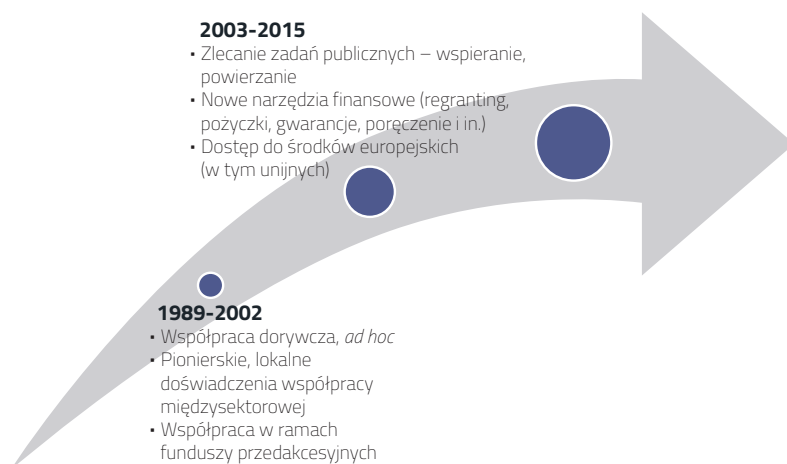
Sprawozdania z funkcjonowania ustawy ujawniają, iż powszechną formą zlecenia zadań publicznych przez administrację są otwarte konkursy ofert, adresowane do organizacji pozarządowych (oraz innych uprawnionych podmiotów). Stwarzają one możliwość wyboru przez administrację oferty najlepszej. Jednocześnie dla organizacji obywatelskich oznaczają ryzyko w pozyskaniu środków finansowych oraz wiążą się z brakiem ciągłości

finansowania (tj. małe granty, regranting, dotacja inwestycyjna, poręczenia, pożyczki, gwarancje, budżet obywatelski) [Sprawozdanie 2015].

Badania dotyczące współpracy międzysektorowej, w tym finansowej, dowodzą wielu pozytywnych zmian (np. wzrost liczby uchwalanych rocznych programów współpracy, wzrost środków przekazywanych organizacjom pozarządowym), ale jednocześnie wskazują na liczne problemy (np. formalizacja i biurokratyzacja współpracy, postrzeganie współpracy międzysektorowej jako kłopotliwej formalności, braki w komunikacji, nastawienie na działania, z których finansowania organizacje są rozliczane, a nie na ich efekty, uzależnienie od publicznych grantów) [por. Sprawozdanie 2015; Iwińska 2012, s. 24-25]. Według badań GUS w latach 2005-2012 nastąpił wzrost udziału środków publicznych w budżecie sektora społecznego z 29 proc. do 45 proc. Największe znaczenie w tym zakresie miały środki unijne, których udział w przychodach trzeciego sektora wzrósł z 5 proc. do 12 proc. (oraz środki pochodzące z budżetów samorządów terytorialnych, które wzrosły z 13 proc. do 17 proc.) [Goś-Wójcicka 2014, s. 119-121, 225-226]. Równocześnie należy wspomnieć o zmianach w strukturze budżetu sektora obywatelskiego. W latach 2005-2012 nastąpił spadek udziału przychodów z działalności gospodarczej i statutowej odpłatnej w ogólnej strukturze przychodów (z 45 proc. do 35 proc.) [Ibidem, s. 225]. Badacze GUS tłumaczą to przywołując warunki dostępu do środków unijnych i publicznych (które generalnie zabraniają pobierania opłat w ramach prowadzonej działalności) oraz uznają ten fakt za niepokojący w obliczu ograniczenia w niedalekiej przyszłości dystrybucji środków europejskich dla Polski.

Tytułem podsumowania dotychczasowych rozważań, na Rysunku 5 przedstawiono etapy współpracy finansowej pomiędzy sektorem publicznym i obywatelskim. Owa współpraca przebiegała analogicznie do rozwoju sektora społecznego – od braku unormowań formalnych, współpracy dorywczej, poprzez wypracowanie i testowanie pionierskich, lokalnych programów współpracy oraz kooperacji sektorów w ramach funduszy przedakcesyjnych, aż do jej uporządkowania i ujednolicenia poprzez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wejście w życie ustawy nałożyło na organy administracji publicznej obowiązek realizacji przypisanych jej zadań we współpracy z organizacjami obywatelskimi. Zgodnie z jej zapisami finansowanie działalności organizacji pozarządowych odbywa poprzez zlecenie zadań publicznych, na realizację których organizacje otrzymują dotacje. Od 2003 r. ma miejsce testowanie zapisów ustawowych i budowanie polskiego modelu współpracy międzysektorowej. Z jednej strony można stwierdzić, że „ustawa wprowadziła organizacje pozarządowe frontowym wejściem do systemu podmiotów polityki społecznej” [Leś 2003]. Z drugiej zaś pojawiają się pytania i wątpliwości, czy określony przepisami ustawy model współpracy jest docelowym i uniwersalnym modelem [Frączak, Skrzypczak 2012] oraz na ile mamy do czynienia z kulturą kontraktu, a na ile z kulturą partnerstwa w relacjach międzysektorowych [Rymśza 2010].

**Rysunek 5.** Ewolucja współpracy finansowej organizacji obywatelskich i administracji publicznej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

## Rozdział 4.

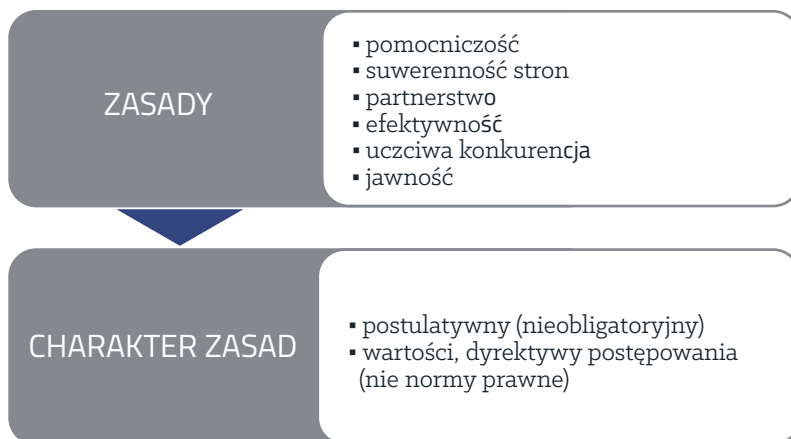
Agnieszka Pacut,  
Magdalena Pokora

# Zasady, pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

## 4.1 Zasady współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia *expressis verbis* aksjologiczne zasady współpracy między sektorem publicznym i sektorem obywatelskim oraz innymi podmiotami wskazanymi w ustawie. Artykuł 5., ust. 3. wspomnianej ustawy podaje, iż współpraca odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zasady te odnoszą się do sposobu zorganizowania współpracy przez administrację publiczną. Nie mają one charakteru obligatoryjnego. Należy je traktować w kategoriach wartości i zaleceń przyświecających realizacji celów ustawy, jako swoisty *savoir-vivre* współpracy międzysektorowej (Rysunek 6).

**Rysunek 6.** Zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Polsce



Należy dodać, iż zasady te były znane i stanowiły punkt odniesienia dla działań podejmowanych np. w obszarze pomocy społecznej, jeszcze przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawodawca postanowił usankcjonować je i zawarł wprost w postaci zasad ustawowych licząc, że w ten sposób łatwiej przełożą się one na codzienną praktykę obydwu sektorów. Jednocześnie w ten sposób nawiązał do dyskusji dotyczącej wizji państwa. Zasada pomocniczości jest bowiem zasadą ustrojową, zawartą w preambule Konstytucji RP z 1997 r. [Makowski 2009, s. 134-135].

Na bazie Komentarza do ustawy autorstwa H. Izdebskiego [2003] i M. Żołędowskiej [2011] oraz Uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sprecyzowano znaczenie wspomnianych powyżej zasad.

Zasada pomocniczości oznacza, iż organy administracji publicznej respektują odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznają prawo do ich samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonej w ustawie. Warto dodać, iż jednym ze źródeł zasady pomocniczości jest społeczna nauka Kościoła. W Ramce 2 przedstawiono interpretacje zasady pomocniczości pochodzące z dwóch encyklik – *Quadragesimo anno* Piusa XI i *Centesimus annus* Jana Pawła II.

#### **Ramka 2.** Zasada pomocniczości w społecznej nauce Kościoła

(...) jak jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mocą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy się to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny. Wszelka czynność społeczna bowiem powinna w pojęciu i istocie swojej wspomagać członki ciała społecznego, nigdy zaś ich nie rozbijać, ani nie wchłaniać [Quadragesimo anno 1931].

(...) społeczność wyższego rzędu nie może ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego [Centesimus annus 1991].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanych źródeł.

Na istotę zasady subsydiarności składają się dwa założenia [Wiktorowska 2001, s. 761]: (1) istnienie dwóch układów odniesienia (np. społeczeństwo-jednostka, państwo-gmina, federacja-kraj związkowy), (2) istnienie specyficznego układu stosunków między tymi dwiema całościami, który polega na tym, że każda z nich ma zabezpieczoną sferę samodzielnności. Zasada pomocniczości to reguła postępowania, celu i wykładni, a niekoniecznie reguła normatywna, z której wynika „raz na zawsze” podział odpowiedzialności

pomiędzy szczeblami władzy publicznej [Kulesza 1998, s. 126; Milczarek 1998]. Zatem zasada subsydiarności w założeniach jest instrumentem regulującym relacje między jednostką i wspólnotami istniejącymi na terenie państwa oraz określającym zakres kompetencji wspólnot różnego poziomu [Krasnowolski 2012]. W wąskim ujęciu może być rozumiana jako pierwszeństwo samorządów terytorialnych w stosunku do administracji państwowej w wykonywaniu zadań publicznych. Z kolei w szerszym ujęciu można ją rozpatrywać jako sposób zorganizowania państwa, w którym kompetencje i zdolności do działania – w pierwszej kolejności – są przypisane aktorom społecznym [Rymsza i inni 2004, s. 24-25].

Zasada partnerstwa oznacza współdziałanie organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych i innych podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. na etapie określenia form współpracy, jak i podejmowania działań, które dotyczą realizacji zadań publicznych. W myśl tej zasady organizacje pozarządowe powinny uczestniczyć również w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązanie stanowi przedmiot realizacji zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej. Zatem realizacja tej zasady w praktyce oznacza szerokie, aktywne i przejrzyste włączenie organizacji społecznych w uczestnictwo w różnych formach współpracy.

Zasada suwerenności stron oznacza, że strony współpracy szanują swoją zdolność do samodzielnego formułowania i podejmowania decyzji w odniesieniu do form współpracy i sposobów ich realizacji. Takie podejście ma związek z zasadą partnerstwa.

Zasada efektywności oznacza, iż organy administracji publicznej przy zlecaniu zadań organizacjom pozarządowym, powinny dokonać takiego wyboru, który pozwoli na najefektywniejsze wykorzystanie środków publicznych, przestrzegając przy tym zasad uczciwej konkurencji.

Zasada uczciwej konkurencji oznacza zakaz podejmowania działań sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagrażają lub naruszają interes innej organizacji pozarządowej lub osoby fizycznej, tj. adresata działań w sferze zadań publicznych. Wskazuje ona, iż współpraca powinna bazować na obiektywnych i równych dla wszystkich warunkach oraz w sposób niepozostawiający wątpliwości co do bezstronności podejmowanych decyzji i realizowanych działań. M. Żołędowska wskazuje na dwa aspekty zasady uczciwej konkurencji. Według pierwszego ujęcia zasadę należy rozumieć jako dyrektywę skierowaną do podmiotów konkurujących ze sobą, które powinny przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Z kolei według drugiego ujęcia zasada oznacza zakaz zakłócania konkurencji przez organy władzy publicznej (polegający na tym, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję). Obydwa wymiary tej zasady znajdują zastosowanie w zakresie procedur zlecania realizacji zadań publicznych.

Zasada jawności oznacza zachowanie przejrzystości podejmowanych działań oraz udostępnianie informacji mających związek z przebiegiem realizowanych zadań publicznych. Realizacja współpracy bez względu na jej formę ma charakter jawny dla obu

stron, jak i ogółu społeczeństwa. Informacja na ten temat jest zatem publicznie dostępna (np. w Biuletynie Informacji Publicznej – BIP, siedzibie organów). W odniesieniu do dokumentów oznacza ona, poza jawnością formalną, również transparentność, czyli rodzi konieczność sformułowania ich w sposób jednoznaczny i zrozumiały. Ponadto, w myśl tej zasady organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych oraz o kosztach realizacji tych zadań publicznych, prowadzonych przez jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej wraz z informacją o sposobie ich obliczania. Celem takiego działania jest porównanie ich kosztów z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby.

## **4.2 Pola, formy i mechanizmy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi**

---

Zasadnicze ramy dla współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Polsce wyznacza ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stworzyła ona nie tylko lepsze warunki dla bliższych relacji pomiędzy ww. sektorami, ale odegrała również fundamentalną rolę w propagowaniu różnorodnych form ich współdziałania [Iwańska 2010, s. 60]. Zmianę w tym zakresie widać zwłaszcza po jej nowelizacji w 2010 r., kiedy do katalogu mechanizmów współpracy włączono, obok zlecania zadań publicznych i konsultowania, także umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa oraz pożyczki, gwarancje i poręczenia.

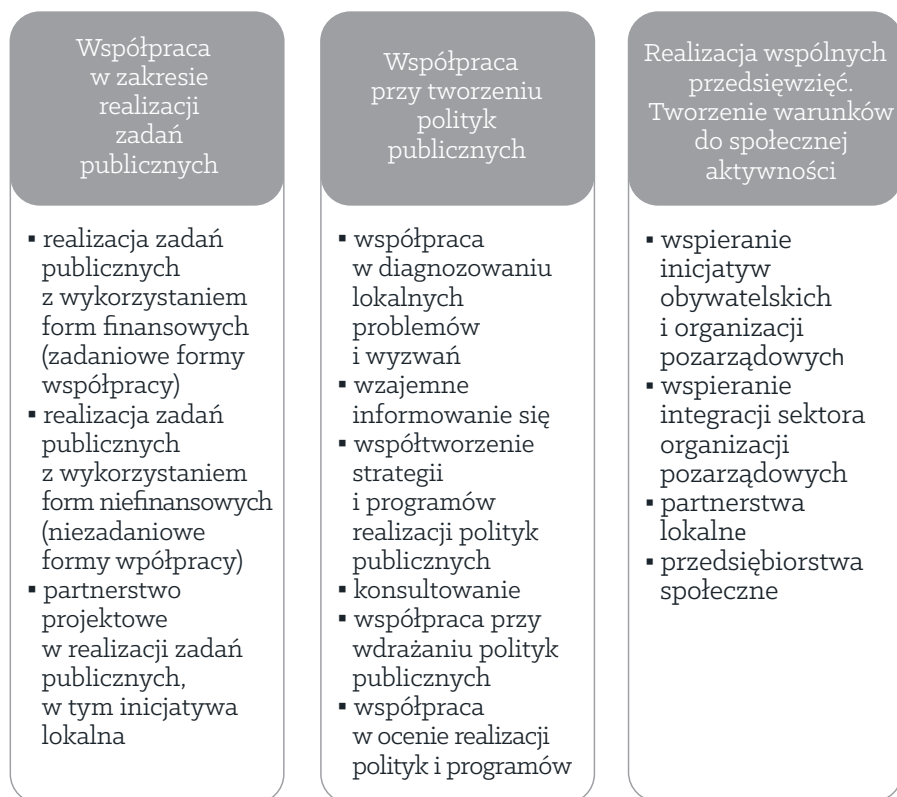
Zwiększeniu znaczenia organizacji pozarządowych sprzyjają również zasady współpracy zapisane w u.d.p.p.w., zwłaszcza zaś zasada subsydiarności i partycypacji obywatelskiej. Eksponują one bowiem konieczność włączania organizacji pozarządowych w podejmowanie decyzji przez władze publiczne dotyczące priorytetów, form, rodzajów działań, ich planowania i ewaluacji [Moroń 2012, s. 151]. W ich świetle dobra współpraca nosi zarówno znamiona współwykonawstwa usług, jak i współzarządzania [Manfredi, Maffei 2008, s. 194].

Podejście to wpisuje się również w szersze procesy modernizacji i przemian w obrębie sektora publicznego, polegające na ewolucji w kierunku zarządzania publicznego, uwzględniającego konieczność współdziałania różnych sektorów [Hausner 2008]. W tym zakresie szczególnie istotna wydaje się koncepcja współzarządzania (ang. *governance*), eksponująca mechanizmy wielopoziomowego i wielopodmiotowego zarządzania sprawami publicznymi. Osiąganie celów publicznych jest w tym ujęciu efektem współdziałania i wykorzystania zasobów, będących w posiadaniu aktorów społecznych, wywodzących się zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego oraz społecznego. Proces rządzenia jest zaś podyktowany regułami partnerstwa, konsensusu i współodpowiedzialności [Olejniczak 2012]. W praktyce podejście to zaowocowało postrzeganiem organizacji pozarządowych w kategorii ważnego partnera, którego potencjał przejawia się poprzez [Szczerki 2008, s. 243-244]:

1. Koncentrację na wartościach wyższego rzędu, jak np. dobro człowieka, ochrona zdrowia czy środowiska, i wypełnianie w ten sposób istotnej luki w bieżącej polityce.
2. Dostarczanie usług publicznych bardziej ekonomicznie i odpowiedzialnie, co umożliwia odciążenie administracji publicznej.
3. Innowacyjne podejście w zakresie realizacji usług publicznych.

Nakreślony powyżej kontekst wyznacza szerokie ramy dla analizy problematyki współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Pozwala on bowiem spojrzeć na możliwe formy współpracy obydwu sektorów nie tylko w odniesieniu do ustawowych zapisów, ale również w perspektywie partnerstwa i współdziałania na rzecz dobra wspólnego. Uwzględniając powyższe, w artykule zostaną omówione te formy współpracy, które nie tyle łączą się z przekazywaniem środków finansowanych, ale które pozwalają organizacjom pozarządowym na uczestnictwo i kształtowanie działań władz publicznych. Szczegółowo zaprezentowano je na Rysunku 7.

**Rysunek 7.** Pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Model współpracy... 2012.



Wkład wnoszony przez organizacje pozarządowe do sfery publicznej odznacza się w dużej mierze umiejętnością bardziej efektywnej realizacji zadań publicznych, zarówno w wymiarze dostosowania do rzeczywistych potrzeb i problemów społecznych, jak i ponoszonych kosztów. Z tego względu realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe jest jedną z najczęściej wykorzystywanych form współdziałania obydwu sektorów. Duże znaczenie dla jej upowszechniania miała ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazująca na katalog narzędzi, zarówno finansowych (zadaniowych), jak i pozafinansowych (niezadaniowych), umożliwiających współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Z uwagi na strukturę publikacji i odniesienie do form finansowych w ramach rozdziału piątego niniejszej publikacji, w tym miejscu zostaną omówione jedynie pozafinansowe (niezadaniowe) formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

### **Pozafinansowe (niezadaniowe) formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

---

Charakteryzując pozafinansowe formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi należy odnieść się przede wszystkim do zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazuje ona bowiem na konkretne instrumenty współdziałania, które choć nie są powiązane z przekazaniem środków finansowych, to jednak mogą mieć istotne znaczenie dla poziomu i jakości współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Są to (art. 5. u.d.p.p.w.):

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań,
- konsultowanie projektów poszczególnych aktów normatywnych, jeśli dotyczą działalności statutowych organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych, które dotyczą sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, jeżeli zostały utworzone przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego,
- tworzenie wspólnie zespołów doradczych i inicjatywnych.

Pomimo tego, że są one wykorzystywane w mniejszym stopniu w porównaniu ze wspieraniem i powierzaniem realizacji zadania publicznego, to jednak przyczyniają się do rozwoju współpracy partnerskiej i obniżania kosztów realizacji zadań publicznych [MPiPS 2011, s. 64].

Wydaje się, że spośród wskazanego wyżej katalogu najbardziej podstawowe i zasadnicze znaczenia ma informowanie. W tym zakresie dużą rolę przypisuje się przede wszystkim urzędnikom odpowiedzialnym za kontakty i współpracę z organizacjami

pozarządowym. Jednocześnie podkreśla się jednak zasadność prowadzenia dwustronnej wymiany informacji. Może ona przyjąć, zgodnie z propozycją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, następujące formy [MPIPS 2004]:

- publikowanie ważnych informacji na stronach internetowych danej jednostki samorządu terytorialnego; informacje te powinny dotyczyć zarówno działań podejmowanych przez samorządy, jak i przez organizacje pozarządowe,
- udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w sesjach rady gminy oraz komisjach rady gminy, z prawem zabierania głosu,
- przekazywanie przez organizacje pozarządowe informacji o przewidywanych lub realizowanych zadaniach ze sfery publicznej.

Warto podkreślić również, że sama ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje na konkretną formę współdziałania w tym zakresie, jaką są rady działalności pożytku publicznego [Staszczuk 2013, s. 24], choć równocześnie stanowią one przykład współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego w formule zespołów doradczych i inicjatywnych. W myśl art. 35., ust. 1. u.d.p.p.w., Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniotwórczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Jej charakter odzwierciedla między innymi skład, w którym wyróżnia się (art. 36., ust. 1. u.d.p.p.w.):

- pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych,
- pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,
- dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3.

Warto wspomnieć jednak o zmianach zaproponowanych w Ustawie z 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach. Nowe brzmienie art. 36. nie wskazuje na konkretną liczbową reprezentację poszczególnych sektorów w 20-osobowej radzie, a jedynie zastrzega, że przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. muszą stanowić co najmniej połowę ww. składu. Z całą pewnością stwarza to możliwość większej niż dotychczas reprezentacji środowiska pozarządowego w Radzie. Wydaje się być to szczególnie istotne w kontekście zadań Rady, która ma stanowić platformę dialogu w sprawach związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatem, jak również wyrażania opinii w sprawach zadań publicznych czy sporów pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami trzeciego sektora.

Z kolei wśród funkcji Rady Pożytku Publicznego, mających znaczenie w kontekście podnoszenia jakości współpracy pomiędzy ww. sektorami, można wskazać [Blicharz 2012, s. 124-125]:

- funkcję reprezentacji polegającą na włączaniu organizacji pozarządowych w proces decyzyjny dotyczący prowadzonej przez nie działalności,
- funkcję polityczną wyrażającą się poprzez tworzenie forum dyskusji i artykulacji swoich potrzeb,
- funkcję edukacyjną związaną z upowszechnianiem dialogu i negocjacji,

- funkcję instrumentalną związaną z kształtowaniem określonych decyzji w zakresie pożytku publicznego,
- funkcję integracyjną organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Odwołując się do powyższych ról i zadań Rady Działalności Pożytku Publicznego warto podkreślić, że funkcjonowanie ciał doradczych tego typu przewidziano również na szczeblu administracji samorządowej. Wojewódzkie, Powiatowe oraz Gminne Rady Pożytku Publicznego, co do zasady, realizują podobne działania z tym, że mają one wymiar lokalny i odnoszą się do projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczącego sfery zadań publicznych. Ich skład, mocą ustawy, ma również charakter międzysektorowy. W przypadku Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (Rada Wojewódzka) tworzą go: przedstawiciel wojewody, reprezentanci marszałka województwa, sejmiku województwa oraz organizacji pozarządowych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni socjalnych, spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, klubów sportowych prowadzących działalność na terenie województwa (art. 41b. ust. 1. u.d.p.p.w.). Z kolei w Powiatowych lub Gminnych Radach Pożytku Publicznego szczegółowy skład wyznacza organ stanowiący w formie uchwały, przy czym art. 41f., ust. 1. u.d.p.p.w. wyznacza regułę dotyczącą reprezentacji w Radzie przedstawiciela organu stanowiącego, wykonawczego oraz organizacji pozarządowych, stanowiących co najmniej połowę członków. Co istotne, na poziomie administracji samorządowej, do utworzenia ww. organów konieczna jest aktywność organizacji pozarządowych. Wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego (Rada Wojewódzka) jest bowiem powoływana przez Marszałka Województwa na wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. W odniesieniu do Rady Powiatowej lub Gminnej wymagana jest inicjatywa ww. podmiotów i złożenie przez nie wniosku, na podstawie którego organ wykonawczy ustanawia Radę (art. 41e., ust. 1. i 2. u.d.p.p.w.). W przeciwieństwie do poziomu województwa nie jest tu wymagana minimalna liczba wnioskodawców. Zmiany w tym zakresie wprowadza jednak wspomniany projekt nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2015 r., zgodnie z którym wniosek o utworzenie Powiatowej lub Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego powinna złożyć grupa co najmniej pięciu organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w., działających odpowiednio na poziomie powiatu i gminy.

W świetle polskiego ustawodawstwa rady działalności pożytku publicznego uprawnione są również do konsultowania projektów aktów normatywnych, które dotyczą sfery pożytku publicznego (art. 5., ust. 4. u.d.p.p.w.). Z podobnej formy współdziałania z administracją publiczną mogą skorzystać także wszystkie organizacje pozarządowe, choć w ich przypadku możliwość konsultowania wyznacza sfera prowadzonej działalności statutowej. Warto pamiętać jednak o tym, że konsultacje są formą partycypacji społecznej i sposobem uzyskiwania opinii i stanowisk nie tylko organizacji pozarządowych, ale wszystkich osób, które bezpośrednio lub pośrednio zostaną dotknięte skutkami działań proponowanych przez administrację [Długosz, Wygnański 2005, s. 35]. W tym zakresie, podmioty pozarządowe z uwagi na funkcję reprezentowania i rzecznictwa spraw obywateli, pełnią jednak szczególną rolę.

Wśród podstawowych zalet, ale też i przesłanek dotyczących konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów normatywnych, wskazuje się ich wiedzę i doświadczenie w zakresie rozwiązywania problemów danej społeczności. Podkreśla się ponadto zasadność wykorzystania konsultacji społecznych na rzecz współtworzenia efektywnych procedur wdrażania programów publicznych oraz monitorowania realizacji jego działań i oceny przebiegu zjawisk społeczno-ekonomicznych, jak również edukowania i informowania społeczeństwa o polityce władz publicznych [Ibidem, s. 42].

Warto wspomnieć, że kluczowe znaczenie dla konsultacji jako formy współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi miała nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. Wprowadziła ona bowiem obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi (również tworzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe) projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej oraz z radami pożytku publicznego (jeśli takowe funkcjonują w danej jednostce) projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych. Ustawa nakłada ponadto na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązek określenia, w drodze uchwał, szczegółowego sposobu konsultowania z ww. podmiotami. Precyzują one m.in. kwestię informowania o procedurze konsultacji oraz o ich formie. W tym zakresie najczęściej wykorzystywanym sposobem jest prowadzenie konsultacji społecznych w formie pisemnej oraz w formule bezpośrednich spotkań. Wykorzystuje się również badanie opinii publicznej, tworzenie zespołów konsultacyjnych oraz zgłaszanie uwag na forum internetowym [Krajewska 2011, s. 55]. W świetle nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. obligatoryjne jest także konsultowanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz szeregu projektów uchwał. Zapisane w ten sposób obowiązki mają sprzyjać upowszechnianiu i większej przejrzystości procesu konsultacji społecznych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się także na podstawowe zasady, zgodnie z którymi powinny przebiegać konsultacje społeczne, tak by stanowiły one rzeczywistą okazję do dialogu społecznego. Wśród nich wymienia się m.in. reprezentatywność i równość każdej ze stron, rzetelność, staranność, przejrzystość i otwartość. Równie istotna jest ciągłość procesu konsultacji, zachowanie zasady informowania o ich przebiegu oraz dokumentowanie poszczególnych etapów procesu [Długosz, Wygnański 2005, s. 25-26]. Zachowanie tych standardów wydaje się być szczególnie pożądane i ważne w kontekście zidentyfikowanej fasadowości i pozorności wielu procesów konsultacyjnych w Polsce [Krajewska 2011, s. 50]. Swego rodzaju odpowiedzią na te problemy była nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r., wprowadzająca obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi. Choć zmiana ta wydaje się potrzebna i ważna, to jednak warto podkreślić, że przełożyła się na stan, w którym konsultacje społeczne przeprowadza się najczęściej w sytuacjach, gdy wymaga tego prawo. Częstokroć są one traktowane jako obowiązek, który należy spełnić, nie zaś próba nawiązania współpracy z organizacjami pozarządowymi i obywatelami. Zdiagnozowanym problemem konsultacji społecznych w Polsce jest również wykorzystywanie pasywnych metod zasięgania opinii oraz zaniedbania w przekazywaniu informacji zwrotnej [Raport 2011].

Omówione powyżej formy współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza zaś konsultacje oraz tworzenie wspólnych zespołów doradczych, stanowią także wyraz włączania sektora obywatelskiego w podejmowanie decyzji dotyczących polityk publicznych, które można określić jako sposoby postępowania władz publicznych w celu rozwiązywania problemów o zbiorowym znaczeniu. [Chrabąszcz, Zawicki 2014, s. 17]. Widać to szczególnie w odniesieniu do takich sposobów włączania obywateli i sektora pozarządowego w procesy planowania działań władz publicznych jak panele obywatelskie czy budżet obywatelski, w których konsultacje stanowią ważny etap wypracowania nowatorskich działań i projektów.

## **Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w tworzeniu polityk publicznych**

Rosnąca rola organizacji pozarządowych w tworzeniu i realizowaniu polityk publicznych wynika przede wszystkim ze złożoności problemów i wyzwań współczesnego świata. Poradzenie sobie z nimi coraz częściej wymaga zaangażowania potencjału różnych aktorów społecznych, którzy poprzez posiadane zasoby i wspólne działania mogą wypracować skuteczniejsze rozwiązania problemów będących przedmiotem polityki publicznej [Klijn 2008, s. 506]. W tym zakresie podkreślić należy zwłaszcza wiedzę, którą dysponują organizacje pozarządowe, a która jest niezbędna na etapie kształtowania konkretnej polityki publicznej [Zybała 2010, s. 27]. W literaturze przedmiotu podkreśla się także zasadność udziału organizacji pozarządowych na wszystkich etapach tworzenia, a następnie realizacji polityk publicznych. Warunkuje to bowiem przygotowanie rozwiązań uwzględniających rzeczywiste potrzeby i problemy obywateli.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityk publicznych powinna obejmować więc [Model współpracy... 2012, s. 28]:

- diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań przy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych,
- wzajemne informowanie ww. stron o planach, zamierzeniach i kierunkach działań,
- współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych,
- konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych,
- współdziałanie we wdrażaniu polityk publicznych,
- włączenie organizacji pozarządowych w ocenę realizacji polityk i programów.

W Polsce podstawę prawną dla włączania organizacji pozarządowych w planowanie i realizację polityk publicznych stanowią przede wszystkim ustawy samorządowe, w tym ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej. Działania w tym zakresie umożliwiają ponadto ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakazująca administracji publicznej zasięganie opinii i doradztwa strony pozarządowej. Obowiązek ustawowy stanowi zresztą jedną z głównych przesłanek włączania organizacji pozarządowych w proces tworzenia polityk publicznych. Coraz częściej jednak wskazuje się pozyskanie

akceptacji społecznej, bardziej sprawne wdrażanie polityki czy kompleksowe podejście do problemu i dostosowanie działań do aktualnych potrzeb [Koziarek, Matczak 2011, s. 33].

W pewnym sensie udział trzeciego sektora w tworzeniu rządowych dokumentów strategiczno-programowych powodowany jest także strukturą rządzenia Unii Europejskiej, co widać m.in. na przykładzie takich dokumentów jak Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu oraz Program Operacyjny Wiedza Edukacja i Rozwój, konsultowanych przez środowisko pozarządowe. Rola organizacji pozarządowych przedstawia się jednak odmiennie w zależności od rodzaju polityki i często jest ona podyktowana oczekiwaniami administracji publicznej. Różnicę tę widać w zestawieniu procesu tworzenia polityk dotyczących spraw społecznych oraz polityk środowiskowych. W przypadku tych pierwszych widoczny jest wysoki poziom zaangażowania przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy zasiadając w zespołach roboczych mają realny wpływ na formułowane priorytety i cele. W odniesieniu do polityk środowiskowych rola organizacji pozarządowych sprowadza się natomiast do kontroli powstających zapisów zgodności z potrzebami mieszkańców i stanem środowiska [Ibidem, s. 35].

Niemniej jednak coraz częściej zaznacza się aktywność i inicjatywa samych organizacji pozarządowych, które włączają się nie tylko w konsultowanie gotowych zapisów, ale również współuczestniczą w ich formułowaniu [Szarfenberg 2013, s. 39-40]. Odnacza się to zwłaszcza na poziomie lokalnym. W tym zakresie inspirującym przykładem może być projekt przygotowania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w Płocku oraz tworzenie programu profilaktyki zachowań ryzykownych i przeciwdziałania przemocy w warszawskiej dzielnicy Wola.

Z drugiej strony, wskazuje się także na wzrastającą świadomość przedstawicieli sfery publicznej, zarówno w zakresie programowania polityk publicznych, jak i innych form współdziałania. Przejawia się ona m.in. poprzez podejmowanie wspólnie z organizacjami pozarządowymi przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa lokalnego.

## Partnerstwo lokalne

---

Idea partnerstwa lokalnego, rozumianego jako współpraca różnych podmiotów na rzecz rozwoju społeczności lokalnej pojawiła się w latach 80. XX w. w krajach anglosaskich. Z czasem cel i obszar działania tego typu inicjatyw uległ zmianie, koncentrując się wokół promowania spójności społecznej i budowania tożsamości społeczności lokalnych. Potencjał partnerstw lokalnych w tym zakresie dostrzeżono m.in. na poziomie Unii Europejskiej, która przyjęła zasadę partnerstwa jako jedną z kluczowych reguł obowiązującą przy wspieraniu różnego rodzaju inicjatyw prorozwojowych [Sobolewski i inni 2007, s. 9].

W Polsce partnerstwa zaczęły powstawać w latach 90. XX w., głównie za sprawą tzw. Programu Inicjatyw Lokalnych, finansowanego ze środków PHARE. Istotną rolę ode-

grało również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, która z jednej strony poprzez wymogi poszczególnych programów obliuguje do tworzenia partnerstw, ale z drugiej strony wspiera i animuje ich powstawanie.

Partnerstwo lokalne zostało także uregulowane na gruncie prawa polskiego. Odnosi się do niego ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (rozdział 3., art. 6. oraz rozdział 8.) oraz ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju. Umocowała ją także ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazując w art. 5. na współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3., ust. 3. u.d.d.p.p.w.

W literaturze przedmiotu partnerstwo określa się w kategoriach porozumienia pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów, których wspólne działania są nakierowane na rzecz rozwoju lokalnego [Makowski i inni 2009, s. 22]. Można je również zdefiniować jako dynamiczną relację pomiędzy różnymi aktorami, opierającą się na wspólnie ustalonych celach, których realizacja wykorzystuje przyjęty podział pracy i przewagi komparatywne każdego z partnerów. W tym rozumieniu partnerstwo cechuje ponadto dążenie do równowagi pomiędzy zbliżeniem a autonomią każdej ze stron oraz wzajemny szacunek, odpowiedzialność i przejrzystość [Brinkerhoff 2002, s. 21]. Szczególnie istotne wydaje się podkreślenie, że partnerstwo tylko wtedy zachowuje swój charakter, gdy każda z jego stron zachowuje swoją tożsamość. Nie należy go także utożsamiać wyłącznie ze wspólną realizacją konkretnych przedsięwzięć, ale raczej z przyjętym modelem zarządzania, w którym organizacje pozarządowe współdecydują o sposobie zaspokajania potrzeb publicznych [Wygnański 2012, s. 12-13]. Partnerstwo bazujące na idei współdziałania, zaufania i umiejętnego wykorzystania zasobów i potencjału różnych podmiotów można scharakteryzować także poprzez następujące aspekty [Geddes 1998, s. 15]:

- tworzenie formalnych struktur umożliwiających realizację polityki,
- mobilizowanie do działania i realizacji wspólnych interesów różnych partnerów,
- wspólny i wielowymiarowy program działania,
- zwalczanie bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez promowanie integracji społecznej.

Współdziałanie organizacji pozarządowych z administracją publiczną w formie partnerstwa przyczynia się więc do lepszej koordynacji działań i sprzyja inicjatywom nakierowanym na rzecz dobra wspólnego. Występuje ono najczęściej w trzech formach [Schimanek 2014a, s. 31]:

1. Partnerstwo dotyczące określonych problemów np. na rzecz zatrudnienia, rozwoju gospodarczego.
2. Partnerstwo dwustronne, którego przykład stanowią Rady Działalności Pożytku Publicznego będące zarazem przykładem platformy do współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną.
3. Partnerstwo wielostronne obejmujące różne instytucje i organizacje działające wspólnie na rzecz dobra wspólnego.

W praktyce potwierdzeniem realizacji idei partnerstwa lokalnego jest m.in. Partnerstwo Lokalne Nidzica, zrzeszające przedstawicieli organizacji pozarządowych, samorządu

terytorialnego oraz przedsiębiorstw, które promując lokalną historię i tradycję, tworzy miejsca pracy dla społeczności lokalnej.

## Tworzenie podmiotów ekonomii społecznej

Aktywizacji i kształtowaniu lokalnego potencjału służą także podmioty ekonomii społecznej (w tym przedsiębiorstwa społeczne), będące często formą współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Definiuje się je w kategoriach wytwarzania dóbr i usług, mobilizacji kapitału społecznego, generowania innowacyjności oraz włączania osób wykluczonych do aktywnego udziału w rynku [Hauser i inni 2008, s. 9]. W formule tej działają podmioty o różnej formie prawnej, m.in. fundacje i stowarzyszenia. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest natomiast możliwa w Centrach Integracji Społecznej (CIS), Zakładach Aktywności Zawodowej (ZAZ), w przypadku których podmiotem inicjującym powstanie może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i organizacja sektora pozarządowego. Obszar współdziałania jest związany z reintegracją społeczno-zawodową w CIS oraz rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych w przypadku ZAZ. Możliwą formułą współdziałania ww. sektorów jest także spółdzielnia socjalna będąca „przedsiębiorstwem działającym na rzecz społecznej i zawodowej integracji jej członków w ramach prowadzonej działalności gospodarczej” (art. 2. ustawa o spółdzielniach socjalnych). W tym zakresie w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego leży m.in. inicjowanie powołania spółdzielni i uczestnictwo w prowadzonych przez nią zadaniach. Te, poza integracją, mogą obejmować także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność w sferze zadań wyznaczonych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przykład spółdzielni socjalnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego pokazuje, że choć co do zasady współpraca zawsze zależy od woli obu stron, to jednak w przypadku współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ciężar inicjatywy w dużo większym stopniu spoczywa na przedstawicielach sektora publicznego, który zwłaszcza w wymiarze lokalnym, pełni funkcję gospodarza społeczności lokalnej i posiada niezbędne instrumenty (prawne, finansowe), umożliwiające animowanie współpracy pomiędzy sektorami [Schimanek 2014a, s. 29]. Równocześnie jednak zakres wykorzystania poszczególnych form i związanych z nimi możliwości uzależniony jest od potencjału organizacji pozarządowych i ich gotowości do współdziałania. W tym kontekście warto odwołać się do wyników badań prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, które wyraźnie pokazują, że sektor publiczny – zwłaszcza na poziomie samorządowym – jest jednym z najważniejszych partnerów dla podmiotów trzeciego sektora. Potwierdzeniem tego faktu jest chociażby częstotliwość kontaktów z urzędami miast i gmin, które deklaruje aż 85 proc. stowarzyszeń i fundacji. W dużo mniejszym stopniu zjawisko to występuje w odniesieniu do starostw powiatowych (ok. 60 proc.) oraz urzędów marszałkowskich i administracji centralnej [Klon/Jawor 2013, s. 148]. W zakresie współpracy najczęściej wskazywany jest z kolei wymiar finansowy, przyjmujący zazwyczaj postać dotacji. Niemniej jednak, wśród form współpracy



organizacje pozarządowe deklarują również takie mechanizmy jak wymiana informacji (60 proc. organizacji), udział w spotkaniach (60 proc.) czy wspólną realizację projektów (53 proc.). Dodatkowo prawie jedna trzecia podmiotów trzeciego sektora uczestniczyła w pracach grup roboczych powoływanych przez samorząd. W znacznie mniejszym stopniu wykorzystywano natomiast konsultacje. Aż 65 proc. organizacji deklaruje, że w ciągu ostatnich dwóch lat nie uczestniczyło w żadnych konsultacjach prowadzonych przez urząd miasta lub gminy, ani też nie zgłaszało uwag do przygotowywanych przez urząd dokumentów. Z jednej strony świadczy to o niskiej skłonności administracji do włączania podmiotów trzeciego sektora w proces kształtowania polityk publicznych, ale z drugiej strony stanowi o braku aktywności samych organizacji [Klon/Jawor 2013, s. 161-162].

Podsumowując, warto wskazać na tendencję w zakresie upowszechniania niezadaniowej i merytorycznej współpracy pomiędzy administracją publiczną a sektorem pozarządowym. Niejednokrotnie przyjmuje ona formę faktycznego partnerstwa oraz realnego wpływania na jakość zadań i rozwiązań proponowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wciąż istotna i potrzebna jest jednak popularyzacja podejścia do współpracy obu sektorów, oznaczająca wspólne określanie priorytetów i kierunków rozwoju.

## Rozdział 5.

Bartłomiej Biga,  
Magdalena Pokora,  
Tomasz Schimanek

### Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – aspekty prawno-formalne

W niniejszym rozdziale przedstawiono syntetyczny opis mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Przedmiotem omówienia były różnorodne formy współdziałania ww. sektorów, które z jednej strony, odpowiadają na potrzebę organizacji pozarządowych w zakresie finansowania prowadzonej przez nie działalności, z drugiej zaś – umożliwiają efektywną realizację zadań publicznych. Poza odwołaniem się do u.d.p.p.w. i wskazanych w niej możliwości zlecenia zadań publicznych połączonych z przekazaniem środków finansowych na rzecz organizacji pozarządowych, zaakcentowano inne formy współpracy, które niosą ze sobą duży potencjał do współdziałania i budowania współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Wykaz wszystkich instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wraz z odpowiadającymi im podstawami prawnymi, będących przedmiotem niniejszego rozdziału, zaprezentowano na Rysunku 8.

**Rysunek 8.** Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Kontraktowanie zadań publicznych	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
Tryb małych zleceń	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
Regranting	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
Dotacja inwestycyjna	Ustawa o finansach publicznych
Pożyczki	Kodeks cywilny Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Ustawy samorządowe Ustawa o finansach publicznych
Poręczenia i gwarancje	Kodeks cywilny
Inicjatywa lokalna	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
Budżet partycypacyjny	Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym

Źródło: Opracowanie własne.

Opis instrumentów przygotowano według schematu: cel stosowania, podstawa prawna, zasady instytucjonalizacji. Wzbogacono go ponadto o ocenę ich przydatności we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz skalę ich wykorzystania.

## 5.1 Kontraktowanie zadań publicznych – powierzenie i wspieranie

### Cel stosowania

Dotychczasowa praktyka współdziałania organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego pokazuje, że najczęściej wykorzystywaną w tym celu formą jest zlecenie (kontraktowanie) realizacji zadań publicznych [Kosowski 2012, s. 91]. Szczegółowo kwestia ta została uregulowana zapisami u.d.p.p.w., zwłaszcza zaś w art. 11., który wprowadza dwie formy kontraktowania: wspieranie i powierzenie. Odsyła on również do wykazu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o realizację zadania publicznego, wśród których znajdują się organizacje pozarządowe i podmioty wymie-

nione w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. Zasadniczą kwestią, nadającą kontraktowaniu zadań publicznych wymiar współpracy finansowej, jest każdorazowe powiązanie wspierania lub powierzania zadania z przyznaniem dotacji celowej. Choć ustawa nie odsyła do bezpośredniej definicji ww. mechanizmów, to jednak w interpretacji zapisów dotyczących zlecenia realizacji zadań publicznych wskazuje się, że elementem je różnicującym jest zabezpieczenie wkładu własnego. W przypadku powierzania dotacja pokrywa 100 proc. kosztów związanych z realizacją danego przedsięwzięcia. W odniesieniu zaś do wspierania, finansowanie przekazane przez jednostkę samorządu terytorialnego ma charakter jedynie częściowy, a od organizacji pozarządowej wymaga się posiadania wkładu własnego [Blicharz 2012, s. 86].

Odnosząc się do celu i zasadności stosowania instytucji kontraktowania zadań publicznych warty podkreślenia jest fakt, że mechanizm ten nie służy finansowemu wsparciu podmiotów sektora pozarządowego, ale ma na celu realizację zadania publicznego [Ibidem, s. 93]. Ma zatem służyć dobru wspólnemu, bardziej adekwatnemu zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów danej społeczności. Wskazuje się ponadto na aspekt uzupełniania działalności jednostek administracji i odciążenie w zakresie wykonywanych przez nią działań. Przekazywanie zadań organizacjom, które nie są nastawione na zysk, można uzasadnić także dążeniem do większej efektywności ekonomicznej wykonywania zadań publicznych [Ibidem, s. 73].

## Podstawa prawna

Ustawy samorządowe przyznają jednostkom samorządu terytorialnego chronioną sądowo samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, aby te mogły działać „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Szczególnie mocna jest pozycja gmin, którym na podstawie art. 6. ustawy o samorządzie gminnym przysługuje domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Kluczowym obszarem działania gminy jest gospodarka komunalna. Jej celem jest zaspakajanie bieżących i nieprzerwanych potrzeb dla ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Artykuł 7. omawianej ustawy zawiera listę dwudziestu przykładowych obszarów, które należą do zadań własnych gminy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa zaś obszary, które mieszczą się w sferze pożytku publicznego, które mogą być polem współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna daje samorządom autonomię w zakresie form prowadzenia gospodarki komunalnej. Istotnym korelatem samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jest samodzielność finansowa, która odnosi się do możliwości finansowania tych działań. W literaturze podkreśla się, że są to wymiary bardzo ściśle ze sobą powiązane. Samodzielność majątkową i finansową trzeba traktować jako warunek *sine qua non* istnienia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej. Nie można bowiem oczekiwać skutecznej realizacji jakiegokolwiek zadania publicznego istotnego dla wspólnoty samorządowej, jeśli brak jest możliwości finansowania takiego zadania

ze środków budżetowych lub brak jest możliwości przekazania na ten cel innych składników majątku gminy [Bąkowski i inni 2010, s. 23].

Stosownie do art. 4., ust. 1., pkt. 1. ustawy o gospodarce komunalnej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy wybór sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej. Przepisy tej ustawy nie zawierają wyczerpującego wyliczenia form działalności. Nie wskazują także zadań własnych, których realizacja byłaby dopuszczalna jedynie w ściśle ustawowo określonych formach. Przeciwnie, omawiany akt prawny zawiera jedynie przykładowe metody realizacji zadań własnych.

Do form prowadzenia gospodarki komunalnej zaliczyć należy:

4. Jednostki organizacyjne bezpośrednio kontrolowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Art. 2. ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że: „Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”. Katalog jednostek organizacyjnych kontrolowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i przeznaczonych do prowadzenia gospodarki komunalnej wynika jednak przede wszystkim z przepisów ustawy o finansach publicznych. Ponadto, gdy chodzi o spółki prawa handlowego, dopuszczalność ich tworzenia czy przystępowania do nich przez jednostki samorządu terytorialnego wynika wprost z art. 9. ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym dopuszczalne jest tu angażowanie się w spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne), a w ograniczonym zakresie także w komandytowe i komandytowo-akcyjne.
5. Kontraktowanie (ang. *outsourcing*) zadań publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych na podstawie ustaw szczególnych. Wedle art. 3. ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych i innych ustaw. Podstawowe znaczenie mają w nim dwie formuły kontraktowania:
  - kontraktowanie w trybie zamówień publicznych – umowne powierzenie świadczenia usług, wykonania robót budowlanych czy dostaw podmiotowi (tzw. wykonawcy) wybranemu w jednym z ustawowo określonych trybów. Podstawowym trybem kontraktowania z wykorzystaniem systemu zamówień publicznych jest przetarg nieograniczony, który zapewnia najbardziej otwarty i konkurencyjny charakter procedury zamówieniowej. Wykonawcą, tj. stroną umowy o udzielenie zamówienia publicznego, może być każdy podmiot (osoba fizyczna lub prawna), który spełnia warunki realizacji konkretnego zamówienia. Podstawą kontraktowania jest cywilnoprawna umowa o udzielenie zamówienia publicznego, do której przedmiotowo istotnych elementów należy zobowiązanie zamawiającego do wypłaty wynagrodzenia za realizację zamówienia publicznego;
  - kontraktowanie na rzecz organizacji pozarządowych na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (powierzenie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspieranie realizacji zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie

ich realizacji). Podobnie jak w przypadku zamówień publicznych, podstawą kontraktowania jest umowa zawarta z podmiotem wyłonionym w otwartym konkursie ofert, czyli w trybie zbliżonym do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kontraktowanie w tej formie zastrzeżone jest jednak wyłącznie dla organizacji non profit, w szczególności stowarzyszeń i fundacji. Ponadto przedmiotem kontraktowania nie są usługi, roboty budowlane czy dostawy, ale zadania publiczne. Realizacja zadania publicznego przez wyłonioną organizację nie wiąże się również z wypłatą wynagrodzenia, jak w przypadku zamówień publicznych, ale jest wspierana ze środków publicznych poprzez dotację [Sześciło i inni 2014, s. 12-14]. Ten właśnie obszar będzie przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale.

Trzeba także zauważyć, że przywoływane przepisy ustawy o gospodarce komunalnej mają ograniczoną wartość normatywną. Autonomia jednostek samorządu terytorialnego w sferze wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej wynika bowiem wprost z konstytucyjnej zasady samodzielności tych jednostek i nie musi być potwierdzana na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Istotniejsze wydaje się nie to, co znalazło się w przepisach omawianej ustawy, ale to, czego w nich nie umieszczono. Przede wszystkim ustawodawca nie wskazał kryteriów, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego winny dokonywać wyboru najbardziej adekwatnej formy prowadzenia gospodarki komunalnej. Innymi słowy ustawa o gospodarce komunalnej nie wskazuje, w jakich sytuacjach jednostki te powinny określić zadania realizować własnymi środkami, a kiedy zasadny jest outsourcing [Ibidem, s. 14-15].

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa, jak wspomniano wcześniej, że zlecanie zadań i udzielanie dotacji na ich realizację w obszarze regulowanym przez ten akt prawny może się odbywać w trybie:

- powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji w całości lub
- wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji jedynie w części.

Jak wykazują wyniki badań [Schimanek 2014d s. 17] popularniejszym trybem jest wspieranie. Dane pochodzące z monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazują, że w 2013 r. organy administracji samorządowej podpisały 43 459 umów dotyczących wspierania realizacji zadania publicznego, zaś na powierzenie zadania publicznego 4 557 umów [Sprawozdanie 2014, s. 38]. Należy przypuszczać, że jest to efekt przyjmowanych powszechnie wśród decydentów założeń, że dotacje mają sprzyjać budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i aktywizować mieszkańców. W sytuacji, gdyby jednostka samorządu terytorialnego zapewniała pełne finansowanie jakiegoś projektu, nie motywowałoby to zainteresowanych do podejmowania prób pozyskiwania funduszy z innych źródeł czy osobistego zaangażowania w dane przedsięwzięcie. W efekcie mogłoby to pogłębiać – i tak rozpowszechnioną – postawę roszczeniową wobec jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony, w niektórych urzędach widoczne jest przekonanie o łatwiejszych rozliczeniach – z księgowego punktu widzenia – tych projektów, które są realizowane w trybie powierzenia. Bywa też, że całkowite finansowanie zadań jest traktowane jako etap przejściowy,

który ma wzmocnić lokalne organizacje pozarządowe, aby w kolejnych latach mogły już realizować zadania w trybie wspierania.

## Zasady instytucjonalizacji

Ustawodawca wskazując na możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, zaproponował również procedurę ich wdrożenia w jednostce samorządu terytorialnego. W gestii samorządów pozostawił natomiast wybór formy zlecenia. Bez względu na to, kontraktowanie wiąże się najczęściej z procedurą otwartego konkursu ofert. W tym zakresie ustawa definiuje jego zasadnicze elementy: (1) ogłoszenie otwartego konkursu ofert, (2) powołanie komisji konkursowej, (3) ocenę wniosków przez komisję konkursową, (4) ogłoszenie wyników, (5) zawieranie umów oraz (6) unieważnienie otwartego konkursu ofert. Warto podkreślić, że w przypadku samorządu, podstawą do ogłoszenia konkursu jest uchwalony przez radę gminy, powiatu lub sejmik wojewódzki program współpracy z organizacjami pozarządowymi [Ibidem, s. 93]. Niezależnie od tego, etapem poprzedzającym przeprowadzenie każdego konkursu jest odpowiednio zarządzenie lub uchwała organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, odpowiedzialność za ogłoszenie konkursu spoczywa więc na wójcie (burmistrzu, prezydencie) lub na zarządzie powiatu i województwa. Ustawa wprowadziła jednak zapis umożliwiający także organizacjom pozarządowym inicjatywę w zakresie składania wniosku o realizację danego zadania publicznego. W tym zakresie organizacja zobowiązana jest nie tyle do samego zgłoszenia i przedstawienia opisu zadania do realizacji, ale również przygotowania szacunkowej kalkulacji kosztów z nim związanych (art. 12. u.d.p.p.w.). Postulat dotyczący realizacji zadania zgłoszonego w ww. formie zostaje następnie poddany ocenie ze względu na celowość zadania oraz jego zbieżność z priorytetami JST. Po jego akceptacji samorząd informuje organizację o terminie uruchomienia standardowej procedury otwartego konkursu ofert. Ten, zgodnie z zapisami ustawy, może być przeprowadzany zarówno przez jednostkę samorządu terytorialnego, jak i organizację pozarządową, która może zajmować się obsługą konkursu z wyłączeniem takich elementów jak: ogłoszenie otwartego konkursu ofert, powołanie komisji konkursowej, wybór ofert czy zawieranie umów (art. 11., ust. 2a u.d.p.p.w.). Te elementy, z uwagi na wymóg zachowania bezstronności i rzetelności, każdorazowo znajdują się w gestii organu administracji publicznej. Szczególnie istotna wydaje się być tu kwestia powołania komisji konkursowej, której zasadniczym zadaniem jest opiniowanie złożonych ofert. W tym zakresie ustawa rekomenduje skład obejmujący przedstawicieli organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowej. Udział przedstawicieli trzeciego sektora jest wyłączony jedynie w trzech sytuacjach: (1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej, (2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej lub (3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu tj. biorą udział w konkursie (art. 15., ust. 2d; art. 15., ust. 2da u.d.p.p.w.). Równocześnie pozostawia się do decyzji samorządu kwestię włączenia w proces oceny ofert ekspertów posiadających wiedzę z obszaru powiązanego z wykonaniem zadania publicznego objętego konkursem. Po uwzględnieniu przesłanek dotyczących m.in. możliwości i poziomu kosztów realizacji zadania przez daną organizację oraz

planowanego wkładu finansowego, rzeczowego i osobowego, dochodzi do wyboru jednej lub kilku ofert. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wskazuje jednoznacznie podmiotu uprawnionego do podjęcia decyzji w sprawie rozstrzygnięcia konkursu. W tym zakresie wykładnią stanowią jednak zapisy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, wskazujące na zakres kompetencji organów wykonawczych [Kucharski 2014, s. 26].

Opisana powyżej procedura konkursowa stanowi najczęściej warunek konieczny, umożliwiający zlecenie realizacji zadania publicznego i podpisanie umowy przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dotyczącej realizacji konkretnego zadania publicznego. Niemniej jednak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dopuszcza także możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych poza procedurą konkursową. Jest to możliwe w sytuacjach wystąpienia klęski żywiołowej, w konieczności ochrony życia lub zdrowia, czy w sytuacjach zadań związanych z ochroną ludności i ratownictwa.

## Ocena przydatności

Możliwość zlecenia zadań publicznych jest niewątpliwie przydatna. Pozytywnie należy ocenić dużą swobodę jaką mają w tym obszarze decydenci w jednostkach samorządu terytorialnego. Z całą pewnością słusze było też przyjęcie formuły, w której swobodzie doboru narzędzi towarzyszą pewne ramy, mające zagwarantować, że nie przerodzi się ona w dowolność. Chodzi o to, aby niezbędna elastyczność nie była furtką, przez którą przedostawałyby się do rzeczywistości prawnej i społecznej zachowania nieakceptowalne z punktu widzenia pryncypiów demokratycznego państwa prawa.

Kluczowy dla realizacji owej roli gwarancyjnej jest szereg regulacji, które mają czynić procedury outsourcowania zadań publicznych maksymalnie transparentnymi. W przypadku powierzania i wspierania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pożytku publicznego, które nie są wszak nastawione na osiąganie zysku, możliwe było jednak istotne złagodzenie reżimu właściwego standardowym procedurom prawa zamówień publicznych. Za bardzo słuszną trzeba uznać chociażby decyzję o nierozciąganiu trybu przetargowego, który w obecnej formie nawet w odniesieniu do podmiotów komercyjnych funkcjonuje wadliwie i jest przedmiotem zasłużonej wielostronnej krytyki.

W przypadku powierzania i wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje trzeciego sektora utrzymano konkurencyjny charakter udzielania dotacji. Pojawiające się – przynajmniej w teorii, gdyż praktyka bardzo często odbiega od tego wzorca – współzawodnictwo ze swej natury zwiększa efektywność wykorzystania środków publicznych, i to w dwóch aspektach:

- poprzez umożliwienie realizowania zadań organizacjom bardziej wyspecjalizowanym – a więc i sprawniejszym – niż struktury jednostek samorządu terytorialnego oraz
- poprzez zorientowaną na efektywność rywalizację między różnymi organizacjami pozarządowymi, które w celu zwiększenia swoich szans w konkursach zmuszone są do poszukiwania większej sprawności w każdym aspekcie i na każdym etapie swojej działalności.



Naturalnie, dokonując oceny przydatności powierzania i wspierania realizacji zadań publicznych przez podmioty trzeciego sektora nie można ograniczać się tylko do analizy efektywnościowej. Trzeba uwzględnić znacznie szerszy kontekst społeczny. Możliwość outsourcowania zadań publicznych niewątpliwie sprzyja bowiem budowaniu społeczeństwa obywatelskiego – dodatnio wpływa na rozwój trzeciego sektora, integruje lokalne społeczności czy kreuje przestrzeń do formowania lokalnych liderów.

## 5.2 Tryb małych zleceń

---

### Cel stosowania

Tryb małych zleceń, zwany również trybem uproszczonym lub trybem małych grantów, zgodnie z zapisami art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest formą współpracy umożliwiającą organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Zastosowanie tej instytucji jest możliwe w przypadku zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, które dodatkowo spełniają warunki określone w art. 19a omawianej ustawy, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części rozdziału. Podstawowym przeznaczeniem trybu małych zleceń jest przekazywanie w uproszczony sposób środków organizacjom zainteresowanym realizacją jednorazowych, okolicznościowych przedsięwzięć (np. festyn, zbiórka żywności), jak również zadań społecznie użytecznych, będących odpowiedzią na pojawiające się nagle potrzeby i problemy. Ponadto organizacja, która już realizuje zadanie zlecone w trybie otwartego konkursu ofert, ma prawo wystąpić o dofinansowanie bądź finansowanie dodatkowego, uzupełniającego zakresu tego zadania właśnie za pomocą małych zleceń. Tryb ten jest również wykorzystywany jako instrument wsparcia finansowego, przeznaczony na wkład własny dla organizacji, które pozyskały środki zewnętrzne [Krawczyk i inni 2014, s. 44].

### Podstawa prawna

Tryb małych zleceń cieszy się bardzo dużą popularnością, która jest przede wszystkim rezultatem uproszczonej procedury, pozwalającej szybko odpowiadać na bieżące potrzeby lokalnych społeczności. W 2013 r. do samorządów wpłynęło 6 948 ofert, na podstawie których zawarto 4 875 umów na realizację zadania w tej formie [Sprawozdanie 2014, s. 36].

Podstawę prawną tego mechanizmu współpracy stanowi przepis art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, uznając celowość realizacji zadania będącego przedmiotem wniosku organizacji pozarządowej, mogą udzielić dotacji z pominięciem trybu konkursowego.

Możliwość skorzystania z tego mechanizmu współpracy jest jednak obwarowana szeregiem ograniczeń. Przede wszystkim wysokość jednorazowego dofinansowania nie może

przekroczyć 10 tys. złotych, zaś łączna kwota środków finansowych przekazywanych danej organizacji w roku kalendarzowym nie może przekroczyć sumy 20 tys. złotych. Samo zadanie objęte finansowaniem nie może być zaś realizowane w okresie dłuższym niż 90 dni.

Możliwość pominięcia trybu konkursowego rodzi jednak także pokusę nadużyć i zachowań o charakterze korupcyjnym. Swoistym mechanizmem mającym stanowić ochronę przed tego typu patologiami są szczegółowe wymogi dotyczące transparentności całego procesu. Wszystkie wnioski składane w trybie małych zleceń muszą być więc publikowane przez okres 7 dni w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 19a., ust. 3. u.d.p.p.w.).

Jednym z głównych celów uproszczenia procedury, które ma miejsce w odniesieniu do omawianego mechanizmu, jest zapewnienie organizacjom pozarządowym szybkiego dostępu do środków finansowych. Z tego powodu ustawodawca przewidział krótkie terminy na poszczególnych etapach procedury trybu małych zleceń. Wspomniane wyżej ogłoszenie musi być wywieszane nie później niż w terminie 7 dni od dnia wpłynięcia wniosku. Siedmiodniowy okres, w którym oferty są publikowane, stanowi również przestrzeń do składania uwag przez osoby trzecie. Po upływie wyżej omówionych terminów, gdy jednostka samorządu terytorialnego ma dostępne środki, a realizacja zadania w formie przedstawionej we wniosku zostanie uznana za celową, organ wykonawczy ma obowiązek niezwłocznego zawarcia umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie jego realizacji.

W praktyce pojawia się istotne zagadnienie związane z rozumieniem pojęcia „niezwłoczności” załatwienia sprawy. Jest to termin z natury swej nieostry, którego skonkretyzowanie może nastroczać wiele trudności. W powyższym kontekście należy przytoczyć tezę zawartą w uchwale z 3 listopada 1997 r. (III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998, Nr 8, poz. 234), w której Sąd Najwyższy – odnosząc się do pojęcia „niezwłoczności” – stwierdził: „(...) Jest ono bowiem tak mało precyzyjne, że można zasadnie mieć wątpliwości, czy może stanowić podstawę (...) dla określenia początkowej daty biegu terminu (...)”. Pojęcie niezwłoczności doprecyzowano także w uchwale PSiCiA SN z 30 grudnia 1988 r. (III CZP 48/88, OSNC 1989, Nr 3, poz. 36), w której stwierdzono, że na gruncie prawa cywilnego pojęcie „niezwłocznie” może oznaczać termin, który nie powinien przekraczać dwóch tygodni. Na gruncie prawa administracyjnego „niezwłoczne” załatwienie sprawy powinno być interpretowane jako załatwienie sprawy w możliwie krótkim czasie, którego horyzont wyznacza typ i charakter konkretnego przypadku. Nie powinien być to jednak czas dłuższy, niż jeden tydzień, licząc od daty wszczęcia postępowania [Wierzbowski i inni 2010, komentarz do art. 35].

Ustawa nie wyklucza możliwości prowadzenia negocjacji pomiędzy wnioskodawcą i przedstawicielem jednostki samorządu terytorialnego na etapie oceny wniosku, co do zakresu realizacji zadania i jego kosztów. Dopuszczalne jest także zasięganie opinii

Rad Pożytku Publicznego i podobnych im organów. Takie rozwiązania są z powodzeniem wykorzystywane w wielu jednostkach. Ostateczna decyzja dotycząca udzielenia finansowania lub dofinansowania należy jednak do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

## Sposób instytucjonalizacji

Wprowadzając możliwość przekazywania organizacjom pozarządowym zadań publicznych w ramach uproszczonej procedury, ustawodawca wskazał również na warunki formalne związane z jej wykorzystaniem. Odnoszą się one, jak wspomniano powyżej, m.in. do wartości dofinansowania oraz okresu realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem zlecenia. Dodatkowo ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza ograniczenie dotyczące łącznej kwoty środków finansowych przekazanych w tej formule – nie może przekraczać ona 20 tys. zł w danym roku kalendarzowym (art. 19a, ust. 6. u.d.p.p.w.), jak również nie może stanowić więcej niż 20 proc. dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w.

W przeciwieństwie do trybu konkursowego, ustawa przyznaje możliwość inicjowania realizacji zadania publicznego w trybie małych zleceń wyłącznie organizacji pozarządowej oraz podmiotom wymienionym w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w., których miejsce zamieszkania lub siedziba znajduje się na terenie danej JST. Do ww. podmiotów należy zatem złożenie oferty, która następnie podlega ocenie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Organ ten, zgodnie z art. 19a, ust. 3. u.d.p.p.w. ma siedem dni roboczych, licząc od dnia wpłynięcia oferty, na jej upublicznienie. Może to uczynić za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, własnej strony internetowej lub w swojej siedzibie poprzez zamieszczenie oferty w miejscu przeznaczonym dla ogłoszeń. Działanie to ma umożliwić wszystkim zainteresowanym stronom wnoszenie uwag do oferty. Po tym czasie i po rozpatrzeniu ewentualnych uwag zawierana jest umowa o wsparcie bądź powierzenie realizacji zadania publicznego.

Pomimo wskazania organizacji pozarządowej i podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. jako strony wnioskującej o realizację zadania publicznego w trybie małych zleceń, pewien zakres kompetencji i odpowiedzialności spoczywa również na jednostce samorządu terytorialnego. Przede wszystkim jest ona odpowiedzialna za przygotowanie i wdrożenie uchwały dotyczącej możliwości zastosowania trybu małych zleceń, a na późniejszym etapie za ocenę i weryfikację złożonych ofert.

## Ocena przydatności

Przydatność trybu małych zleceń zasługuje z pewnością na bardzo wysoką ocenę. Jest to praktyczna realizacja idei, aby w mniejszych sprawach ograniczać rygoryzm prawny, a przez to upraszczać, przyspieszać oraz uelastyczniać działanie administracji publicznej. Dzięki relatywnie niskiemu poziomowi formalizmu, tryb małych

zleceń często jest pierwszą formą współpracy organizacji pozarządowej z jednostką administracji samorządowej. Dobre doświadczenia z kooperacji w tak małym zakresie często zachęcają do zaangażowania w większe przedsięwzięcia i korzystania z bardziej zaawansowanych mechanizmów.

Tryb małych zleceń jest więc niezwykle użyteczny w aspekcie przełamywania braku zaufania, głównie ze strony organizacji pozarządowych, które mogą – niejako na próbę – podjąć współpracę z administracją publiczną, nie ryzykując straty dużej ilości czasu czy niepowodzenia dużego projektu. Złożenie wniosku w trybie małych zleceń nie jest bowiem zbyt czasochłonne, a i stan niepewności co do otrzymania finansowania nie trwa długo.

Nawet tak ograniczony formalizm stanowi jednak dla niektórych organizacji pozarządowych zbyt wielką barierę. Problem ten jest widoczny przede wszystkim w kontekście najmniejszych przedsięwzięć, realizowanych przez najmniej sprawne organizacyjne grupy mieszkańców. Aby tryb małych zleceń mógł być więc uznany za w pełni użyteczny, konieczne jest nie tylko opracowanie klarownych regulaminów, ale także zamieszczanie na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego konkretnych instrukcji dla wnioskodawców czy infografik promujących tryb pozakonkursowy.

### 5.3 Regranting<sup>9</sup>

Regranting to pojęcie nie używane w polskim prawie, ale rozpowszechnione w praktyce jego stosowania. Funkcjonuje ono w języku potocznym, a także w oficjalnych dokumentach, czego przykładem mogą być opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, takie jak „Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”.<sup>10</sup> Termin regranting jest zapożyczeniem z języka angielskiego, ale nie doczekał się dobrego polskiego odpowiednika. Oznacza dosłownie powtórne przekazanie grantu w ramach przyznanego grantu. Jest to jeden ze sposobów realizowania tak zwanego grantmakingu (grantodawstwa), czyli wspierania finansowego realizacji określonych projektów czy zadań za pomocą grantu (dotacji). Specyfika grantu polega na tym, że ma on charakter wsparcia bezzwrotnego, o ile przekazane środki są wydatkowane zgodnie z intencją przekazującego grant. Przykładem grantodawstwa są otwarte konkursy ofert przewidziane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Regranting jest odmianą grantmakingu polegającą na tym, że grantodawca przekazuje grant innemu podmiotowi, tak zwanemu operatorowi, po to, aby w jego imieniu wyszukał on i sfinansował w formie kolejnych grantów przedsięwzięcia najlepiej realizujące cele określone przez grantodawcę. Różnicę pomiędzy zwykłym grantodawstwem a regrantingiem przedstawiono na Rysunku 9.

<sup>9</sup> Autorem podrozdziału jest Tomasz Schimanek.

<sup>10</sup> Opis modelu dostępny jest na stronie internetowej: [www.pokl541.pozytek.gov.pl].

**Rysunek 9.** Zwyczajny grantmaking i regranting



Źródło: opracowanie własne.

Grantmaking i regranting są powszechnie stosowane na świecie, zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne w wielu obszarach aktywności, także biznesowej. W Polsce upowszechniły się w sferze finansowania przedsięwzięć niekomercyjnych realizowanych przez organizacje pozarządowe, a także w obszarze nauki. W „Rekomendacjach Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych” [2014] znaleźć można następującą definicję regrantingu stosowanego przez instytucje publiczne: „Regranting polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, w celu realizacji przez nie określonych części zadania”.

## Cel stosowania

W przypadku samorządów terytorialnych regranting stosowany jest z reguły po to, by [Schimanek 2014c]:

- wykorzystać w procesie zlecenia zadań potencjał operatora: jego doświadczenie, wiedzę, kontakty, pracowników, wolontariuszy, lokale, sprzęt,
- wykorzystać fakt, że operator jest organizacją pozarządową, która lepiej zna specyfikę działania innych organizacji niż samorząd i potrafi do niej dostosować sposób i warunki zlecenia i realizacji zadań,
- przekazać na zewnątrz obowiązki związane z organizowaniem konkursu ofert, a przede wszystkim z wypłacaniem środków na realizację projektów, monitorowanie ich wydatkowania i ich rozliczaniem, co pozwala zmniejszyć obciążenie ludzkie i instytucjonalne samorządu,
- zlecić operatorowi dodatkowe działania, których nie chce lub nie może z przyczyn formalnych, ludzkich lub organizacyjnych podjąć się samorząd, np. szkolenia dla

organizacji aplikujących o wsparcie, pomoc w przygotowaniu aplikacji czy też pomoc w rozliczaniu przyznanych środków; pozwala to złożyć oferty większej liczbie podmiotów, a także podnieść jakość składanych ofert,

- ułatwić dostęp organizacjom obywatelskim do środków samorządowych, dzięki możliwości uproszczenia procedur i wniosków aplikacyjnych stosowanych przez operatora w porównaniu ze stosowanymi przez samorząd; umożliwia to również łatwiejszy dostęp do środków samorządowych grupom nieformalnym, np. stowarzyszeniom zwykłym,
  - pozyskać – o ile jest taka możliwość – dodatkowe środki od operatora, które jako wkład własny zwiększają pulę środków przeznaczonych na dotacje,
  - wzmacniać lokalnych operatorów, którzy będą w stanie nie tylko sprawnie realizować regranting z udziałem środków samorządu, ale także przyciągać środki zewnętrzne.
- Służą to docelowo:
1. Zwiększeniu skuteczności realizacji zadań publicznych, dzięki większej liczbie wysokiej jakości projektów.
  2. Zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych, dzięki wkładowi własnemu operatora oraz realizatorów projektów.
  3. Zwiększeniu użyteczności zlecenia zadań organizacjom pozarządowym, dzięki uproszonym procedurom dostępu do środków samorządowych.

Przekazanie przez samorząd decyzji o wyborze projektów i ich finansowaniu przyczynia się również do zwiększania partycypacji społecznej, budowania wzajemnego zaufania i pozytywnego wizerunku samorządu w oczach mieszkańców.

## Podstawa prawna

Regranting nie jest odrębną formą zlecenia zadań, stąd w przypadku administracji rządowej może być stosowany w ramach istniejących trybów i sposobów zlecenia zadań publicznych. W przypadku administracji samorządowej podstawą prawną stosowania regrantingu jest art.16., ust. 7. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z nim organizacja pozarządowa (lub też inny uprawniony podmiot) w ramach umowy zawartej z organem zlecającym zadanie (np. samorządem) na wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego, może zlecić wykonanie tego zadania organizacjom pozarządowym (lub innym uprawnionym podmiotom) niebędącym stronami umowy, wybranym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Inaczej mówiąc, w ramach regrantingu samorząd zleca organizacji pozarządowej realizację zadania publicznego w formie finansowania projektów realizowanych przez inne organizacje pozarządowe wyłonione w sposób jawny i konkurencyjny. Z możliwości zapisanej w art. 16., ust. 7. u.d.p.w. może także korzystać administracja rządowa, o ile wykorzystuje do zlecenia zadań tryb otwartego konkursu ofert z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Należy zwrócić uwagę, że formalno-prawne relacje pomiędzy zlecającym zadanie a operatorem nie różnią się od innych sytuacji, w których organy administracji publicznej zlecają realizację zadań publicznych organizacji pozarządowej. Z punktu widzenia organu administracji publicznej, podmiotem zobowiązanym do rozliczenia

dotacji pozostaje podmiot, który zawarł umowę o realizację zadania publicznego (operator). Relacje pomiędzy operatorem a organizacjami realizującymi projekty regulują przepisy Kodeksu Cywilnego [Kucharski 2014, s. 32]. W rozumieniu art. 893 Kodeksu Cywilnego, środki przekazane przez operatora realizatorom projektów mają charakter darowizny z poleceniem.

W listopadzie 2015 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach<sup>11</sup>. Uwzględnia ona m.in. istotne zmiany dotyczące regrantingu:

- wprowadza pojęcie operatora oraz realizatora projektu,
- operatorem oraz realizatorem projektu mogą być jedynie organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art.3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- operator musi być wyłoniony w otwartym konkursie ofert,
- w ofercie składanej w konkursie potencjalny operator musi przedstawić zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów,
- zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów muszą być załączone do umowy z operatorem,
- operator musi umieścić informację o wyborze realizatorów projektów na swojej stronie internetowej,
- operator musi wypłacić środki realizatorom projektów w ciągu 14 dni od podpisania z nimi umowy,
- w sprawozdaniu z realizacji zadania, składanym przez operatora muszą znaleźć się dodatkowe informacje, m.in. nazwy i adresy siedzib realizatorów projektów, zrealizowany zakres rzeczowy projektów, terminy realizacji projektów, wysokość środków przekazanych na wykonanie poszczególnych projektów, wysokość środków wykorzystanych na realizację poszczególnych projektów; wzór sprawozdania składanego przez operator określi minister pracy i polityki społecznej w rozporządzeniu.

Zmieni się także podstawa prawna regrantingu: dotychczasowy art. 16, ust. 7 zostaje wykreślony, a podstawą będzie dodany, nowy art. 16a.

## Sposób instytucjonalizacji

Zapis ustawowy jest dość lakoniczny i nie określa szczegółowo procedury stosowania regrantingu. Dotychczas był to jeden z istotnych powodów, dla których samorządy terytorialne nie stosowały tego mechanizmu w praktyce. W 2014 r. Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce opracowała model regrantingu, czyli kompleksową procedurę przygotowania, przeprowadzenia i oceny stosowania tego rozwiązania przez samorząd gminny i powiatowy [Schimanek 2014c]. Procedura opiera się na obowiązującym prawie, a przede wszystkim na praktycznych doświadczeniach pięciu gmin i trzech powiatów, które ją wdrożyły. Model został zaakceptowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i opiera się na kilku istotnych założeniach, tj.:

11 Dz.U. 2015 poz. 1339.

1. zamiar zlecenia zadania publicznego, które ma być realizowane z wykorzystaniem regrantingu, powinien być określony wcześniej przez samorząd; nie wynika to z przepisów prawa, ale z pragmatyki działania, bowiem samorząd planując taki sposób realizacji zadania, może adekwatnie zaplanować zakres rzeczowy, czas oraz środki niezbędne na jego realizację.
2. Decyzja o zastosowaniu regrantingu powinna być poprzedzona rozpoznaniem możliwości organizacji, które są potencjalnymi operatorami; chodzi o to, aby samorząd dostosował warunki zlecenia zadania oraz jego zakres rzeczowy do realiów, a nie opierał się wyłącznie na własnych oczekiwaniach.
3. Operator powinien zostać wyłoniony w drodze otwartego konkursu ofert, tryb pozakonkursowy z uwagi na zakres rzeczowy i czas potrzebny na jego zrealizowanie nie ma zastosowania.
4. Choć nie wynika to wprost z ustawy, logika działania wskazuje, że decyzja o wyborze operatora, obok innych kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie, powinna zostać podjęta na podstawie akceptacji przez samorząd procedury wyłaniania przez operatora realizatorów projektów. Po pierwsze, zgodnie z art. 16., ust. 7. u.d.p.p.w. samorząd powinien wiedzieć, czy ta procedura zapewnia jawność i konkurencyjność wyboru, po drugie – czy daje możliwość wyboru i realizacji projektów, które w sposób skuteczny, efektywny i terminowy będą realizować zadanie publiczne; stąd też propozycja procedury wyboru, monitorowania i rozliczania projektów powinna być załączona do oferty składanej przez operatora.
5. Ustawa także nie precyzuje dokładnie sposobu wyboru realizatorów projektów przez operatora, wskazując jedynie, że ma być on jawny i zapewniać konkurencyjność; model regrantingu zaleca, aby była to formuła konkursowa, bo jest to jeden z prostszych i bardziej rozpowszechnionych sposobów gwarantujących konkurencyjność.

Jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za decyzję o zastosowaniu mechanizmu regrantingu, ogłoszenie konkursu na operatora, wybór operatora, podpisanie z nim umowy, wypłacenie dotacji, monitorowanie jej wykorzystania oraz rozliczenie. Z punktu widzenia formalno-prawnego, JST zarządza zadaniem zleconym z wykorzystaniem regrantingu, podobnie jak innymi zadaniami zleconymi organizacjom pozarządowym, przy czym dotyczy to jedynie jednej umowy i dotacji przekazanej operatorowi.

Operator odpowiada przed JST za realizację zadania, czyli przede wszystkim za wybór realizatorów projektów oraz realizację projektów i wydatkowanie środków na to przeznaczonych, a także za inne działania objęte umową. Do operatora należy ogłoszenie i przeprowadzenie konkursu na projekty, wybór realizatorów, podpisanie z nimi umów, przekazanie środków na realizację projektów, monitorowanie realizacji projektów i wykorzystania środków oraz ich rozliczenie. Operator zarządza działaniami w oparciu o ofertę oraz procedury zaakceptowane przez JST. Odpowiedzialność operatora jest duża, stąd też organizacja pełniąca tę rolę powinna mieć doświadczenie i wiedzę w zakresie finansowego wspierania innych organizacji pozarządowych, a także dobre rozpoznanie lokalnego środowiska pozarządowego.



## Ocena przydatności

Badania przeprowadzone w 2014 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wykazały, że na 458 JST (uczestniczących w badaniu) 31 zadeklarowało stosowanie regrantingu [Współpraca finansowa... 2014]. Zastosowany został on w ramach realizacji bardzo zróżnicowanych zadań publicznych, ale w tych obszarach, które najczęściej są przedmiotem współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, a więc sport, pomoc społeczna, ochrona zdrowia czy kultura.

Istotne jest, że ponad 60 proc. samorządów stosujących regranting oceniło wysoko użyteczność tego instrumentu, a pozostałe oceniły go jako umiarkowanie użyteczny. Ponad połowa samorządów stwierdziła, że w stosowaniu regrantingu nie pojawiły się dotychczas żadne problemy. Pozostałe wskazywały pojedyncze kwestie związane np. z problemami związanymi z rozliczaniem przyznanych dotacji czy wyborem operatora (z powodu braku chętnych organizacji).

Przydatność regrantingu potwierdziły także doświadczenia ośmiu JST, które we współpracy z Akademią Rozwoju Filantropii w Polsce wdrożyły opracowany przez nią model regrantingu. Wykazały one, że opisane wyżej korzyści i cele stosowania regrantingu są możliwe do osiągnięcia w praktyce i to niezależnie od wielkości JST oraz zakresu i skali zleczanych zadań. Na podstawie tych doświadczeń okazało się, że warunkami niezbędnymi do osiągnięcia spodziewanych korzyści z zastosowania tego rozwiązania są:

1. Dobre rozpoznanie przez JST możliwości i potencjału organizacji pozarządowych i grup nieformalnych działających na jej terenie.
2. Istnienie potencjalnych operatorów oraz dobre rozpoznanie ich możliwości i potencjału przez JST.
3. Sprawne zarządzanie przez JST zlecaniem zadań publicznych organizacjom pozarządowym.
4. Przeprowadzenie oceny efektów stosowania regrantingu, które pozwolą podjąć racjonalną decyzję o jego kontynuacji, poszerzeniu na inne zadania czy też modyfikacji.

Decyzja o zastosowaniu regrantingu powinna być także poprzedzona konsultacjami z organizacjami pozarządowymi, które będą z niego korzystać. JST powinna przy tym wytłumaczyć organizacjom, na czym polega ten mechanizm i jakie korzyści będą z niego wynikać.

## 5.4 Dotacja inwestycyjna

---

### Cel stosowania

Dotacja rozumiana jako środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126. ustawy o finansach publicznych) jest jednym z głównych instrumentów

finansowej współpracy JST z organizacjami pozarządowymi. Szczególnym jej rodzajem jest dotacja inwestycyjna. W tym miejscu warto podkreślić, że z formy wsparcia polegającej na dofinansowaniu inwestycji związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą skorzystać jedynie podmioty działające poza sferą finansów publicznych, i dla których podstawowym kryterium działania nie jest osiągnięcie zysku. W świetle ww. zapisów, dotacja inwestycyjna stanowi zatem instrument dedykowany organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wskazanym w art. 3., ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jej zasadniczym celem jest wsparcie jednostki samorządu terytorialnego poprzez przekazanie części zadań publicznych do realizacji ww. podmiotom wraz z przyznaniem dotacji na ten cel. Służy ona również rozwojowi organizacji pozarządowych, które dzięki wsparciu w takiej formie mogą nie tylko uczestniczyć w realizacji zadań publicznych, ale również realizować własne cele. Dotychczas dotacja inwestycyjna cieszy się jednak małą popularnością. Zdają się to potwierdzać dane za 2013 r. pokazujące, że tylko 6 proc. samorządów wykorzystało ją jako formę wsparcia organizacji pozarządowych [Sprawozdanie 2014, s. 36].

## Podstawa prawna

Podstawą do ubiegania się przez organizacje pozarządowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku o dotacje inwestycyjne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przepisy art. 221. ustawy o finansach publicznych (u.f.p.). Art. 221., ust. 2. u.f.p. odsyła jednak także do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zaznaczając, iż zlecenie zadań i udzielanie dotacji ma następować zgodnie z tymi regulacjami.

W kontekście podstawy prawnej fundamentalne znaczenie ma ustalenie zakresu znaczeniowego terminu „inwestycja”, gdyż sam materiał normatywny nie dostarcza dostatecznie precyzyjnej odpowiedzi. Według Ministerstwa Finansów: „Pojęcie inwestycji, o których mowa w art. 221. ustawy o finansach publicznych, należy interpretować szeroko, tj. powinno ono obejmować zarówno zakup/wybudowanie obiektu budowlanego, jak i zakup środków trwałych (zakup inwestycyjny), analogicznie jak ma to miejsce w przypadku inwestycji w zakresie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, których koszty realizacji dofinansowane są poprzez dotacje celowe udzielane z budżetu państwa” [Ministerstwo Finansów 2010]. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że wyjaśnienia Ministerstwa Finansów nie mają charakteru wiążącego, szczególnie względem Regionalnych Izb Obrachunkowych [Sześciło i inni 2014]. Postulat *de lege ferenda*, aby wprowadzić do ustawy o finansach publicznych definicję inwestycji wydaje się więc być wielce uzasadniony.

## Sposób instytucjonalizacji

Stosowanie formuły dotacji inwestycyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego nie zostało potraktowane na gruncie ustawodawstwa w kategoriach odrębnej procedury. Dla jej wykorzystania stosuje się przyjęty w ustawie o działalności pożytku

i o wolontariacie tryb otwartego konkursu ofert lub pozakonkursowy (tzw. tryb małych zleceń). Zapisy dedykowane bezpośrednio dotacji inwestycyjnej odnoszą się jedynie do wskazania zakresu i podmiotów mogących korzystać z tego instrumentu. W praktyce przekazywanie organizacjom pozarządowym środków w tej właśnie formie wymaga od jednostki samorządu terytorialnego identyfikacji i określenia obszarów, w których jest planowane wykorzystanie dotacji inwestycyjnej. Koniecznym etapem jest również przygotowanie i podjęcie uchwały dotyczącej udzielania dotacji inwestycyjnych organizacjom pozarządowym. W tym zakresie w kompetencjach JST leży m.in. wskazanie na konkretne zasady i tryb przekazywania środków finansowych.

## Ocena przydatności

Znaczenie dotacji inwestycyjnej dla rozwoju organizacji pozarządowych jest niebagatelne. Należy pozytywnie ocenić fakt, że ustawodawca zauważył, iż nie można ograniczyć wspierania organizacji pozarządowych tylko do finansowania bieżących przedsięwzięć. Bardzo istotną kategorię kosztów, które ponosi każda organizacja, stanowią koszty związane ze zwiększaniem potencjału, co często wiąże się z potrzebą istotnych nakładów inwestycyjnych.

Dzięki zakreślonej w orzecznictwie bardzo szerokiej definicji inwestycji, pole do stosowania dotacji inwestycyjnej jest znaczne. Z drugiej jednak strony, czynnikiem utrudniającym upowszechnianie dotacji inwestycyjnej jest opór decydentów w jednostkach samorządu terytorialnego. Wynika on przede wszystkim z faktu, że często same gminy, powiaty czy województwa borykają się z poważnymi problemami finansowymi, które uniemożliwiają im samym realizowanie nawet bardzo pilnych i potrzebnych inwestycji. W tym kontekście przeznaczanie znacznych kwot na wspieranie organizacji pozarządowych może być utrudnione. Wydaje się więc, że dla zwiększenia przydatności dotacji inwestycyjnych potrzebne jest wprowadzenie jakiejś dodatkowej zachęty dla jednostek samorządu terytorialnego (np. podobnej jak w funduszu sołectkim, który może przynosić dodatkowe wpływy gminie z budżetu centralnego). Niewątpliwie dotacja inwestycyjna byłaby też narzędziem chętniej wykorzystywanym, gdyby polski system prawny zawierał taką definicję inwestycji, która byłaby szeroka, ale jednocześnie cechowała się bardziej precyzyjnie określonymi granicami.

## 5.5 Pożyczki

---

### Cel stosowania

Charakteryzując pożyczkę warto podkreślić, że jest to stosunkowo nowa forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, wprowadzona wraz z nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 r. Podkreślają to także dane odnoszące się do poziomu jej wykorzystania. W 2013 r. organy administracji samorządowej zadeklarowały udzielenie 125 pożyczek [Spraw-

wozdanie 2014, s. 43]. Równocześnie jednak pożyczka została ujęta w podstawowym katalogu form współpracy, co może wskazywać na jej dużą użyteczność i adekwatność w zakresie współdziałania ww. podmiotów.

Zasadniczym celem pożyczki jako formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych jest sfinansowanie realizacji zadań społecznie użytecznych. Warto jednak odwołać się również do przesłanek związanych z kondycją sektora społecznego w Polsce. W tym sensie pożyczka stanowi bowiem odpowiedź na deficyt w zakresie środków finansowych będących do dyspozycji ww. podmiotów. Umożliwia ona również umiejętne powiązanie kwestii rozwoju i budowania potencjału organizacji pozarządowych, które dzięki pozyskanym środkom mogą realizować swoją misję i cele, wpisujące się często w katalog zadań publicznych objętych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

## Podstawa prawna

Pod pojęciem pożyczki, odwołując się do Kodeksu cywilnego, należy rozumieć zobowiązanie, na mocy którego „dający pożyczkę przenosi na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości” (art. 720. § 1 Kodeksu cywilnego). Uszczegółowienie tych zapisów stanowi ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która głosi iż „jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3., ust. 3., na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach” (art. 5., ust. 8. u.d.p.p.w.). Odesłanie do innych regulacji zawarte w tym przepisie odnosi się przede wszystkim do ustaw samorządowych. Nakładają one m. in. obowiązek określenia w budżecie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

## Sposób instytucjonalizacji

Tryb i zasady udzielania pożyczek, determinujące również kwestię odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych podmiotów korzystających z tej formy współdziałania, nie znalazły uregulowania w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jej zapisy odsyłają jednak do odrębnych przepisów, a konkretnie do ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, w których odpowiednio można odnaleźć zapisy świadczące o tym, że to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma stosowne uprawnienia do udzielania pożyczki. Posiada on zwłaszcza kompetencje do określenia w formie zarządzenia lub uchwały zasad, na których będą udzielane pożyczki. Na organie wykonawczym spoczywa również odpowiedzialność w zakresie podpisania umowy pożyczki. Ważną rolę w procesie udzielania pożyczek odgrywa również organ stanowiący JST. Podejmuje on bowiem w drodze uchwały decyzję, określającą maksymalną wysokość pożyczek udzielanych w danym roku budżetowym przez organ wykonawczy JST. Niewymaganą przez prawo regułą związaną z podejmowaniem współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi jest także

sporządzanie regulaminu udzielania pożyczek, co należy zakwalifikować jako zadanie organu wykonawczego. Praktyki, w których organy stanowiące poza leżącym w ich kompetencji limitem pożyczek uchwalają także regulamin uszczegóławiający warunki ich udzielania, zostały uznane za błędne – zob. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (Uchwała Nr X/32/2012 z 27 kwietnia 2012 r.).

Analiza dotychczasowych praktyk samorządów w tym zakresie wskazuje, że powinien ujmować on następujące kwestie [Krawczyk i inni 2014, s. 33]:

- podmioty uprawnione do ubiegania się o pożyczkę,
- cel, na jaki mogą być udzielone pożyczki,
- warunki, na jakich pożyczki są udzielane (dotyczące oprocentowania, ewentualnych prowizji i opłat, terminów spłat, formy zabezpieczenia),
- ewentualną możliwość umorzenia części lub całości kwoty wypłaconej pożyczki, wraz ze wskazaniem warunków,
- osobę/jednostkę odpowiedzialną za przyjmowanie wniosków o pożyczkę,
- wykaz wymaganych dokumentów wraz ze wzorami,
- zasady kontroli realizacji pożyczki.

Równocześnie wskazuje się, że w związku z brakiem uregulowań ustawowych dotyczących zasad i procedury udzielania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego, regulamin sformułowany w oparciu o powyższe wytyczne może stanowić istotny element w upowszechnianiu mechanizmu pożyczki jako formy wsparcia organizacji pozarządowych.

## Ocena przydatności

Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o przydatność pożyczek jako instrumentu współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Niewątpliwie mają być wypełnieniem luki, której nie są w stanie zagospodarować komercyjne instytucje finansowe. Przy stricte rynkowym podejściu banki nigdy nie będą dostatecznie zainteresowane zaspokajaniem potrzeb organizacji pozarządowych, które nie działają dla osiągnięcia zysku. W obliczu sprzeczności między celami banków, które dążą do maksymalizacji zysków, a pryncypiami podmiotów trzeciego sektora, trzeba uznać za uzasadnione dostarczanie organizacjom pożytku publicznego przez administrację samorządową kapitału bez komercyjnej presji na wysoką stopę zysku.

Wątpliwości może budzić jednak sama okoliczność wchodzenia struktur administracji publicznej w obszar, który tradycyjnie zastrzeżony jest dla banków i podobnych im instytucji. Dla zwolenników koncepcji liberalnych, które postulują ograniczenie roli państwa, taka aktywność jednostek samorządu terytorialnego z pewnością będzie trudna do zaakceptowania. W tym kontekście można podnieść także argumenty, że struktury administracji publicznej nie są zdolne do przyjęcia roli pożyczkodawcy z poszanowaniem podstaw racjonalności i efektywności. Nie posiadają one chociażby dostatecznych kompetencji w aspekcie zarządzania ryzykiem. Ze względu

na demokratyczną legitymację nie są też dostatecznie odporne na naciski, aby dokonywać pochopnych umorzeń nieregulowanych przez pożyczkobiorców w terminie zobowiązań.

Przydatność omawianego mechanizmu objawia się przede wszystkim poprzez udzielanie pożyczek pomostowych. Jest to niezwykle cenne dla organizacji pozarządowych, które choć pozyskują środki z wielu źródeł, to w czasie pomiędzy projektami lub w niektórych etapach realizowanych przedsięwzięć często borykają się z problemem płynności finansowej. Stąd mechanizm krótkoterminowych pożyczek wydaje się być nie do przecenienia, w kontekście ich przeznaczenia na pokrywanie wkładów własnych w konkursach organizowanych przez podmioty trzecie. Dla takiego wykorzystywania mechanizmu pożyczek konieczne jest jednak zapewnienie szybkich procedur. Zbyt wolne rozpatrywanie wniosków przez organy administracji samorządowej – ze względu na wydłużający się czas niepewności – może bowiem skutecznie zniechęcać wnioskodawców. W skrajnych przypadkach może nawet uniemożliwiać wykorzystywanie środków w charakterze pożyczki pomostowej, ze względu na brak perspektywy jej otrzymania w terminie uwzględniającym procedury podmiotów trzecich, u których organizacje ubiegają się o środki finansowe.

Niewątpliwie istotnym mankamentem jest także fakt, że w kontekście jednorocznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego niezwykle trudne – a zdaniem niektórych autorów wręcz niemożliwe – jest udzielanie pożyczek na dłuższe okresy. Mechanizm ten nie może być więc stosowany w odniesieniu do wielu przejawów aktywności organizacji pozarządowych, w których byłby wsparciem niezwykle pożądanym, a które ze względu na swoją specyfikę wymagają bardziej długookresowych działań.

## 5.6 Poręczenia i gwarancje

### Cel stosowania

Poręczenia i gwarancje zostały wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jako możliwe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ich wykorzystania jest tożsamy z tym określonym dla pożyczki. Z takiej formy wsparcia mogą więc skorzystać organizacje pozarządowe i inne podmioty wskazane w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. w związku z realizacją działań z zakresu pożytku publicznego. Uzasadniając wykorzystanie tych instrumentów na rzecz współpracy JST z organizacjami pozarządowymi należy podkreślić, że ich zasadnicza funkcja polega na zwiększeniu dostępności środków pożyczkowych dla podmiotów trzeciego sektora. Dzieje się tak dzięki ustanowieniu przez jednostkę samorządu terytorialnego dodatkowego zabezpieczenia na wypadek opóźnienia w spłacie zobowiązania. Poręczenia i gwarancje stanowią ponadto ważny instrument interwencji JST na lokalnych rynkach i w tym sensie mogą być istotnym narzędziem stymulowania rozwoju organizacji pozarządowych [Bitner 2008]. Są one

też coraz chętniej wykorzystywane przez polskie samorzady. W 2013 r. wystawiły one 17 gwarancji i 1 018 poręczeń, podczas gdy w 2011 r. liczba ta wynosiła odpowiednio 4 gwarancje i 31 poręczeń [Sprawozdanie 2014, s. 43; Sprawozdanie 2012, s. 98].

## Podstawa prawna

Bezpośrednio kwestię poręczeń reguluje Kodeks cywilny, definiując je jako umowę, w ramach której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania, gdyby dłużnik tego zobowiązania nie wykonał (art. 876., par. 1 Kodeksu cywilnego). Z kolei umowę gwarancji przepisy prawa definiują jedynie na potrzeby czynności bankowych (gwarancja bankowa). Jednostki samorządu terytorialnego mogą przy określeniu wzoru umowy gwarancji posłużyć się w zakresie uzasadnionym celem dokonywanej czynności prawnej konstrukcją gwarancji bankowej.

Podstawa prawna udzielania poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego jest tożsama z pożyczkami. Jej źródłem jest bowiem przepis art. 5., ust. 8. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3., ust. 3, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach”. Wszystkie uwagi poczynione w odniesieniu do podstawy prawnej pożyczek są więc i tu aktualne.

## Sposób instytucjonalizacji

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie precyzuje wprost, który z organów jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do udzielania pożyczek, poręczeń i gwarancji. Upoważnienie do udzielania poręczeń i gwarancji przez JST zostało zawarte w art. 94., ust. 1. ustawy o finansach publicznych. Równocześnie zaznaczono w nim obowiązek ujęcia łącznej kwoty poręczeń w uchwale budżetowej. Korzystanie z tej formy współpracy może odbywać się zatem do wyznaczonego limitu, ale również w terminie wyznaczonym ogólnie. Odnosząc wymóg wprowadzenia ww. ograniczeń do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać, że to organ stanowiący odpowiada za określenie w ustawie budżetowej maksymalnej wysokości poręczeń udzielonych w danym roku budżetowym. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa organ stanowiący JST nie określa dopuszczalnej maksymalnej kwoty zobowiązań gwarancyjnych jednostki samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy ma natomiast wyłączną kompetencję do udzielenia konkretnej organizacji poręczenia lub gwarancji w ramach zdefiniowanego limitu [Dzwonkowski i inni 2014, s. 244].

## Ocena przydatności

Przydatność mechanizmu poręczeń budzi istotne wątpliwości. Generują je w dużej mierze te same okoliczności, które są źródłem obiekcji w kontekście mechanizmu pożyczek – jak chociażby niedostateczne kompetencje administracji samorządowej w przedmiocie oceniania wiarygodności finansowej wnioskodawców czy sprzeczność

z liberalnymi koncepcjami funkcjonowania sfery publicznej. Ponadto trzeba zauważyć, że fakt udzielenia poręczeń – nawet obarczonych bardzo niskim ryzykiem aktywizacji obowiązku zastępczego wykonania zobowiązania za dłużnika – z księgowego punktu widzenia obciąża budżet jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, w budżecie musi być „zablokowana” pełna kwota poręczenia. Nie jest więc możliwe, aby np. przy uzasadnionym założeniu ryzyka na poziomie 20 proc., zabezpieczyć jedynie taki odsetek kwoty udzielonych poręczeń – nawet z dodaniem szerokiego marginesu bezpieczeństwa.

Okoliczności te skutecznie zniechęcają decydentów w jednostkach samorządu terytorialnego do stosowania omawianego mechanizmu. Jest to zrozumiałe, bo stosowanie poręczeń – poza wyjątkowo uzasadnionymi przypadkami – należy uznać za nieracjonalne. Dla organizacji pozarządowych bowiem, co do zasady, korzyść z otrzymanego poręczenia jest mniejsza niż w sytuacji, gdyby jednostka samorządu terytorialnego udzieliła jej po prostu pożyczki. Dla samej administracji samorządowej poręczenie jest zaś z księgowego punktu widzenia równie dużym obciążeniem co pożyczka.

## 5.7 Inicjatywa lokalna

### Cel stosowania

Inicjatywę lokalną można określić w kategoriach przedsięwzięcia, w którym mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego zgłaszają władzom lokalnym postulat realizacji zadania publicznego. Jako podstawowy cel tego mechanizmu wskazuje się natomiast pobudzanie aktywności obywateli nakierowanej na współudział w rozwiązywaniu spraw kluczowych dla danej społeczności [Makowski, Sobiesiak 2011, s. 40]. Istotą inicjatywy lokalnej jest więc zarówno proponowanie konkretnych przedsięwzięć, jak i udział w ich realizacji. Z tego względu służy ona upowszechnianiu idei współzarządzania i partnerstwa w jednostkach samorządu terytorialnego. Przyczynia się także do budowania demokracji lokalnej i zwiększania odpowiedzialności mieszkańców za sprawy publiczne. Niewątpliwie inicjatywa lokalna stanowi mechanizm umożliwiający bezpośrednie włączanie obywateli w działania na rzecz rozwoju lokalnego, ale również podkreśla się zasadność jej stosowania w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, regulując realizację zadań publicznych w tej formule, przewidziała bowiem możliwość składania wniosków nie tylko w ramach bezpośredniej inicjatywy mieszkańców, ale również za pośrednictwem organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w., mających siedzibę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W katalogu działań przewidzianych do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej, ustawa wskazuje między innymi na wspieranie rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych. Może się ono dokonywać zarówno w wymiarze infrastrukturalnym (np. remont i rozbudowa dróg, infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej), jak i społecznym (np. podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji, pielęgnowanie kultury i lokalnego



dziedzictwa). Ponadto w formule tej mogą być podejmowane przedsięwzięcia z obszaru edukacji, ekologii, wspierania kultury fizycznej i działalności charytatywnej. Bez względu na zakres przedmiotowy, podkreślenia wymaga fakt dedykowania inicjatywy lokalnej na realizację tylko tych przedsięwzięć, które służą polepszeniu warunków życia społeczności, na rzecz i z inicjatywy której ją podjęto.

Inicjatywa lokalna w swoich założeniach ma umożliwiać odpowiedź mieszkańców na pojawiające się problemy i potrzeby. Nie chodzi tu, jak już wcześniej podkreślono, jedynie o włączenie się społeczności lokalnej na etapie wnioskowania, zgłaszania propozycji działań, ale również o jej aktywność w zakresie realizacji zadania publicznego. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie współdziałanie takie może przyjąć formę świadczeń pieniężnych, rzeczowych lub świadczenia pracy społecznej. W praktyce zapis ten oznacza obligatoryjne wskazanie co najmniej jednej z form współdziałania.

Podsumowując istotę i cel inicjatywy lokalnej warto raz jeszcze wspomnieć, że nie stanowi ona formy finansowania przedsięwzięć zgłaszanych przez obywateli i sektor pozarządowy. Kluczowym jej aspektem jest współpraca ww. podmiotów z przedstawicielami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania oraz współdziałanie w realizacji zadań publicznych. W 2013 r. współdziałanie w takiej formule zadeklarowało 114 samorządów, tj. 6,4 proc., które podpisały 501 umów na realizację inicjatywy lokalnej [Sprawozdanie 2014, s. 51].

## Podstawa prawna

Inicjatywa lokalna została uregulowana w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Został jej poświęcony rozdział 2a, który dodano do omawianego aktu prawnego w 2010 r. Na marginesie warto zauważyć, że choć ustawodawca wprost nie ograniczył inicjatywy lokalnej wyłączenie do powiatów i gmin, to ze względu na semantykę słowa „lokalny”, należałoby widzieć zastosowanie tego mechanizmu współpracy wyłącznie na tych właśnie szczeblach. Jest to jednak problem o raczej akademickim charakterze, gdyż w praktyce jedynie małopolski sejmik uchwalił możliwość realizacji inicjatyw lokalnych. Co więcej, wykorzystywanie tego narzędzia jest stosunkowo rzadkie nawet w odniesieniu do powiatów. Immanentne cechy inicjatywy lokalnej przesądzają, że najpełniej może być ona realizowana w mniejszych zbiorowościach, stąd adresatami stosownych wniosków są przede wszystkim gminy.

Propozycje składane w ramach inicjatywy lokalnej są wnioskami w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma kompetencje, aby określić tryb i szczegółowe kryteria ich oceny. Ustawodawca wskazał w art. 19c ust. 2. *in fine* ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, że szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Wnioskodawca może także zobowiązać się do świadczeń pieniężnych lub rzeczowych – art. 19e omawianego aktu prawnego. Oceny wniosków dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego,

biorąc pod uwagę – poza kryteriami ustalonymi przez radę lub sejmik – także celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przewiduje wzoru umowy o realizację inicjatywy lokalnej, pozostawiając stronom swobodę jej kształtowania na bazie przepisów Kodeksu cywilnego. W umowie powinny zostać zawarte postanowienia dotyczące zobowiązań wnioskodawcy. Jak już zostało wspomniane wyżej, mogą one polegać na pracy społecznej lub na świadczeniach pieniężnych i rzeczowych. Wymagane jest także określenie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, która może przykładowo przekazać mieszkańcom rzeczy potrzebne do wykonania inicjatywy lokalnej [Blicharz 2012]. Wprowadzono jednak ograniczenie, że umowy w ramach tego mechanizmu współpracy muszą być zawierane na czas określony, co wynika wprost z przepisu art. 19d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustawa pozwala ponadto na przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy niezbędnych do jej wykonania. Może to być realizowane chociażby poprzez udostępnianie infrastruktury lub urządzeń. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest także do opracowania wspólnie z wnioskodawcą dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu – art. 19g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

## Sposób instytucjonalizacji

Inicjatywa lokalna, choć jest stosunkowo nową instytucją współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, została szczegółowo usankcjonowana zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Równocześnie podkreśla się jednak jej duże odformalizowanie, oznaczające brak wymogu powołania stowarzyszenia czy innej organizacji do złożenia wniosku o wsparcie inicjatywy lokalnej. Warunkiem wystarczającym dla realizacji zadania publicznego w tej formule jest wola mieszkańców odzwierciedlająca doraźną potrzebę danej wspólnoty [Szczęściło i inni 2014, s. 36]. W tym zakresie ustawa wskazuje jednak na dodatkową możliwość wystąpienia mieszkańców z ww. wnioskiem samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej. Ogranicza ona również zakres przedmiotowy, prezentując w art. 19b u.d.p.w. konkretny katalog zadań publicznych, które mogą być objęte inicjatywą lokalną. Regułą wyznaczoną przez ustawodawcę jest także obowiązek przedstawienia we wniosku wyraźnej deklaracji mieszkańców do współudziału w realizacji proponowanego przedsięwzięcia, czy to w formie świadczeń pieniężnych, rzeczowych, czy też pracy społecznej. Analogicznie, przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazują nie tylko na zobowiązania mieszkańców, ale również eksponują zakres odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego. Kompetencje i zadania zostały w tym wypadku podzielone pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy. Odpowiednio rada gminy, powiatu lub sejmik województwa są upoważnione do przyjęcia w drodze uchwały trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego. Powinny one odnosić się przede

wszystkim do wkładu mieszkańców w realizację zadania publicznego, przy czym art. 19c ust. 1. u.d.p.p.w. podkreśla tu zwłaszcza kryterium pracy społecznej. Nie należy jednak wykluczać innych wymagań, np. określonej formy wniosku lub zgodności inicjatywy z priorytetami samorządu [Czarkowska i inni 2013, s. 31]. Ważnym elementem sprzyjającym wkomponowaniu inicjatywy lokalnej w działania jednostki samorządu terytorialnego jest również wskazanie osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie wniosków od mieszkańców oraz wyznaczenie terminu ich przedkładania, dostosowanego do systemu wydatkowania środków publicznych w samorządzie. W tym kontekście kluczowa wydaje się być również postawa jednostki samorządu terytorialnego, która decyzją o zabezpieczeniu środków na inicjatywę lokalną może dodatkowo pobudzać aktywność mieszkańców i wskazywać bezpośrednio możliwość wspólnej realizacji zadań ważnych z punktu widzenia całej społeczności. Podobne znaczenie może mieć także wpisanie do uchwały możliwości organizacji konkursów dla mieszkańców na podejmowanie działań wykorzystujących mechanizm inicjatywy lokalnej [Ibidem, s. 39]. Kluczowe wydają się być tutaj również konsultacje społeczne, obligatoryjne w przypadku aktu prawa miejscowego, którym jest uchwała o inicjatywie lokalnej. Mogą one pełnić ważną rolę w zakresie utrwalania i upowszechniania ww. formy współpracy, jak również bezpośrednio wpływać na reguły jej funkcjonowania w danej jednostce samorządu terytorialnego. Stopień i zakres w jakim organ stanowiący ureguje kwestię inicjatywy lokalnej na etapie przygotowania i przyjęcia uchwały może zatem w istotny sposób wpływać na poziom zainteresowania mieszkańców i ich gotowość do współdziałania w realizacji zadań publicznych. Determinuje on także kwestię wyboru konkretnych przedsięwzięć. Na podstawie zapisanych w nim kryteriów organ wykonawczy, zgodnie z art. 19c, ust. 2. u.d.p.p.w., dokonuje oceny wniosków, uwzględniając celowość ich realizacji z punktu widzenia społeczności lokalnej. Podjęciu decyzji o wsparciu konkretnych inicjatyw towarzyszy również podpisanie umowy. To, co istotne na tym etapie, zostało ujęte w ustawową regułę nakazującą współpracę pomiędzy mieszkańcami a jednostką samorządu terytorialnego w opracowaniu szczegółowego harmonogramu i kosztorysu związanego z realizacją danej inicjatywy. Każdorazowo kwestie te podlegają dyskusji stron zaangażowanych w inicjatywę lokalną i są determinowane rodzajem i skalą przedsięwzięcia. Ustawa pozostawia tutaj dużą swobodę, jednocześnie jednak wymaga zaangażowania mieszkańców i przedstawicieli władz lokalnych, bez którego inicjatywa lokalna nie może stanowić mechanizmu realnej współpracy i budowania potencjału społeczności lokalnej.

## Ocena przydatności

Inicjatywę lokalną trzeba uznać za esencję społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym. Jest to także znakomite narzędzie aktywizowania i wyzwiania potencjału mieszkańców. Przydatność omawianego mechanizmu przejawia się przede wszystkim w przemianowaniu – wciąż powszechnej w pewnych grupach mieszkańców – postawy roszczeniowej w podejście nakierowane na współdecydowanie i współodpowiedzialność za sprawy społeczności. Znakomicie wpisuje się to w paradygmat dobrego rządzenia. Inicjatywa lokalna pozwala bowiem zaangażować w rozwiązywanie problemów wszystkie zainteresowane strony. Niewątpliwie jest także działaniem proefektywnościowym,

gdyż pozwala wykorzystać zarówno potencjał administracji samorządowej (przede wszystkim finansowy oraz organizacyjny), jak i zasoby społeczności lokalnej (głównie fachowe kompetencje, znajomość rzeczywistych potrzeb czy pracę społeczną).

Tak jednoznacznie pozytywna ocena inicjatywy lokalnej jest jednak uzasadniona tylko w ujęciu modelowym. Trzeba mieć świadomość, że w praktyce afirmowane w koncepcji *governance* współuczestnictwo napotyka na trudności, wynikające z bierności mieszkańców. Szukając przyczyn tych problemów trzeba zauważyć, że mają one swoje źródło w braku zaufania.

Mieszkańcy nie mają wszak dostatecznego przekonania, że administracja może rzeczywiście chcieć realizować projekty we współpracy z nimi i na zasadach partnerskich. Co więcej, że może to czynić bez dążenia do wyciszenia czy przetrwania zbyt wielkiego ciężaru na samych obywateli. Z drugiej jednak strony, administracja samorządowa także nie ma dostatecznie silnej wiary w chęć współdziałania mieszkańców, obawiając się, że są oni zainteresowani jedynie pozyskaniem środków i ostatecznie nie wykażą się jakimś większym zaangażowaniem. Pytania o przyczyny tego problemu i o sposoby jego przezwyciężenia znajdują się już jednak poza zakresem niniejszego opracowania. Na potrzeby tej publikacji istotne jest jedynie wskazanie, że przeciwności te ograniczają możliwość pełnego realizowania niezwykle użytecznego narzędzia współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jakim jest inicjatywa lokalna.

## 5.8 Budżet partycypacyjny

### Cel stosowania

Budżet partycypacyjny jest definiowany jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta (gminy), tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” [Kęłowski 2013, s. 8]. Zasadniczym celem tego narzędzia jest włączenie obywateli w proces zarządzania wspólnotą lokalną i współdecydowania o kierunkach jej rozwoju. Istota budżetu partycypacyjnego z jednej strony polega więc na prowadzeniu debaty z mieszkańcami, z drugiej zaś na dążeniu do efektywnego wydatkowania środków z lokalnego budżetu, uwzględniającego rzeczywiste potrzeby członków danej społeczności. Stanowi to zarazem główną przesłankę stosowania tego narzędzia. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na znaczenie budżetu partycypacyjnego dla „poprawy jakości i przejrzystości rządzenia, budowania poczucia sprawiedliwości społecznej oraz kształtowania postaw aktywnego obywatelstwa” [Moynihan 2007, s. 58-60]. Wśród argumentów przemawiających za wykorzystaniem tego narzędzia wyróżnia się ponadto kształtowanie poczucia współodpowiedzialności mieszkańców za sprawy lokalne oraz ich udział w określaniu wizji rozwoju danego obszaru. Zastosowanie budżetu partycypacyjnego przyczynia się także do budowania atmosfery zaufania pomiędzy władzami lokalnymi a obywatelami, a w dłuższej perspektywie do podnoszenia poziomu kapitału społecznego. Może być on

również formą edukowania obywateli w zakresie prowadzenie dyskusji, negocjowania i podejmowania współpracy z władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi. Pomimo swych niewątpliwych zalet, w 2013 r. budżet partycypacyjny był jednak wykorzystywany jedynie w jednym na dwadzieścia urzędów administracji samorządowej [Sprawozdanie 2014, s. 36].

Trzeba też wspomnieć, że samo wdrożenie budżetu obywatelskiego nie gwarantuje choćby umiarkowanej realizacji idei tego mechanizmu. W wielu bowiem przypadkach wskazywane i przegłosowywane przez mieszkańców zadania w praktyce nie doczekują się realizacji. Takie przypadki niezwykle szkodzą budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

### Podstawa prawna

Brak jest jasnej podstawy prawnej dla budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego). W praktyce jednostki samorządu terytorialnego opierają się na przepisach art. 5. ustawy o samorządzie gminnym, a w przypadku powiatów na art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym, które pozwalają w sprawach ważnych dla gminy lub powiatu prowadzić konsultacje z mieszkańcami. Jest to próba rozciągnięcia instytucji funduszu sołeckiego – który, jak sama nazwa wskazuje, jest dedykowany wyłącznie jednostkom pomocniczym gminy na terenach wiejskich – także na gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz powiaty.

Fundusz sołecki będący przejawem budżetu partycypacyjnego można zdefiniować jako wyodrębnioną w budżecie gminy kwotę, którą przeznacza się na realizację przedsięwzięć wskazanych przez mieszkańców konkretnej jednostki pomocniczej gminy. Fundusz nie jest odrębnym budżetem, ale częścią budżetu gminy, zarezerwowaną na inicjatywy zgłoszone w odpowiedniej procedurze przez samych mieszkańców sołectw. Utworzenie funduszu sołeckiego nie jest obowiązkowe i zależy od decyzji rady. Pewną zachętą dla gmin do tworzenia funduszu jest jednak gwarancja zwrotu z budżetu państwa części poniesionych przez nie na ten cel wydatków.

Podstawą przyznania środków w ramach omawianego funduszu jest wniosek sołectwa. Powinien on określać konkretne przedsięwzięcia, o których realizację wnosi dana społeczność, np. remont przystanku autobusowego, zakup sprzętu dla ochotniczej straży pożarnej itp. Wniosek jest uchwalany przez zebranie wiejskie, w którym mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy danego sołectwa [Sześciło i inni 2014, s. 43-44].

Budżet partycypacyjny jest niewątpliwie mechanizmem o ogromnym potencjale, który nie może zostać w pełni uwolniony ze względu na brak wyraźnego umocowania ustawowego. Implikuje to wysunięcie postulatów *de lege ferenda*, aby zawrzeć w ustawach samorządowych przepisy, które konstytuowałyby budżet partycypacyjny i regulowały jego podstawowe kwestie. Chodzi przede wszystkim o procedury związane z głosowaniem i konsultacjami oraz o określenie wysokości środków, które powinny być przeznaczane w każdym budżecie na ten mechanizm. Fundamentalne znaczenie ma jednak rozstrzygnięcie kwestii, kiedy wynik głosowania obywateli ma charakter wiążący. Być

może właściwe byłoby wykorzystanie regulacji dotyczących referendum lokalnego – oczywiście z modyfikacjami uwzględniającymi swoistość budżetu partycypacyjnego.

## Sposób instytucjonalizacji

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w danej jednostce samorządu terytorialnego jest związane z przeprowadzeniem szczegółowej analizy określającej poziom zainteresowania i przygotowania danego samorządu do korzystania z tego narzędzia. Konieczne jest w tym zakresie przede wszystkim ustalenie podstawy prawnej, w oparciu o którą budżet partycypacyjny zostanie wprowadzony oraz wysokość kwoty przeznaczonej na ten cel. W przypadku budżetu partycypacyjnego realizowanego w formule konsultacji społecznych jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do podjęcia uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia organu wykonawczego.

Zaangażowanie przedstawicieli JST powinno koncentrować się również na diagnozie środowiska lokalnego, w tym zwłaszcza na zdefiniowaniu grup mieszkańców/organizacji pozarządowych zainteresowanych wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego. Zakres odpowiedzialności samorządu obejmuje ponadto prowadzenie akcji informacyjnej i zaproszenie jak najszerszego grona mieszkańców i organizacji pozarządowych do wspólnego tworzenia budżetu partycypacyjnego. To również z inicjatywy JST powinien zostać powołany zespół ds. budżetu partycypacyjnego, w skład którego będą wchodzić zarówno przedstawiciele władzy lokalnej, jak i mieszkańców oraz organizacji pozarządowych. Wśród kompetencji i odpowiedzialności tego zespołu leży m.in. określenie regulaminu i zasad zgłaszania oraz wyboru projektów przez mieszkańców. Jego zadaniem jest ponadto weryfikacja zgłoszonych projektów oraz podsumowanie wyników głosowania mieszkańców na projekty zgłoszone w ramach budżetu partycypacyjnego.

Podstawą procedury jest przeważnie uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Budżet partycypacyjny jest zatem traktowany jako szczególna forma konsultacji. Proces budżetu obywatelskiego składa się z reguły z czterech etapów [Sześciło i inni 2014, s. 45]:

1. Zgłaszanie przez mieszkańców i organizacje pozarządowe propozycji projektów do budżetu obywatelskiego za pośrednictwem wystandaryzowanych formularzy.
2. Weryfikacja formalna propozycji przez przedstawicieli urzędu gminy lub doraźną komisję rady gminy – w większości przypadków weryfikacja ogranicza się do zbadania zgodności projektów z obowiązującym prawem (np. treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).
3. Sformułowanie listy projektów pod głosowanie mieszkańców.
4. Głosowanie mieszkańców (internetowo, osobiście w wyznaczonych punktach przyominających lokale obwodowych komisji wyborczych).

## Ocena przydatności

O przydatności budżetu partycypacyjnego dobitnie świadczy fakt, że mimo braku jednoznacznej podstawy prawnej, jest on wprowadzany w coraz większej liczbie jednostek samorządu terytorialnego. Przez wielu mieszkańców jest wręcz uważany za warunek konieczny uznania, że dana gmina wspiera społeczeństwo obywatelskie i chce realizować w praktyce nowoczesne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym. Niebagatelna jest także przydatność budżetu partycypacyjnego w uświadamianiu mieszkańcom problemu, w obliczu którego stoją wszyscy decydujący o wydatkach publicznych – iż pula środków nigdy nie wystarczy na pełną realizację wszystkich potrzebnych projektów. Pozwala to obywatelom lepiej zrozumieć, że decydenci zasadniczo muszą rozumować nie w kategoriach „czy dofinansować jakieś przedsięwzięcie”, ale „kosztem czego znaleźć środki na jego realizację”.

Umiejętnie wprowadzony budżet partycypacyjny jest więc jasnym sygnałem, że dążenie do przeprowadzania referendów lokalnych zawierających szereg pytań typu: „czy chcesz, aby była realizowana inwestycja A?”, nie przystaje do istoty finansów publicznych. Głos obywateli zasadniczo musi się więc sprowadzać do rangowania – określania priorytetów w wydatkach publicznych.

Co więcej, budżet partycypacyjny jest przydatny w integrowaniu wokół projektu ważnego dla danej części gminy najmniejszych – osiedlowych, dzielnicowych – społeczności. Z drugiej jednak strony, może on rodzić antagonizmy, gdy podział środków rażąco będzie kłócił się z poczuciem sprawiedliwości mieszkańców innych części gminy. Wiąże się to z szeroko opisywanym problemem, że zorganizowana i aktywna mniejszość może mieć większy wpływ na decyzję, niż znaczna, ale nieaktywna większość. Jest to widoczne zarówno w większych – miejskich – ośrodkach, jak i tych, gdzie o podziale środków decyduje się na zebraniach wiejskich. Pośrednio może się to jednak przyczynić do zwiększenia aktywności obywateli, którzy uświadomią sobie przez to, że pasywna postawa jest po prostu nieopłacalna. W okresie przejściowym może to jednak prowadzić do wspomnianych wyżej napięć.

Sama idea, która towarzyszyła wprowadzaniu budżetu partycypacyjnego, aby rozciągnąć znane z funduszu sołeckiego możliwości wybierania kierunków wydatków publicznych także na tereny miejskie, była niewątpliwie słuszna. Mimo szeregu mankamentów, jakie pojawiły się w praktyce wdrażania budżetów partycypacyjnych, trzeba zauważyć, że mechanizm ten istotnie przyczynił się do budowy społeczeństwa obywatelskiego, zwiększając świadomość mieszkańców w obszarze finansów publicznych oraz – dzięki wykorzystaniu konsultacji z samymi zainteresowanymi – podniósł efektywność wykorzystania pieniędzy publicznych w wielu miastach.

## Rozdział 6.

Tomasz Schimanek

# Korzyści dla społeczności lokalnych wynikające ze współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

## 6.1 Rozumienie korzyści

---

Współpraca finansowa samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych związana jest z realizacją zadań publicznych. Najczęściej to samorząd zleca organizacjom realizację zadań własnych, np. w trybie otwartego konkursu ofert albo w trybie pozakonkursowym. Zdarza się jednak, że samorząd wspiera ich realizację poprzez udzielenie pożyczki lub poręczenia. Niezależnie od okoliczności i formy współpracy, środki finansowe z budżetu samorządu muszą być wydatkowane na działania organizacji służące mieszkańcom danej JST i mieszczące się w jej zadaniach własnych.

Samorząd terytorialny może realizować zadania własne, także w oparciu o wyspecjalizowane jednostki, np. ośrodki pomocy społecznej, gminne ośrodki kultury czy też zakłady komunalne. W każdym przypadku musi on dokonywać wydatków związanych z realizacją zadań publicznych w zgodzie z art. 44., ust. 3. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), a więc:

1. W sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
2. W sposób umożliwiający terminową realizację zadań.
3. W wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Oznacza to, że finansując realizację zadania publicznego przez organizację pozarządową samorząd oczekuje, że zostanie ono wykonane terminowo, skutecznie i efektywnie. Co więcej, podejmując taką decyzję powinien upewnić się, że warunki te zostaną spełnione.



Decyzja ta jest jednak z reguły powodowana oczekiwaniem uzyskania dodatkowych efektów, wynikających z realizacji zadania przez organizację pozarządową, które nie pojawiłyby się, gdyby to zadanie realizowała administracja samorządowa lub podmiot rynkowy. Jeżeli efekty te są użyteczne dla społeczności lokalnej i działających na jej rzecz podmiotów, to można określić je mianem korzyści wynikających ze współpracy finansowej samorządu z organizacjami pozarządowymi. Niekiedy może zdarzyć się tak, że realizacja zadania publicznego przez organizację pozarządową wiąże się np. z obniżeniem jakości jego wykonania, a w konsekwencji z dodatkowymi kosztami czy też stratami. Stąd samorząd podejmując decyzję o zleceniu realizacji zadania organizacjom pozarządowym powinien dokonać rzetelnego porównania spodziewanych kosztów i korzyści. Równie ważne wydaje się zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy spodziewanymi korzyściami a podstawowym celem zlecenia zadań publicznych, jakim jest skuteczna, terminowa i efektywna ich realizacja. Organizacje pozarządowe powinny z kolei pamiętać o tym, że efekty nie zwalniają ich od zadbania o wykonanie zleconych zadań z zachowaniem ww. kryteriów.

Współpraca finansowa JST z organizacjami pozarządowymi na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest elementem szerszego podejścia, które określa się mianem społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych, pozwalającego uzyskać dodatkowe korzyści społeczne przy przekazywaniu ich do realizacji, także podmiotom komercyjnym [Schimanek 2014b]. To kompleksowe podejście zakłada więc maksymalizowanie efektów społecznych przy wykorzystaniu różnych trybów i sposobów zlecenia zadań publicznych, również w oparciu o Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004, Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

## 6.2 Typy korzyści i ich charakterystyka

Korzyści, które może przynieść współpraca finansowa JST z organizacjami pozarządowymi, są związane bezpośrednio z realizowanym zadaniem, jak również z pośrednimi skutkami jego realizacji. Można mówić więc o korzyściach bezpośrednich, np. zmniejszeniu kosztów realizacji zadania czy też poszerzeniu jego zakresu rzeczowego, jak i pośrednich – np. zwiększeniu aktywności społecznej beneficjentów zadania czy zwiększeniu skuteczności działania organizacji pozarządowej realizującej zadanie. Te drugie mogą pojawiać się w dłuższym okresie po zakończeniu realizacji zadania. Inaczej mówiąc, korzyści bezpośrednie to efekty realizacji działań, a korzyści pośrednie, to związane z nimi rezultaty. Dla przykładu, korzyścią bezpośrednią szkoleń zawodowych jest zdobycie przez określoną liczbę ich uczestników nowego zawodu, a korzyścią pośrednią będzie w dłuższej perspektywie wykorzystanie tego faktu do znalezienia zatrudnienia.

Korzyści mogą mieć charakter ilościowy i jakościowy. W przypadku takich skutków jak zmniejszenie kosztów realizacji zadania czy zwiększenie liczby beneficjentów objętych realizacją zadania, można je łatwo zmierzyć licząc środki finansowe czy odbiorców wsparcia. Wtedy korzyść polega na konkretnych różnicach w kwocie czy też w liczbie beneficjentów. Część spodziewanych korzyści będzie się jednak odnosić do zmian,

których nie można skwantyfikować, np. przemiany postaw życiowych czy też sposobu myślenia osób objętych realizacją zadania. Nie da się ich wyrazić w sposób liczbowy. Mają one wymiar jakościowy i najczęściej pojawiają się jako mniej lub bardziej długofalowy rezultat zrealizowanego zadania.

Korzyści można klasyfikować również jako materialne i niematerialne. Oszczędności finansowe, dodatkowe szkolenia czy spotkania zorganizowane w ramach zadania mają charakter materialny, ale już wiedza zdobyta w trakcie szkoleń czy też integracja ich uczestników mają wymiar niematerialny. Tą drugą z kategorii, określa się również mianem korzyści społecznych. Warto zwrócić uwagę, że pomimo niematerialnego charakteru ich konsekwencje mogą być niekiedy bardzo wymierne. Jeżeli np. w wyniku działań organizacji pozarządowych dotychczasowi podopieczni pomocy społecznej zmieniają swoją postawę życiową, zaczną szukać pracy, podejmą zatrudnienie, to poza ewidentną korzyścią społeczną przyniesie to także oszczędności w budżecie gminy z tytułu zaprzestania wypłacania im zasiłków.

Korzyści mogą być użyteczne dla różnych grup odbiorców (interesariuszy). Z punktu widzenia realizacji zadań publicznych kluczowym adresatem (bezpośrednim i/lub pośrednim) są oczywiście członkowie społeczności lokalnej. W kontekście tematyki niniejszej publikacji istotne znaczenie mają także korzyści dla JST i organizacji pozarządowych, które powinny zresztą docelowo przekładać się także na korzyści dla mieszkańców. Zarówno administracja samorządowa, jak i organizacje pozarządowe działają bowiem na rzecz zaspokojenia ich potrzeb.

Podstawowa wartość, wynikająca ze specyfiki zlecenia zadań organizacjom pozarządowym w formie otwartych konkursów ofert, tak oczywista, że czasami nieuświadomiana, to konkretna koncepcja rozwiązania problemów społeczności lokalnych. Otwarte konkursy ofert są – albo też z natury rzeczy powinny być – formą poszukiwania nie tylko realizatorów zadań publicznych, ale przede wszystkim pomysłów, form czy metod ich realizacji. W ramach tej formuły samorząd określa zadanie, które powinno być zrealizowane, ale pozostawia elastyczność w zakresie sposobu jego realizacji. Gdyby samorząd wiedział, jaka jest sprawdzona, skuteczna metoda realizacji zadania, to albo sam by ją stosował albo zlecił realizację zadania w oparciu o Prawo zamówień publicznych, które służy głównie wyłonieniu najefektywniejszych realizatorów zadań publicznych. Zatem w większości przypadków jedna z najważniejszych korzyści związanych ze zlecaniem zadań publicznych organizacjom pozarządowym to uzyskanie nowych – z perspektywy samorządu – często innowacyjnych sposobów (metod) realizacji zadań publicznych oferowanych przez organizacje.

Pozostałe korzyści wiążą się ze specyfiką działania organizacji pozarządowych i innych podmiotów realizujących działalność pożytku publicznego, dla których najważniejsza jest realizacja statutowych, społecznie użytecznych celów. Są to m.in.:

- lepsze rozpoznanie przez organizacje – w porównaniu do samorządu – indywidualnych potrzeb i preferencji mieszkańców, a co za tym idzie lepsze dostosowanie do nich realizowanych działań,

- wykorzystanie przez organizacje form i sposobów działania niedostępnych dla administracji publicznej z przyczyn instytucjonalnych i/lub prawnych,
- wykorzystanie przez organizacje w realizacji zadań publicznych swoich dotychczasowych relacji w społeczności lokalnej, kapitału zaufania społecznego; pozwala to na większe zaangażowanie się mieszkańców i zwiększa skuteczność prowadzonych działań,
- możliwość włączenia mieszkańców we współdecydowanie o realizowanych działaniach, tzw. *empowerment*, co nie tylko pozwala lepiej dostosować działania do potrzeb mieszkańców, ale wzmacnia ich samodzielność i podmiotowość,
- zmniejszenie obciążeń formalno-biurokratycznych w realizowanych działaniach, co ułatwia i zwiększa dostęp do nich ze strony mieszkańców,
- możliwość wykorzystania potencjału organizacji w realizacji zadania publicznego: jej kontaktów, pracowników, wolontariuszy, lokali, sprzętu, *know-how*; często oznacza to również odciążenie samorządu, przede wszystkim w wymiarze ludzkim i instytucjonalnym,
- możliwość wykorzystania w formie wkładu finansowego dodatkowych środków na realizację zadania, pochodzących od organizacji lub – częściej – pozyskanych przez organizację zewnątrz, niekiedy z takich źródeł, które nie są dostępne dla samorządów,
- możliwość kontynuowania przez organizację działań podjętych w ramach realizacji zadania po jego zakończeniu, w ramach działalności statutowej organizacji,
- wzmocnienie potencjału organizacji przy okazji realizacji przez nią zadania publicznego, co zwiększa szanse na kontynuację i rozwój jej działalności statutowej na rzecz mieszkańców,
- możliwość zagospodarowania aktywności społecznej mieszkańców w formie wolontariatu i/lub członkostwa lub zatrudnienia w organizacji; w dłuższej perspektywie może to przynieść wymierne oszczędności w wydatkach publicznych, np. z tytułu niewypłacania świadczeń z pomocy społecznej osobom, które dzięki zastosowaniu rozwiązań prospołecznych podjęły zatrudnienie,
- przyczynianie się do budowania dobrych relacji samorządu z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami, a także budowanie pozytywnego wizerunku władz i urzędników.

### 6.3 Natura, skala korzyści i ich pomiar

---

Korzyści, o których mowa wyżej, są potencjalnymi efektami, pojawiającymi się w wyniku współpracy finansowej samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi. Nie oznacza to, że w każdym przypadku zlecenia realizacji zadania publicznego muszą się one pojawić, i to w jednakowej skali. Zależy to od co najmniej kilku czynników. Przede wszystkim decyduje o tym charakter zadania publicznego. Zadania, które polegają na świadczeniu konkretnych usług, np. zapewnienie transportu dla osób niepełnosprawnych, nie wymagają z reguły dużej aktywizacji i mobilizacji społecznej. Inne skierowane są do wąskiej grupy odbiorców, np. prowadzenie noclegowni dla osób bezdomnych, inne wreszcie są powtarzalne – nie wymagają więc wymyślania nowych metod ich realizacji. Są także zadania, które mają jednorazowy, unikalny charakter, np. wydarzenia artystyczne. Zatem od charakteru zadania zależy to, jakie dodatkowe efekty mogą zostać w praktyce osiągnięte przy jego realizacji.

Czynnikiem mającym wpływ na realne osiąganie korzyści są także możliwości organizacji pozarządowej. Podejmując decyzję o zleceniu zadania, samorząd powinien rozpoznać, czy istnieją organizacje działające w obszarze z nim związanym oraz czy dysponują doświadczeniem i potencjałem umożliwiającym jego skuteczną i efektywną realizację, a także osiągnięcie dodatkowych efektów. W przeciwnym razie może okazać się, że w otwartym konkursie na realizację takiego zadania nie zostanie złożona żadna oferta albo wyłoniona organizacja nie zagwarantuje spodziewanych korzyści. Wymagania dotyczące doświadczeń i potencjału organizacji są powiązane z charakterem i skalą zadania. Z pewnością będą one inne w przypadku realizacji imprezy mikołajkowej dla kilkunastoosobowej grupy dzieci, a inne w odniesieniu do święta gminy skierowanego do całej społeczności. Większe oczekiwania będą stać przed organizacją, która ma świadczyć usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne dla osób starszych niż ta, która ma zorganizować dzień seniora.

Istotne w tym kontekście jest zwłaszcza rozpoznanie możliwości finansowego wkładu własnego w realizację zadania publicznego ze strony organizacji. Z jednej strony taka opcja jest atrakcyjna z punktu widzenia samorządu, gdyż zwiększa pulę środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych i podnosi efektywność ich wykorzystania. Z drugiej jednak strony, samorządy powinny mieć świadomość, że większość organizacji pozarządowych nie ma własnych środków finansowych, a środki zewnętrzne pozyskuje najczęściej w drodze konkursu, bez gwarancji ich otrzymania. Zbyt wysoki poziom wymaganego wkładu własnego może być dla organizacji, w szczególności tych lokalnie działających, barierą uniemożliwiającą ubieganie się o realizację zadania publicznego.

Osiągnięcie w praktyce dodatkowych efektów zależy również od oczekiwań samorządu. W wielu przypadkach JST może sformułować w ogłoszeniu konkursowym wymagania dotyczące dodatkowych efektów związanych z realizacją zadania. Z reguły nie określa ich w sposób wymierny, ale może wskazać, że realizacja zadania ma przyczynić się do zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców, pozyskania nowych wolontariuszy czy zatrudnienia beneficjentów zadania. Takie warunki sprecyzowane w ogłoszeniu są wyrazem potrzeb samorządu i równocześnie mobilizują i ukierunkowują myślenie organizacji opracowującej ofertę realizacji zadania publicznego. Dodatkowe efekty powinny oczywiście znaleźć się w ofercie składanej przez organizację, przy czym powinny być one sformułowane już w bardziej mierzalny sposób, np. poprzez propozycje włączenia w działania 30 nowych wolontariuszy. Komisja konkursowa czy organ wykonawczy, oceniając ofertę organizacji, powinny uwzględnić realność zgłoszonych propozycji i ich adekwatność do charakteru i skali zadania, a także potencjału organizacji. Umieszczenie dodatkowych efektów realizacji zadania publicznego w ofercie ma istotne znaczenie nie tylko przy jej ocenie, ale również na etapie jego wykonania. Oferta stanowi integralną część umowy, co oznacza, że samorząd może zweryfikować, czy zapisane w niej korzyści zostały osiągnięte.

Szacowanie korzyści wynikających ze współpracy finansowej JST z organizacjami pozarządowymi powinno opierać się na ocenie wcześniej realizowanych zadań. W Polsce dotychczas takie oceny przeprowadzane są przez samorządy sporadycznie, co wynika z kilku powodów. Kluczowym jest brak w administracji publicznej powszechnych,

systemowych mechanizmów kompleksowej oceny efektów realizacji zadań publicznych. Jest to zresztą także problem dotyczący organizacji pozarządowych. Istniejące rozwiązania ograniczają się do weryfikowania prostych, ilościowych wskaźników związanych z zakresem rzeczowym zadania oraz środkami wydatkowanymi na jego realizację. Nie zachęcają one samorządów czy administracji rządowej do dokonywania bardziej pogłębionych ocen, uwzględniających np. korzyści jakościowe i niematerialne. Koncentrują się na ocenie tego, co powstaje w ramach realizacji zadania, tzw. produktach, rzadziej uwzględniane są natomiast rezultaty prowadzonych działań. Z reguły w ocenach realizowanych zadań publicznych nie ujmuje się w ogóle długofalowych skutków ich realizacji, a choć to właśnie w tym aspekcie dość często mogą pojawiać się korzyści wynikające ze współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi.

Brak rozwiązań systemowych wymuszających czy też zachęcających do przeprowadzania pogłębionych, kompleksowych ocen realizacji zadań publicznych, uwzględniających także dodatkowe efekty społeczne, powoduje, że w efekcie nie są one przeprowadzane. Samorządy nie posiadają więc w tym zakresie wiedzy ani doświadczeń, nie mają również sprawdzonych metod i narzędzi takiej oceny. Bardzo często nie mają także formalnych i finansowych możliwości przeprowadzenia oceny np. rok lub dwa lata po zakończeniu realizacji zadania, a tylko w ten sposób będzie można sprawdzić jego rezultaty i długofalowe skutki.

W ostatnich latach pojawiają się jednak próby tworzenia i wdrażania różnych instrumentów służących ocenie korzyści wynikających ze zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a także podmiotom ekonomii społecznej. Jedną z takich prób jest ocena tak zwanej społecznej wartości dodanej (ang. *social added value*) używana przede wszystkim w stosunku do działalności podmiotów ekonomii społecznej. Jest to próba adaptacji na potrzeby działań społecznych znanego z ekonomii pojęcia wartości dodanej, czyli różnicy pomiędzy całkowitym przychodem a kosztami związanymi z działalnością. Przymiotnik „społeczna” podkreśla, że w przychodach, ale także kosztach należy uwzględniać nie tylko wartości finansowe, ale również społeczne, odnoszące się do różnych sfer i grup beneficjentów podmiotów ekonomii społecznej, osób w nich zatrudnionych, społeczności lokalnej, w której działa firma społeczna, lokalnej gospodarki, środowiska naturalnego [Krawczyk i inni 2008]. Korzyści społeczne są tu najczęściej przedstawiane w postaci wymiernej, np. zysków (lub oszczędności) finansowych powstałych dzięki realizacji zadania przez podmiot ekonomii społecznej.

Inną próbą jest poszukiwanie metod i narzędzi mierzenia efektywności ekonomicznej i społecznej realizacji zadań publicznych. W szczególności interesujące jest tworzenie tego typu rozwiązań w zakresie zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, gdyż dotyczą one właśnie omawianych korzyści wynikających ze współpracy obu sektorów. Kilkanaście takich rozwiązań powstało w 2014 i 2015 r. w projektach innowacyjnych, dotyczących rozwoju narzędzi związanych z kontraktowaniem usług społecznych przez administrację publiczną sfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach priorytetu V. Dobre Rządzenie Programu Operacyjnego

Kapitał Ludzki<sup>12</sup>. Środki europejskie posłużyły również do wypracowania ESometru, narzędzia służącego do mierzenia społecznej wartości dodanej podmiotów ekonomii społecznej<sup>13</sup>.

## 6.4 Stopień wykorzystania potencjału współpracy finansowej

Według opublikowanych danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. większość samorządów terytorialnych w Polsce zlecała realizację zadań organizacjom pozarządowym [Panasiuk 2012]. Zdecydowanie najczęstszą formą zlecenia zadań był otwarty konkurs ofert – stosowało ją ponad 75 proc. zbadanych JST. Inne tryby i formy zlecenia zadań, np. tryb pozakonkursowy czy też tryby określone w innych niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie aktach prawnych, były wykorzystywane zdecydowanie rzadziej.

W 2011 r. samorzady łącznie podpisały z organizacjami pozarządowymi ponad 57 tys. umów na realizację zadań publicznych o wartości około 4,2 mld zł, w tym około 222 mln ze środków Unii Europejskiej. Kwota ta wydaje się spora, jednak zestawiając ją z kwotą łącznych wydatków JST w 2011 r. (ok. 181,6 mld zł) okazuje się, że stanowi ona ok. 2,3 proc. tego, co samorzady wydatkowały. Trzeba także zauważyć, że w tej kwocie znalazła się wartość zadań zleczanych w innych niż określone w u.d.p.p.w. trybach, np. zadań zleczanych ochotniczym strażom pożarnym czy klubom sportowym. Ponad połowa środków przeznaczonych na realizację zadań zleczonych organizacjom pozarządowym pochodziła z budżetów gmin. W zdecydowanej większości zawierane umowy były jednoroczne. Marginalnie samorzady wykorzystywały formułę powierzenia realizacji zadań publicznych.

Najczęściej samorzady zlecały organizacjom zadania w sferze wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu, a także z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, ochrony i promocji zdrowia, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, turystyki i krajoznawstwa oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. Niektóre rodzaje zadań samorządów w tych sferach są w praktyce niemalże w całości zlecane organizacjom pozarządowym. Dotyczy to sportu amatorskiego, turystyki, prowadzenia noclegowni dla bezdomnych czy usług opiekuńczych.

Marginalnie samorzady zlecały zadania z zakresu upowszechnienia i ochrony praw konsumentów, upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działalności wspomagającej rozwój demokracji, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy czy działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości.

12 Więcej informacji na stronie internetowej Krajowej Instytucji Wspomagającej: [www.kiw-pokl.org.pl].

13 Więcej informacji o narzędziu pod adresem internetowym: [www.esometr.msap.pl].

Analizując zlecenie zadań od strony organizacji pozarządowych, finansowanie samorządowe ma istotne znaczenie. Według badań prowadzonych przez GUS, obejmujących organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczne w 2012 r., środki z budżetów samorządów stanowiły 17 proc. łącznych przychodów badanych podmiotów, a korzystało z nich 37 proc. organizacji [Goś-Wójcicka 2014, s. 119-121]. Według badań prowadzonych przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR, odsetek organizacji korzystających w 2011 r. ze środków samorządowych był nawet większy (49 proc.), a 33 proc. organizacji wskazało, że samorządy są jedynym lub dominującym źródłem przychodów [Przewłocka i inni 2013, s. 110]. Przy czym udział środków samorządowych w ogólnych przychodach organizacji został oszacowany na poziomie 19 proc., czyli zbliżonym do wyników badania GUS [Ibidem, s. 114]. Aż 65 proc. organizacji zadeklarowało, że ubiegała się o finansowanie publiczne, przy czym zdecydowanie częścię robią to organizacje działające w mniejszych społeczności lokalnych [Ibidem, s. 152].

Niestety, z uwagi na to, że samorządy nie stosują oceny obejmującej dodatkowe efekty realizacji zadań publicznych, o czym była mowa wcześniej, nie sposób określić zakresu ani skali korzyści wynikających z realizacji tych zadań przez organizacje pozarządowe. Nieliczne badania jakościowe w tym zakresie potwierdzają, że w praktyce realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe przynosi przynajmniej część z wyżej wymienionych korzyści – np. według urzędników stołecznego ratusza, doświadczenie we współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi wskazuje, że podstawową korzyścią z niej wynikającą jest lepsze (niż urzędników) rozpoznanie potrzeb i preferencji mieszkańców, a dzięki temu proponowanie działań, które są „bliżej” obywatela. Ważna jest także wiedza ekspercka przedstawicieli organizacji, której nierzadko nie posiadają urzędnicy [Ibidem, s. 54]. Podobne opinie wyrazili urzędnicy gmin i powiatów z województwa warmińsko-mazurskiego. Wskazali również, że istotną korzyścią wynikającą ze współpracy z organizacjami pozarządowymi jest odciążenie urzędników przez organizacje realizujące zadania publiczne, a także lepsze wykorzystanie środków publicznych w porównaniu z administracją samorządową [Margol i inni 2013, s. 14]. Ponadto wspomniane narzędzia badania efektywności społecznej i ekonomicznej, co prawda w warunkach projektowych, a nie w bieżącej działalności samorządu, potwierdziły także pojawianie się większości wspomnianych korzyści, wynikających ze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## Rozdział 7.

Stanisław Mazur

# Nowe trajektorie współdziałania trzeciego sektora z administracją publiczną?

W tej części publikacji postawiono pytanie o kierunki przeobrażeń reguł i mechanizmów współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, kreśląc zarazem cztery potencjalne trajektorie tego współdziałania. Ich zarysowanie poprzedzono namysłem nad dwoma zagadnieniami. Pierwsze z nich dotyczy natury przeobrażeń, które przechodzi współczesna administracja publiczna. Zagadnienie drugie odnosi się do nowego typu współzależności między państwem a trzecim sektorem i kształtujących się w konsekwencji zmian modeli zarządzania publicznego.

Rozważania przedstawione w tej części, zasadniczo, odnoszą się do sfery realizacji zadań publicznych przez organizacje trzeciego sektora, w szczególności świadczenia usług publicznych. Wydaje się, że ten obszar współpracy ma w coraz większym stopniu kluczowe znaczenie zarówno dla administracji publicznej, jak i trzeciego sektora. Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych staje się bowiem zjawiskiem powszechnym, jeśli spojrzeć na ten proces poprzez wzrost wolumenu tych zadań, jak i rosnący strumień środków publicznych przeznaczanych na ich finansowanie.

### **Przeobrażenia mechanizmów zarządzania publicznego**

---

Administracje współczesnych państw poddawane są od kilku dziesięcioleci silnym presjom modernizacyjnym. Pierwsza, mocno wpływająca na kształt sektora publicznego fala reform rynkowych pojawiła się na przełomie lat 70. i 80. XX w. Charakter tych reform różnił się w poszczególnych krajach. Posiadały one jednak wspólne atrybuty, w tym podzielane przekonanie o nieuchronności prywatyzacji części sektora publicznego, konieczności jego deregulacji, demonopolizacji i odbiurokratyzowania.

Ważnym postulatem podnoszonym przez orędowników rynkowych reform stało się kontraktowanie usług publicznych przez organizacje komercyjne i pozarządowe oraz



zasadność wykorzystania w zarządzaniu sprawami publicznymi instrumentarium właściwego dla organizacji komercyjnych. Ideologiczną podstawę tych reform stanowiło, z jednej strony, pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego i mocno niesprawnego modelu państwa dobrobytu, z drugiej zaś – silne neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku. Reformy te określono uogólniającym mianem „Nowego Zarządzania Publicznego” [Hood 1995].

Reformy rynkowe wiele zmieniły w sposobie działania państwa oraz, co równie ważne, wywołały strukturalne zmiany w trzecim sektorze. W kontekście naszych rozważań szczególnie istotne były zmiany polegające na:

1. Wprowadzeniu do sektora publicznego formuły kontraktowania zadań publicznych w oparciu o reguły konkurencyjne.
2. Poszerzeniu spektrum podmiotów oraz mechanizmów systemu świadczenia usług publicznych.
3. Zmianie struktury przepływów finansowych między organizacjami pozarządowymi a państwem: od subsydium i grantów w kierunku kontraktowania zadań publicznych.

Ambiwalentne efekty reform rynkowych skłoniły reformatorów i badaczy do poszukiwania nowego sposobu modernizowania państwa oraz jego administracji. Punktem wyjścia dla tych poszukiwań stało się przekonanie, że reformy administracyjne oparte o logikę Nowego Zarządzania Publicznego uległy „instrumentalnej i rynkowej fetyszacji”. Kluczowym wyzwaniem było to, jak instrumenty wypracowane w ramach tych reform wkomponować w systemową perspektywę rządzenia opartą na aksjologii państwa zdecentralizowanego i sieciowego [Izdebski 2007].

Reformy wpisujące się w ten nurt umownie określa się mianem reform współzarządzania publicznego. Ich protagoniści utrzymują, że w nowej rzeczywistości konieczne jest pojmowanie rządu jako kompleksowego procesu konfiguracji zasobów, w istotnej mierze od państwa niezależnych, jak i respektowanie autonomii oraz suwerenności aktorów społecznych zaangażowanych w ten proces. Z tej perspektywy obywatele i ich zbiorowości, organizacje niepubliczne, są postrzegani jako podmioty aktywnie zaangażowane w sprawy publiczne. W tym modelu państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, stają się jednym z wielu podmiotów uczestniczących w tym procesie [Mazur 2011].

Paradygmat współzrządzenia eksponuje centralne znaczenie sposobu, w jaki zachodzą interakcje między aktorami o różnicowanym statusie (państwowym, społecznym, prywatnym), uczestniczącymi w procesie podejmowania decyzji publicznych i świadczenia usług publicznych. Owe interakcje nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi [Chhotray i inni 2009].

Współzarządzanie uczyniło jedną ze swych reguł konstytutywnych szerokie włączanie organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne i wytwarzanie usług publicznych. Paradygmat ten nadaje szczególnie status partnerom społecznym i gospodarczym. Jego istotą jest nie tylko szerokie włączanie tych partnerów w procesy konsultacji publicznych, ale również ich zaangażowanie w procesy decyzyjne dotyczące spraw zbiorowych oraz świadczenia usług publicznych. Implikacją tego zaangażowania jest zasada dzielonej, przez aktorów publicznych i niepublicznych, odpowiedzialności za jakość usług publicznych w których wytwarzanie są oni zaangażowani.

## **Nowe relacje między państwem a trzecim sektorem**

Zarysowane powyżej uwarunkowania konstytuują nowy typ współzależności między państwem a organizacjami trzeciego sektora. Przejawiają się one w trzech wymiarach: strategicznym, funkcjonalnym i finansowym.

W wymiarze strategicznym wyrazem tych relacji jest dostrzeżenie przez administrację publiczną w organizacjach pozarządowych wartościowych partnerów, posiadających zasoby umożliwiające im odgrywanie znaczącej roli w systemie świadczenia usług publicznych. Ich zaangażowanie w wytwarzanie tych dóbr ma prowadzić do poszerzenia spektrum mechanizmów zapewniania usług publicznych, a w konsekwencji do podniesienia ich jakości, a zarazem obniżenia kosztów. W tradycyjnym modelu współpraca między administracją publiczną a trzecim sektorem była oparta na finansowym wspieraniu misyjnych działań tego ostatniego. Obecnie istotą tej współpracy, w coraz większym zakresie, jest wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

W wymiarze funkcjonalnym przejawem nowych relacji jest narastający sceptycyzm i krytyka publicznego monopolu w zakresie świadczenia usług publicznych. Włączenie trzeciego sektora w realizację zadań publicznych jest postrzegane jako sposób na poprawę jakości ich wykonywania, przy równoczesnym zapewnieniu większej efektywności dostarczania usług publicznych. W trzecim sektorze upatruje się też partnera do współdzielenia odpowiedzialności za jakość usług publicznych. Dla organizacji pozarządowych perspektywa współdziałania z administracją publiczną w formule wykonawców zadań publicznych, czy też ich współrealizatorów, wiąże się z szansą na rozwój i profesjonalizację oraz budowaniem solidnych podstaw finansowych. Dostrzegły one w tym również sposobność poszerzenia swojej aktywności, profesjonalizacji i budowania stabilizacji finansowej.

W wymiarze finansowym nowy typ relacji państwa i trzeciego sektora oznacza radykalną zmianę struktury strumienia środków publicznych adresowanych do organizacji trzeciego sektora. Zmiana ta polegała, z jednej strony, na znaczącym ograniczeniu formuły dotacyjnej (odejście od ogólnych grantów) na rzecz kontraktowania usług publicznych w oparciu o mechanizmy konkursowe. Zmianie tej formuły towarzyszyło jednocześnie wprowadzenie mechanizmów oceny jakości, efektywności i skuteczności wykonywania zadań zleconych. Zmianie struktury środków finansowych trafiających

do trzeciego sektora, towarzyszy budowa kultury kontraktowej (zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym) oraz praktyk ewaluacyjnych (ocena jakości realizacji tych zadań).

## Potencjalne trajektorie współdziałania

---

Administracja publiczna oraz organizacje trzeciego sektora, jako struktury adaptacyjne, przeobrażają się. Zmiany te cechuje specyficzna dynamika, która niesie ze sobą określone konsekwencje dla natury współzależności występujących między nimi. Nie można w sposób wiarygodny wyrokować, jak proces redefiniowania owej współzależności będzie przebiegał, a tym bardziej określić *ex ante*, jakie będą jego efekty. Możliwe jest jednak, przyjmując perspektywę ewolucyjną oraz bazując na logice i dynamice przywoływanych w tym tekście procesów, zarysowanie czterech potencjalnych modeli, opisujących relacje państwa i trzeciego sektora: „partnera”, „interesariusza”, „udziałowca”, „holdingu”.

### Model „partnera” (transakcyjny)

Model ten opisuje sytuację, w której relacje między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi przybierają postać relacji transakcyjnych. W tym modelu sektor pozarządowy, zachowując swoją programową autonomię i organizacyjną tożsamość, staje się ważnym partnerem państwa w wykonywaniu jego powinności. Praktyczną formułą realizacji tego partnerstwa jest wykonywanie zadań publicznych (świadczenie usług publicznych) przez organizacje pozarządowe poprzez kontrakt oparty na regule konkurencyjności. Z perspektywy państwa atrakcyjność tego modelu polega na poszerzeniu spektrum podmiotów i form systemu świadczenia usług publicznych, umożliwiających zarówno poprawę ich jakości, jak i obniżenie ich kosztów. Ten sposób zaangażowania się organizacji trzeciego sektora w realizację zadań publicznych wyposaża je w środki finansowe niezbędne dla rozwoju i profesjonalizacji swoich działań. Jedną z jego potencjalnych konsekwencji jest przesunięcie działań organizacji pozarządowych ze sfery aktywności adresowanej dla swoich członków (dóbr klubowych), w kierunku szeroko pojmowanych odbiorców usług publicznych.

### Model „interesariusza”

W tym modelu przyjmuje się, że organizacje trzeciego sektora koncentrują się na kultywowaniu wartości konstytutywnych dla społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznej formuły rządów. Ich prymarną powinnością staje się generowanie i propagowanie wartości społecznych. W swoich działaniach koncentrują się one na problemach wspólnot lokalnych oraz środowisk społecznie i ekonomicznie zmarginalizowanych. W tym modelu eksponuje się konieczność powrotu do wartości rudymenarnych dla trzeciego sektora, pojmowanego jako autonomiczna – wobec państwa i rynku – sfera dobrowolnego zaangażowania, aktywności i dyskursu publicznego. U jego podstaw

znajduje się zamysł ochrony obywateli przed wszechwładnym państwem i rynkowym imperializmem. Myślenie to eksponuje potrzebę przywrócenia, radykalnie pojmowanej, niezależności trzeciego sektora i pielęgnowania jego historycznej roli niezależnej przestrzeni między państwem a rynkiem.

Państwo i rynek są w tym modelu postrzegane jako partnerzy organizacji pozarządowych. Współpraca z nimi powinna być oparta na silnie zakreślonej autonomii programowej, funkcjonalnej, organizacyjnej i finansowej. Podstawę finansową dla działania organizacji trzeciego sektora stanowi przede wszystkim wkład ich członków oraz filantropia.

### Model „udziałowca”

Model ten ma charakter korporacjonistyczny. Polega na szerokim włączeniu organizacji trzeciego sektora w publiczne mechanizmy decyzyjne, w tym regulacyjne, oraz w procesy wytwarzania usług publicznych. Jego istotą jest zaangażowanie organizacji pozarządowych nie tylko w świadczenie usług publicznych, ale i w procesy formułowania i implementacji polityk publicznych.

W tym modelu organizacje trzeciego sektora przynależą do tzw. stowarzyszeń parasolowych, które reprezentują je wobec państwa na wszystkich szczeblach struktur administracyjnych. Stowarzyszenia parasolowe ściśle współpracują, poprzez udział w sieciach problemowych, komisjach, komitetach, ze związkami zawodowymi oraz przedstawicielami partii politycznych i urzędów administracji publicznej. Zarazem jednak każda z organizacji pozarządowych, należąca do określonego stowarzyszenia parasolowego, cieszy się autonomią programową i finansową.

Model korporacjonistyczny silnie wiąże trzeci sektor z państwem. Z punktu widzenia tego sektora, umożliwia skuteczne wpływanie na decyzje publiczne i istotny, preferencyjny lub wręcz monopolistyczny, udział w rynku wytwarzania usług publicznych. Wpływ ten umożliwia zabezpieczenie, korzystnych dla rozwoju trzeciego sektora, reguł instytucjonalnych i finansowych. Z kolei państwo zyskuje wiarygodnego partnera, silnie zintegrowanego z procesem tworzenia polityk i programów publicznych, mocno zaangażowanego w ich wykonywanie, a w konsekwencji ponoszącego za nie współodpowiedzialność.

### Model „holdingu”

Model ten oparty jest na funkcjonalnej i operacyjnej hybrydyzacji organizacji trzeciego sektora. Polega on na poszerzeniu spektrum funkcji, wolumenu zadań oraz źródeł finansowania organizacji pozarządowych. W konsekwencji stawałyby się one wielofunkcyjnymi strukturami opartymi na dwóch filarach. Pierwszy z tych filarów to aktywność klubowa zorientowana na członków i lokalne wspólnoty. Filar drugi wiązałby się z ich udziałem w systemie wytwarzania usług i realizacji zadań publicz-

nych. W modelu tym owa hybrydyzacja byłaby wyrazem godzenia wartości trzeciego sektora z logiką rynku i państwa.

Ważnym czynnikiem decydującym o potencjalnym rozwoju tego modelu będzie zdolność organizacji pozarządowych do generowania innowacyjnych rozwiązań problemów, przed którymi stoi współczesne państwo i administracja. Zdolność ta może okazać się bezcennym zasobem trzeciego sektora w relacjach z administracją publiczną.

Proces tak pojmowanej hybrydyzacji mógłby „wypoasać” organizacje trzeciego sektora w żywotność, dynamikę, a zarazem zapewniać im stabilność finansową. Wyzwaniem byłoby znalezienie równowagi między wspomnianymi filarami działania.

## Uwagi końcowe

---

Procesy modernizacji administracji publicznej, szczególnie intensywnie przebiegające od końca lat 80. XX wieku, wywołały strukturalne zmiany w regułach i mechanizmach jej działania. Kształtowane na fali tych przeobrażeń modele zarządzania publicznego odmiennie redefiniowały relacje administracji publicznej z partnerami gospodarczymi i społecznymi, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Zmiana reguł tego współdziałania postawiła trzeci sektor w obliczu konieczności podjęcia działań adaptacyjnych, silnie wpływających na jego tożsamość i funkcjonalne wzorce działania oraz schematy finansowania. Nie sposób wyrokować, jaki kształt będą przybierać współzależności między administracją publiczną a organizacjami trzeciego sektora. Obserwując dynamikę ich zmian, możliwe wydaje się naszkicowanie czterech modeli: „partnera”, „interesariusza”, „udziałowca”, „holdingu”.

O tym, który model będzie dominujący lub też jak przebiegać będzie proces ich hybrydyzacji, rozstrzygać będzie zdolność systemowego uczenia się struktur państwa i podmiotów trzeciego sektora. Owa zdolność skojarzona z potencjałem kreowania innowacyjnych rozwiązań oraz umiejętnością antycypacyjnego reagowania na wyzwania, przed którymi stawać będą społeczeństwa, to kombinacja, która warunkować będzie kształt wspomnianych współzależności. Bezsporna pozostaje konieczność współdziałania tych wielkich instytucjonalnych aktorów. Bez integracji zasobów, które każdy z nich posiada, rozwiązywanie kompleksowych problemów społeczno-ekonomicznych zapewne nie będzie możliwe.

## CZEŚĆ II.

Współpraca finansowa  
administracji publicznej  
i organizacji obywatelskich –  
zalecenia Ministerstwa Pracy  
i Polityki Społecznej

## Rozdział 8.

# Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych<sup>14</sup>

### 8.1. Czym są rekomendacje i jaka jest ich rola?

---

Kluczowe formy modelowej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ramach obowiązującego prawa zostały opisane w publikacji „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” stworzonej w ramach projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Publikacja powstała z udziałem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako Lidera oraz Partnerów: Sieci SPLOT, Instytutu Spraw Publicznych, Związku Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz Collegium Civitas. Praktyczne aspekty realizacji „Modelu...” zostały opisane w „Poradniku modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”. Zaznajomienie się z powyższymi publikacjami oraz ich wykorzystanie w planowaniu i codziennej realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego powinno stać się powszechną praktyką.

---

<sup>14</sup> Dokument jest również dostępny na stronie internetowej: [[http://www.mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy\\_Rekomendacje\\_MPiPS.pdf](http://www.mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy_Rekomendacje_MPiPS.pdf)].

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują stosunkowo ograniczoną wiedzą z zakresu stosowania instrumentów współpracy finansowej, tym samym współpraca finansowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest wciąż relatywnie niska.

Warto zwrócić uwagę, iż w Strategii Rozwoju Kraju 2020 wskazano, że zwiększanie efektywności systemu usług publicznych będzie również związane z szerszym wykorzystaniem organizacji pozarządowych jako ich dostawców i organizatorów. Przewiduje się także, w szerszym niż dotychczas zakresie, wykorzystanie instrumentów zwrotnych, takich jak poręczenia czy pożyczki do wsparcia realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Wzmacnianie organizacji pozarządowych jako realizatorów zadań publicznych pojawia się również w strategiach horyzontalnych. Warto zwrócić uwagę na Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego, w której przewidziano działania służące „bardziej niezależnemu wykorzystaniu środków publicznych przez organizacje pozarządowe” (np. mechanizm regrantingu).

## **8.2. Ustrojowe i funkcjonalne przesłanki współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych**

---

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 odnoszące się do współpracy międzysektorowej, a szerzej – funkcjonowania sektora pozarządowego – wprowadziła do polskiego porządku prawnego ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.). Ustawa ta nie tylko wprowadziła podstawowy katalog form współpracy, ale także nałożyła na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia działalności we współpracy z podmiotami trzeciego sektora. Współpraca, o której mowa w ustawie, rozumiana jest nie tylko wąsko – jako zlecenie zadań publicznych czy formalne konsultacje społeczne, ale szerzej – jako partnerskie uczestnictwo w tworzeniu i realizacji polityk publicznych. Warto wskazać tu takie rozwiązania, jak tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, czy wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności, w ramach określonych przez kluczowe zasady: wspomnianej wcześniej (1) pomocniczości, (2) suwerenności stron, (3) partnerstwa, (4) efektywności, (5) uczciwej konkurencji i (6) jawności.



Organizacje pozarządowe i samorządy terytorialne działają na rzecz danej wspólnoty lokalnej, zaspokajają potrzeby mieszkańców, tworzą i realizują rozwiązania zmierzające do poprawy jakości życia na danym terenie.

### **8.3. Prawne ramy współpracy, w tym zasady, formy i instrumenty współpracy finansowej i niefinansowej**

---

#### Zasady współpracy sektora publicznego i pozarządowego

Art. 5. u.d.p.p.w. stanowi, 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, mogą nieść praktyczne implikacje i korzystne zastosowania. Zakładając, że 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 ogłaszanie 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.

Model współpracy finansowej 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. Zgodnie z tą zasadą wskazane jest, aby jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe wykorzystały wszystkie swoje najlepsze zasoby do stworzenia rzetelnej diagnozy, odzwierciedlającej obraz społeczności lokalnej oraz oceniającej stan jej aktywów i pasywów, silnych i słabych stron. Diagnoza pozwoli przeanalizować lokalne zasoby i możliwość ich kreatywnego wykorzystania. Na tak rozumianą efektywność wpływają zatem dobrze przygotowane programy współpracy, zawierające zdefiniowane cele oraz istnienie – na poziomie lokalnym lub krajowym – standardów zadań publicznych. Realizacja tej zasady przejawia się też w wyborze odpowiednich form przekazania zadań publicznych – w postaci trybów konkursowych i pozakonkursowych, jak i zakupu usług – z uwzględnieniem zasad jawności i konkurencyjności. Efektywne realizowanie zadań wymaga też czasu, dlatego współpraca finansowa powinna opierać się na umowach wieloletnich, które

zapewniają z jednej strony ciągłość działań, z drugiej dają możliwość realizacji zadań w sposób zaplanowany, z wykorzystaniem większej liczby metod, co wpływa znacząco na efektywność. Dodatkowo, opierając się na zasadzie partnerstwa, samorząd i organizacje pozarządowe powinny dążyć do realizacji zadań wspólnie, włączając w to swoje zróżnicowane zasoby i kompetencje.

Elementami składowymi systemu wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych w typowej polskiej wspólnotcie samorządowej są:

- urzędy obsługujące organy jednostek samorządu terytorialnego, tj. urząd gminy (miasta) w gminie, starostwo powiatowe w powiecie i urząd marszałkowski w województwie;
- centrum organizacji pozarządowych.

Elementami systemu wsparcia typowymi dla urzędu obsługującego organy JST powinny być:

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

Typowa oferta centrum organizacji pozarządowych (prowadzonego przez organizację lub samorząd) powinna zawierać:

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

## Mechanizmy i narzędzia współpracy finansowej

W Polsce istnieje kilka kluczowych mechanizmów finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. Z punktu widzenia państwa istotne są w szczególności te, które dotyczą wsparcia organizacji w realizacji zadań publicznych, a więc przede wszystkim powierzanie i wspieranie realizacji zadań publicznych przez jednostki administracji publicznej. W tym obszarze rozpowszechniona jest przede wszystkim jedna forma wsparcia: otwarte konkursy ofert, organizowane przez jednostki administracji publicznej, dotyczące zlecenia organizacjom realizacji zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń organizacjom pozarządowym (art. 5., ust. 8. u.d.p.p.w.). Istnieje mechanizm inicjatywy lokalnej (rozdział 2a u.d.p.p.w.), rozumianej jako „formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”, budżetu partycypacyjnego współtworzonego przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a także inne tryby zlecenia zadań do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3., ust. 3. – tryb uproszczony, tzw. tryb małych zleceń lub małych grantów (art. 19a u.d.p.p.w.). Dodatkowo dostępna jest możliwość przekazania podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych dotacji na zadanie publiczne z częścią przewidzianą na wykonanie inwestycji (art. 127. i 221. ustawy o finansach publicznych). Jest to konsekwencja nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2010 r. Od kilku lat dostępny jest również tzw. regranting (art. 16. ust. 7. u.d.p.p.w.). Polega on na tym, że otrzymana przez uprawniony podmiot dotacja może być przekazana innym podmiotom, niebędącym stronami umowy, w celu realizacji zadań przez nie określonych. Formą współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, która łączy w sobie element zlecenia zadań oraz wykonywanie przedsięwzięć poprzez zaangażowanie do realizacji projektu dwóch zasobów – publicznego i prywatnego, jest partnerstwo publiczno-prywatne uregulowane przepisami ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Korzyści ze współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi:

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

Realizacja współpracy finansowej sektora publicznego i pozarządowego w świadczeniu mieszkańcom usług odpowiadających na ich oczekiwania i potrzeby, przebiega na trzech poziomach, które wzajemnie na siebie oddziałują. Pierwszy z nich to obowiązujące przepisy prawa, przede wszystkim ustawa o finansach publicznych, Prawo

zamówień publicznych i ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Drugi dotyczy praktycznych i formalnych wymogów zarządzania w administracji publicznej, w tym samorządowej, zaś trzeci uwzględni istniejące uwarunkowania kulturowe.

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

- ogłaszanie konkursów na realizację zadań publicznych, w tym ogłaszanych równocześnie ze złożeniem projektu budżetu danej JST na rok następny (art. 13., ust. 5. u.d.p.p.w.),
- przyjmowanie i rozpatrywanie przez JST wniosków organizacji pozarządowych o realizację zadania publicznego (art. 12. u.d.p.p.w.), w tym z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 19a u.d.p.p.w.),
- zlecanie organizacjom pozarządowym obsługi otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych (art. 11., ust. 2a u.d.p.p.w.),
- podzlecanie zadań w ramach umowy na realizację zadania publicznego i regranting (art. 16., ust. 7. u.d.p.p.w.),
- zastosowanie lub pominięcie procedur zamówień publicznych (zgodnie ze wzorem umowy zawartym w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej),
- zlecanie zadań w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

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,
- programowanie w perspektywie wieloletniej oraz 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.

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 współpracę finansową, 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 pozarządowych

Zadanie publiczne to zadanie związane z zaspokajaniem potrzeb publicznych, do którego realizacji jest zobowiązana administracja publiczna. Samorząd terytorialny realizuje przy tym zadania własne, które mają służyć odpowiadaniu na potrzeby 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.

Zgodnie z zapisami art. 3., ust. 1. u.d.p.p.w. „działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych to działalność pożytku publicznego”. W art. 4., ust. 1. u.d.p.p.w. szczegółowo określono 33 zadania, w których zakresie działają organizacje pozarządowe, prowadząc działalność pożytku publicznego.

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.

## **8.4. Rekomendacje dotyczące współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi**

---

Rekomendowane narzędzia usprawniające bieżącą współpracę finansową administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

1. 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 rozstrzygnięciach.
2. Fakultatywnie można przygotować publikacje, newsletter (np. miesięczny bądź kwartalny) skierowany do organizacji z danej gminy, powiatu, regionu z informacjami dla organizacji, ale także dotyczący działań organizacji, ich oferty (wówczas istnieje konieczność zbierania informacji od organizacji).
3. Przygotowanie zestawienia najczęściej popełnianych błędów w procesie aplikowania o dotacje. Jest to sposób na ułatwienie pracy zarówno urzędnikom (np. przy ocenie formalnej złożonych ofert), jak i organizacjom pozarządowym. Często okazuje się, że organizacje popełniają większe lub mniejsze błędy – formalne, merytoryczne – przy składaniu ofert. 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 m.in. brak pieczętki czy brak podpisu. Tego typu niedopatrzenie, które może być uzupełnione nie powodując zmian w treści i zakresie oferty, nie powinno wpływać na odrzucenie oferty z powodów formalnych. Dokument zawierający takie zestawienia powinien być powszechnie dostępny, np. 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.
4. Podstawową dobrą praktyką, coraz częściej stosowaną przez JST, jest przygotowanie jasnych i jednolitych dla wszystkich wydziałów, departamentów danego urzędu współpracujących 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.

## Rekomendacje ogólne

- **EWALUACJA EX ANTE I EX POST FORM GOSPODARKI KOMUNALNEJ**

Jednostki samorządu terytorialnego powinny dokonywać ewaluacji ex ante i ex post sposobów realizacji zadań własnych, aby w oparciu o dowody spośród trzech głównych wariantów (realizacja przez podmioty wewnętrzne, kontraktowanie w trybie zamówień publicznych, kontraktowanie na rzecz organizacji pozarządowych) wybrać taki model, który zapewnia najwyższą efektywność społeczną i ekonomiczną.

- **STRATEGICZNE PLANOWANIE LOKALNEGO SYSTEMU USŁUG PUBLICZNYCH**

Otwieraniu nowych obszarów współpracy JST i organizacji pozarządowych sprzyja długofalowe, strategiczne programowanie przez władze lokalne całego systemu lokalnych usług publicznych (gospodarki komunalnej), obejmujące także określenie pól współdziałania między JST i organizacjami pozarządowymi.

- **REALNA PARTYCYPACJA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH PRZY PROGRAMOWANIU WSPARCIA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Programowanie i planowanie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych musi być zorganizowane w sposób zapewniający realną i szeroką partycypację trzeciego sektora – nie tylko poprzez prawo zgłoszenia uwag do programu współpracy JST i organizacji pozarządowych, ale również możliwość współtworzenia tego dokumentu od początku oraz udział w monitorowaniu jego wdrożenia.

- **PROMOWANIE INICJATYWY LOKALNEJ JAKO FORMY WSPÓŁZARZĄDZANIA**

Inicjatywa lokalna powinna stać się jednym z wiodących narzędzi współdziałania JST i organizacji pozarządowych. Ucieleśnienia ideę współzarządzania, realnego partnerstwa międzysektorowego zamiast „czystego” kontraktowania, a także zapewnia korzystny rozkład ryzyka.

Formy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dotyczące stosowania poszczególnych instrumentów

Zasady współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, w tym w zakresie trybu zlecenia zadań publicznych, określono przede wszystkim w ustawie z 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zlecenie zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz obowiązujące tryby zlecenia regulują także przepisy innych ustaw, np.:

- 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 przeciwpożarowej.

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 (m.in. zakup usług). Z kolei ustawa o sporcie pozostawia dowolność w wyborze trybu zlecenia zadania. Zgodnie z art. 28., ust. 1. tej ustawy dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma być udzielona na zasadach opisanych w ustawie o finansach publicznych. Według art. 221. tej ustawy zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami u.d.p.p.w. Jeżeli jednak dotacja dotyczy innych zadań niż w niej określone dokonuje się to na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku.

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. Przepisy art. 5., ust. 4. oraz art. 11., ust. 1 u.d.p.p.w. wskazują na dwie formy zlecenia zadań:

1. Powierzanie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji.
2. Wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- ogłoszenie o konkursie, które określa kryteria wyboru ofert zgodnie z programem współpracy i innymi dokumentami planistycznymi, funkcjonującymi w jednostce samorządu terytorialnego.

## Powierzanie zadań publicznych jako zestandaryzowanych usług społecznych

Powierzenie zadania można rozumieć jako zlecenie wykonywania zadań należących do władzy centralnej lub samorządowej innemu podmiotowi (np. organizacji pozarządowej), wraz z przekazaniem środków finansowych niezbędnych do wykonania danego zadania (usługi). Powierzenie powiązane jest również z przeniesieniem odpowiedzialności za realizację przekazanych w ten sposób zadań. Jego istotą jest



„wymiana” dóbr na zasadach ekwiwalentności, stąd fundusze przeznaczone na realizację danego zadania muszą pokrywać całkowity koszt jego świadczenia.

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.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

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

### Otwarty konkurs ofert

Tryb otwartego konkursu ofert jest najpopularniejszą formą współpracy finansowej administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Jest też formą zasługującą na szczególną rekomendację dotyczącą jego stosowania.

W przypadku zlecenia zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym powinno stosować się, co do zasady, 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. u.d.p.p.w.

W otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego mogą brać udział wszystkie organizacje pozarządowe i podmioty wskazane w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w., o ile prowadzą działalność w obszarze pożytku publicznego<sup>15</sup>.

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 art. 6-10 u.d.p.p.w.

Obsługę konkursu zapewnia JST. Możliwe jest także przekazanie takiej obsługi wybranej organizacji pozarządowej (art. 11., ust. 2a u.d.p.p.w.), 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.

<sup>15</sup> „W otwartym konkursie ofert mogą startować wszystkie organizacje, niezależnie od posiadania przez nie statusu organizacji pożytku publicznego” (art. 3., ust. 3 u.d.p.p.w.).

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, określone w art. 11., ust. 4. u.d.p.p.w., 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 jego realizację).

### Złożenie przez organizację oferty z własnej inicjatywy

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. mogą także złożyć z własnej inicjatywy wniosek o realizację zadania publicznego (art. 12., ust. 1. u.d.p.p.w.). 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 były one 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. u.d.p.p.w. i zawierać w szczególności opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację jego kosztów.

Nie oznacza to, że zadanie to jest automatycznie przekazywane danej organizacji. Wniosek organizacji, która wystąpiła z własnej inicjatywy z ofertą na 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 danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

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

### Umowy wieloletnie

Umowa wieloletnia nie stanowi w sensie prawnym odrębnego instrumentu współpracy i działa dokładnie na tych samych zasadach, co instrument w postaci „standardowego” otwartego konkursu ofert (zob. powyżej). Specyfiką tego mechanizmu współpracy jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji finansowej w określonym w tej umowie czasie, co w przypadku pewnej kategorii zadań jest szczególnie istotne.

Stosowanie umów wieloletnich pozwala zmniejszyć biurokrację (brak konieczności ogłaszania co roku otwartego konkursu ofert na realizację tego samego zadania publicznego) oraz sprzyja budowaniu więzi organu ze strategicznymi partnerami prowadzącymi działalność na terenie tego organu (wymiana doświadczeń, pomysłów).

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

Wykazanie korzyści płynących ze stosowania tego mechanizmu. Informacje na ten temat powinny być kierowane nie tylko do organizacji pozarządowych, ale także do pracowników danej jednostki samorządu terytorialnego.

### Przykład zastosowania mechanizmu

Instrument w postaci umowy wieloletniej został wykorzystany dotychczas w Urzędzie Miasta Gdynia, Zielonka, w powiecie bolesławieckim, oświęcimskim, w gminie Morawica. W powiecie oświęcimskim wszelkie niejasności rozwiązywane są w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi, co pozwala zainteresowanym na obiektywne rozstrzygnięcie problemu i osiągnięcie kompromisu. Współpraca jest klarowna, a dzięki temu skuteczna i efektywna, dlatego – jak przyznają przedstawiciele Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu – w przyszłości planuje się stosowanie instrumentu w niezmienionej formie. Współpraca na podstawie umów wieloletnich pozwala na prawidłową realizację zadań w ramach pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywaniu szans tych rodzin i osób. Przyczynia się również do prowadzenia aktywnej działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz osób niepełnosprawnych. Niektórzy przedstawiciele JST wskazują jednak, że nakłady przeznaczone na stosowanie tego instrumentu współpracy ograniczają się do środków, które muszą być przeznaczone na udzielenie tej formy wsparcia organizacjom pozarządowym. Tymczasem umowa wieloletnia daje możliwość wyłonienia stałego realizatora zadania publicznego, nie wymaga również powtarzania co roku procedury konkursowej. Z perspektywy organizacji, zawarcie umowy wieloletniej daje możliwość uzyskania stabilności finansowej i skupienia się na działaniach długofalowych, nie zaś na doraźnym poszukiwaniu środków na prowadzenie działalności.

### Regranting

Regranting to mechanizm stanowiący jedną z form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie zlecenia zadań, wprowadzony nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 r. Regranting polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, w celu realizacji przez nie określonych części zadania. Pozytywnym aspektem wynikającym ze stosowania przedmiotowego mechanizmu jest to, że operatorzy znacznie lepiej niż organ jed-

nostki samorządu terytorialnego potrafią zidentyfikować lokalne potrzeby oraz dzięki bliskiemu kontaktowi z miejscowymi organizacjami wiedzą, jak odpowiednio rozdysponować posiadane środki. Lokalne organizacje realizujące projekty w ramach regrantingu, współdziałając z innymi organizacjami, zdobywają nowe doświadczenia w pozyskiwaniu środków i realizacji różnego rodzaju projektów.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- istotne jest, aby organ zlecając zadanie z wykorzystaniem regrantingu czynił zadość zasadzie jawności, co w praktyce oznacza nie tylko zachowanie przez organ ustawowych procedur zlecenia zadań publicznych, ale także wybór przez organizację, będącą stroną umowy z organem, odpowiednio transparentnego (zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję) sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, niebędących stronami umowy z organem administracji publicznej;
- należy zachęcać jednostki samorządu terytorialnego do wypracowania optymalnego schematu udzielania i rozliczania dotacji przekazywanej w trybie tzw. regrantingu, który można by nie tylko powielać w kolejnych latach jego stosowania, ale także stawiać za przykład innym samorządom;
- przed zastosowaniem przedmiotowego trybu organ powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy na terenie jego właściwości funkcjonuje doświadczona, silna, dysponująca wykwalifikowaną, profesjonalną kadrą organizacja, która jest w stanie podjąć się pełnienia funkcji operatora;
- organ powinien być zawsze gotowy do udzielenia pomocy i wsparcia ewentualnym grantobiorcom.

### Przykład zastosowania mechanizmu

Mechanizm regrantingu został wdrożony m. in. w Urzędzie Miasta Zielonka, Ełk, gminie Biłgoraj. Pracownicy urzędów, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych uważają, że mechanizm regrantingu jest rozwiązaniem przeznaczonym dla większych aglomeracji. Wskazuje się również na „odciążenie organizacyjne” samorządu od całej „otoczki organizacyjnej”, wynikające z przeprowadzania mniejszej liczby otwartych konkursów ofert, co przekłada się na mniejszą ilość pracy związanej z monitorowaniem oraz rozliczaniem przyznanych dotacji oraz brak konieczności nadzorowania realizowanych projektów. Stosowanie tego mechanizmu wymaga natomiast dużego nakładu pracy ze strony organizacji – operatora. Jednocześnie operator ma możliwość uelastycznienia procedury i optymalizacji kryteriów udzielania dotacji.

### Zadania zlecane w trybie pozakonkursowym – tzw. małe granty

Zapisy art. 19a u.d.p.p.w. określają, że na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14., organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego

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:

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

Niewątpliwą zaletą mechanizmu tzw. małych grantów jest to, że można starać się o nie przez cały rok, a dzięki nim mogą być finansowane działania, które wynikają z bieżących potrzeb danej społeczności, ale nie zostały wcześniej zaplanowane. Ten tryb zlecenia zadań organizacjom jest możliwy np. przy organizowaniu akcji i wydarzeń świątecznych (np. mikołajki, Wigilia dla osób samotnych, świąteczna zbiórka żywności), konkursów plastycznych, organizowaniu wypoczynku letniego lub zimowego, półkolonii, obchodów rocznicowych, pomocy ofiarom powodzi i wielu innych wydarzeń, akcji i projektów, które są realizowane nie dłużej niż 90 dni. Stosowanie tego mechanizmu wiąże się z niewielkim nakładem pracy urzędników jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim ze względu na uproszczoną procedurę udzielania dotacji.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- warunkiem koniecznym do częstszego sięgania po instrument współpracy finansowej w postaci tzw. małych grantów jest posiadanie środków budżetowych na jego realizację – należy uwzględnić je w „Programie współpracy”;
- warto, aby organ na bieżąco, poprzez własną stronę internetową, informował organizacje o możliwości aplikowania o środki z wykorzystaniem tzw. trybu małych grantów, wskazując na różnice między tym trybem a otwartym konkursem ofert i korzyściach z jego stosowania. Informacje te powinny być skierowane przede wszystkim do organizacji mniejszych, realizujących mniejsze projekty;
- opracowanie przez organ modelowego wzoru oferty, a także spisu wymaganych dokumentów składanych wraz z ofertą;
- opracowanie precyzyjnych kryteriów przyznawania dotacji;
- szczegółowe określenie wytycznych.

### Przykład zastosowania mechanizmu

Mechanizm został wdrożony m. in. w Urzędzie Miasta Gdynia, Zielonka, Elk, gminie Popielów, Biłgoraj, Radomyśl Wielki, Cieszyn, Morawica, Tuszów Narodowy, Starostwie Powiatowym w Działdowie, Oświęcimiu, Wągrowcu. Impulsem do jego wdrożenia była m.in. aktywność lokalnych organizacji pozarządowych w realizacji

projektów ze środków unijnych, w ramach których potrzebny był wkład własny. W budżecie Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu nie wydziela się specjalnych kwot dedykowanych małym grantom – operuje się ogólną pulą środków przeznaczonych dla organizacji pozarządowych w ramach corocznego Programu współpracy. W Ełku określono zasady stosowania tego mechanizmu w drodze Zarządzenia Prezydenta Miasta wskazując m.in., że dotyczy on zadań, które nie mogą być zrealizowane w trybie konkursu, a ocena celowości dotacji, sprawozdawczość, monitoring i kontrola odbywają się na zasadach analogicznych/podobnych jak w otwartych konkursach ofert. W Starostwie Powiatowym w Wągrowcu tryb pozakonkursowy stosowany jest od momentu pojawienia się stosownych regulacji. Co roku organizacje składają projekty o dofinansowanie w trybie tzw. małych grantów. Starostwo skrupulatnie przestrzega zasady, by finansowana ze środków samorządowych działalność organizacji kierowana była nie tylko do jej członków, lecz całej społeczności lokalnej – jedno z kryteriów oceny merytorycznej stanowi dostępność dla mieszkańców powiatu. Wdrożenie samej procedury, ocena składanych ofert, a także rozliczenie realizowanych zadań nie sprawiło urzędnikom organu większych trudności i zostało ocenione pozytywnie. Mechanizm jest postrzegany jako cenne uzupełnienie najczęściej stosowanej procedury zlecenia zadań w trybie otwartego konkursu ofert i daje możliwość uzyskania dotacji na zadania wcześniej niezaplanowane. To także elastyczna formuła, pozwalająca na zebranie i realizację autorskich pomysłów organizacji pozarządowych, umożliwiającą też szybką dystrybucję środków w trybie doraźnym (na jednorazowe działania, ciekawe inicjatywy planowane i wdrażane ad hoc). Mechanizm powszechnie uznawany jest też za drugą szansę otrzymania dotacji w sytuacji odrzucenia oferty w otwartym konkursie ofert.

### Pożyczki, gwarancje i poręczenia

Możliwość udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń wynika m.in. z art. 5., ust. 8. u.d.p.p.w., który stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3., ust. 3., na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach”. Zasady przyznawania przez JST ww. form wsparcia organizacjom sektora pozarządowego zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych, ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Podstawę prawną udzielania poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Istotnym warunkiem do zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego niniejszych mechanizmów jest zachowanie tożsamości zadań, które te mechanizmy zabezpieczają z zadaniami należącymi do zadań własnych właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Maksymalną wysokość pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Rozszerzenie katalogu form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi o możliwość udzielania przez te organy pożyczek, poręczeń i gwarancji stanowiło odpowiedź ustawodawcy na trudną sytuację finansową organizacji pozarządowych wyrażających chęć aplikowania o środki zewnętrzne (np. środki unijne) dla realizacji zadań publicznych i zarazem realizacji swoich celów statutowych. Dotyczy ona w szczególności organizacji nie prowadzących działalności gospodarczej, czy nie otrzymujących środków pochodzących z 1 proc. podatku dochodowego od osób fizycznych. Organizacje chcąc uzyskać dofinansowanie na realizację projektu będącego zadaniem publicznym, muszą, po pierwsze, zadbać o środki finansowe, które pokryją bieżące koszty realizacji zleconego zadania, po drugie – zgromadzić wymaganą pulę środków finansowych własnych, gwarantującą w ogóle udział w konkursie.

Niewątpliwą korzyścią wynikającą ze stosowania pożyczek, poręczeń, gwarancji jest umożliwienie realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków zewnętrznych przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego podmioty, co w konsekwencji wpływa na rozwój tej jednostki. Mechanizmy te pozwalają na realizację dużych – z punktu widzenia organizacji pozarządowych o niskim potencjale finansowym – projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, w ramach których wydatki nie są prefinansowane, lecz refundowane. Co do zasady, w przypadku pożyczek, okres, na jaki zostają udzielone nie może przekroczyć roku budżetowego (zgodnie z zasadą roczności budżetu). W związku z tym muszą być one zwrócone najpóźniej do końca grudnia danego roku.

W przypadku poręczenia, mimo że jest to mechanizm finansowy, to jego stosowanie nie wymaga od jednostek samorządu terytorialnego zaangażowania jakichkolwiek nakładów finansowych, a nawet zabezpieczenia środków w budżecie. Mechanizm poręczenia, z uwagi na bardzo zbliżony zakres zastosowania, stanowi alternatywę dla pożyczek. Może być zastosowany przede wszystkim w celu uniknięcia likwidacji organizacji prowadzącej strategiczną działalność z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- opracowanie w ramach jednostek samorządu terytorialnego jasnych zasad składania wniosków o przyznanie pożyczki, poręczenia, gwarancji i zawarcie ich w regulaminie przyjętym w drodze np. zarządzenia lub uchwały organu wykonawczego;
- opracowanie dobrych praktyk w tym zakresie;
- upowszechnienie informacji o możliwości aplikowania o pożyczki, poręczenia, gwarancje;
- stworzenie gotowych wzorów umów o pożyczkę, umowy poręczenia, umowy gwarancji i udostępnienie ich na stronach BIP jednostki samorządu terytorialnego;
- jeżeli pożyczka ma na celu uzyskanie dotacji ze środków zewnętrznych (np. środków unijnych) warto, aby organ jednostki samorządu terytorialnego (udzielający pożyczki) uczestniczył w całym procesie pozyskania i rozliczenia dotacji (wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu, jak również możliwość późniejszej współpracy w trakcie jego realizacji). Pozwoli to na zminimalizowanie ryzyka nierozliczenia przez organizację, a co za tym idzie nie otrzymania refundacji za zrealizowany projekt;
- wskazywanie w rocznym programie współpracy planowanych środków finansowych przewidzianych na pożyczki dla organizacji pozarządowych;
- zachowanie elastyczności po stronie organu w zakresie spłaty pożyczki poprzez odpowiedni aneks do umowy w sytuacji, gdy refundacja poniesionych kosztów się przedłuży.

### Przykład zastosowania mechanizmu pożyczki

Mechanizm został wdrożony m. in. w gminie Popielów, Radomyśl Wielki, Cieszyn, Morawica, Tuszów Narodowy w odpowiedzi na problemy organizacji pozarządowych z realizacją projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (np. środków unijnych). Udzielana pożyczka jest nieoprocentowana i pożyczkobiorca – organizacja, nie ponosi żadnych opłat związanych z jej zaciągnięciem. W dotychczasowej historii stosowania tego mechanizmu współpracy nie wystąpiły żadne problemy po stronie samorządu lokalnego, jak i organizacji pozarządowej. W celu zabezpieczenia pożyczki, pożyczkobiorca składał weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową. Wszystkie udzielone pożyczki wykorzystane zostały ściśle z przeznaczeniem i zwrócone organowi.

### Przykład zastosowania mechanizmu poręczenia

Mechanizm został wdrożony w gminie Popielów dwukrotnie w odpowiedzi na problemy stowarzyszeń z realizacją projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w ramach których organizacje pozarządowe były zmuszone do prefinansowania wydatków. Udzielanie poręczeń następowało bezpłatnie w drodze decyzji właściwego organu Gminy, w wyniku uprzedniego przyjęcia odpowiedniej uchwały przez Radę Gminy. Wdrożenie mechanizmu nie sprawiło urzędnikom większych problemów.



## Inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna to mechanizm, dzięki któremu mieszkańcy w ścisłej współpracy z władzami samorządowymi mogą zmieniać swoje otoczenie. Inicjatywa, poprzez wkład pracy własnej, integruje społeczność i pozwala organizować wydarzenia jednorazowe (np. festyn), cykliczne (ciekawe zajęcia w domu kultury), czy stworzyć coś namacalnego (np. zbudować parking, plac zabaw). Inicjatywa lokalna jest skierowana jedynie do mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego ale ustawa dopuszcza, aby organizacja pozarządowa pełniła w niej funkcję pośrednika, czy reprezentanta interesów społeczności lokalnej wobec organu władzy publicznej. Mechanizm w postaci inicjatywy lokalnej pozwala zaangażować społecznie sporą grupę mieszkańców, a zadania wykonywane z jej zastosowaniem są często efektywniejsze od tych realizowanych samodzielnie przez organ w ramach swoich właściwości, w większym stopniu promuje bowiem inwencję własną organizacji.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- organ jednostki samorządu terytorialnego powinien zadbać, aby środki finansowe na wykonanie inicjatyw lokalnych zostały odpowiednio zabezpieczone w budżecie;
- wskazanie, w ogólnie dostępnym ogłoszeniu, zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej;
- organ w drodze uchwały powinien przyjąć tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- publiczne udostępnienie (np. poprzez stronę internetową urzędu) informacji o przykładowych, wzorcowych inicjatywach lokalnych już zrealizowanych, aby mieszkańcy mogli lepiej zrozumieć, jakich projektów inicjatywa lokalna może dotyczyć i na czym dokładnie polegać może ich wkład do tych projektów;
- konieczne jest zapewnienie sprawnej komunikacji z interesariuszami, właściwy dobór grup docelowych – grup mieszkańców;
- organ, inicjując tę formę współpracy, powinien szczegółowo określić pożądaną liczbę godzin do przepracowania społecznie przez mieszkańców, a także wysokość ewentualnego wkładu finansowego;
- określenie jednolitego wzoru formularza, na którym składany jest wniosek o wykonanie inicjatywy lokalnej albo określenie minimalnego jego zakresu;
- wniosek, jak i umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej, powinny zostać opracowane w możliwie najprostszy sposób, były krótkie, intuicyjne i łatwe do wypełnienia;
- warto, aby dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej były opracowywane wspólnie z organem jednostki samorządu terytorialnego.

## Przykład zastosowania mechanizmu

Mechanizm inicjatywy lokalnej został wykorzystany dotychczas w Urzędzie Miasta Zielonka, Gdynia, Ełk, gminie Popielów, Morawica. W większości przypadków za jego pomocą realizowano projekty infrastrukturalne, np. naprawa boiska, budowa placu zabaw, budowa wiaty, renowacja ogrodzenia przy przedszkolu, pomalowanie remizy strażackiej, a nawet organizację dożynek. Z realizowanych do tej pory inicjatyw lokalnych wynika, że z tej formy wsparcia korzystały nieformalne grupy mieszkańców, których reprezentowały osoby będące przedstawicielami organizacji pozarządowych. Wdrożenie samej procedury, ocena składanych wniosków o wykonanie inicjatywy lokalnej, a także jej rozliczenie nie sprawiło urzędnikom organu większych trudności i zostało ocenione pozytywnie. Morawicki samorząd wypracował z lokalnymi organizacjami formułę polegającą na wysyłaniu przez Urząd Gminy (pod koniec każdego roku) prośby o zgłaszanie przez organizacje pozarządowe propozycji przedsięwzięć planowanych na kolejny rok budżetowy. Pozwala to organowi zabezpieczyć odpowiednią wysokość środków finansowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Urząd Miasta w Ełku stosuje ten mechanizm na podstawie uchwały Rady Miasta Ełk, określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Choć miasto Ełk dopiero testuje ten mechanizm, oczekuje się jednak, że konsekwencją może być wprowadzenie budżetu obywatelskiego.

## Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia. Istotą instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego jest z jednej strony zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji pewnego określonego przedsięwzięcia, a z drugiej zobowiązanie partnera publicznego do współdziałania, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego, którym może być poniesienie części kosztów projektu lub wniesienie majątku (np. nieruchomości). Jeżeli chodzi o wybór partnera, to następuje on na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- dokonanie analizy zakresu zadań publicznych należących do właściwości partnera publicznego, które mogą być realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- przygotowanie analizy finansowej dla konkretnego przedsięwzięcia,
- przygotowanie analizy ryzyka dla każdego z partnerów;
- organizowanie spotkań informacyjnych dla potencjalnych i przyszłych partnerów;
- upowszechnianie informacji o projektach pilotażowych;
- dzielenie się doświadczeniami z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

### 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. u.d.p.p.w. 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 wskazuje, że w przypadku udzielenia dotacji na zadania inne niż określone w u.d.p.p.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa) określa w drodze uchwały tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonania zadania zleconego (art. 221., ust. 4. u.d.p.p.w.). Organ stanowiący, uchwalający przedmiotową uchwałę powinien mieć na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zlecenie to odbywa się na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z organizacją. Zakres umowy wskazano w art. 221., ust. 3. ustawy o finansach publicznych.

### Zamówienia publiczne a klauzule społeczne. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

Obok zlecenia zadań publicznych samorządy mogą także nabywać, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, usługi i towary od organizacji pozarządowych, oferowane w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej lub statutowej odpłatnej. W takiej sytuacji organizacja występuje jako przedsiębiorca, a samorząd kupuje oferowane przez nią usługi bądź towary, opierając się na wolnorynkowych zasadach, gdzie w grę wchodzi przede wszystkim koszt.

W ostatnich latach jednak powstała definicja pojęcia 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, jednostka samorządu terytorialnego w procesie poszukiwania oferentów zgodnie z ustawą Prawo zamówień 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.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- porównanie cen na rynku przy wyborze oferenta przy kwotach poniżej 30 tys. euro,
- stosowanie zasad z ustawy Prawo zamówieniach publicznych, w tym zasady konkurencyjności,
- stosowanie tzw. klauzul społecznych.

## Budżet partycypacyjny

Budżet partycypacyjny – w Polsce często nazywany obywatelskim – to proces decyzyjny, w wyniku którego mieszkańcy współtworzą budżet danej jednostki samorządu terytorialnego, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych. Budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych, mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich jednostką samorządu terytorialnego. Cechy budżetu partycypacyjnego to:

- aktywizacja mieszkańców, którzy regularnie współdecydują o wybranych aspektach rozwoju miasta, pozwalająca podejmować trudne, kontrowersyjne decyzje wraz z mieszkańcami,
- widoczny wpływ na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego,
- promowanie innowacyjności i przedsiębiorczości,
- możliwość uzyskania od mieszkańców szeregu szczegółowych informacji dotyczących tego, jak dane miasto funkcjonuje,
- wsparcie procesu decentralizacji władzy i sprzyjanie demokratyzacji procesu decyzyjnego,
- odpowiedź na rosnący dystans pomiędzy rządzącymi i mieszkańcami; możliwość nawiązania dialogu pomiędzy urzędnikami a organizacjami pozarządowymi,
- budowanie zaufania mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli poprzez zwiększenie przejrzystości procesu zarządzania środkami publicznymi,
- powodowanie, że środki są kierowane do najbardziej potrzebujących obszarów terytorialnych i grup społecznych.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- budżet partycypacyjny powinien być tworzony w oparciu o dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania mechanizmów partycypacyjnych, takich jak rady sąsiedzkie/osiedlowe, czy konsultacje społeczne;
- organ, chcąc wdrożyć tę formę współpracy, powinien w pierwszej kolejności przeanalizować, jakie grupy mieszkańców i w jakich kwestiach są zainteresowane udziałem w tworzeniu budżetu partycypacyjnego, a następnie określić jaką część budżetu przeznaczy na budżet partycypacyjny;
- zaangażowanie w tworzenie budżetu jak najszerszego grona osób wchodzących w skład społeczności lokalnej;
- dbanie o sprawną komunikację z mieszkańcami, zwłaszcza poinformowanie ich o tym, jakie są cele, sposoby ich realizacji i możliwości, które niesie za sobą budżet partycypacyjny;
- działania informacyjno-promocyjne powinny być prowadzone nie tylko przez organ jednostki samorządu terytorialnego, ale także przez organizacje pozarządowe;
- wypracowanie przez organ przyjaznego sposobu oddawania głosów (przyjazny interfejs, czytelne karty do głosowania, mapy z lokalizacją i opisem przedsięwzięć);
- powołanie zespołu, w skład którego wchodzi przedstawiciele organu oraz mieszkańcy wybrani podczas otwartego naboru (rozważenie możliwości dokonywania przez zespół jedynie oceny spełnienia kryteriów formalnych);
- tworzenie budżetu partycypacyjnego powinno opierać się na dyskusji pomiędzy przedstawicielami organu i mieszkańcami na specjalnych spotkaniach, konferencjach, zebraniach;
- mieszkańcy biorący udział w tworzeniu budżetu powinni być jego współorganizatorami. To do nich powinno należeć opracowanie samego procesu tworzenia budżetu, jak i wypracowanie kryteriów oceny składanych wniosków inwestycyjnych;
- wypracowane i zawarte w budżecie propozycje inwestycji powinny być rzeczywiście realizowane, a mieszkańcy powinni posiadać możliwość monitoringu ich wykonywania.

### Przykład zastosowania mechanizmu

Zastosowanie mechanizmu w postaci budżetu partycypacyjnego miało miejsce m. in. w Urzędzie Miasta Gdynia, Zielonka, Starostwie Powiatowym w Wągrowcu. W obu przypadkach Urzędów Miasta mechanizm znajduje się w fazie wdrażania, ale już pierwsze efekty wykazały, że będzie stosowany w przyszłości. Starostwo Powiatowe w Wągrowcu skorzystało z inicjatywy budżetu partycypacyjnego jako pierwszy powiat w Polsce. Budżet partycypacyjny pojawił się jako inicjatywa stricte obywatelska. Podstawą do jego stosowania jest natomiast uchwała Zarządu Powiatu, określająca kwotę budżetu, możliwe obszary wykorzystania pokrywające się z zadaniami własnymi powiatu. Propozycję zadań mógł zgłosić każdy, posiadający czynne prawo wyborcze

mieszkańców powiatu wągrowieckiego, a także nie będący mieszkańcami powiatu, posiadający czynne prawo wyborcze uczniowie szkół ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest powiat Wągrowiecki. Zarząd Powiatu podjął ostateczną decyzję o wyborze zadań poddanych pod głosowanie mieszkańców, przeprowadzone w wyznaczonych punktach konsultacyjnych (w siedzibie powiatu oraz siedzibach poszczególnych gmin). Głosować można było również w formie elektronicznej, przesyłając mailem wypełniony formularz pobrany ze strony internetowej urzędu.

## Dotacja inwestycyjna

Prawną podstawą udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją przez nie zadań publicznych jest art. 221., ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dotacja inwestycyjna może być udzielona zarówno w „standardowym” trybie otwartego konkursu ofert, jak i w trybie pozakonkursowym (tzw. tryb małych zleceń). Stosowanie mechanizmu współpracy w postaci dotacji inwestycyjnych nie wymaga więc tworzenia żadnej osobnej procedury.

Rekomendowany wzorzec minimalny w tym zakresie:

- określenie przez organ jasnych kryteriów ubiegania się o przyznanie dotacji inwestycyjnej;
- wskazanie, najlepiej poprzez wyliczenie, celów na jakie może zostać przyznana oraz celów, na które nie może być wydatkowana.

## Przykład zastosowania mechanizmu

Mechanizm w postaci dotacji inwestycyjnej został wykorzystany m. in. przez Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu i Bolesławcu. Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu udziela dotacji inwestycyjnych na zasadach określonych w uchwałach Rady Powiatu. Przyjęto, iż dotacja inwestycyjna to dotacja przyznawana organizacji pozarządowej na dobra materialne. Z budżetu powiatu można przekazywać środki w formie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zależności od wielkości środków, którymi dysponuje w danym roku budżet powiatu, z przeznaczeniem na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz w zależności od liczby złożonych wniosków. Z instrumentu mogą skorzystać wszystkie podmioty realizujące inwestycje na terenie powiatu oświęcimskiego niezależnie do sektora finansów publicznych, w szczególności wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i przedsiębiorcy. Skuteczność i efektywność wykorzystywania instrumentu w postaci dotacji inwestycyjnej ocenia się pozytywnie – wynikiem jej stosowania jest coraz lepsza współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi. Dotacja inwestycyjna postrzegana jest jednoznacznie w kategorii społecznie użytecznego instrumentu wsparcia organizacji pozarządowych w realizacji

ich statutowej działalności (istnieje bowiem pewna pula zadań, których nie można zrealizować bez przeprowadzenia odpowiednich inwestycji, bez właściwego wsparcia materialnego). Niestety, w powiecie bolesławieckim w latach 2013-2014 żaden z podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego nie złożył wniosku o przyznanie dotacji inwestycyjnej.

## CZĘŚĆ III.

Mechanizmy współpracy  
finansowej jednostek  
samorządu terytorialnego  
z organizacjami  
pozarządowymi – aspekty  
praktyczne



## Rozdział 9.

Tomasz Schimanek

### Wnioski z wdrażania instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Szczegółowy opis i zalecenia odnoszące się do wdrażania instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi poprzedzono spostrzeżeniami ogólnymi. Ich źródłem są doświadczenia wynikające z wdrożeń w dziesięciu JST, przeprowadzonych przez FRDL w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”<sup>16</sup>. W oparciu o nie sformułowano następujące wnioski:<sup>17</sup>

1. Wprowadzanie nowych rozwiązań, nie tylko w zakresie współpracy finansowej, wymaga otwartości po stronie władz stanowiących i wykonawczych samorządu, jak również chęci podejmowania ryzyka związanego z ich wdrażaniem. Do władz bowiem należy decyzja o tym, czy stosować nowe instrumenty współpracy, czy też nie.
2. Pomocne, zwłaszcza w przygotowaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań, jest zaangażowanie urzędników gminnych i powiatowych, od których w praktyce zależy sprawne funkcjonowanie wdrażanych mechanizmów współpracy.
3. Kluczowe znaczenie ma zrozumienie tego jak, a przede wszystkim po co stosować nowe instrumenty współpracy. W tym aspekcie niezbędna jest wiedza, poparta doświadczeniem innych samorządów, które stosują ww. instrumenty.
4. Decyzje dotyczące stosowania różnych form współpracy powinny wynikać z przekonania o płynących z nich korzyściach, zarówno dla mieszkańców, ale także dla samorządu i organizacji pozarządowych. Nie powinny być one motywowane

<sup>16</sup> Wdrożenia realizowano w następujących jednostkach: gmina Mogilany, gmina Sadki, gmina Szemud, miasto i gmina Iława, miasto i gmina Wałcz, powiat iławski, powiat gostyński, miasto i gmina Wołów, miasto Tomaszów Lubelski, miasto Słupsk. Więcej informacji na temat zasad i efektów wdrożeń zamieszczono na stronie internetowej: [www.mechanizmywspolpracy.pl].

<sup>17</sup> Wnioski opracowano przy współpracy z Małgorzatą Makowską, Janem Berezą, Wają Jabłonowską, Jaremą Piekutowskim, Marcinem Rechuliczem, Elżbietą Singer i Pawłem Szczerskim.

- np. doraźnymi korzyściami politycznymi. W przeciwnym razie może zdarzyć się, że zmiana władz samorządowych będzie oznaczać rezygnację ze stosowania tych instrumentów współpracy z uwagi na ich powiązanie z poprzednią ekipą rządzącą gminą czy powiatem.
5. Wdrażaniu nowych form współpracy czy też doskonaleniu już stosowanych sprzyjają również wola i zrozumienie po stronie organizacji pozarządowych. Warto zadbać więc o to, aby proces ten był maksymalnie przejrzysty, i by organizacje pozarządowe były szeroko informowane o planowanych wdrożeniach. Przyczyni się to do budowania wzajemnego zaufania, będącego fundamentem współpracy.
  6. Warunkiem skuteczności i użyteczności instrumentów współpracy jest ich wspólnie wypracowanie przez samorząd, który będzie je stosował i organizacje pozarządowe, które będą ich użytkownikami. Dlatego też, poza informacją, niezbędne jest powołanie np. wspólnego zespołu roboczego złożonego z przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych, który wypracuje optymalne rozwiązania i zapewni w miarę szerokie ich skonsultowanie ze środowiskiem organizacji.
  7. Wspólne wypracowanie instrumentów współpracy ma także dodatkową wartość: obie strony mogą się lepiej poznać, lepiej zrozumieć specyfikę i uwarunkowania swojego działania, co sprzyja rozwojowi współpracy.
  8. Współdziałanie przy wypracowaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań oraz szeroka informacja w tym zakresie wspomagają integrację środowisk organizacji pozarządowych, co wzmocnia je jako partnera dla samorządu.
  9. Decyzje o wdrożeniu instrumentów współpracy finansowej i o ich ostatecznym kształcie muszą być oparte na ocenie ich przydatności z punktu widzenia potrzeb i możliwości samorządu i organizacji pozarządowych. Warto pamiętać o tym, że nie zawsze i nie w każdych warunkach zastosowane instrumenty będą użyteczne, skuteczne oraz efektywne.
  10. Ocena przydatności powinna być prowadzona również w fazie wdrażania instrumentów współpracy finansowej po to, aby je korygować lub – jeżeli nie spełniają oczekiwań z nimi związanych – zrezygnować z ich stosowania.
  11. Bariery we wdrażaniu nowych rozwiązań jest zbyt wąska interpretacja zasady legalizmu przez służby kontrolne państwa. Z reguły kwestionują one zgodność z prawem tych działań samorządu, które nie wynikają wprost z jego przepisów, choć się w nich mieszczą i są w pełni zgodne z ich duchem. Takie podejście hamuje inicjatywę w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań. Dodatkowo niejednoznaczność przepisów powoduje, że nie mają pewności, jak zostaną one zinterpretowane. Z pewnością pomocne w ich rozstrzygnięciu są: orzecznictwo sądów administracyjnych oraz wskazówki i wytyczne dotyczące stosowania obowiązującego prawa ze strony administracji rządowej.

## Rozdział 10.

Jan Bereza,  
Bartłomiej Biga,  
Monika Chomątowska,  
Michał Kudłacz,  
Michał Możdżeń,  
Mariusz Trojak

# Wdrażanie instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – mechanizmy i praktyczne doświadczenia

W niniejszej części publikacji przedstawiono praktyczne aspekty wdrażania ośmiu mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi tj.: tryb małych zleceń, regranting, dotacja inwestycyjna, pożyczka, poręczenie, gwarancja, inicjatywa lokalna, budżet partycypacyjny. Starano się je omówić poprzez wskazanie: zasad i procedury wdrażania, niezbędnych zasobów, elementów krytycznych, korzyści, sposobu monitorowania i oceny, ryzyk w implementacji oraz sposobu ich ograniczania. Podstawą opisu były doświadczenia MSAP UEK wynikające z wdrożeń przeprowadzonych w dziesięciu JST.<sup>18</sup>

### 10.1 Tryb małych zleceń

---

#### Zasady i procedura wdrażania

Wiele jednostek samorządu terytorialnego wykorzystuje do zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym pozakonkursowy tryb tzw. małych zleceń (art. 19a u.d.p.p.w.). Ta regulacja, jak podnoszą przedstawiciele gmin, jest jednak wielce problematyczna. Regulacje ustawowe są bowiem mało precyzyjne, a sposób ich opisanie zasługuje na miano chaotycznego. Rodzi to szereg niedogodności – zarówno po stronie

---

<sup>18</sup> Tj. gmina Dobra (małopolskie), gmina Koszyce (małopolskie), miasto Kościerzyna (pomorskie), powiat kutnowski (łódzkie), gmina Rajcza (śląskie), miasto Stary Sącz (małopolskie), miasto Szklarska Poręba (dolnośląskie), miasto i gmina Sztum (pomorskie), miasto i gmina Witnica (lubuskie), gmina Zaleszany (podkarpackie).

przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy zmuszani są do dokonywania zbyt wielu interpretacji, będąc przy tym pozbawionymi niezbędnych wskazówek w kwestii kierunku wykładni przepisów, jak i po stronie organizacji pozarządowych, dla których sam tekst ustawy wydaje się być często zbyt skomplikowany. W efekcie mechanizm, który ma być daleko idącym uproszczeniem, jawi się jako niezrozumiały i nieprzystępny, a próby mające czynić go mniej skomplikowanym są w zasadzie niewidoczne.

Uwzględniając wymienione powyżej kwestie, w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”, rekomenduje się jednostkom samorządu terytorialnego uchwalanie regulaminów, które mają stanowić załącznik do stosownego zarządzenia organu wykonawczego. Takie rozwiązanie niesie wiele korzyści. Poza rozstrzygnięciem zasygnalizowanych wcześniej problemów, motywuje bowiem także władze jednostki samorządu terytorialnego do doprecyzowania swojej polityki w przedmiocie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz kreuje przestrzeń dla działalności organów typu gminna rada pożytku publicznego.

## Zasoby

Stosowanie mechanizmu małych zleceń daje możliwość zlecenia realizacji zadania publicznego bez konieczności ogłoszenia otwartego konkursu ofert. W kontekście zasobów nie sposób bagatelizować problemów, które w odniesieniu do trybu małych zleceń zgłaszają jednostki samorządu terytorialnego. Wśród nich na pierwszy plan wysuwa się kwestia bardzo ograniczonych środków, które mogą być przekazywane w tej procedurze. Naraża to przedstawiciele władz lokalnych na swego rodzaju zarzuty. Z jednej bowiem strony, zgodnie z projektowymi rekomendacjami, intensywnie promują tę formę współpracy (akcje informacyjne, infografiki itp.), a z drugiej – nie zapewniają odpowiedniej puli środków finansowych, która wystarczałaby na realizację choćby kilku/kilkunastu najlepszych przedsięwzięć.

## Elementy krytyczne

W odniesieniu do implementacji omawianego mechanizmu kluczowe wydają się być kwestie związane z komunikowaniem się urzędów gminy (urzędów miast) z potencjalnymi beneficjentami trybu małych zleceń. Tryb pozakonkursowy, z racji niskiego stopnia formalizmu i możliwości wykorzystywania go w sposób doraźny, często jest pierwszym obszarem współpracy organizacji pozarządowych z jednostką samorządu terytorialnego. Konieczne jest zatem dołożenie wszelkich starań, aby doświadczenia tego współdziałania były pozytywne. Daje to bowiem realną perspektywę dalszej współpracy, także przy większych projektach i przy wykorzystaniu bardziej skomplikowanych narzędzi. Z kolei, w odniesieniu do podmiotów niewspółpracujących dotąd z jednostką samorządu terytorialnego, istotne wydaje się pozyskanie zainteresowania owych potencjalnych beneficjentów i dalsze stopniowe uzupełnianie ich wiedzy

na temat trybu małych zleceń. Wymaga to porozumiewania się na kilku poziomach szczególności tak, aby pierwszy komunikat nie zniechęcił mieszkańców zbyt dużym stopniem skomplikowania.

Użyteczne tak dla samorządu, jak i organizacji pozarządowych jest opracowanie regulaminu przyznawania małych grantów, który powinien jasno i przejrzysto określać sposób ubiegania się o dotację, kryteria jej przyznawania oraz zasady rozliczania.

Właściwe wydaje się więc wykorzystanie na pierwszym poziomie komunikacji narzędzi z obszaru marketingu i reklamy. Początkowy komunikat powinien być krótki, czytelny i zachęcający do dalszego zgłębienia tematu. Tę rolę znakomicie spełniają przejrzyste infografiki, które mogą być wykorzystywane m.in. na ulotkach, w ogłoszeniach lokalnej prasy, czy na banerach (zob. Rysunek 10). Na potrzeby pierwszego komunikatu tryb małych zleceń może być sprowadzony do trzech podstawowych pytań: *kto?*, *co?* oraz *jak?*. W tym miejscu warto także posłużyć się przykładami przedsięwzięć, które zostały już zrealizowane w danej gminie przy udziale środków z trybu małych zleceń, a które przez społeczność lokalną są szczególnie dobrze odbierane. Kolejnym elementem jest odesłanie do dedykowanej trybowi małych zleceń podstrony w domenie urzędu gminy.

**Rysunek 10.** Tryb małych zleceń – przykładowa infografika



Źródło: opracowanie własne.

Do komunikatów na drugim poziomie szczegółowości trzeba zaliczyć przede wszystkim instrukcję dla wnioskodawcy. Powinna ona stanowić krótkie (maksymalnie 10-12-punktowe) wyliczenie obowiązków podmiotu aplikującego w trybie małych zleceń wraz z informacjami o najważniejszych elementach procedury rozpatrywania wniosku. Szczególną uwagę należy poświęcić wypracowaniu prostych i jednoznacznych kryteriów przyznawania dotacji oraz zadbać o czytelność i przystępność przekazu. Ponadto, warto pamiętać o tym, by procedura została opisana z perspektywy organizacji pozarządowej, nie zaś urzędu. W tym kontekście kluczowe jest takie wyprofilowanie komunikatu, by był on przydatny zarówno dla nowych podmiotów, które zainteresowały się trybem pozakonkursowym, np. w skutek zapoznania się z infografiką, jak i dla organizacji, posiadających doświadczenie w aplikowaniu o małe granty. Dzięki wykorzystaniu przystępnego i precyzyjnego języka powinien stanowić on ułatwienie, umożliwiając tym samym skrócenie czasu poświęconego przez wnioskodawców na analizę wymogów formalnych związanych z trybem pozakonkursowym. Instrukcja dotycząca tego jak uzyskać dotację w trybie małych zleceń, musi zawierać więc rozwinięcie i doprecyzowanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Kto może aplikować o mały grant?
- Jakie wymogi musi spełniać przedsięwzięcie?

Powinno znaleźć się w niej również odesłanie (link) do formularza, którego wzór określa rozporządzenie ministra. W dalszej kolejności należy zamieścić syntetyczne przedstawienie procedury oraz szczegółowe omówienie kryteriów, którymi kieruje się wójt/burmistrz/prezydent miasta, podejmując decyzję o przyznaniu finansowania. Przykładowy komunikat adresowany do wnioskodawcy przedstawiono na Rysunku 11.

**Rysunek 11.** Tryb małych zleceń – informacje dla wnioskodawcy

**JAK UZYSKAĆ DOTACJĘ W TRYBIE MAŁYCH ZLECEŃ?**

1. Wnioskodawca musi być organizacją pozarządową nie działającą w celu osiągnięcia zysku, która prowadzi działalność społecznie użyteczną lub podmiotem wymienionym w art. 3., ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
2. Wysokość dofinansowania zadania realizowanego z pominięciem trybu konkursowego – czyli w trybie małych zleceń – nie może przekraczać kwoty 10 tys. zł. (dana organizacja nie może otrzymać wsparcia przekraczającego 20 tys. zł. rocznie).
3. Samo zadanie, które ma uzyskać dofinansowanie, musi być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.
4. Ofertę w trybie małych zleceń należy składać na druku (LINK do strony internetowej). W razie problemów z wypełnieniem formularza, pomoc można uzyskać w Urzędzie Miasta (numer telefonu lub/i adres e-mail).
5. W ciągu 7 dni od wpłynięcia oferty, jest ona umieszczana na okres jednego tygodnia w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu miasta oraz na stronie internetowej Urzędu.
6. Uwagi dotyczące zgłoszonej oferty można przekazać za pośrednictwem formularza.
7. Niezwłocznie po rozpatrzeniu uwag, Burmistrz podejmuje decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania środków. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia załącza się także krótkie uzasadnienie tej decyzji.
8. W przypadku przyznania środków Urząd Miasta przygotowuje umowę i zaprasza przedstawiciela organizacji pozarządowej do jej podpisania. W przypadku rozbieżności między ofertą a oczekiwaniami burmistrza, możliwe jest przeprowadzenie krótkich negocjacji.
9. Burmistrz podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania biorąc pod uwagę:
  - a. dostępność środków w budżecie,
  - b. zgodność oferty z priorytetami określonymi w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego,
  - c. wysokość środków finansowych wnioskowanych na realizację zadania, ich uzasadnienie, celowość, poziom oczekiwanej efektywności w realizacji zadania publicznego,
  - d. zaangażowanie środków własnych wnioskodawcy lub środków pozyskanych z innych źródeł,
  - e. możliwości realizacji zaplanowanego zadania z uwzględnieniem zasobów rzeczowych, kadrowych i doświadczenia wnioskodawcy.
10. Regulamin trybu małych zleceń określa szczegółowo jakie koszty nie mogą być finansowane.

Źródło: Opracowanie własne

Kolejny – trzeci poziom komunikacji powinien odwoływać się do trybu małych zleceń jako mechanizmu prawnego. W celu afirmacji zasady legalności, która legła u podstaw nowoczesnie rozumianej administracji publicznej, potrzebne jest wyposażenie organu jednostki samorządu terytorialnego w bardziej szczegółową podstawę, w oparciu o którą mają być podejmowane rozstrzygnięcia w obszarze tego trybu. Z formalnego punktu widzenia dostateczną podstawą prawną są same przepisy art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Aspekty praktyczne przemawiają jednak za przygotowaniem regulaminu, który nie tylko uporządkuje pewne kwestie proceduralne, ale będzie stanowił także źródło bardziej przekonujących uzasadnień dla podejmowanych rozstrzygnięć.

W regulaminie warto wprost wyartykułować, że decyzja wójta/burmistrza/prezydenta miasta o odmowie przekazania środków nie jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i w związku z tym nie można się od niej odwołać. Niewątpliwie wartym polecenia jest również umieszczenie w regulaminie przepisu, który daje możliwość prowadzenia negocjacji po dokonaniu akceptacji celowości realizacji zaproponowanego zadania. Negocjacje obejmować będą zakres realizowanego przedsięwzięcia oraz jego koszty. W niektórych jednostkach takie negocjacje odbywają się w sposób nieformalny – *mutatis mutandis* procedury uzupełnienia wniosku. Jest to jednak wysoce kontrowersyjna praktyka, gdyż adaptuje ona mechanizm stworzony w zupełnie innym celu – tj. dla uzupełniania braków formalnych – oraz wykorzystuje go w niewłaściwym momencie, tj. już na etapie podpisania umowy, a nie po wstępnym rozpoznaniu merytorycznym przez właściwy organ.

Stąd rekomendowane jest wprowadzanie przepisu brzmiącego: „Zawarcie umowy może być uzależnione od pozytywnego wyniku negocjacji między wnioskodawcą oraz upoważnionym pracownikiem urzędu. Z negocjacji sporządzany jest protokół” oraz umiejscowienie go w jednostce redakcyjnej, która dotyczy wyboru oferty, a nie aspektów formalnych związanych z jej składaniem. Wymóg sporządzenia protokołu, względnie notatki, wydaje się być zaś oczywisty z praktycznego punktu widzenia.

## Korzyści

W trybie małych zleceń niewątpliwie tkwi ogromny potencjał. Jest on jednak skutecznie ograniczany przez mankamenty opisywane w niniejszym tekście. Wydaje się, że nawet stosunkowo niewielkie zmiany – uproszczenie formularza oferty, doprecyzowanie kwestii wyliczania limitu 20 proc. oraz jego podniesienie – mogłyby uczynić małe granty znakomitym narzędziem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Idea, która przyświeca temu trybowi, znakomicie bowiem wpisuje się w oczekiwania podmiotów tworzących trzeci sektor. Z kolei administracji samorządowej stwarza możliwość angażowania we współpracę coraz szerszych kręgów mieszkańców.



## Monitorowanie i ocena

Odnosząc się do kwestii oceny trybu małych zleceń, za wartą rekomendacji należy uznać propozycję, by w regulaminie stosowania tego trybu, w przepisie dotyczącym rozstrzygnięcia kwestii finansowania zgłoszonego projektu zapisać kompetencję gminnej rady pożytku publicznego lub podobnego jej organu do opiniowania wniosków. Kwestią otwartą pozostaje, na ile opinia takich podmiotów powinna być wiążąca dla organu wykonawczego gminy. Wydaje się, że nie ma podstaw do formalnego związania ostatecznego decydenta treścią opinii organu doradczego. Można jednak przyjąć, że istnieje pewna przestrzeń pozwalająca, na bazie bardziej szczegółowych kryteriów punktowych, zapewnić realne przełożenie głosu doradczego na podejmowane rozstrzygnięcie. Warta rozważenia jest także kwestia wykorzystania ww. podmiotów na potrzeby monitoringu i oceny funkcjonowania omawianego narzędzia w szerszej perspektywie. Mogłoby się to dokonywać np. przez kwartalne lub roczne raporty, które dostarczałyby organowi wykonawczemu zbiorczych analiz dotychczasowych rozstrzygnięć i ich skutków oraz rekomendacji w zakresie kierunków przyszłych decyzji.

Organem doradczym może być nie tylko rada pożytku publicznego, ale także inny organ powołany przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta, w którym mogliby zasiadać lokalni liderzy, przedstawiciele aktywnych grup mieszkańców, z zastrzeżeniem, że nie mogą brać one udziału w ocenianiu wniosku składanego przez podmiot z nimi powiązany. Dodatkową korzyścią wykorzystania tego typu kolegialnych podmiotów, obok ułatwiania podejmowania decyzji organowi wykonawczemu, jest fakt postrzegania przez część obywateli faktu powołania do ww. gremium jako swego rodzaju nobilitacji. Pozwala to włączyć ich realnie w proces decyzyjny, realizując tym samym postulaty koncepcji *governance*, której wdrożenie jest niewątpliwie potrzebne polskiej administracji publicznej. Ponadto, daje szerszym kręgom mieszkańców lepszy pogląd na sytuację finansową gminy oraz wiedzę o dylematach, przed którymi stoi administracja samorządowa. To zaś ułatwia wzajemne zrozumienie i ułatwia bardziej efektywną realizację zadań publicznych.

## Ryzyka w implementacji

Niewątpliwie jednym z największych problemów związanych z praktycznym wykorzystywaniem trybu małych zleceń jako narzędzia współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest formularz wniosku określony Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Formularz ten jest nieprzejrzysty i nazbyt rozbudowany (liczy w wersji podstawowej osiem stron). Może to zniechęcać potencjalnych grantobiorców. Jedynym sposobem zmniejszenia negatywnych skutków w tym zakresie jest jasna i konsekwentnie realizowana deklaracja przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego o gotowości do pomagania potencjalnym wnioskodawcom w kwestiach formalnych. Z tego powodu rekomenduje się wprowadzenie stosownej wzmianki wśród przedstawionych powyżej informacji dla wnioskodawcy.

Wiele problemów rodzi także kwestia sumy, która stanowi podstawę wyliczenia puli środków, jakie mogą być przekazywane w trybie małych zleceń. Przepis art. 19a, ust. 7. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, że w trybie pozakonkursowym można przeznaczyć nie więcej niż „20 proc. dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe”. Mamy tu zatem dwa kryteria: podmiotowe (dla kogo?) i przedmiotowe (na jaki cel?). Brak jest zaś obostrzeń dotyczących trybu. Literalna wykładnia komentowanego przepisu nakazywałaby więc włączyć do tej puli nie tylko środki przekazywane na bazie ustawy o działalności pożytku publicznego, ale także w trybach wprowadzonych w innych aktach prawnych – m.in. w ustawie o sporcie, w ustawie o systemie oświaty, czy w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

## 10.2 Regranting

### Zasady i procedura wdrażania

Procedura zlecenia zadań zwana regrantingiem bazuje na możliwości, którą daje zapis art. 16a., ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprowadzony nowelizacją ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. Przytaczany przepis daje organizacji, będącej stroną umowy o realizację zadania publicznego zawartej z JST, możliwość podzlecenia jego wykonania organizacji trzeciej w formie powierzenia (polegającego na pełnym pokryciu jego kosztów) lub wsparcia (zakładającego wkład własny organizacji).

Regranting jest instrumentem, który w powszechnie obowiązujących przepisach określono w sposób generalny. Nowelizacja ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. skonkretyzowała jednak część zapisów, rozszerzając informacje dotyczące obowiązków operatora regrantingu i realizatorów projektów. Pomijając przytaczany powyżej przepis, akty o randze ustawowej oraz rozporządzenia wykonawcze nie precyzują zasad jego wdrożenia zarówno po stronie JST, jak i organizacji zlecającej wykonywanie zadań<sup>19</sup>. Powoduje to wśród samorządów wątpliwości co do zasad stosowania regrantingu – w szczególności zaś reguł wyboru organizacji starającej się o realizację zadania w tym trybie oraz zasad i przesłanek monitorowania przez JST wykonywania zadań powierzonych organizacji trzeciej. Odrębnym dokumentem, który można traktować jako swoistego rodzaju podstawę dla organizacji szukających generalnych i zgodnych z prawem reguł wdrożenia regrantingu, są „Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych

<sup>19</sup> Jako pewnego rodzaju wyjątek można potraktować wzór oferty dotyczącej realizacji zadania publicznego określony Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Wzór ten, w części V pkt. 4 zawiera pole, w którym oferent wskazuje, czy przewiduje zlecenie zadania w trybie art. 16., ust. 7. ustawy.

z wykorzystaniem instrumentów finansowych”. Określają one tzw. wzorzec minimum regrantingu, którego treść przedstawiono w Ramce 3.

**Ramka 3. Rekomendowany wzorzec minimalny w zakresie regrantingu**

- istotne jest, aby organ zlecając zadanie z wykorzystaniem regrantingu, czynił zadość zasadzie jawności, co w praktyce oznacza nie tylko zachowanie przez organ ustawowych procedur zlecania zadań publicznych, ale także wybór przez organizację, będącą stroną umowy z organem, odpowiednio transparentnego (zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję) sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3 u.d.d.p.w., niebędących stronami umowy z organem administracji publicznej;
- należy zachęcać jednostki samorządu terytorialnego do wypracowania optymalnego schematu udzielania i rozliczania dotacji przekazywanej w trybie tzw. regrantingu, który można by nie tylko powielać w kolejnych latach jego stosowania, ale także stawiać za przykład innym samorządom;
- przed zastosowaniem przedmiotowego trybu organ powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy na terenie jego właściwości funkcjonuje doświadczona, silna, dysponująca wykwalifikowaną, profesjonalną kadrą organizacja, która jest w stanie podjąć się pełnienia funkcji operatora;
- organ powinien być zawsze gotowy do udzielenia pomocy i wsparcia ewentualnym grantobiorcom.

Źródło: [Rekomendacje... 2014].

Jak można zauważyć, „Rekomendacje...” nie wskazują jednoznacznego trybu postępowania, zachęcając samorządy do stworzenia na własne potrzeby „optymalnego schematu udzielania i rozliczania dotacji”. Jednocześnie wskazują na jeden warunek brzegowy: konieczność ustalenia, czy na terenie jednostki funkcjonuje organizacja, która byłaby zdolna podjąć się wykonywania zadań w trybie regrantingu.

Pomimo nielicznych regulacji dotyczących tego instrumentu, JST z roku na rok coraz chętniej sięgają po regranting: w 2012 r. w Polsce wykorzystało go 37 gmin i powiatów [Schimanek 2014c, s. 32]. Natomiast w 2013 r. stosowanie regrantingu zadeklarowało 221 JST (urzędy gmin, starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie) oraz 4 urzędy administracji rządowej (centralne i wojewódzkie)<sup>20</sup>.

Wydaje się, że niebagatelną rolę w rozpropagowaniu tego instrumentu oraz nadaniu mu pewnych ogólnych ram implementacyjnych odegrał projekt Akademii Rozwoju Filantropii (ARF) pn. „Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i w powiecie”.

20 Opracowanie własne na podstawie danych z monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przekazanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r.

W ramach ww. projektu został opracowany model regrantingu, który zawiera podstawowe zasady stosowania tego instrumentu oraz dobre praktyki wypracowane w ramach pilotażu. Przedsięwzięcie to bazowało na założeniu, które konkretyzując zapisy ustawy, jednocześnie nieco ograniczało pulę organizacji potencjalnie zainteresowanych prowadzeniem programów grantowych. Polegało ono na przyjęciu zasady, że regranting jest realizowany jedynie w formie wspierania, co w praktyce uniemożliwia realizację działań organizacjom nie posiadającym w danej chwili dostępu do zewnętrznych środków finansowych.

Na potrzeby niniejszego opisu nie rekomenduje się wprowadzać takiego ograniczenia. Dodatkowo przyjmuje się, że organizacja może wykorzystać część środków uzyskanych z JST na pokrycie kosztów administracyjnych (kosztów pośrednich) związanych z realizacją działań w ramach regrantingu.

W dalszej części tekstu, dla określenia poszczególnych elementów regrantingu, zostaną wykorzystywane następujące pojęcia (zgodne z nomenklaturą nowelizacji u.d.p.p.w. z 5 sierpnia 2015 r. oraz projektu ARF):

- grantodawca – podmiot będący źródłem dotacji (w wypadku projektu MWF jest to JST),
- dotacja – środki przekazane przez JST operatorowi,
- operator – organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., którym organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sferze, o której mowa w art. 4, w sposób, o którym mowa w art. 16a wspomnianej ustawy,
- grant – środki przekazane przez operatora realizatorom (grantobiorcom),
- realizatorzy – organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., którym operator projektu zleca wykonanie projektu.

Mechanizm regrantingu polega na przekazaniu przez JST zbiorczej dotacji operatorowi, który w ramach konkursów dotacyjnych przekazuje je w formie grantów innym realizatorom zadań publicznych. Każda z trzech wymienionych kategorii podmiotów ma w ramach regrantingu przypisane zadania, które wskazano w Tabeli 3.

**Tabela 3.** Podział zadań w regrantingu

Grantodawca	Operator	Realizator
<ul style="list-style-type: none"> <li>określa cele wsparcia i oczekiwane efekty,</li> <li>wybiera operatora, podpisuje z nim umowę na realizację konkursu na projekty,</li> <li>akceptuje procedury konkursowe przygotowane przez operatora,</li> <li>przekazuje operatorowi grant na realizację konkursu,</li> <li>finansuje wybrane projekty oraz monitoruje je i rozlicza,</li> <li>monitoruje działania operatora,</li> <li>rozlicza operatora i ocenia efekty realizacji projektów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>podpisuje umowę z grantodawcą na realizację konkursu,</li> <li>przygotowuje procedury konkursowe,</li> <li>ogłasza konkurs, przeprowadza wybór najlepszych projektów,</li> <li>podpisuje umowy na realizację projektów,</li> <li>wypłaca środki realizatorom projektów,</li> <li>monitoruje i kontroluje realizację projektów oraz wydatkowanie środków,</li> <li>rozlicza realizację projektów i ocenia jej efekty,</li> <li>przygotowuje sprawozdanie dla grantodawcy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>przygotowuje projekt/wniosek i zgłasza go w konkursie,</li> <li>podpisuje umowę z operatorem na realizację projektu,</li> <li>realizuje projekt zgodnie z umową, wykorzystując środki przekazane przez operatora,</li> <li>przygotowuje sprawozdanie z realizacji projektu dla operatora i rozlicza przekazane środki.</li> </ul>

Źródło: [Schimanek 2014d].

Biorąc pod uwagę cele niniejszej publikacji, proponowana procedura regrantingu zostanie opisana jedynie z punktu widzenia JST.

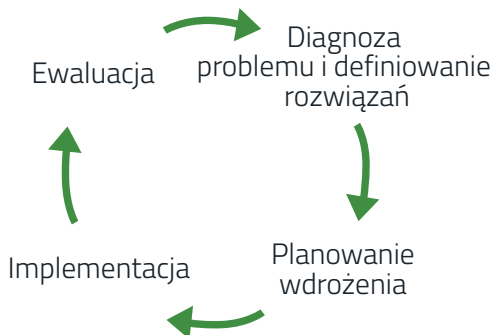
Proces wdrażania regrantingu nie jest zbyt skomplikowany, niesie jednak ze sobą konieczność odpowiedniego przygotowania organizacji do jego realizacji.

W celu określenia podstawowych stadiów procedury wdrażania regrantingu warto odnieść się do ogólnego pojęcia cyklu polityk publicznych. Upraszczając, można założyć, że składa się on z czterech powtarzających się etapów [Zawicki 2013]:

**Rysunek 12.** Cykl polityk publicznych

1. Diagnoza problemu i definiowanie rozwiązań.
2. Planowanie wdrożenia.
3. Implementacja.
4. Ewaluacja.

Każdemu z tych etapów odpowiadają kolejne, modelowo ujęte kroki, które mogą być wykorzystane przy wdrażaniu instrumentu regrantingu.



Źródło: [Zawicki 2013, s. 19]

Ad 1. W pierwszej kolejności JST musi odpowiedzieć na pytanie, czy realizacja regrantingu jest w jego wypadku pożądana. Jeśli tak – pod jakimi warunkami, w jakiej skali oraz kto mógłby podjąć się roli operatora. Jest to podstawowy krok, który wymaga szczególnej staranności. JST musi odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy potencjał środowiska organizacji pozarządowych działających na terenie JST jest wystarczający, aby móc skutecznie realizować regranting? Innymi słowy, czy istnieje chociaż jedna organizacja zdolna do pełnienia roli operatora?
- Czy realizacja zadań publicznych w trybie regrantingu jest celowa w porównaniu do innych trybów (realizacji bezpośrednio przez JST lub zlecenia ich organizacjom pozarządowym w klasycznym trybie konkursu ofert)?
- Na ile realizacja zadań publicznych w trybie regrantingu jest opłacalna ekonomicznie (biorąc pod uwagę poniesienie przez operatora regrantingu kosztów administracyjnych związanych z organizacją procesu)?
- Jakie rodzaje zadań publicznych mogłyby być efektywnie realizowane w trybie regrantingu?

Wskazane powyżej pytania samorząd powinien sobie stawiać systematycznie, zgodnie z cyklem ogłaszania konkursów na realizację zadań publicznych. Optymalne wydaje się rozwiązanie, by raz do roku osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi podjęła taki namysł.

Podczas przygotowań do wdrożenia regrantingu warto rozważyć następujące zalecenia:

1. W celu sformalizowania procesu wdrożenia, proponuje się opisać go zarządzeniem organu wykonawczego, w którym powinny znaleźć się również informacje na temat zasad implementacji.
2. Ważne jest, aby regranting znalazł się w rocznym programie współpracy JST z organizacjami pozarządowymi.
  - praca nad programem współpracy stanowi dobry pretekst do włączenia organizacji pozarządowych zrzeszonych w lokalnej Radzie Działalności Pożytku Publicznego (lub w analogicznym celu) w proces decydowania o użyteczności instrumentu.

Decyzje dotyczące zasadności i możliwości wykorzystania regrantingu najlepiej podejmować, mając do dyspozycji odpowiednie kryteria. Ich przykładowe zestawienie zaprezentowano w Tabeli 4.

**Tabela 4.** Kryteria przyjmowane przy ocenie zasadności korzystania z regrantingu

Decyzja	Kryteria/pytania pomocnicze
Potencjał środowiska	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba organizacji zatrudniających etatowych pracowników.</li> <li>2. Liczba organizacji mających doświadczenie jako operatorzy regrantingu (np. ośrodki w ramach programu „Działaj Lokalnie”).</li> <li>3. Liczba organizacji mających doświadczenie w realizacji zadań finansowanych ze środków zewnętrznych.</li> <li>4. Liczba organizacji systematycznie współpracujących z JST oraz jakość tej współpracy.</li> </ol>
Celowość regrantingu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie JST, nie biorących udziału w konkursach ofert.</li> <li>2. Istnienie nieformalnych grup mieszkańców zainteresowanych realizacją działań na rzecz lokalnej społeczności.</li> <li>3. Priorytety współpracy JST z organizacjami pozarządowymi wyrażone w programie współpracy obejmujące zadania, które mogą być wydajnie realizowane w trybie regrantingu.</li> <li>4. Zainteresowanie JST budowaniem silnych podmiotów pozarządowych na swoim terenie.</li> </ol>
Ekonomiczność regrantingu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Na ile regranting da szansę odciążenia JST w kwestii obsługi konkursów?</li> <li>2. Czy osoby zajmujące się w urzędzie obsługą NGO mogą w łatwy sposób zostać przeniesione do realizacji innych zadań?</li> <li>3. Czy koszty administracyjne operatora są subiektywnie niższe, niż korzyść z zaangażowania podmiotów dotąd pasywnych z punktu widzenia JST?</li> </ol>
Rodzaje realizowanych zadań	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy realizacja zadania jest możliwa przez wiele działających niezależnie podmiotów?</li> <li>2. Czy jest to zadanie, którego realizacja przez podmioty o niskim potencjale organizacyjnym jest względnie prosta?</li> <li>3. Czy jest to zadanie, które ze względu na wymogi formalne dotyczące ofert i rozliczeń po stronie JST, może być przekazane do realizacji taniej operatorowi?</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

Ad 2. Do etapu planowania procesu wdrożenia powinna przejść organizacja, która uzna, że warto wykorzystać instrument regrantingu. Obejmuje on następujące elementy:

1. Podjęcie decyzji, jakiego zadania publicznego będzie dotyczył instrument regrantingu.
2. Rozstrzygnięcie, kiedy należy ogłosić konkurs na realizację regrantingu. Ze względu na dość duże skomplikowanie działań na poziomie operatora dobrze jest, aby taki konkurs odbył się na początku roku budżetowego.
3. Zdecydowanie, czy regranting powinien być realizowany w trybie powierzenia czy wspierania oraz czy przewiduje się finansowanie ze środków samorządu kosztów administracyjnych operatora.
4. Określenie wymagań wobec podmiotu składającego ofertę realizacji zadania publicznego, które powinny obejmować co najmniej:
  - konieczność opracowania przez operatora precyzyjnych i obiektywnych kryteriów wyboru ofert na realizację zadania publicznego,

- konieczność zapewnienia dostępu do dokumentów, informacji oraz miejsca realizacji zadania publicznego, znajdujących się w posiadaniu organizacji pozarządowych niebędących stronami umowy o realizację zadania publicznego,
  - konieczność ogłoszenia przez operatora otwartego konkursu ofert na realizację zadania,
  - upublicznienie ogłoszenia konkursu ofert,
  - upublicznienie ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert.
5. Określenie zasad monitoringu i kontroli wykonywania zadań (szczegóły znajdują się w części „Monitorowanie i ocena”).

Ad 3. Implementacja, z punktu widzenia samorządu, ogranicza się do monitorowania działań operatora, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za jakość wykonania zadania (szczegóły znajdują się w części „Monitorowanie i ocena”).

Ad 4. Z punktu widzenia JST, w przypadku regrantingu ewaluacja odnosi się do dwóch elementów:

1. Oceny jakości wdrożenia regrantingu przez konkretną organizację. W tym wypadku ewaluacja dzieli się na ocenę formalną i ewaluację jakości działań.
2. Oceny samego procesu przekazywania zadań w trybie regrantingu, jego popularności i stopnia skomplikowania oraz weryfikacji zasadności stosowania regrantingu.

Powyższe elementy ewaluacji bardziej szczegółowo opisano w części dotyczącej monitorowania i oceny.

## Zasoby

Z punktu widzenia JST, wymagane do realizacji regrantingu zasoby nie różnią się od tych koniecznych do przeprowadzenia tradycyjnego konkursu ofert. Co więcej, biorąc pod uwagę doświadczenia samorządów, które uczestniczyły w programach wsparcia działań NGO (np. programie Działaj Lokalnie) warto zaznaczyć, że regranting może stanowić w konkretnych przypadkach sposób na łączenie źródeł finansowania pochodzących z różnych programów. W takich sytuacjach samorządy wymagały nawet 50 proc. wkładu własnego od organizacji będącej operatorem konkursu, co dawało możliwość dwukrotnego pomnożenia środków przeznaczanych na ten cel na terenie danej jednostki [Schimanek 2014d, s. 14-19].

Należy dodatkowo zauważyć, że regranting jest, z punktu widzenia przeznaczanych przez samorządy środków, instrumentem bardzo elastycznym. Z badań przeprowadzonych przez FRDL na potrzeby projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”<sup>21</sup> wynika, że wielkość środków przekazywanych w tym trybie waha się od dwóch do kilkuset tysięcy złotych, przy czym mediana wśród przebadanych jed-

21 Badanie ankietowe dotyczące wykorzystania różnych instrumentów współpracy finansowej JST i NGO zostały przeprowadzone przez FRDL w 2014 r. i objęły analizą 277 samorządów.



nostek wynosi około 10 tys. zł. Wskazuje to jednoznacznie, że regranting jest możliwy do wdrożenia także w mniejszych jednostkach, które nie posiadają dużych zasobów na wspieranie działalności sektora pozarządowego.

Wydaje się ponadto, że regranting pozwala do pewnego stopnia uwolnić zasoby organizacyjne urzędu, który niejako kontraktuje na zewnątrz (na rzecz operatora) realizację zadań administracyjnych związanych z realizacją bardziej rozdrobnionych zadań, wykonywanych najczęściej przez niewielkie organizacje posiadające skromne zdolności organizacyjno-sprawozdawcze.

Z drugiej strony, do wydatkowanych przez JST zasobów należy zaliczyć środki przekazane na pokrycie kosztów administracyjnych związanych z obsługą całkowitych wydatków ponoszonych przez operatora, które nie powinny jednak przekroczyć 15 proc. wartości zadania. Są to środki, które należy traktować jako inwestycję JST we wzmacnianie organizacji trzeciego sektora działających na ich terenie.

## Elementy krytyczne

Ogólne warunki powodzenia implementacji regrantingu obejmują:

1. Otwartą postawę JST w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także ich zainteresowanie stosowaniem innowacyjnych mechanizmów finansowania realizacji zadań publicznych.
2. Rzetelną analizę rynku potencjalnych operatorów regrantingu, ich możliwości i potencjału.
3. Wybór silnej organizacji pozarządowej, mającej charakter organizacji „parasolowej”, która jest w stanie właściwie wypełnić rolę operatora.
4. Społeczną aktywność mieszkańców realizowaną poprzez uczestnictwo w działaniach organizacji pozarządowych, grup nieformalnych, mogących przejąć rolę realizatora części zadania publicznego.

Wśród kroków, których podjęcie ma decydujący wpływ na powodzenie regrantingu, należy wymienić:

1. Wnikliwe sprawdzenie warunków brzegowych stosowania regrantingu na etapie diagnostycznym, co zapewnia że jest on instrumentem potrzebnym i możliwym do realizacji, jak również adekwatnym do potrzeb i zadań samorządu.
2. Wybór organizacji dającej realną szansę sprawnej i efektywnej realizacji zadania, co pozwala zminimalizować zagrożenie niskiej jakości działań i wyeliminować problemy sprawozdawcze.
3. Przeprowadzenie kampanii informacyjnej o istocie i zaletach wynikających ze stosowania regrantingu.
4. Zapewnienie przejrzystości i dostępności procesu wyboru realizatorów poprzez wymóg jasnego sformułowania we wniosku przez potencjalnego operatora zasad selekcji grantobiorców.
5. Zapewnienie możliwości skutecznego monitoringu działań przez JST poprzez szczegółowe zapisanie w umowie z operatorem zasad jego przeprowadzania.

6. Prowadzenie cyklicznej ewaluacji realizacji działań, jak i jakości prowadzenia procesu przez JST w celu zmaksymalizowania zainteresowania potencjalnych operatorów i zmniejszenia liczby występujących problemów.

## Korzyści

Wykorzystanie regrantingu, jako formy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi niesie ze sobą również wiele korzyści. Te najbardziej istotne można sformułować jako:

- ograniczenie obciążeń spoczywających na samorządzie terytorialnym, związanych z organizacją otwartych konkursów ofert, przeprowadzaniem, monitorowaniem i rozliczaniem wielu małych projektów dotyczących realizacji zadania publicznego,
- zwiększenie środków finansowych na realizację zadania dzięki wnoszeniu wkładu własnego przez organizacje pozarządowe,
- bardziej efektywne wykorzystanie środków na realizację zadań publicznych,
- zwiększenie wiedzy i umiejętności stosowania nowoczesnych mechanizmów współpracy finansowej JST i NGO,
- mniej skomplikowane procedury ubiegania się o granty dla instytucji realizujących poszczególne części zadania publicznego – operatora nie obowiązują sztywne zasady formalne, takie jak JST,
- wzrost prestiżu i zaufania organizacji pozarządowych (operatorów), co zwiększa możliwość pozyskiwania dodatkowych zewnętrznych środków finansowych na realizację zadań publicznych przez nie realizowanych,
- lepsze dostosowanie warunków konkursów grantowych do lokalnych organizacji pozarządowych,
- poprawa jakości realizowanych projektów, a także rozszerzenie obszarów funkcjonowania organizacji pozarządowych.

## Monitorowanie i ocena

Istotnym elementem skutecznego zastosowania regrantingu na terenie JST jest prowadzenie monitoringu działań operatorów oraz realizatorów. Równie istotna wydaje się także ewaluacja efektywności realizacji działań po stronie kolejnych operatorów oraz urzędu, z punktu widzenia kosztów i korzyści dla całej społeczności lokalnej. Podstawowe elementy, które powinny być uwzględnione podczas monitoringu i ewaluacji działań przedstawiono w Tabeli 5.

**Tabela 5.** Działania monitoringowe i ewaluacyjne – regranting

Kategoria oceny	Cel	Podmiot oceniany	Działania
Monitoring	Zgodność działań z umową i założeniami – kontrola formalna	Operator	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza dokumentacji rzeczowej.</li> <li>2. Analiza dokumentacji finansowej.</li> <li>3. Wizyty monitorujące w siedzibie operatora.</li> </ol>
		Realizator	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wizyty monitorujące na terenie wykonywania działań.</li> </ol>
Ewaluacja	Zgodność działań z celami strategicznymi JST – analiza użyteczności, trafności i efektywności działań	Operator	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza i ocena jakości działań operatora z punktu widzenia realizatorów (wywiady ewaluacyjne).</li> <li>2. Analiza i ocena jakości działań z punktu widzenia odbiorców ostatecznych (beneficjentów działań) – wywiady ewaluacyjne.</li> </ol>
		Urząd	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza i ocena jakości działania instrumentu regrantingu z punktu widzenia przedstawicieli trzeciego sektora (dyskusje podczas spotkań Rady Pożytku Publicznego).</li> <li>2. Analiza i ocena kryteriów podejmowania decyzji o zastosowaniu regrantingu.</li> <li>3. Analiza i ocena kryteriów wyboru operatorów.</li> <li>4. Analiza i ocena adekwatności typu zadań realizowanych w trybie regrantingu.</li> <li>5. Analiza i weryfikacja zasad monitoringu.</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

## Ryzyka w implementacji

Ryzyka w implementacji regrantingu można oceniać z trzech perspektyw: (1) regulacyjnej (dotyczącej przepisów powszechnie obowiązujących oraz praktyk organów kontroli – w szczególności RIO), (2) systemowej (dotyczącej sposobu zaprojektowania instrumentu regrantingu i jego implementacji po stronie JST) oraz (3) operacyjnej (dotyczącej jakości działań operatora, a w szczególności odpowiedzialności za działanie realizatorów zadań). Poszczególne ryzyka wraz z adekwatnymi działaniami je minimalizującymi zaprezentowano w Tabeli 6.

**Tabela 6.** Ryzyka implementacji oraz sposoby ich ograniczania – regranting

Kategoria ryzyka	Ryzyko	Działania zapobiegawcze i naprawcze
Regulacyjne	Ogólnikowość zapisów ustawowych dotyczących stosowania regrantingu	Szczegółowe opisanie kryteriów i zasad stosowania regrantingu w zarządzeniu wykonawczym
	Zakwestionowanie stosowanych rozwiązań przez organy kontroli	Szczegółowe opisanie kryteriów i zasad stosowania regrantingu w zarządzeniu wykonawczym. Szczegółowe sformułowanie zasad monitoringu działań
Systemowe	Brak zainteresowania instrumentem wśród potencjalnych operatorów	Konsultacje środowiskowe proponowanych rozwiązań.
	Zniechęcający stopień komplikacji stosowanych przez urząd procedur	Systematyczna ewaluacja zasad stosowania regrantingu
Operacyjne	Problemy operatora z odpowiednim rozliczaniem realizacji zadania	Wsparcie merytoryczne ze strony urzędu
	Niskie standardy konkurencyjności i transparentności wyboru realizatorów zadań	Kary umowne wobec operatora
	Niewystarczający monitoring działań realizatorów zadań przez operatora	Wizyty monitorujące przedstawicieli JST
	Niewywiązanie się realizatorów ze zobowiązań w zakresie realizacji powierzonego zadania	Kary umowne wobec operatora

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sześciło 2013].

### 10.3. Dotacja inwestycyjna

Rozwój organizacji pozarządowych po 1989 r. stał się immanentnym elementem polskich przemian społeczno-gospodarczych. Nadal jednak większość podmiotów trzeciego sektora napotyka w swoim rozwoju na barierę ograniczoności własnych zasobów finansowych i majątku nieruchomości. Jednocześnie podmioty publiczne z dużą rezerwą podchodzą do wspierania organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu mienia nieruchomości lub zakupów inwestycyjnych, chętniej przyznając wsparcie na zadania jest istotne z punktu widzenia rozwoju podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które bez dysponowania własnym majątkiem są skazane na realizowanie projektów na obiektach wynajmowanych lub używanych, co utrzymuje ich słabość i ogranicza rozwój działań na szerszą skalę. Częstokroć powoduje to także, że są one odbierane jako podmioty istniejące tymczasowo, ale też niewiarygodne dla instytucji finansowych, co

ogranicza np. dostęp do kredytów, pozwalających na finansowanie rozwoju aktywności i realizowaniu coraz większych projektów.

W odpowiedzi na powyższe problemy wprowadzono ustawową regulację dotyczącą mechanizmu dotacji inwestycyjnej, która daje możliwość pomocy NGO w sytuacjach, gdy dla dalszego jej istnienia lub jakościowej zmiany świadczonych przez nią usług konieczne jest poniesienie wydatków, które nie mogą być przez nią pokryte w ramach dotacji przyznanych na realizację konkretnych projektów.

Dla dalszego wyjaśniania sposobu stosowania dotacji inwestycyjnej poniżej przytoczono fragment ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w której w art. 2. wskazuje się, że:

„Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1. Dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240);
2. Środkach publicznych – rozumie się przez to środki publiczne, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, przeznaczone na wydatki publiczne w rozumieniu tej ustawy” (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

Warto wskazać również na podejście prezentowane w literaturze przedmiotu, zgodnie z którym „dotacje to bezwrotne środki finansowe przekazywane organizacji na realizację konkretnego projektu”. Mogą one pochodzić zarówno ze środków prywatnych (przyznawane przez fundacje grantodawcze, firmy lub osoby prywatne), jak i ze środków publicznych. Te drugie są regulowane przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Mogą pochodzić z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczonych na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych lub inwestycji związanych z realizacją tych zadań. W ustawie o finansach publicznych wskazuje się na trzy rodzaje dotacji:

- celowe (art. 127),
- podmiotowe (art. 131),
- przedmiotowe (art. 130).

Organizacje pozarządowe otrzymują dotacje pierwszego rodzaju, a więc dotacje celowe.

## Zasady i procedura wdrożenia

Rozważając uwarunkowania stosowania dotacji inwestycyjnej należy odwołać się przede wszystkim do zapisów wspomnianej już ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przewiduje ona bowiem, że administracja publiczna może wesprzeć lub powierzyć realizację zadania publicznego organizacji pozarządowej. Wskazuje ona również na formy, w których dotacje te, w tym dotacja inwestycyjna mogą być przekazywane organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom wymienionym w art. 3., ust 3. u.d.p.p.w. Są to w szczególności:

- otwarte konkursy ofert,
- konkursy ogłaszane na podstawie oferty złożonej z własnej inicjatywy organizacji,
- procedura „małych grantów”,
- zlecenie realizacji zadania z pominięciem wyżej wymienionych trybów w sytuacji nadzwyczajnej<sup>22</sup>.

Wybór jednego z ww. trybów pozostaje do decyzji jednostki samorządu terytorialnego. Jest on również uzależniony od lokalnej specyfiki oraz potrzeb organizacji pozarządowych. Jest on również determinowany zakresem inwestycji, które mogą być potencjalnie objęte wsparciem, zwłaszcza ich przewidywaną wartością. Można bowiem wyobrazić sobie zarówno rozpisanie konkursu na dotacje inwestycyjne, jak i przyznanie dotacji inwestycyjnej w procedurze pozakonkursowej (tzw. „małych grantów”). Warto pamiętać również o tym, że dotacja inwestycyjna może stanowić formę systemowego wsparcia jakości realizowanych zadań publicznych np. polegających na inwestycjach w celu osiągnięcia pewnych standardów dla zadania, polegającego na modernizacji obiektów sportowych należących do klubów sportowych albo renowacja małej architektury zabytkowej.

Na możliwość dofinansowania inwestycji poprzez dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku wskazuje także art. 221. ustawy o finansach publicznych: „Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

Przekazanie organizacji pozarządowej dotacji inwestycyjnej, w oparciu o ww. przepisy, może odbyć się, gdy zachodzą łącznie wszystkie trzy następujące przesłanki:

1. Podmiot otrzymujący dotację inwestycyjną nie należy do sektora finansów publicznych.
2. Biorący dotację inwestycyjną nie działa w celu osiągnięcia zysku.
3. Dotacja inwestycyjna jest udzielana na cele publiczne związane z realizacją zadań danej JST.

O ile pierwsze dwa warunki pozwalają nam określić beneficjentów dotacji inwestycyjnej, o tyle ostatni warunek identyfikuje obszar, na który możemy udzielić tej dotacji. Swego rodzaju uszczegółowienie ww. zapisów może stanowić wypowiedź podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – H. Majszczyk w trakcie dyskusji na temat możliwości zakupu środków trwałych przez organizacje pozarządowe w ramach dotacji samorządowych: „Zgodnie z art. 221., ust. 1. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

<sup>22</sup> Zgodnie Art. 11a ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873) „w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3., ust. 1. ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2014, poz. 333 i 915), w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47, art. 151 oraz art. 221 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.”

(Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Z przywołanego przepisu wynika, że w przypadku gdy podmiot, o którym mowa w art. 221., ust. 1. ustawy o finansach publicznych, będzie realizował cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, to w ramach realizacji tych celów może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotację celową na dofinansowanie inwestycji. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, po spełnieniu warunków określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, mogą być udzielane dotacje na dofinansowanie inwestycji w ramach realizacji celów publicznych tej jednostki, podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Pojęcie „inwestycji”, o których mowa w ww. art. 221. ustawy o finansach publicznych, należy interpretować szeroko, tj. powinno ono obejmować zarówno zakup/wybudowanie obiektu budowlanego, jak i zakup środków trwałych (zakup inwestycyjny), analogicznie jak ma to miejsce w przypadku inwestycji w zakresie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, których koszty realizacji dofinansowane są poprzez dotacje celowe udzielane z budżetu państwa” [Majszczyk 2010]. Otwiera to większe możliwości interpretacyjne w rozumieniu dotacji inwestycyjnej przy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Wskazuje także na intencję władzy publicznej odzwierciedlającą się w rozszerzeniu kategorii możliwości i zakresu zadań, które JST mogą wspierać w formie dotacji inwestycyjnej, jak również w interpretacji braku precyzyjnych określeń lub ustawowych definicji na korzyść potencjalnych beneficjentów.

Zastosowanie przez administrację publiczną dotacji inwestycyjnej choć jest usankcjonowane ustawowo, to jednak rekomenduje się dodatkowe wskazanie takiej formy wsparcia finansowego w programach współpracy z NGO. Wprowadzenie zapisu dotyczącego stosowania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego mechanizmu dotacji inwestycyjnej, może odbywać się w trakcie prac nad programem współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, stanowiąc zarazem pierwszy etap wdrażania ww. instrumentu. W tym zakresie szczególnie ważna jest inicjująca rola JST, ale istotna jest również inicjatywa samych organizacji pozarządowych, które mogą zgłaszać w formie postulatów propozycje zapisów do projektu ww. programu. Uchwalenie programu współpracy, w którym jasno wskazuje się dotację inwestycyjną jako mechanizm współpracy, ułatwia przygotowanie zapisów w uchwale budżetowej na kolejny rok, a w konsekwencji realne jego wykorzystanie.

Na dotację inwestycyjną jako jeden z instrumentów współpracy finansowej może wskazywać również wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przystępniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia NGO, wydaje się jednak połączenie zapisów dotyczących udzielania dotacji inwestycyjnej w dwóch uchwałach – rocznym programie współpracy i w uchwale budżetowej. W sytuacji gdy JST nie wprowadzi stosownych zapisów w ww. aktach, organizacja pozarządowa może wystąpić z własnej inicjatywy o przyznanie dotacji inwestycyjnej, korzystając z możliwości, które w tym zakresie daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W ramach procedury wdrażania dotacji inwestycyjnej kluczowym etapem wydaje się weryfikacja wiarygodności beneficjenta dotacji inwestycyjnej, która każdorazowo powinna być związana z procesem przekazywania środków publicznych. Można ją ocenić poprzez weryfikację dotychczasowej działalności organizacji pozarządowej, jej doświadczenia we współpracy z JST, znajomość jej kondycji finansowej, a szczególnie zdolności do wykorzystania dotacji inwestycyjnej na określony cel i w określonym terminie.

Pamiętając o obwarowaniach, jakie ciążyą na JST w zakresie finansów publicznych, w tym o konieczności dostosowania przepływów finansowych do cyklu budżetu rocznego, stosując mechanizm dotacji inwestycyjnej, należy trzymać się zaleceń i zapisów wynikających z ustawy o finansach publicznych. Odnosi się ona do wymagań stawianych umowie zawieranej między JST a organizacją pozarządową w przypadku przekazywania tej ostatniej środków publicznych, w tym także w formie dotacji inwestycyjnej. Odwołując się do Art. 150 u.f.p. ww. umowa powinna 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 określone w niniejszym dziale.

O ile zakres treści umowy o przekazanie dotacji jest wyraźnie wskazany w ww. ustawie, o tyle sama procedura przyznania dotacji nie została sprecyzowana. Z uwagi jednak na przejrzystość podejmowanych działań przez organy samorządowe, przed przystąpieniem do tej formy wspierania podmiotów pozarządowych, istotne wydaje się wskazanie procedury, w oparciu o którą JST będzie przyznawać dotację inwestycyjną. Jest to zadanie organu wykonawczego, o czym świadczą następujące orzecznictwo:

- „Art. 221 ust. 2 u.f.p. determinuje krąg beneficjentów dotacji celowych zarówno na zadania objęte ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak i na inne zadania. Beneficjentami tymi mogą być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (uk RIO we Wrocławiu z 25.5.2011 Nr 54/2011).
- Rada Gminy nie ma podstaw prawnych do określania w formie uchwały procedur związanych z udzielaniem dotacji w przypadku prowadzenia działalności pożytku publicznego (uk RIO w Łodzi z 1.7.2004 Nr 19/79/2004)” [Bitner 2013, s. 8].

Wskazanie organu wykonawczego, jako właściwego w zakresie określania procedur, jest zarazem odpowiedzią na pytanie o zakres kompetencji JST w przypadku przyznawania dotacji inwestycyjnej.

Udzielenie dotacji celowej podmiotowi nie zaliczonemu do sektora finansów publicznych i nie działającemu w celu osiągnięcia zysku na podstawie przepisów ustawy o finansach



publicznych wymaga ponadto podjęcia przez organ stanowiący uchwały określającej: tryb postępowania o udzielenie dotacji, zadania podlegające dotowaniu, sposób rozliczania dotacji oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, uwzględniającej zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Procedurę wdrażania dotacji inwestycyjnej przez JST przedstawiono w Tabeli 7.

**Tabela 7.** Etapy wdrażania dotacji inwestycyjnej przez JST jako formy wspierania organizacji pozarządowych

Etap	Czynności	Zakres działań
1.	Dopuszczenie przez JST dotacji inwestycyjnej jako formy wsparcia dla trzeciego sektora	<ul style="list-style-type: none"> <li>wskazanie mechanizmu dotacji inwestycyjnej w programie współpracy JST z organizacjami pozarządowymi,</li> <li>zaplanowanie w budżecie JST środków na dotację inwestycyjną.</li> </ul>
2.	Przyjęcie przez JST uchwały organu stanowiącego o zasadach postępowania w sprawie udzielenia dotacji inwestycyjnej (dotyczy innych zadań niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)	<p>W uchwale tej JST samodzielnie określa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>zadania podlegające dotowaniu,</li> <li>procedurę postępowania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji,</li> <li>sposób kontroli wykonywanych zadań (wskazanie podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli, dokumentowanie, miejsce przeprowadzania, zakres obowiązków beneficjenta dotyczących udzielania informacji i przedkładania dokumentów),</li> <li>zasady rozliczania otrzymanych dotacji.</li> </ul>
3.	Działanie organu wykonawczego JST. Uchwała organu stanowiącego, podjęta zgodnie z upoważnieniem sformułowanym w art. 221., ust. 4., jest podstawą zawarcia umowy dotacyjnej przez organ wykonawczy JST (w sytuacji dotowania zadań publicznych nie wskazanych w u.d.p.p.w.).	<p>Dla transparentności działania organu wykonawczego i ułatwienia ubiegania się o dotację należy opracować:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wzory dokumentów przydatnych przy procedowaniu przyznania dotacji inwestycyjnej,</li> <li>informację dla NGO o wysokości środków zabezpieczonych w budżecie JST na dotacje inwestycyjne.</li> </ul>
4.	Wystąpienie organizacji pozarządowej z wnioskiem o przyznanie dotacji inwestycyjnej.	<p>W tym kroku następuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>weryfikacja podmiotu ubiegającego się o dotację zgodnie z ustawą o finansach publicznych,</li> <li>weryfikacja celu i wielkości dotacji inwestycyjnej – według zasad określonych przez JST,</li> <li>ewentualne uzupełnienia i wyjaśnienia.</li> </ul>

5.	Zawarcie przez JST umowy na dotację inwestycyjną.	<p>Umowa dotacyjna powinna zawierać przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• szczegółowy opis zadania, w tym: cel, na jaki dotacja została przyznana, termin jego wykonania, osoby odpowiedzialne za realizację umowy,</li> <li>• wysokość dotacji celowej udzielanej organizacji wykonującej zadanie i tryb płatności (można uzależnić sposób płatności od wysokości dotacji, np. wprowadzić płatności transzami),</li> <li>• termin wykorzystania dotacji – nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,</li> <li>• tryb kontroli wykonywania zadania przez JST,</li> <li>• termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej, sposoby dokonywania płatności na konto JST,</li> <li>• termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (nie powinien być dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w dziale V ustawy o finansach publicznych),</li> <li>• zasady rozstrzygania sporów i wątpliwości nieuregulowane w umowie dotacyjnej.</li> </ul>
6.	Płatność na rzecz NGO dotacji inwestycyjnej.	Dokonanie płatności według zasad określonych przez JST i w umowie pomiędzy JST a organizacją pozarządową.
7.	Kontrola przez JST (organ wykonawczy) wykonania zobowiązań wynikających z umowy dotacyjnej.	Kontrola realizacji celu, efektu społecznego, zdolności do wykonywania zadań publicznych przez NGO po wykorzystaniu dotacji inwestycyjnej.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, warto podkreślić, że stosowanie dotacji inwestycyjnej jako formy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi każdorazowo powinno wpisywać się w lokalną specyfikę, potrzeby organizacji pozarządowych oraz możliwości samorządu. Stąd przy procedowaniu, stosowaniu i ewentualnych zmian w lokalnych regulacjach dotyczących dotacji inwestycyjnej należy brać pod uwagę:

- zasób wiedzy o środowisku organizacji pozarządowych,
- dotychczasowe doświadczenia we współpracy NGO i JST,
- przyjęte lokalnie dokumenty strategiczne, określające kierunki zmian i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przewidzianych jako pola aktywności trzeciego sektora,
- posiadane diagnozy społeczno-ekonomiczne wraz z hierarchią celów i problemów, których rozwiązanie może odbywać się z udziałem NGO,
- kondycję budżetu samorządu wraz z oceną możliwości kwot przewidzianych do przekazywania organizacjom pozarządowym w formie dotacji inwestycyjnej,
- dodatkowe analizy służące ocenie racjonalności wspierania wykonywania zadań przez NGO z wykorzystaniem dotacji inwestycyjnej (w celu ustrzeżenia się przed

udzielaniem dotacji na zadania, na które nie ma społecznego lub rynkowego zapotrzebowania),

- wady i zalety wykonywania zadań publicznych przez NGO na obszarze gminy, powiatu czy województwa w wyniku udzielenia dotacji inwestycyjnej,
- potencjał ludzki i materialny organizacji, której przyznaje się dotację inwestycyjną.

Takie wielostronne analizy przeprowadzone przed przyznaniem dotacji inwestycyjnej (niezależnie od sposobu ubiegania się przez NGO o dotację) mają przede wszystkim służyć ograniczeniu ryzyka nietrafionych decyzji i nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Jako interesujące podejście do kwestii dotacji inwestycyjnej można wymienić działanie spółki prawa handlowego, wykonującej jednak misję publiczną w imieniu samorządu regionalnego – Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (MARR). Wśród podmiotów, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji inwestycyjnej Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. wymienia także stowarzyszenia i fundacje. W przyjętym w MARR S.A. „Regulaminie udzielania jednorazowej dotacji inwestycyjnej w ramach partnerstwa na rzecz rozwoju pn. „Akademia przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia dla przedsiębiorstw społecznych” precyzuje się termin „dotacji inwestycyjnej” w sposób następujący: „Należy przez to rozumieć jednorazowe wsparcie finansowe na pokrycie wydatków inwestycyjnych umożliwiających rozwój przedsiębiorstw społecznych”. Interesujące jest zwrócenie w tym regulaminie uwagi na cele, na jakie można przeznaczyć dotację inwestycyjną: „Dotacja inwestycyjna może być przeznaczona na:

1. Inwestycje w środki trwałe, zgodnie z ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 02.76.694, ze zm.), według klasyfikacji przyjętej Rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U. 1999, Nr 112, poz. 1317, z późn. zm.), z wyłączeniem kosztów niekwalifikowanych wymienionych w § 4 niniejszego Regulaminu, w szczególności:
  - maszyny, urządzenia i inne rzeczy,
  - ulepszenia w obcych środkach trwałych.
2. Inwestycje w wartości niematerialne i prawne, zgodnie z ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2002, Nr 76, poz. 694, z późn. zm.), w szczególności:
  - autorskie prawa majątkowe, prawa pokrewne, licencje, koncesje,
  - prawa do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych,
  - *know-how*.

W przytoczonych powyżej zapisach warto zwrócić uwagę na fakt uznania za wydatek inwestycyjny nie tylko dóbr materialnych, ale również wartości niematerialnych: autorskich praw majątkowych, praw pokrewnych, licencji, koncesji, praw do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych, *know-how*. Jest to o tyle istotne, że często stanowią one kluczowy zasób potrzebny do realizacji przez NGO projektów i przedsięwzięć. Ponadto, wydają się być one ważne dla organizacji budujących swój potencjał i konkurencyjność. Z uwagi na ww. kwestie, możliwości sfinansowania zakupu wartości niematerialnych i prawnych w ramach dotacji inwe-

stycyjnych powinny być również elementem diagnozy i refleksji jednostki samorządu terytorialnego, poprzedzającej podjęcie decyzji o programowaniu współpracy z NGO.

### Elementy krytyczne

Poruszając się w materii dysponowania środkami publicznymi przekazywanymi przez JST organizacji pozarządowej w formie dotacji, w tym dotacji inwestycyjnej, szczególnie istotna jest odpowiedzialność każdej z ww. stron, związana z przestrzeganiem przepisów o finansach publicznych. Wynika to z faktu, że środki finansowe przekazane organizacji pozarządowej w formie dotacji nie tracą publicznego charakteru. Ponadto organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3., ust. 3. u.d.p.p.w. obowiązuje ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17 grudnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 168). Odpowiedzialności podlegają w jej świetle (art. 4., ust. 1-4) osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami czyli osoby, które odpowiadają za zarządzanie organizacją (zarząd). Z kolei, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku dotacji, jest (art. 9.):

1. Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.
2. Nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji.
3. Niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Kluczową kwestią związaną z przekazywaniem dotacji inwestycyjnej (tak jak każdej dotacji celowej dla organizacji pozarządowej) jest także jej powiązanie z wykonywaniem zadań publicznych. P. Walczak opisuje to w sposób następujący: „Zasadą wpisaną w system finansów publicznych jest powiązanie przekazywanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowej na rzecz jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych z realizacją zadania publicznego. Stosownie do art. 221., ust. 1. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) – podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. (...) Brak jest podstawy prawnej do udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na inwestycję na rzecz organizacji pozarządowej, jeżeli nie ma to związku z realizacją danego zadania publicznego” [Walczak b.d.].

To ograniczenie wydaje się być naturalne jeśli zważy się na fakt ustawowego określenia kompetencji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i podział zadań między samorządy a administrację rządową. Jeśli między podmiotami władzy publicznej wprowadzony jest czytelny podział odpowiedzialności za zadania publiczne, to tym bardziej podział ten powinien mieć swoje odzwierciedlenie przy zlecaniu zadań organizacjom pozarządowym – także według rozdzielonych kompetencji i wynikających z tych kompetencji środków finansowych.

W przypadku udzielania dotacji inwestycyjnej może ponadto dojść do rozbieżności interesów i interpretacji zakresu prac wykonywanych przez organizację pozarządową na majątku, który użytkuje, ale którego nie jest jego właścicielem. Do takich sytuacji może dochodzić szczególnie w relacjach NGO z JST, które użyczają lub wynajmują swój majątek podmiotom trzeciego sektora ze względu na realizowane przez te podmioty zadania publiczne i osiągnięte cele społeczne. Wystrzegając się w miarę możliwości sytuacji konfliktowych, dobrze jest przewidzieć ewentualne wzajemne roszczenia, które mogą wiązać się z inwestycją wykonywaną przez organizację pozarządową dzięki dotacji inwestycyjnej, ale nie na jej majątku (jak wspomniano wcześniej – może to być dość często majątek JST). O takiej sytuacji pisze P. Walczak: „Użytkowanie nieruchomości przez organizację pozarządową w istotny sposób zmienia rozważany stan faktyczny. Zgodnie z przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93, z późn.zm.) – rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania pożytków (art. 252. KC). W stosunkach wzajemnych między użytkownikiem a właścicielem rzeczy, użytkownik ponosi ciężary, które zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki powinny być pokrywane z pożytków rzeczy. Właściciel nie ma obowiązku czynić nakładów na rzecz obciążoną użytkowaniem. Jeżeli nakłady takie poczynił, może od użytkownika żądać ich zwrotu według przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (art. 258. i art. 259. Kodeksu cywilnego). Użytkownik z kolei jest zobowiązany dokonywać napraw i innych nakładów związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy. O potrzebie innych napraw i nakładów powinien powiadomić niezwłocznie właściciela i zezwolić mu na dokonanie potrzebnych robót. Jeżeli użytkownik poczynił nakłady, do których nie był obowiązany, stosuje się odpowiednio przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (art. 260. Kodeksu cywilnego). W świetle powyższych unormowań, jeżeli zakres projektowanej modernizacji mieści się w zakresie nakładów obciążających użytkownika (organizacja pozarządowa), to przekazanie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów tej modernizacji musi zostać uznane za pozbawione podstawy prawnej i może rodzić istotne zarzuty, łącznie z dopuszczeniem do wyrządzenia szkody w majątku jednostki samorządowej. Jeżeli natomiast prace modernizacyjne wykraczają poza granice obowiązków użytkownika, obowiązek sfinansowania kosztów tych prac ponosi właściciel. Jeżeli zostaną one poniesione przez użytkownika, ma on roszczenie o ich zwrot, co nastąpi w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego. Dotacja celowa, jako forma zwrotu poniesionych przez użytkownika nakładów, do których nie był obowiązany, nie ma tutaj zastosowania (wydatek powinien zostać ujęty w § 6050)” [Walczak, b.d., s.4]

Doceniając zalety stosowania dotacji inwestycyjnej, każdorazowo należy rozważyć zagrożenia, jakie się z nią wiąże i ocenić indywidualny przypadek, biorąc pod uwagę nie tylko samą procedurę i zabezpieczenia umową interesu samorządu przyznającego dotację, ale także okoliczności, w jakich będzie wykorzystana dotacja.

## Korzyści

Korzyści ze wzbogacenia oferty jednostek samorządu terytorialnego wobec środowiska organizacji pozarządowych o dotację inwestycyjną, jako mechanizmu współpracy fi-

nansowej, są wielostronne. Syntetyczne ich przedstawienie w układzie różnych aktorów życia społeczno-gospodarczego przedstawiono w Tabeli 8.

**Tabela 8.** Korzyści z zastosowania mechanizmu dotacji inwestycyjnej

Dla jednostki samorządu terytorialnego	Dla organizacji pozarządowych	Dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• uzyskanie partnera jakim jest NGO</li> <li>• poszerzenie oferty zadań publicznych w JST,</li> <li>• możliwość systemowego rozwiązywania problemów z zaangażowaniem środków pozabudżetowych,</li> <li>• możliwość poprawy standardu obiektów w JST z wykorzystaniem montażu finansowego,</li> <li>• stabilizacja oferty usług i zadań publicznych,</li> <li>• poprawa wizerunku JST,</li> <li>• wzrost konkurencyjności wobec otoczenia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stabilizacja funkcjonowania,</li> <li>• wzbogacenie realizowanych działań,</li> <li>• możliwość świadczenia nowych usług, lepsze wykorzystanie własnych zasobów kadrowych,</li> <li>• pozyskiwanie nowych członków i partnerów (sponsorów) w związku z rozszerzeniem aktywności,</li> <li>• budowanie dobrego wizerunku NGO,</li> <li>• zwiększenie wiarygodności wobec sektora finansowego lepszy dostęp do źródeł finansowania,</li> <li>• większa wiarygodność organizacji wobec innych podmiotów publicznych (pozyskiwanie środków),</li> <li>• lepsza jakość świadczonych usług</li> <li>• obniżenie kosztów realizowanych zadań wobec zadań na obiektach obcych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• większa różnorodność oferty usług publicznych,</li> <li>• aktywizacja społeczna,</li> <li>• możliwość samorealizacji dzięki lepszej ofercie w JST,</li> <li>• pozyskiwanie przez sektor gospodarczy nowych partnerów,</li> <li>• wzbogacenie lokalnego rynku pracy,</li> <li>• wzrost konkurencyjności wobec otoczenia,</li> <li>• tańsza oferta usług publicznych.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie mechanizmu współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w postaci dotacji inwestycyjnej pozwala więc na wzmocnienie potencjału i możliwości działania sektora NGO, co jest istotne w kontekście słabej kondycji finansowej większości organizacji pozarządowych w naszym kraju. Wzmocnienie finansowe trzeciego sektora i danie szans jego podmiotom na ustabilizowanie swojej sytuacji majątkowej, będzie skutkowało rozszerzeniem wachlarza usług publicznych i pozyskaniem nowych źródeł finansowania, alternatywnych w stosunku do dotacji na zadania z budżetów JST.

Ważnym argumentem za zastosowaniem w praktyce mechanizmu dotacji inwestycyjnej jest także budowanie zasobów majątkowych trzeciego sektora, który coraz powszechniej będzie musiał włączać się w grę rynkową, ograniczając zależność od władzy publicznej i przyznawanych dotacji na rzecz wypracowywania własnych dochodów w wyniku realizacji zadań publicznych, obok działalności usługowej i działalności gospodarczej.

## Monitorowanie i ocena

Proces monitorowania i oceny wykorzystania dotacji inwestycyjnej powinien uwzględniać zapisy wynikające z:

- treści programu współpracy JST z organizacjami pozarządowymi,
- treści umowy zawartej między przyznającym a biorącym dotację inwestycyjną,
- zapisów w dokumentach strategicznych oraz planach operacyjnych, obowiązujących w JST i wyznaczających cele oraz wskaźniki osiągniętych efektów.

Na każde zadanie zlecone dzięki wykorzystaniu dotacji inwestycyjnej oraz na sam cel dotacji inwestycyjnej należy więc spojrzeć z perspektywy korzyści, osiąganych w wyniku realizacji konkretnego zadania oraz dalekosiężnych celów, w które to zadanie się wpisuje, a które wynikają z dokumentów strategicznych i planów operacyjnych.

Monitorowanie i ocena efektów udzielenia konkretnej dotacji inwestycyjnej wynika również z umowy i wzajemnych zobowiązań udzielającego dotację i otrzymującego. „Umowa o udzielenie dotacji celowej zawierana na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych powinna określać bowiem:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonywania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 31 stycznia następnego roku, a w przypadku umieszczenia dotacji w uchwalonym przez organ stanowiący wykazie wydatków niewygasających – nie dłuższy niż 15 dni od dnia określonego w tej uchwale.

Kwestia monitorowania i oceny leży w kompetencjach JST, podobnie jak decyzja o ewentualnym zwrocie dotacji w całości lub w części, w przypadku wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem. W ramach dodatkowej informacji warto wskazać, że zwrot dotacji (całej lub w części) powinien nastąpić, gdy zaistnieje którakolwiek z przesłanek [Bitner 2013, s.13.]:

- wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem;
- nienależne pobranie dotacji;
- pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

Według ww. autora: „Termin zwrotu dotacji zależy od terminu wykorzystania dotacji: jeśli jest on krótszy niż rok budżetowy – dotacje podlegają zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji; jeżeli zaś termin wykorzystania dotacji kończy się w ostatnim dniu roku budżetowego – dotacje podlegają zwrotowi w ciągu 15 dni od stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnego lub pobrania w nadmiernej wysokości. W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji

niezgodnie z przeznaczeniem, odsetki naliczane są od dnia przekazania (faktycznej wypłaty) dotacji z budżetu JST, natomiast w przypadku dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości – od dnia następującego po dniu będącym terminem zwrotu. Ustawa o finansach publicznych stanowi *expressis verbis*, że kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publiczno-prawnym. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o finansach publicznych, do wszystkich tego typu należności stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Wykluczone jest zatem stosowanie do obowiązku zwrotu dotacji przepisów prawa prywatnego, w szczególności przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu [Bitner 2013, s.14].

## Ryzyka w implementacji

Wystąpienie ryzyka w implementacji mechanizmu dotacji inwestycyjnej można podzielić w odniesieniu następujących etapów: procedowanie mechanizmu, przyznanie dotacji inwestycyjnej oraz wykorzystanie dotacji inwestycyjnej przez organizacje pozarządowe.

Na etapie procedowania mogą zaistnieć problemy związane m.in. z:

- wypracowaniem przez JST kryteriów, które musi spełnić organizacja ubiegająca się o przyznanie dotacji inwestycyjnej, uzgodnieniem ram finansowych zarówno dla całości mechanizmu (kwota w budżecie), jak i dla granic (górných i dolnych) mających zastosowanie do pojedynczych wniosków o dotację inwestycyjną,
- uzgodnieniem kręgu potencjalnych beneficjentów lub obszarów, w jakich działające organizacje pozarządowe będą mogły liczyć na wsparcie w formie dotacji inwestycyjnej.

Na etapie przyznawania dotacji ryzykiem może być niedostosowanie przyjętych regulacji do rzeczywistej sytuacji, co może wiązać się np. z nierównym rozkładem liczby wniosków w poszczególnych obszarach. Także w tym etapie ujawnić się mogą problemy z interpretowaniem zapisów umowy przez każdą ze stron.

Na etapie realizacji umowy i zaistnienia jej skutków podstawowe problemy oraz ryzyko mogą wiązać się ze zmiennością otoczenia i jego wpływu na realizację zadań publicznych przez beneficjenta dotacji inwestycyjnej, jak również zmianą kondycji samej organizacji. Może to powodować próbę zmiany zakresu działania NGO i świadczonych usług, wbrew intencjom i zapisom umowy oraz wbrew celom wyznaczonym przez JST przyznającej dotację w związku z realizacją konkretnych zadań publicznych.



## 10.4 Pożyczki

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wskazane art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą korzystać z instrumentu, jakim jest pożyczka zarówno na potrzeby działalności statutowej nieodpłatnej, odpłatnej, jak i gospodarczej. W zależności od wartości pożyczki oraz posiadania przez organizację statusu organizacji pożytku publicznego transakcja taka będzie podlegać lub nie opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych (PCC).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, organizacjom pozarządowym oraz podmiotom zrównanym w prawach z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, ustawie o finansach publicznych oraz Kodeksie cywilnym. Podstawą prawną udzielania pożyczek została określona również w art. 5 ust. 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto, procedura udzielania pożyczek wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący JST, określający ich maksymalną wysokość w danym roku budżetowym. Obejmuje ona również zawarcie umowy pożyczki przez organ wykonawczy JST. Udzielenie pożyczki powinno być każdorazowo związane z realizacją zadań publicznych mieszczących się w zakresie kompetencji JST.

Pożyczki to idealne narzędzie dla aktywnych organizacji pozarządowych, które wykorzystują różne źródła finansowania swojej działalności, sięgają po środki zewnętrzne wymagające wkładu własnego bądź też są refinansowane.

Zgodnie z zapisami Kodeksu cywilnego przez umowę pożyczki „dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości” (art. 720. § 1 Kodeksu cywilnego).

Pożyczka jest więc narzędziem finansowego wsparcia organizacji pozarządowych o charakterze zwrotnym, które dla realizacji swoich celów statutowych lub/i aktywności w sferze pożytku publicznego potrzebują zewnętrznych źródeł finansowania. Istotą umowy pożyczki jest obowiązek zwrotu jej przedmiotu, który polega co do zasady na przeniesieniu własności przedmiotu umowy na pożyczkodawcę. Treść umowy przesądza o chwili, w której ów przedmiot umowy powinien być zwrócony. W przypadku braku oznaczenia w umowie terminu, w jakim przedmiot umowy pożyczki powinien być zwrócony, pożyczkobiorca zobowiązany jest go zwrócić w ciągu sześciu tygodni po wypowiedzeniu dokonany przez dającego pożyczkę. Strony umowy, na zasadzie wolności umów, mogą określić inny termin dla zwrotu pożyczki.

Zgodnie z regulacją Kodeksu Cywilnego, umowa pożyczki powinna być zawarta na piśmie, kiedy jej kwota przekracza wartość 500 zł (art. 720 § 1 i 2 Kodeksu Cywilnego). Może być ona udzielona przez każdy podmiot prawa cywilnego i zrealizowana na ja-

kierunek celu, przy czym w momencie zawarcia umowy pożyczki nie jest wymagane podanie celu wydatkowania środków pieniężnych. Regulacja Kodeksu Cywilnego nie wyklucza możliwości oznaczenia przez strony celu, na który pożyczka została udzielona. Przedmiotem pożyczki mogą być środki finansowe lub rzeczy oznaczone co do gatunku (te jednak nie są przedmiotem umów w JST w sensie zwrotnego finansowania). Umowa pożyczki nie musi zawierać oprocentowania czy też prowizji z tytułu udzielenia pożyczki.

Najczęstszym powodem udzielania pożyczek jest tzw. wsparcie pomostowe. Jest ono wykorzystywane w sytuacjach, gdy organizacja pozarządowa, z uwagi na specyfikę rozliczania projektów unijnych, sama ponosi koszty realizacji działań projektowych i dopiero po ich wykonaniu może starać się o ich zwrot. W tym wypadku pożyczka umożliwia więc organizacji bieżące prowadzenie zaplanowanych zadań. Może stanowić ona również wsparcie dla NGO w zakresie dofinansowania wkładu własnego do projektu, czy w sytuacji problemów z płynnością finansową przed spodziewaną transzą dotacji.

### Zasady i procedura wdrażania

Beneficjentami pożyczek udzielonych przez JST na mocy art. 5 ust 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą być organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Wsparcie adresowane jest do ww. podmiotów na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, ale przedmiotowa ustawa nie określa trybu lub zasad ich udzielania, odsyłając do odrębnych przepisów.

Zaangażowanie JST związane ze stosowaniem pożyczek jako formy współpracy z organizacjami pozarządowymi dotyczy podjęcia następujących działań przygotowawczych: wpisanie instrumentu do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, ujęcia wydatków na opisywane instrumenty w uchwale budżetowej i określenie maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez organ wykonawczy, opracowanie przez organ wykonawczy i skonsultowanie z zainteresowanym środowiskiem zapisów regulaminu przyznawania pożyczek, przygotowanie wzoru umowy pożyczki. Na etapie rozpatrywania konkretnych wniosków składanych przez NGO warto powołać po stronie JST zespół (z udziałem np. skarbnika i pracownika odpowiedzialnego za współpracę z organizacjami obywatelskimi), który oceni merytoryczne aspekty realizowanego zadania, wiarygodność wnioskodawcy, przedstawi rekomendacje organowi wykonawczemu wraz z uszczegółowieniem warunków udzielania wsparcia dla konkretnego beneficjenta i projektu. Organizacje pozarządowe działające na terenie danej JST powinny zostać poinformowane o istocie i przeznaczeniu pożyczek udzielanych przez jednostkę samorządową oraz o zasadach aplikowania.

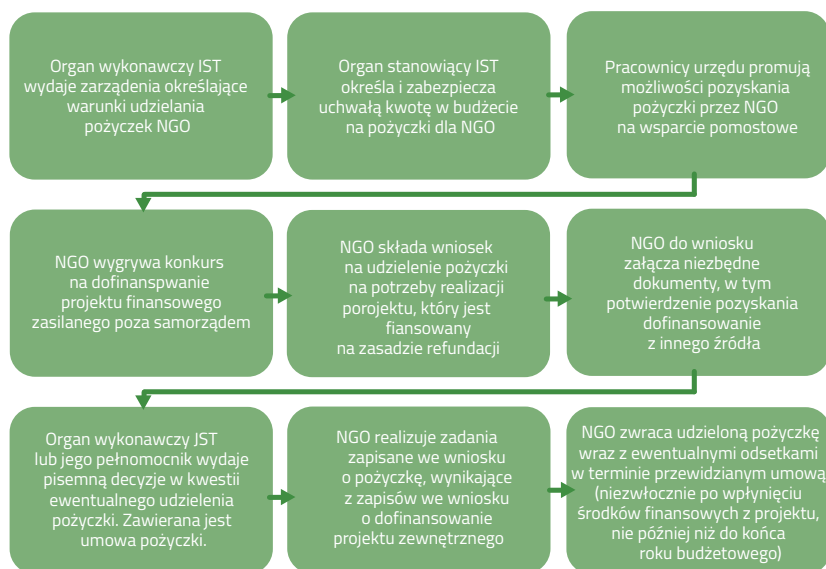
Pożyczka w sensie merytorycznym może być udzielona na dowolne przedsięwzięcie, o ile mieści się ono w katalogu przedsięwzięć publicznych przypisanych do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to teoretycznie bardzo szerokie możliwości zastosowania tego narzędzia, a to z kolei wymusza działania polegające na sprawdzaniu i opiniowaniu wniosku o pożyczkę przez „wydział merytoryczny” (ze względu na przedmiot projektu) urzędu gminy lub powiatu. Nierzadko JST zaznaczają

też w regulaminie udzielania pożyczek NGO, kwestię ulegania, bądź też nie umorzeniu, wskazując szczegółowe warunki w tym zakresie.

Mimo braku formalno-prawnych ograniczeń dotyczących celu, na który JST może udzielić pożyczki, zasadnym jest, by samorząd jednoznacznie zdefiniował tę kwestię. Stosownych delimitacji powinno dokonać się w odniesieniu do posiadanej wiedzy o potrzebach lokalnych organizacji pozarządowych oraz poprzez wyznaczenie kryteriów stosowania omawianego narzędzia. Istnieje kilka powodów, dla których organizacje pozarządowe mogą sięgnąć po środki finansowe JST, podlegające zwrotowi. Mogą one służyć bieżącej działalności organizacji obywatelskiej, albo też być przeznaczone na konkretny cel, przedsięwzięcie.

Pożyczki, w tym te na wsparcie pomostowe, wymagają precyzyjnego określenia warunków (również z racji tego, że ustawa w tym miejscu pozostawia pole do samodzielnej oceny) ich udzielania. Organ stanowiąco-kontrolny JST powinien uchwalić wysokość maksymalnej kwoty dla wszystkich pożyczek udzielanych w danym roku budżetowym. Organ wykonawczy natomiast może określić regulamin udzielania pożyczek. Na ogół, w warunkach polskiego systemu administracji publicznej przyjmuje się, że pożyczki dla organizacji pozarządowych są udzielane w ramach kwoty przeznaczonej na ten cel w budżecie samorządu, na pisemny wniosek organizacji pozarządowych. W ramach udzielanego „pomostowego” wsparcia pożyczkowego, najczęściej do wniosku o udzielenie pożyczki należy dołączyć dokumenty poświadczające przyznanie środków na realizację konkretnego zadania (projektu) lub potwierdzenie instytucji pośredniczącej o zgodzie na jego wdrożenie. Schemat udzielania pożyczki na wsparcie pomostowe przedstawiono na rysunku 13.

**Rysunek 13.** Schemat udzielania pożyczki organizacji pozarządowej przez JST w ramach wsparcia pomostowego



Źródło: opracowanie własne.

Zwyczajowo JST zastrzega, aby wniosek do wójta/burmistrza/prezydenta miasta o udzielenie pożyczki został złożony w terminie poprzedzającym zaciągnięcie zobowiązań finansowych przez organizację pozarządową. Ponadto, w przypadku wsparcia pomostowego, wysokość pożyczki nie może być wyższa od dotacji przyznanej na realizację projektu. Warto przy tym zwrócić uwagę, że kwota dotacji, która widnieje na wynikach oceny merytorycznej może różnić się od kwoty, która zostanie wpisana do umowy o realizację projektu pomiędzy instytucją wdrażającą program a beneficjentem projektu (NGO). Oznacza to potrzebę weryfikacji spełnienia założenia o nie przekraczaniu wysokością pożyczki kwoty dofinansowania projektu.

Na ogół JST zastrzegają sobie także, iż w przypadku otrzymania dofinansowania przez NGO przed upływem terminu spłaty pożyczki, powinna ona bezpośrednio spłacić pożyczkę. W większości przypadków, w celu zabezpieczenia pożyczki, pożyczkobiorca (NGO) składa weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową, podpisaną przez uprawnione osoby.

Regulamin udzielania pożyczek może określać maksymalną kwotę pożyczki dla jednej organizacji. Brak takiego zastrzeżenia oznacza, że maksymalna kwota pożyczki teoretycznie może być równa maksymalnej kwocie przeznaczony na pożyczki w budżecie JST na dany rok budżetowy.

Jeden z warunków udzielenia pożyczki, który wynika z przepisów prawa (ustawa o finansach publicznych) nieco zawęży możliwość powszechnego stosowania tego narzędzia. Mianowicie chodzi o okres spłaty pożyczki, który z jednej strony precyzuje umowa, ale który nie może przekroczyć danego roku budżetowego.

Rekomendowana procedura udzielania pożyczki w świetle powyższych rozważań, powinna określać:

- podmioty, które mogą ubiegać się o udzielenie pożyczki;
- cel, na który może być przeznaczona pożyczka (można w sposób dowolny, w zależności od potrzeb i rozwojowych priorytetów kreować przedmiotowy zakres udzielania pożyczek);
- przesłanki mogące skłaniać dany podmiot do poszukiwania wsparcia w formie pożyczki;
- ogólne warunki na jakich udzielane są pożyczki (dotyczące oprocentowania, ewentualnych prowizji i opłat, terminów spłat, formy zabezpieczenia).
- dokumentację formalną (załączniki z wzorami formularzy i wykazem wymaganych dokumentów);
- zasady zwrotu i kontroli wykorzystania pożyczki.

## Zasoby

Analizując zasoby niezbędne do uruchomienia mechanizmu pożyczkowego dla NGO należy po pierwsze podkreślić kluczową rolę samorządu i jego kompetencje w zakresie inicjowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale również postawę i zaangażowanie samych organizacji. Zadaniem JST w tym zakresie jest m.in. promowanie i informowanie o konkretnych narzędziach współpracy finansowej i zachęcanie NGO do ich wykorzystania. Władze JST powinny również podejmować działania mające na celu zbiektywizowanie procesu wyłaniania beneficjentów pożyczek. Oprócz zasobów osobowych i formalno-proceduralnych, jak również wspomnianych już działań o charakterze promocyjnym, kolejnym elementem niezbędnym do uruchomienia mechanizmu pożyczkowego są środki finansowe, niezbędne dla uruchomienia pożyczek dla NGO. W tym kontekście istotne są zwłaszcza działania zmierzające do określenia kwoty w budżecie JST przeznaczonej na pożyczki w danym roku budżetowym oraz sformułowanie regulaminu określającego warunki korzystania z tego instrumentu współpracy. Ostatnim, istotnym zasobem niezbędnym do prawidłowego wykorzystania mechanizmu pożyczkowego dla NGO jest opracowanie precyzyjnego narzędzia dla kontroli i sprawozdawczości, co wpisuje się w realizację zasady gospodarności i rzetelności zarządzania środkami publicznymi. Do tego niezbędne są procedury i zaangażowanie pracowników JST w działania polegające na monitoringu prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez NGO.

## Elementy krytyczne

W odniesieniu do pożyczek jako instrumentu współpracy JST z organizacjami pozarządowymi można zidentyfikować kilka kwestii, których rozstrzygnięcie wydaje się być szczególnie ważne.

Po pierwsze należy zdefiniować kto może być pożyczkobiorcą: czy tylko organizacje pozarządowe (jak w większości przypadków) czy także inne podmioty (np. ośrodki kultury, organizacje niezrzeszone, w imieniu których występują inne podmioty, stowarzyszenia zwykłe itp.). Precyzyjne określenie uprawnionych podmiotów jest niezbędne do prawidłowej realizacji tego zadania przez JST. Po drugie należy dokładnie wskazać, na jakie działania mogą być udzielone pożyczki: czy tylko na finansowanie przedsięwzięć już realizowanych ze środków zewnętrznych (popartych umowami o dofinansowanie projektu) czy także na bieżącą działalność.

Kwestią istotną dla stosowania pożyczki we współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, jest ich oprocentowanie. Sam fakt zwrócenia się przez NGO do JST o pożyczkę oznacza, że organizacja poszukuje rozwiązań korzystniejszych z finansowego punktu widzenia od tych, które są dostępne w warunkach wolnorynkowych. Analiza wyników kontroli przeprowadzonych przez wybrane RIO w Polsce wskazuje, że do najczęstszych usterek ze strony NGO można zaliczyć opóźnienia w sprawozdawczości, a także wykorzystywanie pożyczki nie w pełni zgodnie z umową na realizację zadania.

Niekiedy RIO zarzucają JST „zamrażanie” środków publicznych poprzez udzielane nieoprocентовanych pożyczek [Sześciło 2014, s. 31, 40-41]. Można w ten sposób narazić się na zarzut niegospodarności w zarządzaniu środkami publicznymi Dlatego też postuluje się bezwarunkowy obowiązek wprowadzania choćby minimalnego oprocentowania pożyczek dla NGO, udzielanych przez JST. Dodatkowo należy podkreślić, że umowa pożyczki jest czynnością cywilnoprawną i podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych (m.in. wtedy gdy udzielający pożyczki jest zameldowany/ma siedzibę w Polsce lub jeśli w dniu zawarcia umowy przedmiot pożyczki – pieniądze – znajduje się na terytorium Polski, bez względu na adres zamieszkania/siedzibę pożyczkodawcy). Stawka podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku pożyczki wynosi 2 proc. od jej wartości, bez względu na pożyczaną kwotę. Zapłata podatku jest obowiązkiem pożyczkobiorcy, a więc organizacji, która bierze pożyczkę (art. 4., pkt 7). Należy również ustalić okres na jaki mogą być udzielane pożyczki (np. rok budżetowy, okres realizacji projektu).

Kolejny, istotny element wymagający zdefiniowania to forma zabezpieczenia pożyczki. Na ogół stosuje się weksel in blanco, ale istnieją również inne możliwości, z których może skorzystać JST. Jednym z kluczowych elementów związanych z korzystaniem z instrumentu pożyczki jest także rozstrzygnięcie kwestii opracowania wzoru wniosku, umowy, weksla i deklaracji wekslowej. Warto pamiętać o tym, że treść ww. dokumentów jest w pewnym zakresie determinowana charakterem przedmiotu umowy pożyczki. Należy również wprowadzić zastrzeżenie dotyczące możliwości naliczenia innych niż karne odsetki oraz sankcji za nierzetelną realizację umowy i spłatę pożyczki. Bardzo ważnym aspektem jest ponadto ustalenie warunków umarzania pożyczki. W tym zakresie należy pamiętać o tym, że nie można z góry przyjąć rozwiązania polegającego na zapewnieniu umorzenia pożyczki. Muszą bowiem zaistnieć szczególne przesłanki przemawiające za takim rozwiązaniem tj. niemożność spłacenia pożyczki wynikająca z zaistnienia okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie podpisywania umowy pożyczkowej. Nie powinno się również zakładać, że pożyczka nie podlega umorzeniu, choć tego typu zapisy nierzadko znajdują się w regulaminach udzielania pożyczek.

Kwestią wewnętrzną organizacji pracy samorządu, mającą istotne znaczenie dla implementacji instrumentu pożyczki jest także doprecyzowanie czy oceny wniosków o pożyczki dokonuje pracownik właściwego merytorycznie referatu/wydziału organizacyjnego czy raczej stanowi to zadanie specjalnej komisji/zespołu ds. opiniowania wniosków.

Należy precyzyjnie określić warunki zwrotu pożyczki, przedmiot (przeznaczenie) pożyczki, a także postępowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Umowa powinna chronić interesy obu stron.

Ostatnim, istotnym elementem jest kwestia określenia sposobu przyjmowania wniosków o przyznanie pożyczki. Istnieje możliwość wprowadzenia naboru ciągłego, polegają-

cego na każdorazowym rozpatrywaniu wniosków, które wpływają w ciągu roku, bądź zastosowania trybu konkursowego z precyzyjnie określonymi terminami.

## Korzyści

Atutem pożyczek udzielanych przez JST jest stosunkowo mało sformalizowany tryb ich przyznawania. Dodatkowo nakłady związane ze stosowaniem tego instrumentu współpracy z NGO można uznać za bardzo niskie w stosunku do korzyści pojawiających się w wyniku jego stosowania.

Warto podkreślić, że wykorzystanie tego narzędzia zwiększa możliwości rozwojowe NGO. Jest to istotne zwłaszcza dla aktywnych NGO, dywersyfikujących źródła finansowania swoich aktywności i poszukujących zapewnienia wkładu własnego na realizację większych projektów. Wynikają z tego również podstawowe korzyści dla samorządów. Jeżeli pożyczka została udzielona na tzw. wkład własny, wówczas JST może się spodziewać, że NGO „przyciągnie” do gminy lub powiatu większe środki finansowe, które w różnej formie trafią do jej budżetu (wpływy z tytułu PIT, CIT, itd.). Może to również stymulować większą aktywność organizacji w zakresie działań na rzecz rozwoju lokalnego. Korzyścią ze stosowania pożyczki, z perspektywy JST jest również zwrotny charakter środków finansowych, które po okresie spłaty zostają przekazane ponownie do dyspozycji samorządu. Zaletą wykorzystania pożyczki, z punktu widzenia organizacji pozarządowych, są niższe niż rynkowe koszty pozyskania środków finansowych. Mechanizm ten stwarza także możliwości rozwojowe i daje podstawy stabilizacji dla NGO, wspierając wieloletnie przedsięwzięcia przez nie realizowane.

## Monitorowanie i ocena

Ocena i monitorowanie pożyczki udzielanej przez JST na rzecz organizacji pozarządowych, odnoszą się nierzadko tylko do oceny celowości wydatkowania środków finansowych. Jak wynika z analiz, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania, w większości przypadków JST nie żądają od NGO żadnych sprawozdań dotyczących sposobu wykorzystania pożyczki. Na potrzeby wewnętrznej ewidencji tego typu opracowania są tworzone samodzielnie przez urzędników w uproszczonej formie. Rekomenduje się jednak wszystkim JST stworzenie wzoru sprawozdania z wykorzystania udzielonej pożyczki. Ważnym elementem systemu monitorowania i oceny pożyczek, jest wdrożenie procedur dotyczących kontroli wydatków ponoszonych przez NGO w ramach tego trybu. W tym aspekcie dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie wymogu akceptacji sprawozdania z kontroli przez przedstawiciela JST. Zasadne wydaje się również wprowadzenie rozwiązania, w którym każda udzielona pożyczka podlega przynajmniej jednokrotnej kontroli pod kątem zgodności wydatkowania środków finansowych w odniesieniu do podpisanej umowy o udzielenie pożyczki. Podjęcie takich działań może mieć istotny wpływ na wzrost transparentnych i zgodnych z prawem postaw wśród przedstawicieli NGO.

Z punktu widzenia interesów JST, niezbędne jest wprowadzenie do umowy pożyczki kilku stałych elementów zabezpieczających. Przyjmując, że najczęstszym powodem zawierania umów pożyczek pomiędzy JST a NGO jest wspomniane wcześniej tzw. wsparcie pomostowe, wówczas należałoby wprowadzić do umowy następujące zasady<sup>23</sup>:

1. Wniosek o udzielenie pożyczki powinien mieć formę wyłącznie pisemną, według ustalonego wzoru.
2. Do wniosku każdorazowo należy dołączać:
  - a. aktualną informację z Krajowego Rejestru Sadowego lub innego właściwego rejestru publicznego,
  - b. opis projektu,
  - c. dokumenty poświadczające przyznanie środków na realizację projektu (o ile mowa o wsparciu pomostowym).
3. Wniosek o udzielenie pożyczki należy złożyć w terminie poprzedzającym realizację projektu, którego koszty zostaną pokryte z kwoty pożyczki. Oznacza to, że nie wolno organizacji pozarządowej zaciągnąć zobowiązań, które miałyby być pokryte środkami finansowymi w ramach nieudzielonej jeszcze pożyczki.
4. Wysokość pożyczki nie może być wyższa od przyznanej na realizację projektu dotacji zewnętrznej (jak już wspomniano, istotną determinantą jest tutaj wysokość dotacji wpisana w umowie pomiędzy organizacją pozarządową a instytucją przyznającą dotację).
5. Okres, na który udziela się pożyczki nie może przekroczyć danego roku budżetowego.
6. W przypadku otrzymania dotacji zewnętrznej przed upływem terminu spłaty pożyczki, Pożyczkobiorca winien spłacić pożyczkę niezwłocznie po jej otrzymaniu. Na ogół przyjmuje się w umowie datę, do której najpóźniej NGO powinno zwrócić pożyczkę. Wiąże się to z harmonogramem transz przyznawanych organizacjom pozarządowym w formie zewnętrznych dotacji. Umowa JST-NGO powinna zastrzegać, że jeśli środki finansowe w ramach projektu wpłyną do NGO wcześniej, wówczas w ustalonym terminie (np. 7 dni roboczych) pożyczone od JST środki zostaną zwrócone.
7. Wysokość oprocentowania pożyczki. Jak już wspomniano, żaden z aktów prawa powszechnie obowiązującego nie wymusza wprowadzania oprocentowania pożyczek. Uwzględniając jednak fakt, że jednostka sektora finansów publicznych poprzez udzielanie pożyczek „zamraża” na pewien okres czasu część swoich środków finansowych, aby nie narazić się na zarzut ze strony RIO związany z niegospodarnością, powinien określić wysokość oprocentowania pożyczki. Na ogół przyjmuje się, że wartość oprocentowania powinna być pomiędzy 0,5 proc. a 5 proc. tak, aby stawki były korzystniejsze od tych oferowanych przez komercyjne banki.
8. W celu zabezpieczenia pożyczki, organizacja pozarządowa składa gminie weksel *in blanco* wraz z deklaracją wekslową, podpisany zgodnie z zasadą reprezentacji ujawnioną w Krajowym Rejestrze Sądowym.
9. W terminie 30 dni kalendarzowych od dnia zwrotu pożyczki lub upływu terminu jej zwrotu, Pożyczkobiorca składa do Urzędu Gminy informację o sposobie wykorzystania pożyczki [Sześciło 2014, s. 40-41].

<sup>23</sup> Wnioski pochodzą z analiz przeprowadzanych na potrzeby wdrożenia pożyczek jako narzędzia współpracy finansowej gminy Stary Sącz z organizacjami pozarządowymi, w ramach projektu MWF.



## Ryzyka w implementacji

Podstawowym ryzykiem związanym z pożyczką jest niedotrzymanie przez pożyczkobiorcę warunków umowy. Po pierwsze należy zauważyć, że w sprawach nieuregulowanych regulaminem udzielania pożyczki, bądź też umową o jej udzielenie, do procedury jej udzielenia stosuje się przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności Kodeksu Cywilnego oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W celu minimalizowania ryzyka należy w sposób prawidłowy określić przeznaczenie (cel) pożyczki i najlepiej z punktu widzenia JST, ograniczyć go do wspomnianego już wsparcia pomostowego, które w praktyce pozwala udzielać pożyczek tylko tym organizacjom, które zgłaszają zapotrzebowanie na wsparcie w zakresie bieżącej realizacji działań projektowych, przy równoczesnym założeniu refundacji wszystkich poniesionych na ten cel kosztów. Szczegółowe zapisy w umowie ograniczą ryzyko braku zwrotu pożyczki, choć nie są w stanie go wyeliminować. Niewątpliwym ryzykiem związanym z wykorzystaniem pożyczki jest ewentualna niewypłacalność organizacji pozarządowej i brak pokrycia zaciągniętej pożyczki z zabezpieczenia finansowego (na ogół stosuje się weksle in blanco, często bez pokrycia). Niewypłacalność może nastąpić np. w sytuacji, gdy całość lub część poniesionych w ramach projektu wydatków zostanie uznana za koszt niekwalifikowany. Pewnym ryzykiem dla JST są również dość ogólne przepisy prawa odnoszące się do pożyczek, które nakładają obowiązek opracowania tych bardziej precyzyjnych zapisów w wewnętrznym regulaminie udzielania pożyczek.

## 10.5 Poręczenia i gwarancje

### Zasady i procedura wdrażania

Poręczenia i gwarancje stanowią pośrednią formę finansowego wsparcia organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku ustanowienia poręczenia lub gwarancji nie dochodzi bezpośrednio do przepływu środków finansowych z budżetu JST do organizacji pozarządowych, ale bez tych zabezpieczeń większość organizacji pozarządowych nie mogłaby korzystać z kredytów i pożyczek bankowych. Umowę poręczenia definiują przepisy Kodeksu cywilnego (art. 876. § 1 Kodeksu cywilnego), natomiast umowa gwarancji została uregulowana w Prawie bankowym (art. 80.1. Ustawa z 29 sierpnia 1997 (Dz.U. 2015, poz. 128) Przez umowę poręczenia poręczyciel (JST) zobowiązuje się względem wierzyciela (np. banku) wykonać zobowiązanie, na wypadek gdyby dłużnik (organizacja pozarządowa) nie wykonał zobowiązania. W chwili, gdy dług staje się wymagalny, wierzyciel może zażądać jego spłaty zarówno od dłużnika, jak i poręczyciela. Wierzyciel nie ma obowiązku udowodnić, że nie udało mu się ściągnąć długu od dłużnika, zatem poręczyciel występuje jako dłużnik solidarny. Wskazana konstrukcja prawna rodzi więc poważne konsekwencje dla JST udzielającej poręczenia organizacji pozarządowej – odpowiedzialność za dług w takim samym stopniu jak dłużnik główny.

JST udzielając poręczenia organizacji pozarządowej ponosi poważne konsekwencje – odpowiada za dług w takim samym stopniu jak dłużnik główny.

Jednostki samorządu terytorialnego udzielając gwarancji mogą, pomocniczo, posłużyć się konstrukcją gwarancji określoną w prawie bankowym.

Zgodnie z art. 5., ust. 8. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 22 czerwca 2010 r., jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać gwarancji i poręczeń organizacjom pozarządowym na realizację zadań w sferze pożytku publicznego na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wprowadzenie tej regulacji miało na celu wzmocnienie organizacji pozarządowych ubiegających się o finansowanie swojej działalności z innych źródeł niż budżet JST. Dodatkowo uzupełnia ją art. 94., ust. 1. ustawy o finansach publicznych, na mocy którego JST ma prawo do udzielania poręczeń i gwarancji, przy czym łączna ich kwota określana jest w uchwale budżetowej. W odniesieniu do tych instrumentów precyzuje się również termin, na który są one udzielane.

Wykorzystywanie poręczeń i gwarancji przez JST jest sporadyczne, co wynika przede wszystkim z tego, że organizacje pozarządowe dużo chętniej korzystają z pożyczek udzielanych przez JST niż z dłużnych produktów instytucji finansowych.

Wybór organizacji pozarządowej, której ewentualnie udzielone zostanie poręczenie lub gwarancja, zależy od woli organu wykonawczego JST

W zakresie procedury związanej ze stosowaniem poręczeń istotne jest wskazanie na kompetencje organu stanowiącego JST, który ustala wysokość ich maksymalnej kwoty w uchwale budżetowej. Na tym kończy się zasadzie kompetencja rad JST. W obiegu prawnym funkcjonują jednak sporadycznie uchwały organów stanowiących określające, komu i w jakiej wysokości należy udzielić poręczenia lub gwarancji. Co do zasady, uchwały te nie znajdują jednak oparcia w obowiązujących przepisach. Decyzja o tym, komu poręczyć, na jaki czas i do jakiej wysokości należy wyłącznie do organu wykonawczego JST. To wójt/burmistrz/prezydent oraz dwóch członków zarządu samorządu powiatowego lub wojewódzkiego, przy kontrasygnacie skarbnika, może zawrzeć umowę poręczenia lub gwarancji. Zaciąganie zobowiązań należy bowiem do ich wyłącznych kompetencji. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której organ stanowiący nie uchwali limitów poręczeń i gwarancji w danym roku budżetowym, zaś organ wykonawczy zawrze umowę poręczeniową lub gwarancyjną. Tak zawarte umowy są ważne, jednak ich zawarcie stanowiłoby bardzo poważne naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie zasad dyscypliny finansów publicznych).

Procedura ubiegania się o poręczenie lub gwarancję przebiega następująco:

1. Uchwalenie przez organ stanowiący limitu wartości poręczeń udzielanych przez JST (uchwała budżetowa).
2. Opracowanie regulaminu udzielania poręczeń i gwarancji organizacjom pozarządowym. Organ wykonawczy powinien wydać stosowne zarządzenie precyzujące zasady i tryb zaciągnięcia wskazanych zobowiązań przez JST.
3. Opracowanie wzoru dokumentów przez organ wykonawczy JST (załącznik do Zarządzenia).
4. Opublikowanie dokumentów wskazanych w punkcie 3.
5. Akcja informacyjna dotycząca możliwości ubiegania się o poręczenie lub gwarancję przez NGO.
6. Procedura wyłonienia podmiotów, na rzecz których ustanowione zostaną wskazane zabezpieczenia.
7. Podpisanie umowy poręczenia lub gwarancji.

## Ryzyka w implementacji

Z reguły terminy „poręczenie” i „gwarancja” wypowiedzi się łącznie. Pomiedzy nimi istnieją jednak różnice. Poręczenie ma charakter akcesoryjny, co oznacza, że samo istnienie i wartość długu poręczyciela (w tym przypadku JST) uzależnione są od istnienia i wartości długu głównego (w tym przypadku zaciągniętego przez NGO). Natomiast zobowiązanie gwaranta ma charakter samodzielny i abstrakcyjny. Zakres zobowiązania gwaranta nie jest zdeterminowany zakresem zobowiązania dłużnika w stosunku do wierzyciela i wynika bezpośrednio z dokumentu gwarancji. Gwarant ponosi zatem odpowiedzialność nawet wtedy, gdy dług przestał istnieć. Obie formy zabezpieczeń są więc dla JST niebezpieczne, ponieważ narażają ich budżety na straty.

Samorządy traktują poręczenia i gwarancje jako instrumenty nazbyt ryzykowne i przy braku jednoznacznej wykładni ze strony Regionalnych Izb Obrachunkowych z reguły nie podejmują takich zobowiązań. Z punktu widzenia JST, zawarcie umowy poręczenia i gwarancji również stanowi pewien problem, ponieważ oba te instrumenty traktowane są jako zobowiązania JST i negatywnie wpływają na limity zadłużenia określone w ustawie o finansach publicznych (art. 242., 243. i 244. u.f.p). Skoro skutki finansowe dla JST, wynikające ze stosowania ww. instrumentów na rzecz NGO, są takie same jak z tytułu udzielenia pożyczki, to samorządy preferują tą drugą formę, w odniesieniu do której mają kontrolę nad procesem wsparcia organizacji pozarządowej.

## 10.6 Inicjatywa lokalna

---

### Zasady i procedura wdrażania

Instrument współpracy JST z mieszkańcami w postaci inicjatywy lokalnej został wprowadzony do porządku prawnego wraz z nowelizacją ustawy o działalności po-

żytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. (rozdział 2a). Jego celem jest umożliwienie wspólnego realizowania zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej. Choć w tym przypadku nie można mówić o bezpośrednim transferze środków finansowych w formie dotacji na rzecz danej organizacji pozarządowej lub grupy mieszkańców, to inicjatywa lokalna zaliczana jest do grona form współpracy finansowej pomiędzy JST a NGO.

W ramach inicjatywy lokalnej grupa mieszkańców może bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych albo podmiotów wymienionych w art. 3., ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. osób prawnych i jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni socjalnych, spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, klubów sportowych, mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie danej JST, złożyć wniosek o realizację zadania publicznego.

Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej określa w drodze uchwały organ stanowiący JST. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Oceny wniosku dokonuje organ wykonawczy JST, biorąc przy tym pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Po uwzględnieniu wniosku zawierana jest z wnioskodawcą umowa cywilnoprawna na czas określony na wykonanie inicjatywy lokalnej. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Może on otrzymać od JST, na czas trwania umowy, środki rzeczowe konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej. Następnie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Można stwierdzić, że inicjatywa lokalna jako jeden z niewielu mechanizmów możliwych do zastosowania przez JST w wysokim stopniu ucieleśnia ideę współzarządzania i realnego partnerstwa, zastępując tym samym tradycyjny mechanizm kontraktowania. Tego typu podejście, zwane w literaturze koprodukcją, pozwala zaangażować społecznie wielu mieszkańców, a zadania wykonywane z jej zastosowaniem są często bardziej efektywne od tych realizowanych przez organ samodzielnie w ramach swoich właściwości, gdyż wkład JST i obywateli w wytworzenie nowego dobra można traktować jako komplementarny (zob. np. Ostrom [1996], Sześciło [2015], Kaźmierczak [2014]).

Ponadto, mimo że inicjatywa lokalna skierowana jest jedynie do mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, ustawa dopuszcza, aby organizacja pozarządowa pośredniczyła lub reprezentowała interesy społeczności lokalnej również wobec organu władzy publicznej.

Swego rodzaju atrakcyjność inicjatywy lokalnej polega na tym, że sankcjonuje ona oddolne działania społeczności lokalnej, wyposażając ją w mechanizm partnerskiej

współpracy z JST. Dzięki precyzyjnemu określeniu procedury stosowania tego instrumentu daje także mieszkańcom jasność co do zakresu odpowiedzialności i warunków proponowania działań. Dodatkowo konieczność opracowania kryteriów oceny wniosków o inicjatywę lokalną skutkuje weryfikacją każdego złożonego wniosku i może zmniejszać poziom uznaniowości ocen.

Poszukując odpowiedzi co do sposobu wykorzystania omawianego mechanizmu, warto, oprócz odwołania się do ustawy, skorzystać także z sugestii zawartych w dokumencie pn. „Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych”. Określają one tzw. wzorzec minimum inicjatywy lokalnej, którego treść przedstawiono w Ramce 4.

#### Ramka 4. Rekomendowany wzorzec minimalny w zakresie inicjatywy lokalnej

- organ jednostki samorządu terytorialnego powinien zadbać, aby środki finansowe na wykonanie inicjatyw lokalnych zostały odpowiednio zabezpieczone w budżecie;
- należy wskazać, w ogólnie dostępnym ogłoszeniu, które zadania publiczne mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej;
- organ w drodze uchwały powinien przyjąć tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- należy udostępnić (np. poprzez stronę internetową urzędu) informacje o przykładowych (wzorcowych) inicjatywach lokalnych (już zrealizowanych), aby mieszkańcy mogli lepiej zrozumieć, jakich projektów inicjatywa lokalna może dotyczyć i na czym dokładnie polegać może ich wkład do tych projektów;
- konieczne jest zapewnienie sprawnej komunikacji z interesariuszami, właściwy dobór docelowych grup mieszkańców;
- organ JST, inicjując tę formę współpracy, powinien szczegółowo określić pożądaną liczbę godzin do przepracowania społecznie przez mieszkańców, a także wysokość ewentualnego wkładu finansowego;
- należy stworzyć jednolity wzór formularza, na którym składany jest wniosek o wykonanie inicjatywy lokalnej albo określić jego minimalny zakres;
- wniosek i umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej powinny zostać opracowane w możliwie najprostszy sposób, być krótkie, intuicyjne i łatwe do wypełnienia;
- dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej powinny być opracowywane wspólnie z organem jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: [Rekomendacje... 2014].

Mechanizm inicjatywy lokalnej, co do zasady obejmuje swoim działaniem dwa podstawowe podmioty: urząd oraz grupę mieszkańców. W proces może zostać włączona także lokalna organizacja pozarządowa, która pełni w tym układzie rolę reprezentanta

mieszkańców będących wnioskodawcami. W Tabeli 9 przedstawiono podział odpowiedzialności między dwa podstawowe podmioty.

**Tabela 9.** Podział zadań w ramach inicjatywy lokalnej

Urząd	Mieszkańcy
<ul style="list-style-type: none"> <li>określa zasady i formy udzielenia wsparcia inicjatywie lokalnej,</li> <li>precyzuje reguły składania wniosków i wskazuje ich pożądaną treść,</li> <li>określa kryteria podjęcia decyzji o wsparciu inicjatywy lokalnej,</li> <li>zapewnia środki budżetowe na realizację inicjatywy lokalnej,</li> <li>realizuje proces wyboru inicjatyw lokalnych,</li> <li>dokonyuje wsparcia i monitoruje jakość inicjatywy podejmowanej przez mieszkańców,</li> <li>konsultuje kształt przyjętych zasad wspierania działań w formie inicjatywy lokalnej oraz edukuje mieszkańców o wartości tego instrumentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>przygotowują wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,</li> <li>określają budżet i harmonogram realizacji inicjatywy lokalnej,</li> <li>podpisują umowę na realizację inicjatywy,</li> <li>są odpowiedzialni za realizację zadań zgodnie z umową,</li> <li>są odpowiedzialni za sporządzanie dokumentacji na potrzeby monitoringu,</li> <li>składają sprawozdanie z realizacji zadań.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Jednostka samorządu terytorialnego, która chce wdrożyć inicjatywę lokalną, jest w dość komfortowej sytuacji. – W przeciwieństwie do innych instrumentów współpracy z obywatelami, to narzędzie jest bowiem dość dobrze opisane w ustawie. Funkcjonują też orzeczenia i interpretacje organów kontroli i sądów, które pozwalają na doprecyzowanie zasad stosowania tego instrumentu.

Wdrożenie inicjatywy lokalnej wymaga podjęcia następujących działań (kroków): (1) przygotowania założeń do uchwały organu stanowiącego, (2) opracowania uchwały zawierającej tryb i szczegółowe kryteria wyboru wniosków, (3) konsultacji i przegłosowania uchwały, (4) przygotowanie wzorów dokumentów wspierających przeprowadzenie inicjatywy lokalnej, (5) promocji instrumentu i edukacji mieszkańców oraz (6) prowadzenia procesu naboru wniosków, wsparcia i monitorowania realizacji działań. Kroki te podsumowano na Rysunku 14.

**Rysunek 14.** Kroki JST zmierzające do uruchomienia inicjatywy lokalnej<sup>24</sup>



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy diagram wskazuje, że istotną rolę w powodzeniu inicjatywy lokalnej odgrywa zapewnienie stałej komunikacji z mieszkańcami. Ma ona przede wszystkim służyć przekonaniu ich do tej formy współrealizacji zadań i daniu im poczucia współdecydowania o jej kształcie. Zarysowane kroki wymagają jednak komentarza, zamieszczonego poniżej.

### Krok 1. Założenia inicjatywy lokalnej

Wyszczególnienie tego kroku wynika z faktu, że o ile przygotowanie podstaw prawnych inicjatywy lokalnej nie jest trudne, to jednak ważne jest, aby sektor obywatelski był w jak najwyższym stopniu przekonany o jego użyteczności i włączony w proces przygotowania założeń stosowania instrumentu. Z tego względu warto na początku stworzyć zespół przygotowujący ww. założenia. Powinien on składać się z przedstawicieli wszystkich podstawowych interesariuszy, tj.:

- urzędu,
- organu uchwałodawczego,
- organizacji pozarządowych.

<sup>24</sup> Na ciemnozielono zaznaczono na diagramie najważniejsze elementy procesu.

Dodatkowo spotkania zespołu powinny być otwarte i ogłaszane na stronach internetowych urzędu, tak aby umożliwić udział w nich osobom z zewnątrz [Czarkowska i inni 2013, s. 26]. Rezultatem prac zespołu powinny być założenia, określające przede wszystkim:

1. Obszary i zadania objęte inicjatywą lokalną (zgodnie z dokumentami strategicznymi JST).
2. Zasady oceniania wniosków (zwrócenie uwagi przede wszystkim na obszary premiowane przy ocenie).
3. Zasady prowadzenia inicjatywy (np. cykliczność, wymagania wobec wnioskodawców).

## Krok 2. Przygotowanie uchwały

Projekt uchwały może być przygotowany zarówno przez zespół ds. inicjatywy lokalnej lub – na podstawie przygotowanych przez niego wytycznych – przez przedstawicieli urzędu. Niezależnie od tego powinien on uwzględniać:

1. Zasady wsparcia – informację o tym, kto może wystąpić o realizację inicjatywy lokalnej, jakich obszarów realizacji zadań samorządu powinna dotyczyć inicjatywa lokalna.
2. Formy wsparcia – jednoznaczne wskazanie, że wsparcie urzędu może mieć charakter rzeczowy lub finansowy (np. zakup materiałów).
3. Reguły składania wniosków – informację, ile osób może złożyć wniosek, jakie zasady pośredniczenia organizacji pozarządowej zostały przyjęte, czy wnioski mogą być składane w sposób ciągły, cyklicznie, czy w konsekwencji ogłoszenia naboru, gdzie i w jakiej formie należy złożyć wniosek, jakie załączniki są wymagane, kiedy można oczekiwać odpowiedzi.
4. Kryteria wyboru – informacja o tym, kto dokonuje oceny wniosków, jaki jest charakter punktacji. Kategorie kryteriów mogą obejmować np.:
  - celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej,
  - zgodność inicjatywy z dokumentami strategicznymi,
  - obszar działań (priorytetowe obszary są oceniane wyżej),
  - wysokość zaangażowania środków finansowych JST,
  - wkład własny wnioskodawcy – w szczególności wkład pracy społecznej,
  - stan przygotowania zadania (potwierdzany dokumentacją).
5. Zasady budżetowania – generalnie istnieją dwa sposoby finansowania wkładu JST w inicjatywę lokalną: poprzez wydzielenie odpowiedniej rezerwy budżetowej lub poprzez zagwarantowanie środków w odpowiednich działach budżetowych. Pierwszy z nich zapewnia większą elastyczność, a drugi pozwala na proste wydanie środków na realizację zadań, nawet gdy inicjatywa w danym obszarze się nie pojawi.

Wniosek na realizację inicjatywy lokalnej może złożyć nawet dwóch mieszkańców. Władze samorządowe nie mają upoważnienia do zwiększania tej minimalnej liczby.



### Krok 3. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne uchwały powinny być poprzedzone intensywną kampanią promocyjną, która pozwoli na poinformowanie jak największej liczby mieszkańców zarówno o możliwości dokonania zmian w projekcie, jak i przede wszystkim o gotowości JST do podjęcia współpracy na tym polu działalności.

Samorząd, wspólnie z organizacjami pozarządowymi, powinien zadbać o dotarcie z informacją do jak największej liczby mieszkańców.

Konsultacje powinny być prowadzone we wszystkich możliwych trybach:

- ustnym (organizacja spotkań konsultacyjnych),
- pisemnym (poprzez możliwość pisemnego informowania o swoich uwagach – wskazane jest stworzenie odpowiedniego formularza),
- elektronicznym (poprzez pocztę e-mail lub formularz na stronie internetowej urzędu).

### Krok 4. Przyjęcie uchwały

Biorąc pod uwagę zapisy u.d.p.p.w., ważne jest, aby przyjęta uchwała zawierała:

1. Regulamin naboru wniosków (art. 19c. ust. 1).

### Krok 5. Przygotowanie wzorów dokumentów wspierających przeprowadzenie inicjatywy lokalnej

Przygotowane wzory dokumentów powinny określać:

1. Wzór wniosku na wykonanie inicjatywy lokalnej.
2. Wzór umowy na wykonanie inicjatywy lokalnej.
3. Wzór sprawozdania z wykonania zadania.

### Krok 6. Edukacja i informacja

Informowanie mieszkańców, w przystępnej i zachęcającej formie, o możliwości realizacji inicjatywy lokalnej powinno być prowadzone wszelkimi dostępnymi kanałami:

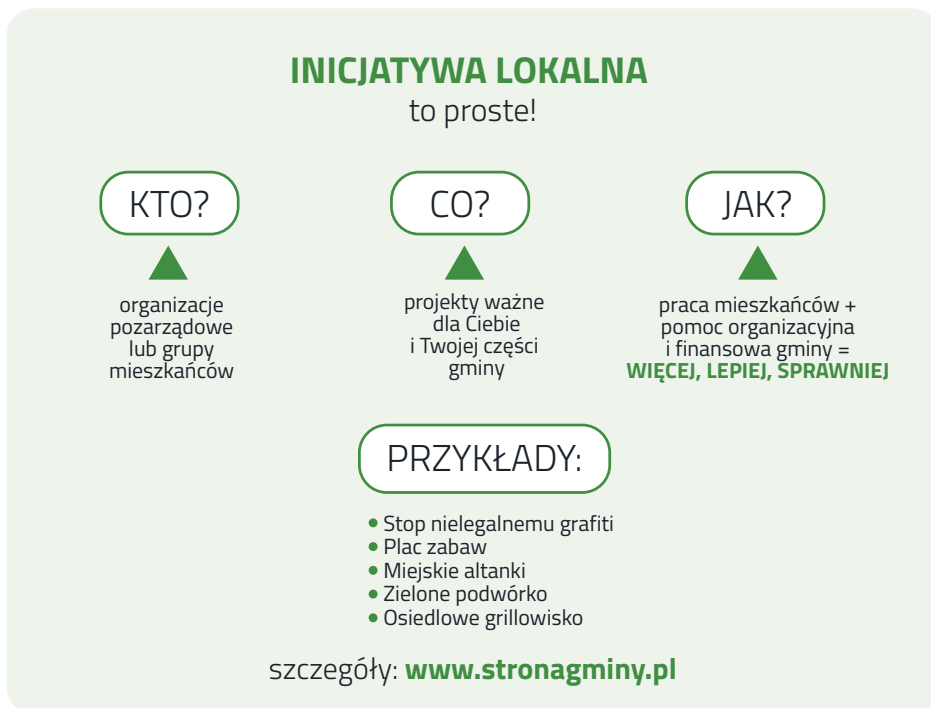
1. Poprzez wywieszanie dokumentów w siedzibie urzędu.
2. Na stronie internetowej, np. w formie osobnej zakładki.
3. Poprzez organizacje pozarządowe działające na terenie JST.

Poza podstawową dokumentacją określającą kształt inicjatywy lokalnej (czyli uchwałą wraz z trybem i kryteriami, aktem organu wykonawczego wraz z formularzami), warto przygotować uproszczone i atrakcyjne wersje informacji na temat stosowania instrumentu. W szczególności:

1. Uproszczoną infografikę zachęcającą do skorzystania z inicjatywy lokalnej, upublicznioną na terenie urzędu oraz zamieszczoną na stronie WWW (por. Rysunek 15).
2. Wyciąg z uchwały wskazujący najważniejsze kroki, które muszą zostać podjęte przez mieszkańców, aby starać się o wsparcie inicjatywy lokalnej.

Powinno to zapewnić maksymalną przejrzystość procesu i dostępność informacji dla wszystkich mieszkańców.

**Rysunek 15.** Inicjatywa lokalna – przykładowa infografika



Źródło: opracowanie własne.

## Krok 7. Prowadzenie procesu

1. Proces naboru wniosków może być prowadzony na trzy sposoby:
  - 1) W sposób ciągły.
  - 2) W sposób cykliczny, w cyklu ustalonym w uchwale (np. kwartalnym lub półrocznym).
  - 3) W konsekwencji ogłoszenia naboru przez organ wykonawczy.

Należy ustalić krótkie terminy rozpatrywania wniosków i konsekwentnie ich przestrzegać.

2. Należy jednoznacznie ustalić sposób obiegu dokumentacji związanej z wnioskiem w urzędzie. Ważne, aby do każdego wniosku został oddelegowany urzędnik odpowiadający za jego rozpatrzenie.
3. Należy ustalić wewnętrzną procedurę oceny wniosków – najlepiej powołać zarządzeniem zespół ds. oceny wniosków inicjatywy lokalnej, w którym powinien znaleźć się co najmniej skarbnik oraz szef jednostki odpowiadającej merytorycznie za zadanie będące przedmiotem wniosku.
4. Po podpisaniu umowy warto wskazać wnioskodawcom osobę, z którą mogą się kontaktować w sytuacji wystąpienia wątpliwości lub trudności w realizacji działań.

## Zasoby

Podstawowym zasobem wymaganym od urzędu do realizacji inicjatywy lokalnej są środki zagwarantowane w budżecie. Ich wydatkowanie w tej formie jest bezpośrednio zależne od liczby i wartości wniosków na realizację inicjatywy lokalnej. W ciągu roku, w zależności od wielkości i możliwości finansowych jednostki, wartości te wahają się od kilku tysięcy do nawet kilku milionów złotych. Średnia wydatków w ramach inicjatywy lokalnej dla polskich gmin wykorzystujących ten instrument w 2013 roku wyniosła nieco ponad 100 tys. zł.

Należy jednak pamiętać, że są to wydatki na zadania, które i tak są realizowane na terenie JST. Jest to więc instrument, na który „stać” praktycznie każdy samorząd. Wy różnikiem inicjatywy lokalnej jest uzyskanie pewnego efektu mnożnikowego poprzez wykorzystanie pracy mieszkańców. Istotny jest też fakt, że wykonywane działania są odpowiedzią na bezpośrednio wyrażone zapotrzebowanie mieszkańców.

Wkład JST może polegać również na przekazaniu lub użyczeniu mieszkańcom lub działającym w ich imieniu organizacjom pozarządowym zasobów będących w posiadaniu samorządu (środków trwałych, maszyn, urządzeń itd.).

Po stronie mieszkańców lub działających w ich imieniu organizacji pozarządowych, nakłady związane z mechanizmem inicjatywy lokalnej sprowadzają się do uruchomienia własnych zasobów, komplementarnych wobec tych pochodzących od samorządu lokalnego, np. pracy społecznej, środków finansowych na pokrycie części wydatków, umożliwienia użycia maszyn i urządzeń będących w posiadaniu mieszkańców.

Do zasobów wymaganych do realizacji inicjatywy lokalnej należy naturalnie doliczyć czas pracy uczestników procesu opracowania zasad stosowania instrumentu (szczególnie w pierwszym roku), a także zaangażowanie osoby odpowiedzialnej za współpracę z wnioskodawcami. Wydaje się jednak, że szczególnie w pierwszych latach funkcjo-

nowania instrumentu nie należy oczekiwać zbyt dużego obciążenia finansowego i organizacyjnego jednostki (urzędu).

## Elementy krytyczne

Oprócz przygotowania całej procedury i podstaw prawnych realizacji inicjatywy lokalnej, wydaje się, że do krytycznych elementów procesu należy zaliczyć:

1. Przedstawienie obywatelom celowości podjęcia inicjatywy lokalnej, w szczególności zaś wykazanie możliwych korzyści z niej wynikających.
2. Szerokie konsultowanie uchwały tworzącej podstawę prawną dla inicjatywy lokalnej oraz rzetelne i zrozumiałe przedstawienie kryteriów przyznawania wsparcia.
3. Informowanie mieszkańców o możliwości złożenia wniosków w jak najprostszej formie.
4. Wykorzystanie do informowania o możliwości złożenia wniosku na inicjatywę lokalną wszystkich dostępnych urzędowi kanałów.
5. Zabezpieczenie środków budżetowych na realizację inicjatywy.
6. Ustalenie niezbyt długich terminów rozpatrywania wniosków i konsekwentne ich przestrzeganie.
7. Promocja efektów zastosowania inicjatywy lokalnej poprzez prezentację przykładów rozwiązanych problemów wspólnoty lokalnej.

Niełatwo jest zachęcić obywateli do poświęcania prywatnego czasu na realizację inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Dlatego warto maksymalnie ułatwić obywatelom proces składania wniosków.

Etapy, bez których wdrożenie instrumentu inicjatywy lokalnej wydaje się niemożliwe, obejmują przygotowanie i przyjęcie przez organ stanowiący stosownej uchwały. Doświadczenie wskazuje, że sama decyzja władz lokalnych o wyasygnowaniu środków na inicjatywę lokalną nie uruchamia aktywności społeczności lokalnej. Dlatego też warto podjąć wszystkie możliwe działania, aby ułatwić potencjalnym realizatorom inicjatywy składanie wniosków. Zasadne wydaje się również przeprowadzenie intensywnej akcji promującej inicjatywę lokalną.

## Korzyści

Wspólne wykorzystanie zasobów w ramach inicjatywy lokalnej umożliwia realizację różnorodnych projektów zaproponowanych przez mieszkańców. W konsekwencji mają oni możliwość podejmowania ścisłej współpracy z władzami samorządowymi i dokonywania korzystnych zmian w swoim otoczeniu. Inicjatywa lokalna jako mechanizm współpracy pełni także funkcję integrującą społeczność lokalną. Stwarza bowiem możliwość m.in. organizowania wydarzeń jednorazowych (np. festynów), cyklicznych (zajęć w domu kultury) czy tworzenia nowych lub modyfikacji istniejących elemen-

tów infrastruktury (np. parkingów, placów zabaw, chodników, dróg, parków i innych przestrzeni publicznych).

Najważniejsze korzyści, które wynikają z wykorzystywania tego instrumentu koprodukcji dóbr i usług publicznych, obejmują zarówno korzyści finansowe, polityczne i społeczne:

1. Korzyści finansowe to przede wszystkim możliwość obniżenia kosztów dostarczania dóbr i usług dzięki wykorzystaniu pracy mieszkańców. Wydaje się być to szczególnie ważne w sytuacji zwiększających się zarówno oddolnych, jak i odgórnych nacisków na efektywność administracji publicznej.
2. Korzyści polityczne związane są ze zwiększoną legitymizacją działań samorządu, wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców. Ponadto inicjatywa lokalna wydaje się świetnym instrumentem promocji mechanizmów współwytwarzania dóbr publicznych w społeczeństwie zniechęconym obowiązkowymi czynami społecznymi poprzedniej epoki.
3. Korzyści społeczne odnoszą się do zwiększonej integracji lokalnej społeczności wobec dostarczania dóbr publicznych oraz przełamania postaw indywidualistycznych i egoistycznych.

### Monitorowanie i ocena

Istotnymi elementami implementacji każdego przedsięwzięcia publicznego jest monitoring i ewaluacja działań [Zawicki 2013]. Ważne jest więc, aby nie zapominać o nich także w odniesieniu do inicjatywy lokalnej.

Z punktu widzenia monitoringu ważnym jest, aby prowadzić go zarówno w stosunku do procesu wdrażania instrumentu po stronie urzędu, jak i wykonywania działań przez realizatorów inicjatywy:

1. W wypadku monitorowania działań urzędu odnosi się on do ewidencjonowania wniosków, dokumentowania problemów wnioskodawców, analizowania czasu rozpatrywania wniosków i analizowania przesłanek podejmowanych decyzji w ich zakresie oraz ewidencjonowania wydatków budżetowych ponoszonych na inicjatywę lokalną.
2. W przypadku monitorowania działań realizatorów inicjatywy, powinno polegać ono przede wszystkim na odbywaniu wizyt monitoringowych na terenie wykonywania działań i dokumentowania ich w postaci notatek.

Drugim, być może nawet istotniejszym elementem oceny działań w obszarze inicjatywy lokalnej, jest ewaluacja funkcjonowania tego instrumentu. Dobra ewaluacja prowadzona jest cyklicznie i dotyczy wszystkich podstawowych elementów instrumentu, czyli:

1. Kryteriów wyboru wniosków.
2. Prostoty procesu składania wniosków.
3. Skuteczności akcji informacyjnej.
4. Generalnej jakości dóbr i usług dostarczanych z wykorzystaniem instrumentu.

W odniesieniu do dwóch pierwszych elementów, w celu ich ewaluacji niezbędne jest zbieranie opinii wnioskodawców i realizatorów działań oraz urzędników odpowiedzialnych za prowadzenie procesu. Z kolei skuteczność akcji informacyjnej jest stosunkowo łatwo ocenić. W tym wypadku naturalnym wskaźnikiem jest liczba składanych wniosków.– Jeśli jest ich niewiele to prawdopodobnie należy przemyśleć zasady promocji inicjatywy lokalnej. Uzupełniająco można zastosować, przy okazji prowadzenia badań opinii publicznej, pytania o znajomość tego instrumentu pośród mieszkańców. Generalna jakość dóbr i usług wydaje się najtrudniejsza do oceny. Wskaźnikiem, który można zastosować w tym wypadku, jest poziom zadowolenia mieszkańców z efektów konkretnych inicjatyw, wyrażony w badaniu ankietowym, ale także w przekazywanych urzędowi skargach i opiniach.

## Ryzyka w implementacji

Podstawowe ryzyka, występujące w związku z implementacją instrumentu inicjatywy lokalnej, obejmują te związane z intensywnością jego stosowania oraz z działaniami podejmowanymi przez realizatorów. W Tabeli 10 przedstawiono najważniejsze ryzyka oraz sposoby zapobiegania im lub ich niwelowania.

**Tabela 10.** Ryzyka oraz sposoby ich ograniczania – inicjatywa lokalna

Ryzyka	Działania zapobiegawcze i naprawcze
Brak zainteresowania mieszkańców stosowaniem inicjatywy lokalnej.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przeprowadzenie ewaluacji systemu.</li> <li>2. Zintensyfikowanie działań promocyjnych.</li> <li>3. Uproszczenie procedury składania wniosków.</li> </ol>
Po stronie instrumentu Zbyt duża liczba składanych wniosków (brak środków budżetowych).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zaostrzenie kryteriów.</li> <li>2. Zwiększenie przeznaczonych na inicjatywę lokalną środków budżetowych.</li> <li>3. Szczegółowe uzasadnianie decyzji odmownych.</li> <li>4. Przesuwanie realizacji działań na kolejne lata budżetowe.</li> <li>5. Zawieszanie naborów.</li> </ol>
Zbyt duża liczba wniosków odrzuconych.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Złagodzenie kryteriów.</li> <li>2. Intensyfikacja kampanii informacyjnej.</li> </ol>
Przekraczanie terminów rozpatrywania wniosków.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identyfikacja przyczyn przekraczania terminów.</li> <li>2. Eliminacja „wąskich gardeł”.</li> <li>3. W ostateczności wydłużenie formalnych terminów.</li> </ol>

Po stronie realizatorów inicjatywy lokalnej	Niska jakość realizowanych działań.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitoring i interwencja bezpośrednia.</li> <li>2. Dokładne wyspecyfikowanie podejmowanych działań w umowie.</li> <li>3. Stosowanie kar umownych.</li> <li>4. W ostateczności odebranie wsparcia i realizacja działań samodzielnie przez JST.</li> </ol>
	Nieprzestrzeganie przez wykonawców przepisów BHP, brak odpowiednich uprawnień do realizacji podjętych działań.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wprowadzenie procedury oświadczeń wykonawców, że praca wykonywana będzie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.</li> <li>2. Wymaganie okazania koniecznych do realizacji działań uprawnień.</li> <li>3. Wymaganie wykupienia przez realizatorów ubezpieczenia OC i NW, lub wykupienie takiego ubezpieczenia przez JST.</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

## 10.7 Budżet obywatelski

### Zasady i procedury wdrażania

Budżet obywatelski (partycypacyjny) funkcjonuje w Polsce w oparciu o przepisy konstytuujące możliwość przeprowadzania konsultacji społecznych. Wobec braku regulacji instytucji „budżetu obywatelskiego” w obowiązujących przepisach prawa, należy go postrzegać jako rodzaj „umowy społecznej” zawieranej między mieszkańcami i radnymi, którzy mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców, wyrażoną w otwartym głosowaniu. Może być legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Procedura podejmowania decyzji powinna być elastycznie dostosowana do lokalnych warunków, tak aby mogła wyłonić te propozycje mieszkańców, które mają największe poparcie społeczne i mogą zostać wpisane do budżetu.

Implementacja budżetu obywatelskiego zasadniczo odbywa się w oparciu o następującą sekwencję działań: podjęcie decyzji -> debata publiczna -> wybór modelu -> przygotowanie planu pracy -> przeprowadzenie warsztatów -> wybór przez mieszkańców priorytetowych projektów -> uchwalenie -> realizacja -> ewaluacja [Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji].

Warto pamiętać również o tym, że jest wiele różnych modeli uczestniczenia obywateli w tworzeniu budżetu. Jedne stosowane są już od lat, a inne dopiero wprowadzane w niektórych miastach i gminach. Zasadniczo wyróżnia się trzy pary modeli budżetu partycypacyjnego:

- Europejska wersja modelu Porto Alegre/Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów

- Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim/ Negocjacje publiczno - prywatne
- Partycypacja sąsiedzka/Konsultowanie finansów publicznych

## Zasoby

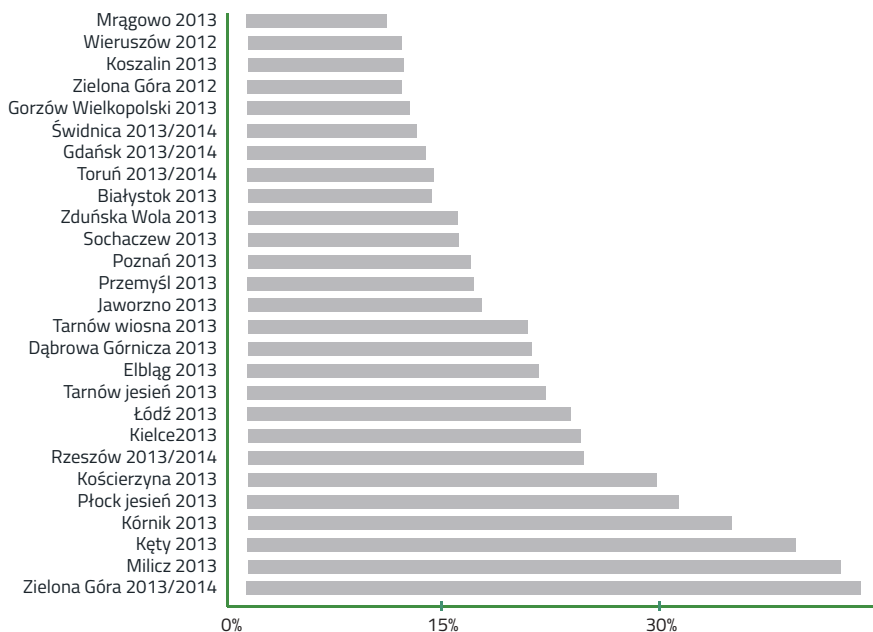
Budżet obywatelski, pomimo że nie został wprost uregulowany przepisami prawa, jest narzędziem, któremu towarzyszy duże zainteresowanie – zarówno mediów, jak i samych obywateli. W swojej istocie stanowi on próbę rozciągnięcia dobrych doświadczeń związanych z istnieniem funduszy sołeckich na tereny miejskie. Duże zainteresowanie społeczne nie powinno też dziwić, gdyż budżet obywatelski to narzędzie, które z perspektywy mieszkańca jest niezwykle wygodne. Nie wymaga bowiem zbyt dużego zaangażowania, a daje możliwość istotnego wpływu na otoczenie. W przeciwieństwie np. do inicjatywy lokalnej, jedynym nakładem pracy obywateli jest przygotowanie projektu i ewentualne jego promowanie przed głosowaniem wśród szerszego grona mieszkańców. Nie są więc wymagane żadne inne świadczenia i zasadniczo dla realizacji projektów wyłonionych w ramach procedury budżetu obywatelskiego wykorzystuje się zasoby danej jednostki samorządu terytorialnego.

## Elementy krytyczne

Definiując elementy krytyczne w zakresie budżetu obywatelskiego warto odnieść się do problemów, które najczęściej zgłaszają organizacje pozarządowe korzystające z tego instrumentu [Kraszewski i inni 2014, s. 21-22]. Pierwszym z nich jest brak trwałości. Często po negatywnych doświadczeniach w implementacji budżetu obywatelskiego władze gmin szybko wycofują się z proponowania tej formy współpracy w kolejnych latach. Uzasadniają to najczęściej niską frekwencją w głosowaniu [Rysunek 16]. Bywa, że wysuwają nawet dalej idące wnioski, że w ich jednostce mieszkańcy nie są dostatecznie przygotowani i zainteresowani budowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Warto jednak zauważyć, że przyczyną fiaska budżetu partycypacyjnego są często błędy leżące po stronie włodarzy miasta. Podstawowym z nich jest niezapewnienie udziału mieszkańców we wszystkich stadiach związanym z wdrożeniem omawianego narzędzia. W wielu przypadkach bowiem ogranicza się rolę mieszkańców do samego głosowania, czasem poprzedzonego jakąś formą zgłaszania projektów, które są jednak później przedmiotem zbyt rygorystycznej selekcji dokonywanej przez organy administracji samorządowej. Kluczowym elementem budżetu obywatelskiego jest jednak zapewnienie przestrzeni do dyskusji nad przedsięwzięciami – spotkania z mieszkańcami, w których wspólnie poszukuje się optymalnych rozwiązań problemów danej społeczności.



**Rysunek 16.** Miejscowości z najwyższą frekwencją w głosowaniach na projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego



Źródło: [Kębiłowski 2014, s. 51].

W tym zakresie istotne są zwłaszcza edukacja i informowanie mieszkańców – nie tylko o samym fakcie istnienia budżetu partycypacyjnego, ale także o możliwościach, jakie on daje. Bez tego trudno wszakże oczekiwać samoczynnego zaangażowania obywateli we współzarządzanie miastem. Budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga bowiem nie tylko stworzenia odpowiedniej przestrzeni przez jednostki samorządu terytorialnego, ale także zainicjowania pewnych procesów.

W aspekcie komunikacji z mieszkańcami dotyczącej budżetu obywatelskiego dobrym przykładem jest Kraków. Na stronie internetowej – [www.krakow.pl/budzet](http://www.krakow.pl/budzet) – można bowiem znaleźć wiele informacji, podanych w przystępnej formie. Mieszkańcy mogą się zapoznać nie tylko z ideą tego mechanizmu współpracy, ale także z przedstawionym w formie przejrzystej infografiki harmonogramem budżetu obywatelskiego, czy orientacyjnymi cenami najczęściej zgłaszanych projektów. Szczególnie warto podkreślić są jednak materiały podsumowujące wcześniejszą edycję, w tym przede wszystkim informacje dotyczące postępów w realizacji zadań. Wydaje się, że taka forma prezentacji treści dotyczących budżetu obywatelskiego jest dla mieszkańców najlepszą zachętą do zaangażowania się we współpracę w przyszłości.

Kluczowym elementem w procesie implementacji budżetu obywatelskiego jest ponadto informowanie i eksponowanie jego istoty. W tym aspekcie ważne jest przede wszystkim podkreślenie, że rolą budżetu obywatelskiego nie jest zaspokajanie potrzeb organizacji

pozarządowych, ale centralną pozycję powinni zajmować w nim sami mieszkańcy. Należy zwrócić też uwagę na samą formę budżetu obywatelskiego. W sytuacji gdy jest on realizowany jako konkurs grantowy niemożliwe staje się, tak ważne dla tego instrumentu, dyskutowanie przez mieszkańców priorytetów rozwoju gminy. W efekcie prowadzi to również do konkurencji w zakresie przewidzianych do wydatkowania kwot (a w dłuższej perspektywie do rywalizacji między miastami np. o to, gdzie zostanie złożonych więcej wniosków). Taka sytuacja nie sprzyja rozwojowi miasta, aktywności obywatelskiej oraz rozsądnej alokacji publicznych środków. O ile zrozumiałe jest, że w pierwszych latach ważne są wskaźniki ilościowe, te bowiem legitymizują potrzebę i sens budżetu obywatelskiego, to w kolejnych latach należy skupić się na jakości procesu, bowiem ilość z jakością często nie idą w parze. Samorządy powinny szukać więc rozwiązań sprzyjających wprowadzaniu w procedury budżetu obywatelskiego elementu spotkań i dyskusji mieszkańców [Kraszewski i inni 2014, s.22]. W tym kontekście warto zadbać o upowszechnianie wysokich standardów, które powinien spełniać budżet partycypacyjny.

Jednym z wyzwań, jakie stoją przed jednostkami samorządu terytorialnego, które chcą implementować budżet obywatelski, jest także kwestia zapewnienia skutecznej weryfikacji osób uprawnionych do głosowania, przy jednoczesnym, możliwie jak najszerszym, zakreśleniu tego kręgu. Z jednej strony, niewątpliwie pożądane jest umożliwienie głosowania przez Internet. Z drugiej jednak, rodzi to istotne problemy związane z wyborem narzędzia, w oparciu o które miałyby być weryfikowana tożsamość głosującego zdalnie. I tak łatwa weryfikacja, np. przy wykorzystaniu numeru PESEL, zwykle okazuje się niewystarczająca, gdyż często prowadzi do nadużyć w postaci oddawania głosów przez osoby trzecie. Wykorzystanie wciąż mało popularnej platformy e-PUAP prowadzi natomiast do nadmiernego ograniczenia możliwości zdalnego głosowania. Problemy te potęguje też wysoka awaryjność i słaba przejrzystość tego systemu.

## Korzyści

Oceniając budżet obywatelski trzeba stwierdzić, że jest to mechanizm, któremu towarzyszą wyjątkowo wysokie oczekiwania społeczne, często idące w parze ze znacznym zainteresowaniem. Nierzadko wiążą się z nim jednak także brak zrozumienia istoty tej formy współpracy oraz postawa nadmiernie roszczeniowa, jaką przejawiają w tym wymiarze mieszkańcy i organizacje pozarządowe. Brak zrozumienia charakteryzuje często także działania gmin, które bardzo wąsko zakreślają „obywatelskość” omawianego instrumentu.

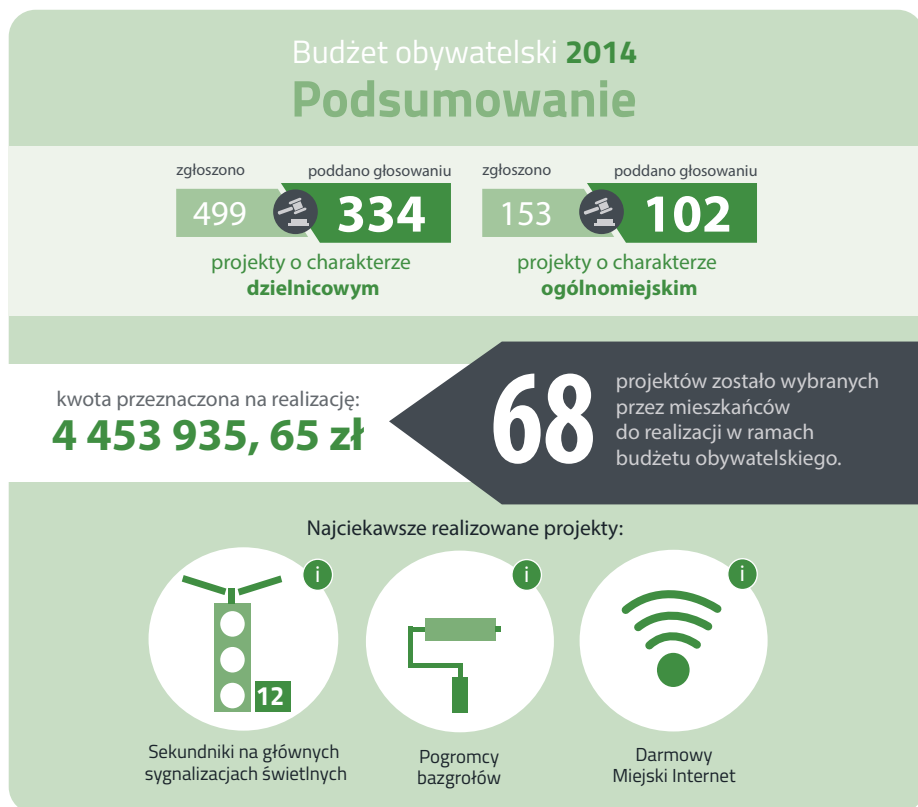
Przed wszystkim trzeba jednak pamiętać, że jest to mechanizm współpracy. Dla osiągnięcia istotnych korzyści z jego funkcjonowania konieczna jest zatem otwartość i chęć dialogu, zarówno po stronie jednostek samorządu terytorialnego, jak i obywateli oraz organizacji pozarządowych. JST – powinny w tym zakresie tworzyć przestrzeń dla dyskusji, szerokich konsultacji, nie ograniczać ponad konieczność zakresu przedmiotowego projektów, ułatwiać głosowanie, informować mieszkańców o postępach realizacji przedsięwzięć wyłonionych w poprzednich edycjach, itp. Mieszkańcy i organizacje

społeczne powinny kierować się natomiast dążeniem do poszukiwania optymalnych rozwiązań najważniejszych problemów swojej społeczności.

## Monitorowanie i ocena

W kontekście monitorowania i oceny warto ponownie odnieść się do budżetu obywatelskiego Krakowa, który charakteryzuje się dzieleniem zgłaszanych projektów na ogólnomiejskie i dzielnicowe. Takie rozwiązanie pozwala nie wyłączać a priori żadnej kategorii projektów mieszczących się w szeroko rozumianym zakresie przedmiotowym budżetu partycypacyjnego. Monitoring przeprowadzany przez kilka pierwszych lat badający, które przedsięwzięcia lepiej służą mieszkańcom, pozwoli w przyszłości przyznać priorytet jednej z tych kategorii, a w dalszej perspektywie – być może – nawet zawęzić formułę budżetu tylko do wymiaru ogólnomiejskiego lub dzielnicowego.

**Rysunek 17.** Infografika podsumowująca budżet obywatelski Krakowa w 2014 r.



Źródło: [www.krakow.pl/budzet](http://www.krakow.pl/budzet)

## Ryzyka w implementacji

Istotnym problemem we wdrażaniu budżetu partycypacyjnego jest także fakt, iż stoi on w opozycji do zasady szczegółowości budżetu – art. 39. ustawy o finansach publicznych. Z reguły tej wynika podział na działy, rozdziały i paragrafy planu dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że omawiany mechanizm przeczy także zasadzie specjalizacji budżetu, która nakazuje, aby wydatki budżetowe były już w budżecie przeznaczane na szczegółowo ustalone cele. Nie ma tu więc przestrzeni na późniejsze uszczegółowianie obszarów – i to nie przez organ uchwałodawczy, który jest kompetentny w kwestii tworzenia budżetu, ale przez obywateli i ich zrzeszenia.

Patrząc więc z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, największym mankamentem obecnej formy omawianego instrumentu jest brak jasnej podstawy prawnej oraz trudności związane z wyodrębnieniem stosownej kwoty w budżetach jednostek, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad budżetowych. Brak ustawowo określonej ścieżki tworzenia budżetu partycypacyjnego i jego dalszego procedowania doprowadził do daleko idącej dywersyfikacji narzędzia w poszczególnych gminach. Najczęściej za podstawę wybierane są przepisy dotyczące możliwości prowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Poddawane są one jednak dość luźnym i niekonsekwentnym interpretacjom, narażając tym samym organy jednostek samorządu terytorialnego i ich aparaty wykonawcze na zarzut działania obok prawa, a nawet wbrew niemu.

W odniesieniu do przedsięwzięć zgłaszanych w ramach tego instrumentu współpracy, warto podkreślić, że widoczny jest nacisk na projekty „twarde” (dotyczące infrastruktury), podczas gdy projekty „miękkie” (dotyczące kwestii społecznych czy kulturalnych) są lekceważone. W żadnym z polskich budżetów partycypacyjnych mieszkańcy nie mają możliwości wyjścia poza „logikę projektową” i współdecydowania o priorytetach rozwoju samorządów.

Ponadto, wyróżnianie różnych skali terytorialnych (całego miasta, dzielnic, osiedli) nie jest regułą – w wielu miastach potrzeby małych osiedli rywalizują z postulatami dużych blokowisk. Pomysły są zwykle weryfikowane ogólnie, według niejasnych kryteriów merytorycznych, wykraczających poza kontrolę formalno-prawną, a po weryfikacji trafiają na listę poddaną powszechnemu głosowaniu. W ramach budżetów partycypacyjnych rzadko powstają nowe organy decyzyjne, otwarte na osoby niezrzeszone w istniejących instytucjach politycznych i organizacjach społecznych. Konsekwencją tego braku jest odmówienie mieszkańcom dostępu do procesu przygotowania, realizacji i ewaluacji budżetu partycypacyjnego oraz weryfikacji i realizacji składanych pomysłów [Kębłowski 2014, s. 36].

W końcowych rozważaniach tego podrozdziału warto nawiązać do funduszy sołeckich, które stanowią jeden z przejawów budżetu partycypacyjnego. Ich funkcjonowanie w większości gmin należy ocenić bardzo pozytywnie. Instrument ten pozwala realizować stosunkowo niedrogie, lecz istotne dla lokalnych społeczności zadania. Nietrudno wskazać, jak wiele wymiennych i trwałych korzyści dla mieszkańców wygenerował fundusz sołecki, np. podniesienie estetyki terenów wiejskich, ich funkcjonalności i atrakcyjności. Nie można też bagatelizować doraźnych zadań realizowanych w oparciu o fundusze uzyskane w tym trybie. Przyczynia się to bowiem istotnie do integracji mieszkańców i może być tym samym początkiem angażowania ich w inne – bardziej złożone – przejawy aktywności obywatelskiej.

## Literatura

- Anheier H. K. [1990]. *Internationalen Forschung über den Nonprofit Sektor: Themen und Ansätze*, „Journal für Sozialforschung”, 30. Jg. Heft 2.
- Anheier H. K., Seibel W. (red.) [1990]. *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlin, New York.
- Arczewska M. [2011]. *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Bagacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G. (red.), Stokowska A. [2011]. *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Bąkowski T., Brzeski M., Laskowska M. [2010]. „Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego”, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa.
- Bandarzewski K. [2013]. Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce, Fundacja Batorego, Warszawa.
- Bednarek M. [1997]. *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Zakamycze.
- Billis D., Glennerster H. [2012]. *Human services and the voluntary sector: towards a theory of comparative advantage*. LSE Research Online, [http://eprints.lse.ac.uk/5250/1/\\_Libfile\\_repository\\_Content\\_Glennerster,%20H\\_Human%20services\\_Human%20services%20\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/5250/1/_Libfile_repository_Content_Glennerster,%20H_Human%20services_Human%20services%20(lsero).pdf) [data dostępu: 15.06.2015].
- Bitner M. [2008]. „Samorząd terytorialny”, 2008/10/16-28, [www.lex.pl](http://www.lex.pl) [data dostępu: 25.03.2014 r.].
- Bitner M. [2013] *Zasady udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, <http://saf.ews21.pl/download/lectures/o/000/000/001/wykladdotacje.pdf> [data dostępu: 05.05.2015].
- Bitner M., Kozłowska A., Kulesza M. [2006]. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Blicharz J. [2012]. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.
- Blicharz J., A. Huchla A. [2008] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Oficyna 2008, Warszawa.

- Bogacz-Wojtanowska E. [2013]. *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydanie I, Kraków.
- Bratkowski S. [2002]. *Samoorganizacja w Rzeczypospolitej szlacheckiej i w okresie zaborów*, [w:] P. Glišński, B. Lewenstein, A. Siciński, przy współpracy P. Frączaka, R. Skrzypca, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Brinkerhoff J. M. [2002]. *Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework*, „Public Administration and Development”, Vol. 22.
- Buttler D. [2011]. *Pozycja wolontariuszy na rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.
- Chhotray V., Stoker G. [2009]. *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan.
- Chrabąszcz R., Zawicki M. [2014]. *Nauki o polityce publicznej*, [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Czarkowska A., Domagała Ł., Jachimowicz A., Makuch M., Waszak Ł., Wejcman Z. [2013]. *Inicjatywa lokalna krok po kroku*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa
- Długosz D., Wygnański J.J. [2005]. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Drucker P. [2004]. *Natchnienie i fart czyli Innowacja i przedsiębiorczość*, przekład Ewa Czerwińska, Studio Emka, Warszawa.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. [2014]. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Encyklika *Centesimus Annus* [1991]. <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Centesimus%20annus.htm>, [data dostępu: 29.05.2015].
- Encyklika *Quadragesimo Anno* [1931]. <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.htm>, [data dostępu: 29.05.2015].
- Frączak P. [2002]. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989-2001*. Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Frączak P. [2004]. *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] M. Rymśza (red.) *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Frączak P. [2010]. *Dialog obywatelski – między rzecznictwem a reprezentatywnością*, [w:] *Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje*, nr 1-2/2010, Stowarzyszenie CAL, Warszawa.
- Frączak P., Skrzypiec R. [2012]. *Budowanie współpracy pomiędzy samorządem, a organizacjami pozarządowymi po 1989 roku – rys historyczny tworzenia modeli współpracy w Polsce*, [w:] *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej*

- i organizacji pozarządowych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Frieske K.W. [2012]. *Wspólnoty obywatelskie i administracja publiczna. Warunki dobrej współpracy*, [w:] P. Poławski (red.), *Trzeci sektor: fasady i realia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Fudaliński J. [2013]. *Perspektywy rozwoju zarządzania społecznego w sektorze organizacji non profit w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Gassler R.S. [1990]. *Nonprofit and Voluntary Sector Economics: A Critical Survey*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, 19, za: Schmidt J., 2010, *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, rozprawa doktorska, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/159163/PRACA%20DOKTORSKA%20Joanna%20Schmidt-zabezpieczona.pdf> [data dostępu: 15.05.2015].
- Geddes M. [1998]. *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, *European Research Report*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Gliński P. [2005]. *Organizacje pozarządowe*, Hasło przedmiotowe w: *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Gliński P. [2005a]. *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gliński P. [2006]. *Style działania organizacji obywatelskich w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* maszynopis, <http://www.biblioteka.kijowski.pl/gliński%20piotr/grupy.pdf> [data dostępu: 15.05.2015].
- Głuchowski, J., Pomorska, A., Szołno-Koguc, J. (red.). [2005]. *Ekonomiczne i prawne aspekty racjonalizacji wydatków publicznych*, tom I, Lublin.
- Golinowska S. [1999]. „Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych”, w: S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem i społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Golinowska S., Głogosz D. (red.) [1999]. *Pozarządowe instytucje społeczne: między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.
- Gosk I., Guć M., Kluczyńska J., Sienicka A. [2009]. *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2009.13.pdf> [data dostępu: 05.05.2015].
- Goś-Wójcicka K. (red.) [2014]. *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r. Studia i Analizy Statystyczne*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/trzeci-sektor-w-polsce-stowarzyszenia-fundacje-spoleczne-podmioty-wyznaniowe-samorzadz-zawodowy-i-gospodarczy-oraz-organizacje-pracodawcow-w-2012-r-,1,3.html#> [data dostępu: 6.05.2015].

- GUS [2014]. *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/wstepne-wyniki-badania-spoecznej-i-ekonomicznej-kondycji-organizacji-trzeciego-sektora-w-2012-r,3,5.html> [data dostępu: 20.05.2015].
- GUS [2015]. *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/podstawowe-dane-o-wybranych-organizacjach-trzeciego-sektora-w-2012-r,2,4.html> [data dostępu: 5.05.2015].
- Hansmann H. [1980]. *The Role of Nonprofit Enterprise*, „*The Yale Law Journal*”, Vol. 89, No. 5, za: Salamon L. M. [1993], *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, Wstęp i opracowanie D. Ilczuk, tł. P. Grabias. Zeszyt 3(41), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Hansmann H. [1981]. *Why Are Nonprofit Organizations Exempted from Corporate Incom Taxation? Nonprofit Firms in a Three – Sector Economy.* [w:] M.J. White (red.) coupe Papers. Washington: The Urban Institute Press, za: Salamon L. M., 1993, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, Wstęp i opracowanie D. Ilczuk, tł. P. Grabias. Zeszyt 3(41), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Hausner J. [2006]. *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 174.
- Hausner J. [2008]. *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Laurisz N., Mazur S. [2008]. *Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Hood C. [1995]. *The »New Public Management« in the 1990s: Variations on a Theme*, „Accounting Organizations and Society”, 20(2/3).
- Hooghe L., Marks G. [2003]. *Unravelling the Central State, But How?*, „*American Political Science Review*”, Vol. 97/2003, No. 2.
- Iwańska K. [2010]. *Budowanie partnerstw lokalnych – doświadczenia z realizacji w województwie podlaskim projektu Razem dla Regionu*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje”, nr 3/2010, Stowarzyszenie CAL, Warszawa.
- Iwińska K. [2012]. *Diagnoza stanu współpracy – wyniki badań i ekspertyz poświęconych sytuacji w Polsce w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz płynące z nich rekomendacje*, [w:] *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Izdębski H. [2003]. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.



- Izdebski H. [2007]. *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Kantyka S. [2010]. *Partnerstwo lokalne w kontekście idei zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- Każmierczak T. [2014]. *Koprodukcja usług publicznych (konceptcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)*, [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN\\_ekspertyza\\_TK.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertyza_TK.pdf) [data dostępu: 18.05.2015].
- Kęłowski W. [2013]. *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłowski W. [2014]. *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kietlińska K. [2010]. *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa.
- Kledzik P. [2013]. *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Difin, Warszawa.
- Klijn E.-H. [2008]. „Governance and Governance Networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme”, [w:] *Public Management Review*, Vol. 10 Issue 4, Taylor and Francis, Wielka Brytania.
- Klon/Jawor [2013]. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Kopaliński W. [1985]. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wydanie piętnaste, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kosikowski C. (red.). [2005]. *Finanse samorządowe. 395 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa.
- Kosikowski C. [2008]. *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Kosowski J. [2012]. *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kowal N. [2005]. *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Zakamycze.
- Koziarek M., Mateczak P. [2011]. *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kozielski J. [1987]. *Koncepcja transgresyjna człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krajewska A. [2011]. *Konsultacje społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [w:] G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), *Prawo o partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

- Krasnowolski A. [2012]. *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej. Opracowania tematyczne*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K. [2014]. *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja Batorego, Warszawa.
- Krawczyk K., Kukielka M., Mazur S. (red), Możdżeń M., Oramus M., Pazdur J., Pokora M. [2014]. *Eksperymentalna metoda wdrożeń instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Krawczyk K., Kwiecińska D. [2008]. „Audyt społeczny jako metoda oceny działalności przedsiębiorstw społecznych – na tle innych sposobów określania społecznej wartości dodanej” [w:] J. Hausner (red.), *Wspieranie ekonomii społecznej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Kucharski T. [2014]. *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi. Raport*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Kulesza M. [1998]. „Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)”, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Leś E. [1996]. *Kilka słów o historii organizacji pozarządowych*, [w:] *Miejsce dla każdego. O sektorze pozarządowym w Polsce*, Fundusz Współpracy, Program PHare Dialog Społeczny – NGOs, Warszawa.
- Leś E. [1996]. *Funkcje organizacji pozarządowych w polityce społecznej Polski, Czech i Węgier w okresie zmian ustrojowych*, [w:] B. Synak, M. Rudzica (red.), *Sektor pozarządowy w zmieniającym się społeczeństwie*, Indianapolis, Gdańsk.
- Leś E. [2000]. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Leś E. [2000a]. *Rola organizacji społecznych w realizacji zadań pomocy społecznej przez władze samorządowe*, [w:] M. Nowakowska, P. Marciniak, *Codziennie partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Leś E. [2001]. *Zarys historii filantropii i dobroczynności w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Leś E. [2003]. *Ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie. Lifting dotychczasowych unormowań czy urzeczywistnienie kultury pomocniczości?*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Leś E. [2011]. *Polski sektor obywatelski a odpowiedzialność społeczna. Między demokracją budowaną a społeczeństwem obywatelskim*, [w:] K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczenko, *Kultura solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa „Solidarności”*, Wydawnictwo Orbis Exterior.
- Leś E. [2013]. *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej w Polsce na tle europejskim*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.

- Lipiec L. [2008]. *Komentarz do art. 35 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U.2005, Nr 249, poz. 2104)*. LEX/el.
- Majszczyk H. [2010]. *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 16144 w sprawie możliwości zakupu środków trwałych przez organizacje pozarządowe w ramach dotacji samorządowych*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/32054145> [data dostępu: 05.05.2015].
- Makowski G. [2009]. *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] G. Makowski, M. Koziarek (red.), *Wymiary użyteczności społecznej. Biznes, administracja publiczna i organizacje pozarządowe a społeczeństwo obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Manfredi F., Maffei M. [2008]. *Co-governance and co-production: from the social enterprise towards the public-private co-enterprise*, [w:] S. P. Osborne, *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, London-New York.
- Margol K., Schimanek T. [2013]. *Raport z badania dotyczącego stanu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego w zakresie kontraktacji zadań publicznych*, Centrum Doradcze Programów Pomocowych, Nidzica.
- Mazur S. (red.). [2011]. *Wygnański J., Herbst J., Jelonek M., Gnela M., Herbst M., Olechnicka A., A. Płoszaj J., Bober J., Kudłacz M., Głowacki J., The Resource-integrating state: Development Potential vs. the Quality of Public Regulations*, The Malopolska School of Public Administration and Cracow University of Economics, Krakow.
- Milczarek D. (red.) [1998], *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów [2010]. *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 16144 w sprawie możliwości zakupu środków trwałych przez organizacje pozarządowe w ramach dotacji samorządowych*, 18 czerwca 2010 r., Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programów współpracy*, [pozytek.gov.pl](http://pozytek.gov.pl) [data dostępu: 07.04.2015].
- Miruć A. [2009]. *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: J. Blicharz, J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* [2012], [http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model\\_wspolpracy.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf) [data dostępu: 21.07.2015 r.].
- Moroń D. [2012]. *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Moynihan D. P. [2007]. *Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries*, [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, Washington.
- Olejniczak K. (red.) [2012]. *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Olejniczak-Szałowska E. [1997]. *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Wspólnota”, nr 1-2.
- Ostrom E. [1996]. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, „World Development”, Vol. 24, No. 6.
- Panasiuk A. (red.) [2012]. *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Biblioteka Pożytku Publicznego, Warszawa.
- Poradnik. Dotacje ze środków publicznych* [b.d.], [http://poradnik.ngo.pl/dotacje\\_ze\\_srodkow\\_publicznych](http://poradnik.ngo.pl/dotacje_ze_srodkow_publicznych) [data dostępu: 29.04.2015].
- Przewłocka J., Adamiak P. [2013]. *Współpraca Miasta st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi. Raport z badania*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. [2013]. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* [2011]. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Regulamin udzielania jednorazowej dotacji inwestycyjnej w ramach partnerstwa na rzecz rozwoju pn. „Akademia przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia”* [b.d.], [http://wiadomosci.ngo.pl/view/files.FileSearchResult;jsessionid=756890144BFEE4A4D74B84817B3516D1?res\\_id=302529](http://wiadomosci.ngo.pl/view/files.FileSearchResult;jsessionid=756890144BFEE4A4D74B84817B3516D1?res_id=302529) [data dostępu: 28.04.2015].
- Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych* [2014]. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, [http://www.mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy\\_Rekomendacje\\_MPiPS.pdf](http://www.mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy_Rekomendacje_MPiPS.pdf) [data dostępu: 29.04.2015 r.]
- Rhodes R. [1994]. *The Hollowing Out of the State*, „Political Quarterly”, nr 65.
- Ruszewski J. [2010]. *Relacje organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym w latach 1989-2009*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.
- Rymsza M. (red.) [2004]. *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M. [2006]. *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989–2006*, „Trzeci Sektor”, nr 8.
- Rymsza M. [2010]. *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa*, „Trzeci Sektor”, nr 20.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P. [2004]. *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Rymsza (red.) *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M., Zimmer A. [2008]. *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

- Salamon L. M. [1993]. *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, Wstęp i opracowanie D. Ilczuk, tł. P. Grabias. Zeszyt 3(41), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Salamon L. M., Anheier H.K., List R., Toepler S., Sokolowski S. W. and ass. [1999]. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Vol. 1, Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Salamon L.M. [2010]. *Putting the civil society sector on the economic map of the world*, „*Annals of Public and Cooperative Economics*”, Vol. 81, No. 2.
- Schimanek T. [1997]. *Obywatelskie nieposłuszeństwo w świetle kontrolnych i innowacyjnych zadań Trzeciego Sektora*, [w:] P. Frączak (red.), *Między lobbingiem a akcją bezpośrednią (metody działania obywateli)*, Stowarzyszenie „Asocjacje”, Biblioteka Zielonych Brygad, nr 21, Warszawa-Kraków.
- Schimanek T. [2014a]. „Społeczność lokalna i jej potrzeby”, w: K. Cibor (red.), *W sieci dobrych połączeń. Nowy standard w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej przy wykorzystaniu narzędzi ekonomii społecznej. Materiały szkoleniowe*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Schimanek T. [2014b]. *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Schimanek T. [2014c]. *Materiały szkoleniowe*, [http://mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy\\_Materialy\\_szkoleniowe.pdf](http://mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy_Materialy_szkoleniowe.pdf) [data dostępu: 29.04.2015 r.].
- Schimanek T. [2014d]. *Podręcznik regratingu, czyli jak wdrażać regrating w samorządach gminnych i powiatowych*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa.
- Schmidt J. [2010]. *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*. Rozprawa doktorska, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/159163/PRACA%20DOKTORSKA%20Joanna%20Schmidt-zabezpieczona.pdf> [data dostępu: 15.05.2015].
- Schmidt J. [2012]. *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa.
- Schumpeter J. A. [1960]. *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Schumpeter J. A. [2009]. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Siegel D., Yancey J. [1992]. *Odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Europie Środkowo-Wschodniej a rola pomocy zachodniej*, Fundacja Braci Rockefellerów, Nowy York.
- Sobolewski A. (red.), Krzewicka R., Och G., Olszowska-Urban J., Piekutowski J., Podławiak G., Sobolewski T. [2007]. *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

- Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011 [2012], Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013 [2015], Biblioteka Pożytku publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Stabryła A. [2011]. *Uniwersalne podejścia badawcze w projektowaniu przedsięwzięć rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie”, Nr 2(19).
- Staszczyk P. [2013]. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Stowarzyszenie Euro-Concret [2012]. *Pozyskiwanie środków finansowych przez organizacje pozarządowe. Człowiek – najlepsza inwestycja*, [https://lordtom.nazwa.pl/Euro-Concret/wp-content/uploads/Pozyskiwanie\\_srodkow\\_finansowych\\_przez\\_organizacje\\_pozarządowe.pdf](https://lordtom.nazwa.pl/Euro-Concret/wp-content/uploads/Pozyskiwanie_srodkow_finansowych_przez_organizacje_pozarządowe.pdf) [data dostępu: 05.05.2015].
- Szarfenberg R. [2013]. *Organizacje pozarządowe w procesie programowania polityk publicznych*, „Zoon Politikon”, nr 4, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa.
- Szczerski K. [2008]. *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sześciło D. [2013]. *Regranting przy powierzaniu realizacji zadań publicznych organizacji pozarządowej. Pułapki prawne*, „Trzeci Sektor”, nr 31.
- Sześciło D. [2015]. *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(31).
- Sześciło D., Kudłacz M., Chomątowska M. [2014]. *Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Toepler S., Anheier H.K. [2006]. *Zarys ogólny teorii organizacji i zarządzania organizacjami non-profit*, [w:] *Współczesne teorie trzeciego sektora. Wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- USAID [2014]. *The 2014 CSO Sustainability Index for Central Eastern Europe and Eurasia*, [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/FINAL.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/FINAL.pdf) [data dostępu: 15.05.2015].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” – druk sejmowy 1727 za: Makowski G., Sobiesiak P. (red.) [2011], [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Walczak P. [b.d.]. *Udzielenie dotacji celowej na rzecz organizacji pozarządowej* <http://finansepubliczne.bdo.pl/component/content/article/1066-Dotacje-ze-srodkow-publicznych/2122-Udzielenie-dotacji-celowej-na-rzecz-organizacji-pozarządowej.pdf> [data dostępu: 28.04.2015].

- Weisbrod B. [1978]. *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington, Mass.: Lexington Books, za: Salamon L. M. [1993]. *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, Wstęp i opracowanie D. Ilczuk, tł. P. Grabias. Zeszyt 3(41), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Wejcman Z. [2007]. *Dialog i partnerstwo a ekonomia społeczna*, [w:] „Ekonomia Społeczna. Teksty”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. [2010]. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wiktorowska A. [2001]. *Zasada pomocniczości*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków.
- World Giving Index [2013], [https://www.cafonline.org/pdf/WorldGivingIndex2013\\_1374AWEB.pdf](https://www.cafonline.org/pdf/WorldGivingIndex2013_1374AWEB.pdf) [data dostępu: 30.04.2015].
- Woźniak Z. [2001]. *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa.
- Współpraca finansowa JST z NGO. *Raport z badania ankietowego* [2014]. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Wygnański J. [2012]. *Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw*, w: A. Handzlik, J. Głowacki, *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Wygnański J.J. [1996]. *Dlaczego warto mówić o organizacjach pozarządowych?* [w:] A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, Fundusz Współpracy, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych w Polsce, Warszawa.
- Wygnański J.J. [1995]. *Podstawowe statystyki dotyczące działań organizacji pozarządowych w Polsce*, „Asocjacje”, nr 49.
- Young D. R. [2013]. *If Not for Profit, for What?*, 2013 Faculty Books. Book 1. <http://scholarworks.gsu.edu/facbooks2013/1> [data dostępu: 15.05.2015].
- Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.* [2002], Rada Ministrów, Warszawa.
- Zawicki M. [2013]. *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Zieliński M. [2008]. *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Żołędowska M. [2011]. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny Komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.pozytek.gov.pl/Komentarz.do,ustawy,406.html> [data dostępu: 25.03.2015].
- Zybała A. [2010]. *Teoria i praktyka polityk publicznych*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje”, nr 1-2, Stowarzyszenie CAL, Warszawa.

Zybała A. [2013]. *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Uchwała Nr XV/468/99 Rady Miasta Gdańska z 28 października 1999 roku w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi i udzielania dotacji dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, [http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=oCCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gdansk.pl%2Fsubpages%2Fprawo\\_lokalne%2Fpliki%2F1999%2FR%2FR\\_1999\\_03\\_01\\_0468.doc&ei=me8wVfumIsHzavTvgPgF&usg=AFQjCNEVPlXBgq9B81oqBUGdIvoE3cdhUg&sig2=YCcs5evNVww8PaMNsR9EBw&bvm=bv.91071109,d.bGQ](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=oCCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gdansk.pl%2Fsubpages%2Fprawo_lokalne%2Fpliki%2F1999%2FR%2FR_1999_03_01_0468.doc&ei=me8wVfumIsHzavTvgPgF&usg=AFQjCNEVPlXBgq9B81oqBUGdIvoE3cdhUg&sig2=YCcs5evNVww8PaMNsR9EBw&bvm=bv.91071109,d.bGQ) [data dostępu: 10.03.2015].

Uchwała nr XIX/250/96 Rady Miasta w Elblągu z dn. 29.08.1996 w sprawie „Zasad współpracy pomiędzy samorządowymi władzami miasta Elbląga a organizacjami pozarządowymi, za: Ruszewski J. [2010]. Relacje organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym w latach 1989-2009. *Samorząd terytorialny*, nr 7-8, s. 140-150.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240),.



## Słowniczek

**Budżet partycypacyjny** stanowi narzędzie włączające mieszkańców w proces decyzyjny dotyczący budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Opiera się on na założeniu, że to obywatele decydują o sposobie wydatkowania części środków finansowych pozostających w dyspozycji administracji publicznej. Nieodłącznym elementem budżetu partycypacyjnego jest prowadzenie debaty z mieszkańcami, które ma na celu efektywne wydatkowanie środków publicznych uwzględniające rzeczywiste potrzeby danej społeczności.

**Gwarancja** jest narzędziem bardzo zbliżonym do poręczenia. Niesie jednak jeszcze większe ryzyko dla gwaranta, gdyż nie jest on jedynie pomocniczym dłużnikiem – jego zobowiązanie ma charakter samodzielny i nieakcesoryjny. Jest mu więc w tym przypadku znacznie trudniej uchylić się od zrealizowania gwarantowanego świadczenia.

**Inicjatywa lokalna** polega na przekazaniu mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego uprawnień do zgłaszania postulatów dotyczących realizacji zadania publicznego. Stanowi ona zatem formę aktywizowania społeczności lokalnej, która szukając lepszego zaspokojenia własnych potrzeb inicjuje realizację konkretnego zadania publicznego. Wyznacznikiem inicjatywy lokalnej jest ponadto zaangażowanie i współodpowiedzialność mieszkańców za podejmowane działania.

**Kontraktowanie zadań publicznych**, zwane również zlecaniem zadań publicznych, oznacza przekazanie przez administrację zadań publicznych określonych w art. 4. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do realizacji organizacjom pozarządowym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielniom socjalnym, spółkom akcyjnym i spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością, klubom sportowym. Kontraktowanie może odbywać się w dwóch zasadniczych formach: powierzenia i wspierania realizacji zadań publicznych.

**Małe zlecenia** jest to tryb, który pozwala zrezygnować z postępowania konkursowego przy ubieganiu się przez organizacje pozarządowe o dofinansowanie. W tej procedurze możliwe jest jednorazowe przekazanie wsparcia do 10 tys. złotych na zadanie, którego realizacja nie będzie trwała dłużej niż 90 dni. Małe zlecenia wiążą się także z szybkim działaniem administracji, która upublicznia wpływające do niej

oferty w ciągu 7 dni na okres tygodnia, po czym organ wykonawczy niezwłocznie podejmuje decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania środków.

**Organizacja pozarządowa** to forma samoorganizacji obywatelskiej, którą cechuje określony stopień zorganizowania, prywatny charakter inicjatywy, dobrowolność uczestnictwa, niekomercyjny charakter, niezależność, udział wolontariuszy oraz aktywność w sferze pożytku publicznego. Organizacje pozarządowe są częścią trzeciego sektora, czyli zbioru różnych, wspólnotowych, niekomercyjnych form działania obywateli. Na gruncie prawa polskiego organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, spełniające łącznie dwa kryteria: i) nie są jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych; ii) nie działają w celu osiągnięcia zysku. Najpopularniejszymi formami organizacji pozarządowych w Polsce są fundacje i stowarzyszenia.

**Poręczenie** to mechanizm, którego zasadnicza funkcja polega na zwiększeniu dostępności środków pożyczkowych dla podmiotów trzeciego sektora. Dzieje się tak dzięki ustanowieniu przez jednostkę samorządu terytorialnego dodatkowego zabezpieczenia na wypadek opóźnienia w spłacie zobowiązania. Jest to więc przejęcie przez administrację publiczną ryzyka związanego z niewypłacalnością organizacji pozarządowej, by ułatwić jej pozyskiwanie kapitału.

**Powierzenie realizacji zadań** jest formą zlecenia zadań publicznych polegającą na przekazaniu organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom wskazanym w art. 3. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie realizacji konkretnego zadania publicznego przy założeniu jego pełnego sfinansowania przez administrację publiczną.

**Pożyczka** jest jednym z rodzajów wsparcia trzeciego sektora przez administrację publiczną. W odróżnieniu od komercyjnych pożyczek, cechuje się ona bardzo niskim oprocentowaniem – zwykle niewiele wyższym niż stopa inflacji. Najczęściej jest wykorzystywana dla zapewnienia płynności finansowej, gdy dana organizacja pozarządowa znajduje się w okresie „międzyprojektowym”. Przekazane w tej formie fundusze mają więc ułatwiać jej staranie się o dofinansowanie z innych źródeł.

**Regranting** polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, w celu realizacji przez nie określonych części zadania publicznego. Odpowiedzialność przed organem administracji publicznej za prawidłową realizację zadania publicznego ponosi podmiot, któremu ten organ zlecił zadanie, nie zaś organizacja, która otrzymała środki w ramach regrantingu celem wykonania określonego zadania.

**Wspieranie realizacji zadań** oznacza formułę, w której administracja publiczna przekazując organizacji prowadzącej działalność pożytku publicznego realizację zadania publicznego, tylko częściowo finansuje jego wykonanie. Strona pozarząd-

dowa podejmuje więc odpowiedzialność zarówno za właściwą realizację zadania publicznego, jak i za jego współfinansowanie.

**Zadanie publiczne** to obszar, w którym administracja publiczna może podejmować działania. Żadna z ustaw nie podaje precyzyjnego ich wyliczenia, aczkolwiek w tym pojęciu mieści się bardzo szerokie spektrum aktywności, mających służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Zadania publiczne określają także przestrzeń, w której możliwe jest nawiązanie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi.

## Spis rysunków i tabel

<b>Rysunek 1.</b> Trzeci sektor jako obszar aktywności pomiędzy państwem, rynkiem i rodziną	11
<b>Rysunek 2.</b> Sfera pożytku publicznego	14
<b>Rysunek 3.</b> Podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego	15
<b>Rysunek 4.</b> Funkcje organizacji obywatelskich	22
<b>Rysunek 5.</b> Ewolucja współpracy finansowej organizacji obywatelskich i administracji publicznej w Polsce	34
<b>Rysunek 6.</b> Zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Polsce	35
<b>Rysunek 7.</b> Pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi	39
<b>Rysunek 8.</b> Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych	50
<b>Rysunek 9.</b> Zwyczajny grantmaking i regranting	60
<b>Rysunek 10.</b> Tryb małych zleceń – przykładowa infografika	124
<b>Rysunek 11.</b> Tryb małych zleceń – informacje dla wnioskodawcy	126
<b>Rysunek 12.</b> Cykl polityk publicznych	132
<b>Rysunek 13.</b> Schemat udzielania pożyczki przez JST dla organizacji pozarządowej w ramach wsparcia pomostowego	154
<b>Rysunek 14.</b> Kroki JST zmierzające do uruchomienia inicjatywy lokalnej	166
<b>Rysunek 15.</b> Inicjatywa lokalna – przykładowa infografika	169
<b>Rysunek 16.</b> Miejscowości z najwyższą frekwencją w głosowaniach na projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego	176
<b>Rysunek 17.</b> Infografika podsumowująca budżet obywatelski Krakowa w 2014 r.	178
<b>Tabela 1.</b> Funkcje organizacji obywatelskich – wybrane klasyfikacje	20
<b>Tabela 2.</b> Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce – wybrane periodyzacje i charakterystyki	27
<b>Tabela 3.</b> Podział zadań w regrantingu	132
<b>Tabela 4.</b> Kryteria przyjmowane przy ocenie zasadności korzystania z regrantingu	134
<b>Tabela 5.</b> Działania monitoringowe i ewaluacyjne – regranting	138
<b>Tabela 6.</b> Ryzyka implementacji oraz sposoby ich ograniczania – regranting	139
<b>Tabela 7.</b> Etapy wdrażania dotacji inwestycyjnej przez JST jako formy wspierania organizacji pozarządowych	144
<b>Tabela 8.</b> Korzyści z zastosowania mechanizmu dotacji inwestycyjnej	149
<b>Tabela 9.</b> Podział zadań w ramach inicjatywy lokalnej	165
<b>Tabela 10.</b> Ryzyka oraz sposoby ich ograniczania – inicjatywa lokalna	173

## Informacje o partnerach projektu

### Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Departament Pożytku Publicznego został utworzony 1 kwietnia 2003 r. Odpowiada za tworzenie warunków dla rozwoju organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz dla rozwoju wolontariatu, a także dla współpracy administracji publicznej z organizacjami III sektora. Wdraża także i promuje rozwiązania przyjęte w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Dyrektorem Departamentu Pożytku Publicznego jest Krzysztof Więckiewicz.

Szczegółowe zadania Departamentu to przede wszystkim:

- zarządzanie i wdrażanie Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich,
- współpraca z organami administracji publicznej oraz z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania aktywności społecznej,
- realizacja projektów współfinansowanych ze środków europejskich, dotyczących wsparcia dla organizacji pozarządowych,
- merytoryczna i organizacyjna obsługa Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz utworzonych w jej ramach zespołów roboczych,
- inicjowanie i prowadzenie badań oraz analiz danych statystycznych dotyczących organizacji pozarządowych, w tym sporządzanie sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów wynikających z ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- prowadzenie i obsługa elektronicznego wykazu organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymywania 1 proc. podatku dochodowego od osób fizycznych; w tym całoroczny monitoring obowiązku sprawozdawczego organizacji pożytku publicznego,
- prowadzenie spraw wynikających z nadzoru Ministra nad fundacjami, dla których Minister jest ministrem właściwym ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji określone w przepisach ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach,

- promowanie idei ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorczości społecznej oraz funkcjonowania spółdzielni socjalnych oraz podejmowanie innych działań popularyzujących ideę aktywności obywatelskiej,
- kreowanie i wspieranie rozwoju ekonomii społecznej oraz partnerskiego podejścia w rozwiązywaniu problemów społecznych poprzez ekonomię społeczną,
- działalność na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, wzmacnianie instytucjonalnego wsparcia ekonomii społecznej.

Więcej informacji: [www.pozytek.gov.pl](http://www.pozytek.gov.pl).

## Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (MSAP UEK) to jednostka pozawydziałowa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, prowadząca działalność badawczo-edukacyjną, doradczą oraz wydawniczą. We współpracy z krajowymi i zagranicznymi partnerami realizuje projekty aplikacyjne, służące doskonaleniu działalności administracji samorządowej i rządowej. Wśród najważniejszych zrealizowanych projektów znalazły się do tej pory m.in.:

- Ministerstwa Uczące Się (MUS),
- Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach,
- Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST,
- Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych (MWF).

Poza realizowaniem projektów, MSAP UEK prowadzi również studia podyplomowe, których największym atutem są unikalne programy nauczania, opracowywane we współpracy z ekspertami, partnerskimi uczelniami oraz instytucjami z kraju i zagranicy, a także pracodawcami. Słuchacze mogą wybrać spośród bogatej oferty kierunków atrakcyjnych również dla przedstawicieli JST, takich jak:

- Administracja,
- Master of Public Administration,
- Gospodarka i administracja publiczna,
- Zarządzanie projektami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej,
- Zarządzanie w administracji publicznej,
- Zarządzanie w organizacjach pozarządowych.

Kompatybilną częścią działalności badawczej, doradczej i edukacyjnej są publikacje wydawane przez MSAP UEK. Do najważniejszych, które ukazały się w ostatnich latach można zaliczyć:

- *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* (Kraków 2015),

- Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego (Kraków 2015),
- Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego? (Kraków 2014),
- Raport Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce (Kraków 2014),
- Raport Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce (Kraków 2013),
- Organizational Learning: A Framework for Public Administration (Kraków 2014),
- Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się (Kraków 2014),
- Kwartalnik „Zarządzanie publiczne”,
- Półrocznik „Ekonomia Społeczna”.

Więcej informacji: [www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl).

## Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej została założona w 1989 r. przez twórców reformy samorządowej jako społeczny partner rządu i parlamentu we wprowadzaniu samorządności w Polsce. Celem FRDL jest krzewienie idei samorządności obywatelskiej jako podstawowej formy demokracji, poprzez działalność oświatową, doradczą i naukową, w tym:

- prowadzenie badań i studiów nad formami i problemami samorządności terytorialnej,
- upowszechnianie wiedzy dotyczącej samorządu terytorialnego i form jego działania,
- wspomaganie lokalnych inicjatyw społecznych i samorządowych,
- wspieranie wzajemnej współpracy samorządów terytorialnych we wszystkich dostępnych formach, zbieranie i opracowywanie informacji o lokalnych inicjatywach samorządowych i obywatelskich, działanie na rzecz rozwoju społeczności lokalnych.

Głównymi adresatami działań FRDL są przedstawiciele samorządów terytorialnych i administracji rządowej, sektora organizacji pozarządowych, liderzy lokalni, przedsiębiorcy, przedstawiciele oświaty i młodzież oraz społeczności lokalne, którym Fundacja oferuje szkolenia i usługi doradcze. Organizacja realizuje specjalistyczne projekty dotyczące wszystkich dziedzin istotnych dla samorządów oraz aktywizacji obywatelskiej, prowadzi badania jakości życia mieszkańców i oferowanych im usług publicznych, a także działania dla podnoszenia ich skuteczności.

Za swoją działalność otrzymała wiele nagród i wyróżnień m.in.: Nagroda Główna Prezesa Rady Ministrów RP w Konkursie „Pro Publico Bono” (2000), Nagroda Honorowa Forum Ekonomicznego w Krynicy za wspieranie współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej (2004), UN Habitat Scroll of Honour (1995).

Więcej informacji: [www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl).

Recenzowana praca jest pozycją niezwykle potrzebną. Jej zasadniczym atutem jest kompetentne i kompleksowe omówienie istniejącej w polskim prawodawstwie oferty instrumentów prawno-finansowych dotyczących współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Omówienie to uwzględnia zarówno analizy formalno-prawne jak i uwarunkowania praktyczne, co czyni z niego niezwykle użyteczne narzędzie dla tych wszystkich, którzy zechcą wykorzystać proponowane rozwiązania.

dr hab. Andrzej Bukowski

Dzięki spójnemu zaprezentowaniu ujęcia teoretycznego, obowiązującego prawodawstwa oraz przykładów praktycznej realizacji poszczególnych narzędzi współpracy finansowej opracowanie porządkuje obszerny zakres wiedzy: często jest to wiedza rozproszona, szczególnie z punktu widzenia pracowników samorządów działających w różnych kontekstach lokalnych i wyposażonych w różne doświadczenia.

Janusz Grabiasz  
Samorządowiec

ISBN: 978-83-89410-82-5

Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego