

**Współpraca  
organizacji pozarządowych  
i administracji publicznej  
w Polsce 2008**  
– bilans czterech lat



Jan Herbst

**Współpraca  
organizacji pozarządowych  
i administracji publicznej  
w Polsce 2008**  
– bilans czterech lat

© **Stowarzyszenie Klon/Jawor**

Przedruki lub przenoszenie całości lub części tej publikacji na inne nośniki możliwe wyłącznie za zgodą właścicieli praw autorskich.

**Autor:** Jan Herbst

**Wydawca:**

Stowarzyszenie Klon/Jawor

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa

tel. (22) 828 91 28, fax (22) 828 91 29

www.klon.org.pl, e-mail: klon@klon.org.pl

Infolinia: 0-801 646 719

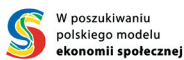


www.ngo.pl portal organizacji pozarządowych **ngo.pl**

Publikację wydano w ramach Projektu eS: „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Projekt realizowany jest przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego

w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.



Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść tego dokumentu odpowiada Stowarzyszenie Klon/Jawor, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

**ISBN 978-83-60337-69-1**

Warszawa, 2008

## Spis treści

Wprowadzenie	7
Zakres analizy i źródła danych	8
<hr/>	
1.0. ORGANIZACJE JAKO PARTNER SAMORZĄDU: PIERWSZE SPOJRZENIE	11
1.1. Programy współpracy	13
1.2. Urzędnicy odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi	18
<hr/>	
2.0. WSPÓŁPRACA FINANSOWA	21
<hr/>	
3.0. POZA WSPIERANIEM I POWIERZANIEM – PRAKTYKI WSPÓŁPRACY POZAFINANSOWEJ	37
<hr/>	
4.0. WSPÓŁPRACA OKIEM LIDERÓW	41
<hr/>	
Podsumowanie	47
Bibliografia	51
Spis tablic, wykresów i map	52



# Wprowadzenie

Rok 2004 był momentem niezwykle ważnym dla polskiego sektora pozarządowego, z dwóch powodów. W styczniu weszły w życie przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulujące współpracę pomiędzy organizacjami i jednostkami administracji publicznej. W maju, Polska stała się częścią Unii Europejskiej. Oba te wydarzenia pozwalały mieć nadzieję na rychłą zmianę w relacjach pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją – zmianę, której przedstawiciele sektora oczekiwali od kilkunastu lat i której brak od kilkunastu lat krytykowali. Pierwsze lata po akcesji pozwalały mieć nadzieję, że istotnie zmiana ma miejsce. Prawo nakładało na samorzady nowe obowiązki, operacjonalizując niejako ogólnie sformułowane zobowiązanie do współpracy z organizacjami (zapisane w Ust. o samorządzie terytorialnym). Dyrektywy unijne wymuszały traktowanie organizacji (przynajmniej formalnie) jako partnerów w podejmowaniu decyzji i monitorowaniu realizacji unijnych programów, nie zaś jedynie jako podopiecznych, petentów czy wykonawców zadań publicznych. Informacje o olbrzymich pieniądzach dostępnych w ramach funduszy strukturalnych – nawet jeśli tylko część z nich miałyby być dostępna dla organizacji – pobudzały wyobraźnię i mobilizowały do działania. Szybko jednak okazało się, że nie rzeczywistość daleka jest od (dość wybujałych, trzeba przyznać) oczekiwań. Prawo o działalności pożytku publicznego w części dotyczącej współpracy okazało się bodaj najsłabiej oprzyrządowane. Część samorządów po prostu je zignorowała, co było tym łatwiejsze, że nie przewidziano żadnych sankcji za niestosowanie się do nowych przepisów. Sam sektor pozarządowy – wbrew założeniom twórców ustawy, wśród których byli także jego liderzy – okazał się mało aktywny w wymuszaniu ich przestrzegania.

Mimo wszystko jednak, przez lata przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego powoli przedzierały się do świadomości samorządowców. Organizacje także uczyły się nowej roli w relacjach z administracją. Wyrabiały sobie również własny osąd na temat regulacji opisujących te relacje. Ich doświadczenia stały się zaczynem propozycji nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego, które są obecnie szeroko konsultowane. W tym momencie warto zapytać, jaki jest bilans ostatnich czterech lat w sferze relacji pomiędzy organizacjami i państwem? Jak wdrożenie ustawy o działalności pożytku publicznego i przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przełożyło się na rozwój tych relacji? Jaką rolę pełnią dziś organizacje w zarządzaniu publicznym, jakie jest wymierne znaczenie ich działań z systemowego punktu widzenia?

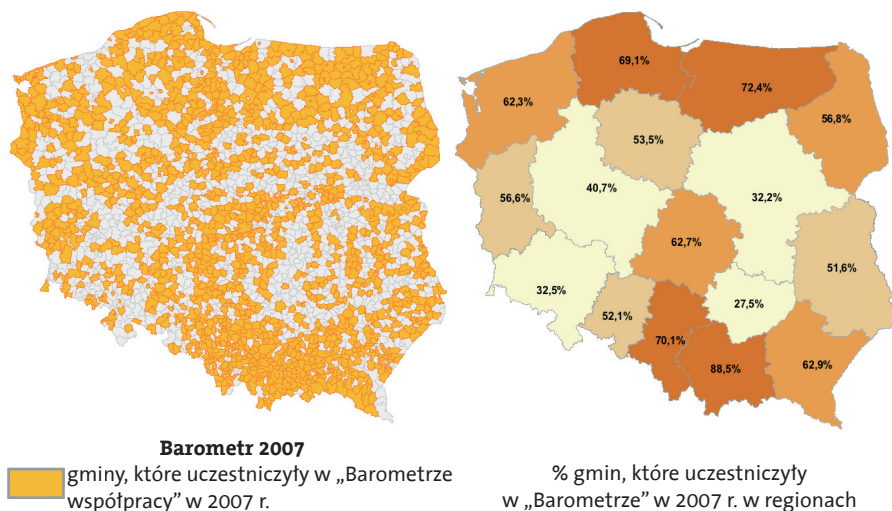
Te wszystkie pytania stanowią punkt wyjścia dla niniejszego raportu. Poświęcono go diagnozie obecnego wymiaru oraz form współpracy między organizacjami i samorządem terytorialnym, ale także odpowiedzi na pytanie, do jakiego stopnia możemy mówić o instytucjonalizacji i rozwoju współpracy od roku 2004.

## Zakres analizy i źródła danych

Przed przystąpieniem do odpowiedzi, wypada powiedzieć kilka słów o danych, na których będą się opierać poniższe analizy. Pochodzą one głównie z badania „Barometr współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją”, prowadzonego rokrocznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (w ostatnich 2 latach we współpracy z Siecią Organizacji Pozarządowych SPLOT). W części dotyczącej finansowego wymiaru współpracy skorzystano także z informacji zbieranych w ramach sprawozdawczości publicznej, na temat wydatków z budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego. Dane te dostępne są dla wszystkich gmin i powiatów w Polsce, choć ich interpretację utrudnia nieco to, że nie zawsze łatwo jest wyodrębnić na ich podstawie wydatki związane z wspieraniem lub powierzaniem zadań organizacjom (więcej na ten temat niżej).

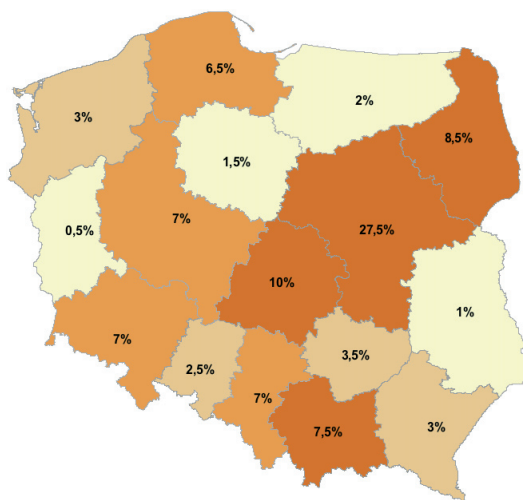
Badanie „barometr współpracy...” prowadzone jest od 2002 roku. Zbiera ono podstawowe informacje na temat finansowej i pozafinansowej współpracy gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi. Informacje te pozyskiwane są za pomocą kwestionariusza, wysyłanego do gmin drogą pocztową i elektroniczną, od 2005 roku – z wykorzystaniem mechanizmu dostępu do informacji publicznej (zgodnie z Ust. z dn. 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198). W roku 2007, na pytania Barometru odpowiedziało 1343 Urzędów Gmin i 161 Starostw Powiatowych (poza miastami na prawach powiatu). Ze względu na specyfikę Starostw, w tym raporcie przedstawione zostaną głównie analizy dotyczące finansowej i pozafinansowej współpracy na poziomie gmin, w szczególności zaś – przemian, jakie zachodzą w tej sferze od 2004 roku, istotnych z punktu widzenia obecnej debaty nad nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tam, gdzie było to możliwe, wyniki barometru wsparto także danymi pozyskiwanymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w ramach monitoringu działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.



**Mapa 1 – 2.** Gminy uczestniczące w „Barometrze współpracy..” w roku 2007

Uzupełnieniem danych pochodzących od samorządów lokalnych będą analizy odwołujące się do perspektywy organizacji, a także opinie, jakie na temat współpracy organizacji z samorządem wygłaszają lokalni liderzy społeczeństwa obywatelskiego – działacze organizacji, ale także aktywni, zaangażowani w działalność społeczną samorządowcy. Dane o organizacjach pozarządowych pochodzą z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”, zrealizowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor na reprezentatywnej próbie ponad 1100 stowarzyszeń i fundacji. Opinie lokalnych liderów zebrano na podstawie internetowego panelu (badania o charakterze stałym) pt. „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce”, przeprowadzonego w końcu 2005 i 2007 roku na grupie przedstawicieli organizacji pozarządowych, administracji, mediów i innych środowisk (w 2005 roku było to prawie 300 osób, w 2007 – 200 osób, w większości uczestniczących także w panelu 2005). Ich odpowiedzi traktowane są jako głos działaczy społecznych, aktywnie zaangażowanych w tworzenie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, choć sposób doboru do badania sprawia, że nie można traktować ich jako głosu reprezentatywnego. Uczestnicy panelu byli bowiem do niego rekrutowani na podstawie wskazań innych uczestników (z obecnej lub poprzednich edycji badania), metodą zbliżoną do schematu kuli śnieżkowej.

### Mapa 3. Uczestnicy Panelu KSO 2007 w regionach



% uczestników Panelu 2007  
w poszczególnych regionach

**Tab. 1.** Skład uczestników panelu KSO

Uczestnicy Panelu 2005 i 2007		
Jest Pan/Pani przedstawicielem ... <i>(można wskazać więcej niż 1 odp.)</i>		
Odpowiedź	2005	2007
organizacji społecznej	66,0%	78,5%
administracji publ./ samorządowej	26,9%	22,0%
ośr. akademickiego/ badawczego	11,0%	10,0%
mediów	2,6%	2,5%
środowiska biznesu	2,1%	5,0%
inne	5,0%	3,5%
liczba uczestników	283	199

---

# 1.0.

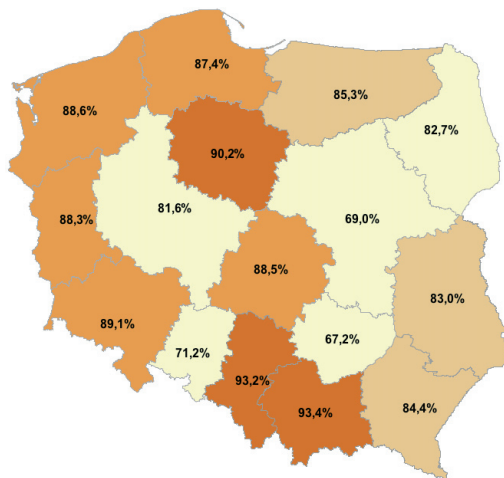
## Organizacje jako partner samorządu: pierwsze spojrzenie

---

Sfera współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami społecznymi należy chyba do najbardziej niedocenianych zagadnień w analizach poświęconych funkcjonowaniu samorządów. Pomijając nawet jej rzeczywiste czy potencjalne znaczenie dla rozwoju lokalnego, warto zauważyć, że jest to zagadnienie w praktyce samorządowej powszechne, zapisane w ustawie o samorządzie terytorialnym jako jedno z podstawowych zadań administracji samorządowej. Jak wynika z deklaracji urzędników, niemal każda gmina w Polsce w jakiś sposób współpracuje z sektorem pozarządowym – czy to wspierając organizacje, czy to powierzając im realizację określonych zadań, czy wreszcie w inny sposób (poprzez współpracę pozafinansową) włączając je w zarządzanie lokalne. Według wyników „Barometru” z roku 2006 i 7, taka współpraca – finansowa bądź pozafinansowa – ma miejsce w 9 na 10 polskich gmin (dane te potwierdzają wyniki uzyskane przez MPiPS w monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – por. Jaworski, Strzała 2007). Na marginesie można zauważyć, że w ponad 10% gmin samorząd najwyraźniej nie utrzymuje żadnych relacji z organizacjami, co zasługuje na osobne zbadanie. Z pewnością nie chodzi bowiem jedynie o to, że w gminach tych po prostu nie ma organizacji społecznych (przynajmniej w szerokim sensie tego słowa – np. OSP, organizacji gospodarczych i zawodowych itp.), nawet jeśli tak sądzą sami samorządowcy. Rokrocznie, najmniej deklaracji wskazujących na jakąkolwiek współpracę z partnerami społecznymi odnotowuje się w gminach woj. mazowieckiego i świętokrzyskiego (średnio ok. 70% w dwóch ostatnich edycjach Barometru i tylko 60% wg danych MPiPS – por. Jaworski, Strzała 2007), najwięcej zaś w regionach zachodnich, północnych (woj. dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie - ok. 88 – 90%) i na południu Polski (woj. małopolskie i śląskie – 93-95%, w zależności od źródła). Wyniki te należy traktować jako przybliżone, ze względu na brak danych z części gmin. Przynoszą one jednak spójny obraz natężenia współpracy, pokrywający się z wynikami dotyczącymi „geografii” ruchu pozarządowego w Polsce. Regiony, gdzie współpraca ma miejsce częściej, to te, w których sieć organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji poza Ochotniczymi Strażami Pożarnymi) jest gęstsza.

**Mapa 4.** % urzędów gmin, które w jakikolwiek sposób współpracowały z sektorem pozarządowym

Wg uśrednionych wyników Barometru współpracy z roku 2006 i 2007



Źródło: „Barometr współpracy” 2006/07

Wszelkie dane, zarówno te pochodzące od samorządów, jak i te opisujące perspektywę organizacji społecznych, jednoznacznie wskazują na dynamiczny rozwój wzajemnej współpracy od roku 2004. Jest on widoczny zarówno na poziomie finansowych przepływów z administracji samorządowej do organizacji (biorąc pod uwagę inflację, wzrosły one od 2003 roku o ponad 1/3 w przypadku gmin, zaś o ponad połowę, gdy wziąć pod uwagę także administrację powiatową i regionalną<sup>1</sup>), jak i na poziomie deklaracji samych organizacji, dotyczących poziomu ich współpracy z samorządami oraz jej oceny. Trudno powiedzieć, do jakiego stopnia zmianę tą można łączyć bezpośrednio z wejściem w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do jakiego zaś jest ona pochodną innych, mniej oczywistych wpływów. Wydaje się jednak, że to właśnie Ustawa odegrała w tym procesie kluczową rolę. Wprowadzane przez nią regulacje dostarczały instrumentarium dla ogólnych zapisów z ustawy o samorządzie terytorialnym, nadając im praktyczny wymiar. Zmieniły też miejsce organizacji w relacjach z samorządami, czyniąc z nich – przynajmniej potencjalnie – nie tylko wykonawcę zadań publicznych oraz konsumenta publicznych środków, ale także partnera obecnego w lokalnych strategiach i mogącego wywierać na nie istotny wpływ. Oczywiście, to, do jakiego stopnia ta intencja ustawodawcy rzeczywiście znalazła odzwierciedlenie w praktyce może być i jest przedmiotem dyskusji. Z pewnością nie udało się to wszędzie. Pierwsze lata po wprowadzeniu ustawy

<sup>1</sup> Szacunki na podstawie sprawozdań budżetowych JST. Więcej na ten temat niżej.

dobitnie pokazały, że barierą w rozwoju współpracy między organizacjami i samorządem nie jest jedynie złe prawo. Pokazały jednak także, że dobrze się dzieje, kiedy prawo taką barierą nie jest. Wraz z upływem czasu nowości wprowadzane przez ustawę zaczęły przenikać do samorządowej praktyki. Osobną sprawą jest to, czy działają dziś zgodnie z intencjami ich twórców – o czym więcej niżej.

---

## 1.1. Programy współpracy

---

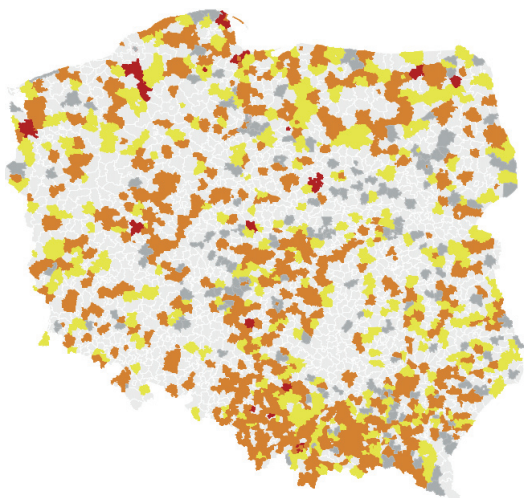
Takim „docierającym się” w praktyce instrumentem są z pewnością roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dokumenty te, zgodnie z zapisem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mają być rokrocznie przygotowywane przez władze samorządowe w konsultacji z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Dopuszcza się także uchwalanie programów wieloletnich, z czego jednak samorządy korzystają nader rzadko. W praktyce, programy traktuje się często nie tyle jako dokumenty strategiczne, ile jako swego rodzaju załącznik do uchwał budżetowych samorządów, określający obszary i formy finansowej współpracy z organizacjami (niekiedy, mają one wręcz postać załączników do budżetu – por. np. Makowski i in. 2007). Jak wynika z badań, w pierwszym roku po wprowadzeniu tego przepisu (2004), tylko połowa gmin przygotowała takie dokumenty. Najczęściej z obowiązku tego wywiązywano się przy tym tam, gdzie już wcześniej współpraca z organizacjami istniała lub miała się lepiej – przede wszystkim w miastach (Herbst 2005). Już rok później, programy uchwalono w zdecydowanej większości gmin i powiatów w Polsce, przy czym jednak dane na ten temat nie są do końca porównywalne z wynikami z roku 2004<sup>2</sup>. Począwszy od roku 2005, pro-

---

<sup>2</sup> Szacunki dotyczące roku 2004 bazują na wynikach reprezentatywnego badania Fundacji Inicjatywy Społeczno Ekonomicznych, w ramach programu SURDAR (N=431), podczas gdy dane z lat późniejszych - na danych zbieranych drogą pocztową oraz monitów telefonicznych (w ramach badania „Barometr współpracy...”). W efekcie, wyniki z lat 2005-2007 trudno ekstrapolować na całą populację gmin w Polsce, mimo większej ilości zebranych danych w nich danych. Z dużym prawdopodobieństwem można bowiem założyć, że wśród gmin, które nie zdecydowały się udzielić informacji o swojej współpracy z organizacjami znaczną część stanowią takie, które takiej współpracy po prostu nie prowadzą. Istnieją jednak przesłanki, aby twierdzić, że problem ten nie jest tak poważny, jak można by się spodziewać. Jak wynika z porównań wyników badania „Barometr” z danymi urzędowymi na temat finansów samorządowych, wśród gmin, które nie udzieliły odpowiedzi na pytania ankiety w roku 2007, tylko 23% nie przekazuje żadnych środków organizacjom pozarządowym (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych). Wśród gmin, które odpowiedzi udzieliły, odsetek ten nie jest znacząco niższy (16%). Także pod względem wielkości środków przekazywanych organizacjom, gminy nieuczestniczące w barometrze nie wypadają wiele gorzej niż te, które wzięły w nim udział (wśród gmin wiejskich, przeciętna kwota środków przekazanych organizacjom w roku 2006 – wg danych urzędowych – wyniosła ok. 70 tys. zł. w przypadku gmin niebiorących udziału w Barometrze, w porównaniu do ok. 88 tys. zł w przypadku samorządów, które udzieliły w nim informacji).

gramy współpracy przygotowywało regularnie ok. 80% gmin. Dokumenty na rok 2007 uchwalilo mniej więcej 76% samorządów uczestniczących w barometrze, co jednak najpewniej związane jest z tym, że w roku tym badanie przeprowadzono nieco wcześniej niż poprzednie edycje. Od pierwszego roku obowiązywania nowych regulacji zaznaczała się przy tym wyraźna różnica pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi – te pierwsze przygotowywały programy wyraźnie częściej niż te drugie. Wbrew pozorom, nie jest to jednak związane z faktem, iż na terenach wiejskich organizacji jest mniej lub też nie ma ich wcale. Przy tej samej wielkości gmin nie występuje istotna zależność pomiędzy liczbą działających w nich organizacji a skłonnością lokalnych władz do uchwalenia programów współpracy. Oznacza to, że jeśli wykluczyć oddziaływanie czynnika „urbanizacji”, postępowanie samorządów w tej mierze nie ma związku z tym, czy w ich otoczeniu kwitnie życie pozarządowe.

**Mapa 5.** Programy współpracy na rok 2007 wg wyników „Barometru..”



**Programy współpracy na rok 2007**

- Gminy, które uchwały programy wieloletnie przed 2006 rokiem
- Gminy, które uchwały program jeszcze w 2006 roku
- Gminy, które uchwały program już w 2007 roku
- Gminy, które nie posiadają programu współpracy na rok 2007
- Gminy, które nie udzieliły informacji o swojej współpracy z org. pozarządowymi

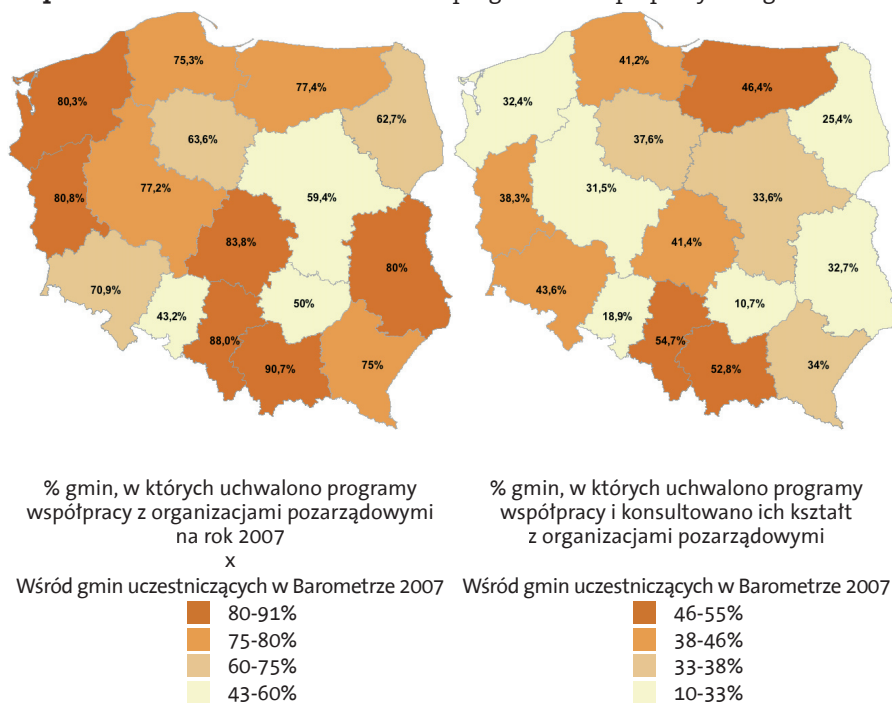
**Tab. 2.** % gmin uchwalających programy współpracy wg typów gmin

Typ gminy	% gmin, które uchwały program współpracy na rok...			
	2004*	2005**	2006**	2007***
miejskie	79,2%	94,3%	93,4%	88,1%
wiejskie	39,8%	78,4%	75,1%	71,4%
miejsko-wiejskie	54,3%	92,3%	91,5%	80,1%
Ogółem	51,2%	84,2%	81,8%	75,9%

\* Źródło: badanie SURDAR (FISE) (n=431)<sup>3</sup>

\*\* Źródło: Barometr 2006 (n=945)

\*\*\* Źródło: Barometr 2007 (n=1343)

**Mapa 6 – 7.** Uchwalanie i konsultowanie programów współpracy w regionach

Na marginesie warto zauważyć, że wyniki „Barometru współpracy...” dla roku 2005 (przekazane przez samorządy rok później), sugerują, iż programy współpracy były wówczas powszechniejsze niż wynikałoby z danych zebranych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według danych Ministerstwa (bardziej wiarygodnych, bo opartych na informacjach pozyskanych od ponad 1700 jednostek samorządu terytorialnego), odsetek gmin posiadających programy współpracy nie przekroczył w roku 2005 75% (73,1%).

<sup>3</sup> Wyniki badania „Barometr... 2004” (n=672, ankieta pocztowa) przynoszą bardzo podobny wynik (56,3%), co pozwala z nieco większym zaufaniem traktować wyniki kolejnych badań tego typu.

Niezależnie od tych różnic, przytoczone wyżej wyniki wskazują wyraźnie, że formalny obowiązek przygotowywania programów współpracy został przez samorządy przyswojony dosyć szybko – choć warto odnotować, że wciąż co piąta gmina się z niego nie wywiązuje (dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich) i że od 2005 roku niewiele się tu w istocie zmieniło. Powstaje również wątpliwość, do jakiego stopnia istotnie – zgodnie z intencją ustawodawcy – obowiązek przygotowywania programów wymusił rozwój dialogu pomiędzy organizacjami i samorządem? Pewnym przyczynkiem do odpowiedzi na to pytanie mogą być dane dotyczące trybu opracowywania programów współpracy z organizacjami. W świetle przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mają one być uchwalane wspólnie z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Nie jest jasne, co ten przepis faktycznie oznacza i na czym ta współpraca miałaby polegać. Biorąc pod uwagę praktykę relacji pomiędzy samorządami i organizacjami, zwłaszcza w mniejszych społecznościach, dość łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której tego rodzaju konsultacje mają miejsce, a jednak nie przypominają w niczym procesu, który mieli na myśli pomysłodawcy zapisu w ustawie. Na terenach wiejskich, gdzie – jak wynika z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, co trzecia organizacja pozarządowa jest personalnie powiązana z lokalną administracją (Klon/Jawor 2006), a niektóre z nich (np. OSP) są niemal wtopione w struktury administracji lokalnej, hasło „konsultacji” programów współpracy wymaga chyba doprecyzowania. Jak jednak pokazują deklaracje urzędników, nawet tego rodzaju konsultacje mają miejsce stosunkowo rzadko. Wśród prawie 80% gmin, które przygotowały programy współpracy na rok 2007, jedynie połowa (38,9%) twierdzi, że konsultowała ich kształt z organizacjami (niezależnie od tego, na czym te konsultacje polegały). Najczęściej deklaracje takie padały w Małopolsce, na Śląsku oraz na Warmii i Mazurach, najrzadziej – w woj. Świętokrzyskim, Opolskim, na Podlasiu, ale także na Pomorzu Zachodnim i Lubelszczyźnie, gdzie programy współpracy są dość powszechnie uchwalane. Warto jednak odnotować, że konsultacje stają się coraz popularniejsze, choć zmiany w tej mierze są bardzo powolne. O ile w roku 2005 przeprowadzono je w 34,9% gmin (uczestniczących w badaniu „Barometr współpracy”), czyli w ok. 43% gmin posiadających program współpracy, o tyle w roku 2006 odsetek ten wyniósł już 36,5% (46,3%, biorąc pod uwagę jedynie gminy które podjęły prace nad programem), a w roku 2007 – 39% (51,5%).

Wciąż jednak (co znajduje potwierdzenie także w wynikach innych badań – por. np. Jaworski, Strzała 2007), większość samorządów nie pracuje nad programami współpracy wspólnie z organizacjami pozarządowymi. Ten niezbyt przystający do założeń Ustawy obraz potwierdzają dane pochodzące od samych organizacji. W badaniu „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006” z połowy roku 2006, jedynie 28% organizacji wiedziało o tym, że ich samorząd lokalny uchwalił program współpracy (por. Gumkowska, Herbst 2006). Dwie na trzy z takich organizacji deklarowały, że według ich wiedzy w jego opracowywaniu uczestniczyły or-



organizacje pozarządowe. Jednak tylko połowa gotowa była uznać proces konsultacji programów za „szeroki” i angażujący całe lokalne środowisko pozarządowe, a mniej niż połowa (42%) uważała, że organizacje miały duży wpływ na ostateczny kształt programu. Nie komentując tu szerzej tych wyników, warto zauważyć, że odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi zapewne tyleż strona samorządowa, co same organizacje, z których znaczna część nie jest zainteresowana uczestnictwem w pracach nad programami.

O pewnych kłopotach z instytucjonalizacją programów jako rzeczywistego instrumentu regulującego współpracę pomiędzy organizacjami i samorządem świadczą także dane na temat dat ich uchwalania. Co prawda, ich analiza sugeruje, że z roku na rok coraz częściej programy uchwalane są w grudniu roku poprzedzającego ten, którego dotyczy dokument. Wciąż jednak, ok. 38% programów na rok 2007 uchwalono już po jego rozpoczęciu (wciąż zdarza się też, że uchwalane są dopiero pod koniec roku, którego dotyczy program) – podobnie jak to było w roku 2005 (39%).

**Tab. 3 – 5.** Kalendarz uchwalania programów współpracy w poszczególnych latach

Programy na rok 2005	Liczba programów uchwalanych w kolejnych miesiącach												Ogółem
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2004 r.	0	2	3	3	2	8	2	7	24	58	91	255	455
2005 r.	52	125	62	19	4	5	1	0	6	0	4	3	281

Programy na rok 2006	Liczba programów uchwalanych w kolejnych miesiącach												Ogółem
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2004 r. lub wcześniej	0	0	0	1	0	3	0	1	0	1	1	3	10
2005 r.	1	2	1	0	2	3	0	1	17	45	166	283	521
2006 r.	56	70	48	12	2	4	0	0	0	0	1	3	196

Programy na rok 2007	Liczba programów uchwalanych w kolejnych miesiącach												Ogółem
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2005 r. lub wcześniej	2	0	0	3	1	1	0	0	1	1	3	6	18
2006 r.	1	4	2	1	2	6	1	9	25	104	5	400	560
2007 r.	99	128	81	17	7	7	2	0	2	1	0	8	352

Źródło: Klon/Jawor (*Barometr 2006, 2007*)

Analizując kalendarz uchwalania programów współpracy, warto odnotować nieznaczny wzrost liczby programów wieloletnich w ostatniej edycji badania. W Roku 2007, istnienie takich programów zadeklarowało 18 gmin uczestniczących w „Barometrze współpracy”. Rok wcześniej, zdarzało się to dwukrotnie rzadziej (trzeba jednak zaznaczyć, że w badaniu uczestniczyło wówczas o ok. 300 gmin mniej), zaś 2 lata wcześniej nie natrafiono na ani jeden taki przypadek. Trudno powiedzieć, do jakiego stopnia wyniki te można uznać za wiarygodne. Jeśli by tak było, byłaby to najpewniej dobra wiadomość dla pomysłodawców rozwiązania. Z drugiej jednak strony, jak wykazują bardziej drobiazgowo, jakościowe badania, skłonność do

uchwalania programów wieloletnich nie musi koniecznie wynikać z intencji zaprojektowania bardziej „długofalowej” polityki współpracy pomiędzy organizacjami i samorządem, ale – przeciwnie – z przekonania, że regulowanie jej w trybie rocznym nie jest potrzebne, ponieważ w sferze relacji między organizacjami i samorządem nic się nie zmienia (Por. Makowski i in. 2007). To drugie podejście może być korzystne dla organizacji, które są beneficjentami programów, jednak nie ma wiele wspólnego z intencją ustawodawcy, aby relacje między samorządem i organizacjami stały się przedmiotem debaty, a same organizacje zaczęły być traktowane nie jako „podopieczni” samorządów, ale jako partner w jego działaniach.

---

## 1.2. Urzędnicy odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi

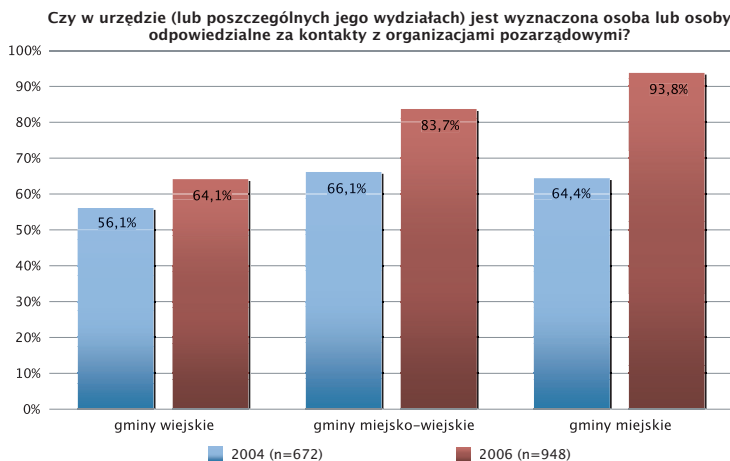
---

Oprócz danych o programach współpracy, miarą znaczenia, jakie nadaje się współpracy z organizacjami w samorządach lokalnych mogą być także informacje na temat tego, czy w strukturze administracji lokalnej wyznacza się urzędników lub komórki odpowiedzialne za kontakty z organizacjami pozarządowymi. Oczywiście, także one nie mają jednoznacznej, prostej interpretacji: trudno na przykład oczekiwać, że tego rodzaju komórki lub funkcje będą wyodrębniane w małych, wiejskich społecznościach, w których organizacji jest zaledwie kilka (z czego zresztą samorządowcy nie muszą zdawać sobie sprawy). Istnienie takiej komórki lub stanowiska niekoniecznie musi też być dobrą wiadomością dla wszystkich organizacji – na przykład wtedy, gdy działa ona tylko w obrębie jednego z wydziałów lub jednostki administracji lokalnej – np. w Ośrodku Pomocy Społecznej. Niemniej, na poziomie statystycznym można przyjąć, że istnienie takiej funkcji świadczy o poważnym stosunku władz lokalnych do kwestii współpracy z organizacjami.

Najświeższe dane na ten temat pochodzą z „Barometru” z roku 2006. Jak z nich wynika, w ciągu 2 lat od wejścia w życie części Ustawy o działalności pożytku publicznego dotyczącej współpracy pomiędzy organizacjami i samorządami lokalnymi, odsetek urzędów gmin, które potwierdziły, że mają pracowników zajmujących się specyficznie kontaktami z organizacjami wzrósł o niemal 15 punktów procentowych – z ok. 60% w roku 2004 do ponad 73% w roku 2006. Najczęściej twierdzono tak w miastach (93,8% w roku 2006). Tu też zanotowano najistotniejszą zmianę w stosunku do roku 2004. Znacznie mniej znaczące

przesunięcia zanotowano w przypadku gmin wiejskich (co nie dziwi, biorąc pod uwagę, że w ich przypadku często nie ma to uzasadnienia, ze względu na niewielką liczbę organizacji).

### Wyk. 1. Urzędnicy odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi



Źródło: Barometr 2004, 2006 (wyniki ważone ze względu na typ gminy)



---

## 2.0.

## Współpraca finansowa

---

Jak już powiedziano, zdecydowana większość programów współpracy reguluje przede wszystkim kwestie związane z finansowym wspieraniem organizacji pozarządowych lub powierzaniem im przez samorządy realizacji zadań publicznych. Jest to o tyle zrozumiałe, że to właśnie ta forma współpracy zdecydowanie dominuje w relacjach pomiędzy organizacjami i samorządem. W roku 2005 (podobnie zresztą jak 2 lata wcześniej), niemal co druga organizacja w Polsce (więcej niż połowa w małych miejscowościach) korzystała ze środków samorządu, a dla 40% z nich środki te były jedynym lub jednym z dwóch źródeł finansowania działalności (Klon/Jawor 2006). Także samorządy lokalne, pytane o formy współpracy z organizacjami pozarządowymi, najczęściej wskazywały właśnie na współpracę finansową. Nawet pobieżna analiza najnowszych informacji na ten temat pozwala przy tym stwierdzić, że to właśnie w tej sferze dokonał się w ciągu ostatnich kilku lat największy postęp.

Przed przystąpieniem do ich omówienia, trzeba jednak powiedzieć nieco więcej o źródłach danych na temat finansowej współpracy między organizacjami i samorządem. O ile cały niniejszy raport opiera się przede wszystkim na wynikach „Barometrów współpracy...”, o tyle analizy finansowe odwołują się przede wszystkim do danych urzędowych, pochodzących ze sprawozdań budżetowych Jednostek Samorządu Terytorialnego (sprawozdanie RB – 28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa). Jest tak z kilku powodów. Po pierwsze, dane finansowe pozyskiwane od gmin w ramach „Barometru współpracy...” często są niepełne. Po drugie, jak wskazują dołączane do ich odpowiedzi listy organizacji – beneficjentów wsparcia, poszczególne samorządy w nader różny sposób pojmują termin „organizacje pozarządowe”, włączając bądź wyłączając z tego zbioru np. strażę pożarną, parafie i związane z nimi inicjatywy itp. Korzystanie ze sprawozdań budżetowych pozwala częściowo wyeliminować ten problem (choć także obarczone jest pewnymi ograniczeniami, o których więcej niżej).

Wydatki publiczne rejestrowane są przez jednostki samorządowe zgodnie ze szczegółową klasyfikacją, ustalaną w drodze rozporządzenia przez Ministra Finansów RP. Wyodrębnia się w niej działy, rozdziały i paragrafy, według których porządkowane są poszczególne wydatki. Działy i rozdziały określają obszar, w którym wydatkowane są środki publiczne, zgodnie z Polską Klasyfikacją Dzia-

łałości. Paragrafy określają rodzaj wydatków, dzieląc je na dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, rozliczenia z bankami, środki Unii Europejskiej itp. Niektóre z nich odnoszą się bezpośrednio do wydatków na zlecenie zadań lub dotowanie podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, w tym stowarzyszeń i fundacji. Tych dwóch typów podmiotów dotyczą przede wszystkim dwa z paragrafów – 281 (dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom) i 282 (dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom). Jednak w praktyce znaczna część wydatków na wspieranie lub zakup usług od organizacji księgowana jest także w innych paragrafach, w tym par. 258, 263, 283 oraz 623. To właśnie te wydatki (łącznie z paragrafami 281-2) potraktowano niżej jako przybliżenie ogółu transferów jednostek administracji samorządowej w kierunku organizacji non-profit. Trzeba przy tym podkreślić, że jest to jedynie oszacowanie i że w praktyce nie zawsze kwoty ujęte w ww. paragrafach obejmują wyłącznie wydatki na organizacje. Jest tak z kilku powodów. Po pierwsze, samorządy lokalne w dość różny sposób stosują klasyfikację budżetową. Dotyczy to być może zwłaszcza transferów związanych z działalnością organizacji pozarządowych, które wciąż często wspiera się na zasadzie „nieformalnej”, poza właściwym tego rodzaju wydatkom trybem i procedurami (o czym więcej niżej). Część środków przekazywanych organizacjom może na przykład być klasyfikowana po prostu jako „inne wydatki, gdzie indziej nieklasyfikowane”. Po drugie, wydatki ujęte w ww. paragrafach mogą też obejmować opłaty za usługi lub dotacje dla podmiotów niebędących organizacjami pozarządowymi (choć w praktyce rzadko się tak zdarza). Przynajmniej dane należy więc taktować jako odnoszące się do organizacji w szerokim sensie – nie tylko stowarzyszeń i fundacji, ale także innych podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych – poza Ochotniczymi Strażakami Pożarnymi, ponieważ wydatki na ich rzecz ujmowane są w osobnym rozdziale klasyfikacji budżetowej (gros z nich klasyfikowanych jest przy tym jako wydatki bieżące samorządów)<sup>4</sup>.

Ani dane sprawozdawcze, ani wyniki „Barometru...” nie są więc idealnym źródłem informacji na temat wydatków samorządów lokalnych związanych ze wspieraniem organizacji pozarządowych. Na korzyść badania Stowarzyszenia Klon/Jawor przemawia z pewnością fakt, iż zebrane w nim dane to po prostu deklaracje urzędów. Trudno jednak stwierdzić, czy są one w istocie porównywalne – w ramach badania nie było bowiem możliwe kontrolowanie tego, jakie wydatki traktowane są przez urzędników jako „środki przekazywane organizacjom pozarządowym”. Z kolei za sprawozdaniami finansowymi przemawia kompletność tego źródła, jego „twardy” charakter, a także możliwość precyzyjnej klasyfikacji zgromadzonych

<sup>4</sup> Na marginesie, warto zaznaczyć, że w gminach wiejskich ich wartość prawie pięciokrotnie przewyższa sumę środków przekazywanych innym organizacjom pozarządowym.

w nim danych finansowych wydatków według obszarów działalności organizacji oraz ich charakteru (np. osobno wydatki dla OSP)<sup>5</sup>.

Nawet jednak nie dysponując danymi ze sprawozdań budżetowych można z łatwością stwierdzić, że to rok 2005 był przełomowy pod względem natężenia finansowej współpracy między organizacjami i samorządem. Po pierwszym roku funkcjonowania ustawy w badaniach nie odnotowano jeszcze znaczących zmian w tej mierze. Jednak już rok później stały się one wyraźnie widoczne. Choć tylko 2 na 3 gminy uczestniczące w Barometrze 2005 (66,8%, lub 69% według wyników badań reprezentatywnych<sup>6</sup>), twierdziły, że przekazywały środki finansowe organizacjom w roku budżetowym 2004, to już rok później deklarowały tak już 3 na 4 gminy.

**Tab. 6.** Zakres współpracy finansowej między JST i organizacjami wg danych z „Barometru..”

Typ gminy	Czy gmina przekazywała organizacjom pozarządowym środki finansowe w roku...				Czy w budżecie na rok 2007 przewidziano środki na organizacje pozarządowe?
	2003	2004	2005	2006*	2007
miejskie	82,7%	83,9%	91,5%	82,7%	76,5%
wiejskie	54,4%	56,7%	64,7%	63,4%	57,6%
miejsko-wiejskie	82,0%	87,2%	92,4%	74,2%	64,9%
Ogółem	64,0%	66,8%	75,4%	68,4%	61,6%

Źródło: Barometr współpracy...<sup>7</sup>

\* Wyniki za rok 2006 są prawdopodobnie zaniżone, ze względu na termin przeprowadzenia badania

W kolejnej edycji „Barometru...” (2007) nie odnotowano utrzymania się tego wzrostowego trendu (przekazywanie środków organizacjom w roku budżetowym 2006 zadeklarowało niespełna 70% urzędów) - co jednak należy wiązać z dość wczesnym okresem przeprowadzenia badania, mniej więcej w czasie zamykania sprawozdań budżetowych. Niepokojące jest jednak to, że jedynie 62% gmin potwierdzi-

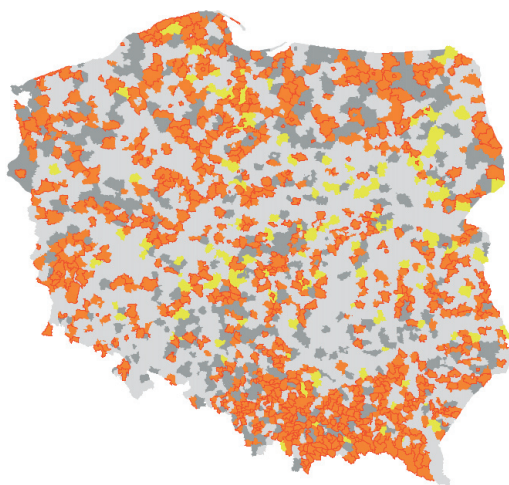
<sup>5</sup> Ostatecznym testem wiarygodności danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych JST było porównanie ich z deklaracjami urzędów gmin zebranymi w ramach „Barometru współpracy...” z 2006 roku (dotyczącymi ogólnej kwoty wydatków na organizacje pozarządowe). Wykazało ono, że w przypadku połowy spośród ponad 1000 gmin, dla których zgromadzono dane z obu źródeł, różnica pomiędzy wynikami uzyskanymi poprzez odwołanie do oficjalnych sprawozdań a danymi z Barometru nie przekraczała +/- 2% (i to nawet pomimo faktu, iż w danych sprawozdawczych nie uwzględniono większości wydatków na OSP, które często pojawiały się w odpowiedziach uczestników „Barometru...” Po wykluczeniu z analizy 5% przypadków skrajnych (zastosowaniu średniej obciętej), przeciętna różnica pomiędzy wydatkami zapisanymi w sprawozdaniach budżetowych i podawanymi przez urzędników w ramach „Barometru...” oscylowała wokół 15%. Na podstawie tych wyników zdecydowano się odwołać niżej przede wszystkim do danych urzędowych.

<sup>6</sup> Badanie SURDAR 2004 – por. notka metodologiczna.

<sup>7</sup> Porównania na podstawie „Barometru współpracy” należy traktować ostrożnie, ze względu na niereprezentatywny charakter tego badania.

ło także, iż przewidziało środki na organizacje pozarządowe w swoich budżetach na rok 2007. Nie oznacza to oczywiście, że istotnie mamy do czynienia z wycofywaniem się samorządów ze współpracy (tylko 10% gmin wyraźnie wskazało, że nie przewidziało takich wydatków – reszta po prostu nie udzieliła odpowiedzi na pytanie). Można zakładać, że część urzędników po prostu nie potrafiła udzielić informacji na ten temat. Niemniej, nawet taki scenariusz wydaje się niepokojący. Fakt, iż w co czwartej gminie sytuacja pod tym względem nie jest jasna wydaje się świadczyć o pewnej przypadkowości decyzji dotyczących wsparcia organizacji w części samorządów, lub w każdym razie o tym, że kwestii tej nie poświęca się często należytej uwagi.

**Mapa 8.** Zakres współpracy finansowej między JST i organizacjami wg sprawozdań budżetowych



Źródło: sprawozdania budżetowe JST (2006)

#### Środki dla organizacji w budżetach JST na rok 2007

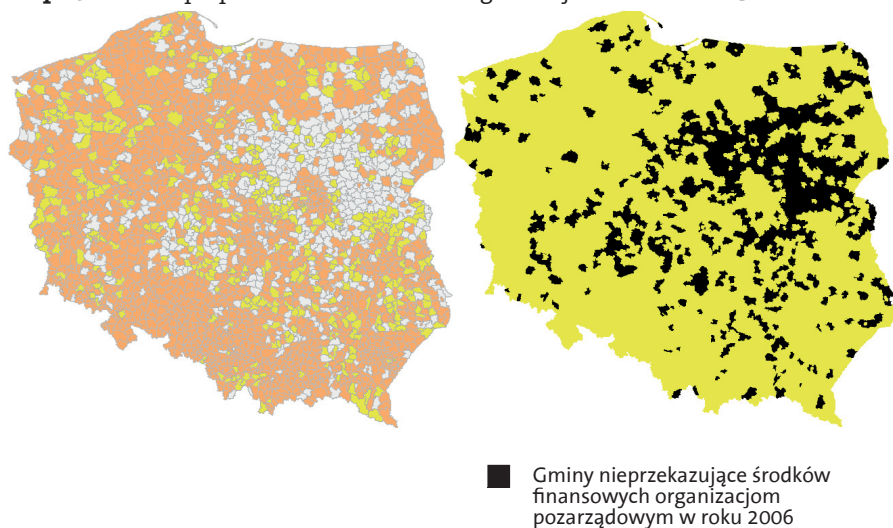
- brak odpowiedzi
- gminy, które nie zaplanowały wydatków na organizacje w budżecie na rok 2007
- gminy, które zaplanowały wydatki na organizacje w budżecie na rok 2007
- gminy, które nie udzieliły informacji na temat swojej współpracy z org. poz.

Być może, te niepokojące wyniki można po części zrzucić na niezbyt dobrą jakość danych uzyskiwanych na podstawie deklaracji urzędników. Taką nadzieję daje analiza twardych danych z raportów finansowych gmin, które wyraźnie pokazują, że wzrost liczby jednostek samorządowych deklarujących przekazywanie organizacjom środków finansowych to tendencja stała. W sprawozdaniach finansowych za rok 2003 (a więc z okresu poprzedzającego wejście



w życie nowych przepisów dot. współpracy), wydatki na dotowanie organizacji (poza OSP) lub powierzanie im zadań zadeklarowało ok. 68% samorządów. Dwa lata później, takie wydatki znalazły się już w sprawozdaniach 75% z nich, by w roku budżetowym 2006 pojawić się w prawie 80% przypadków. Według najnowszych danych, najczęściej wydatki takie rejestrowano w gminach Polski południowej i zachodniej, najrzadziej zaś – W Polsce centralnej (zaledwie 46% gmin Mazowsza!) i wschodniej, zwłaszcza na Podlasiu. Warto przy tym zauważyć, że to właśnie w województwie Podlaskim sytuacja pod tym względem praktycznie nie zmieniła się od roku 2003. Zmieniła się za to w woj. Lubelskim, gdzie w ciągu ostatnich 4 lat odsetek gmin przekazujących środki organizacjom wzrósł o 25%.

**Mapa 9 – 10.** Współpraca finansowa JST z organizacjami w roku 2003 i 2006



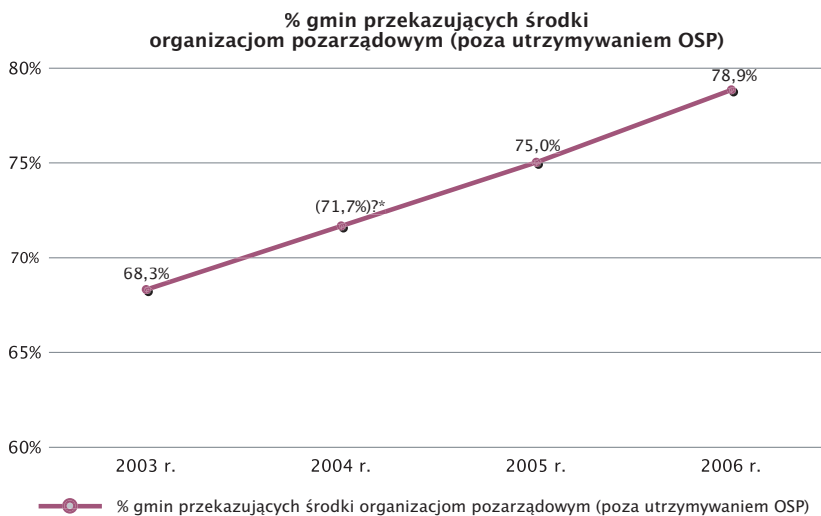
### Współpraca pomiędzy JST i NGO (poza OSP) w roku 2003 i 2006

Wg danych ze sprawozdań budżetowych

- Gminy, które przekazywały NGO środki finansowe w roku 2003 i 2006
- Gminy, które nie przekazywały NGO środków finansowych w roku 2006
- Gminy, które nie przekazywały NGO środków finansowych w roku 2003, a robiły to już w r. 2006

**Tab. 7.** Zakres współpracy finansowej między JST i NGO w regionach

Województwo	% gmin deklarujących wydatki na NGO w r		zmiana 2003-2006
	2003	2006	
dolnośląskie	83,4%	90,5%	7,1%
kujawsko-pomorskie	74,3%	81,3%	6,9%
lubelskie	54,9%	80,3%	25,4%
lubuskie	74,7%	94,0%	19,3%
łódzkie	65,5%	76,3%	10,7%
małopolskie	88,5%	92,9%	4,4%
mazowieckie	35,4%	46,8%	11,5%
opolskie	100,0%	100,0%	0,0%
podkarpackie	78,6%	88,7%	10,1%
podlaskie	61,9%	61,9%	0,0%
pomorskie	73,2%	79,7%	6,5%
śląskie	85,6%	91,6%	6,0%
świętokrzyskie	58,8%	76,5%	17,6%
warmińsko-mazurskie	75,0%	83,6%	8,6%
wielkopolskie	66,8%	77,9%	11,1%
zachodniopomorskie	68,4%	85,1%	16,7%
<b>Polska</b>	<b>68,3%</b>	<b>78,9%</b>	<b>10,5%</b>

**Wyk. 2.** Rozwój współpracy finansowej między JST i NGO od roku 2003

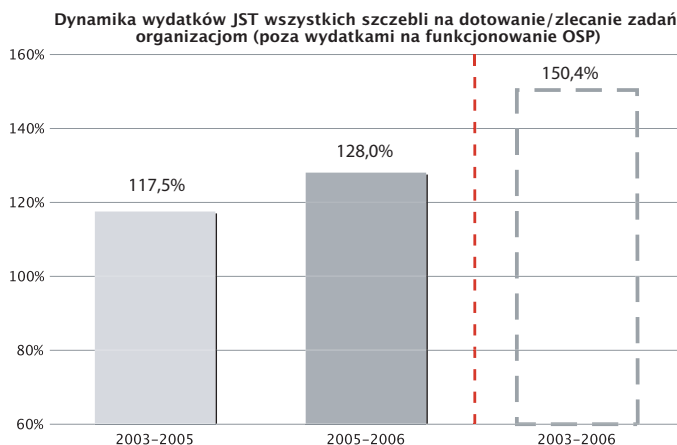
Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST

\* Wartość przybliżona, (średnia wyników dla roku 2003 i 2005).

Czy ten rozwój współpracy znajduje odzwierciedlenie w danych na temat wielkości środków przekazywanych organizacjom? Odpowiedź wydaje się oczywista, jednak – jak wykazują analizy – wcale taka nie jest. Na poziomie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – włączając w to także samorząd regionalny i powiatowy – wzrost znaczenia wydatków na organizacje w całej ich puli jest bezdyskusyjny.

Uwzględniając nawet efekt inflacji<sup>8</sup>, pomiędzy rokiem 2003 i 2006 wielkość środków przekazanych organizacjom wzrosła o ok. 50,4% (nominalnie o 62,6% - z 1,6 mld zł do ponad 2,4 mld zł<sup>9</sup>). Bardzo wyraźny skok nastąpił przy tym pomiędzy rokiem 2005 i 2006, kiedy to wydatki na organizacje wzrosły o 28% (29,4% nie uwzględniając inflacji), podczas gdy w latach 2003 – 2005 wzrost ten nie przekroczył 18% (w wartościach realnych). W całym analizowanym okresie, dynamika wydatków na organizacje była znacznie wyższa niż ogólny wzrost skali wydatków Jednostek Samorządu Terytorialnego, który pomiędzy rokiem 2003 i 2006 wyniósł 45,7% (36,7% realnie<sup>10</sup>).

**Wyk. 3.** Dynamika wydatków JST na działalność organizacji między rokiem 2003 i 2006



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

Inny obraz wyłania się z analizy sprawozdań samych gmin. Przypomnijmy, że według wszelkich dostępnych danych z roku na rok coraz częściej deklarują one finansową współpracę z organizacjami. Nic więc dziwnego, że także dane dotyczące wielkości transferów w stronę organizacji wykazują ich istotny wzrost od roku 2003. Według danych ze sprawozdań JST, w roku 2006 całkowita kwota wydatków gmin związanych z dotowaniem organizacji non-profit lub zlecaniem im zadań sięgnęła 795 mln zł<sup>11</sup> (o ponad 240 mln więcej niż w roku 2003). To z pewnością dużo, jednak znacznie mniej niż wskazywałyby na to przywołane wyżej dane na poziomie regionalnym (odnoszące

<sup>8</sup> Wpływ ten oszacowano na podstawie deflatorów PKB, obliczonych za danymi GUS o rachunkach narodowych.

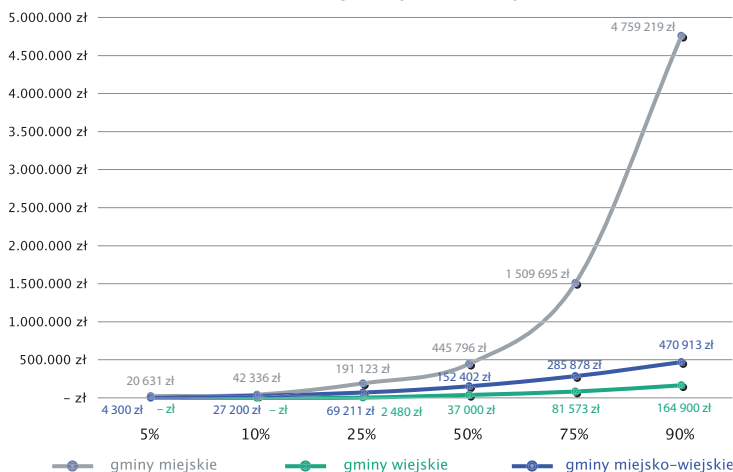
<sup>9</sup> Nie uwzględniając wydatków na Ochotnicze Straże Pożarne, do których samorządy terytorialne są zobowiązane na mocy przepisów Ust. z dn. 24.08.1991 o ochronie przeciwpożarowej.

<sup>10</sup> Tak znacząca dynamika wydatków JST wynika zapewne z jednej strony z pojawienia się w ich przychodach nowych funduszy europejskich, z drugiej zaś, ze zmian w podatkowych i prawnych uregulowaniach funkcjonowania jednostek samorządu (np. udział w podatkach, wysokość subwencji, zakres zadań nakładanych na samorząd terytorialny itp.)

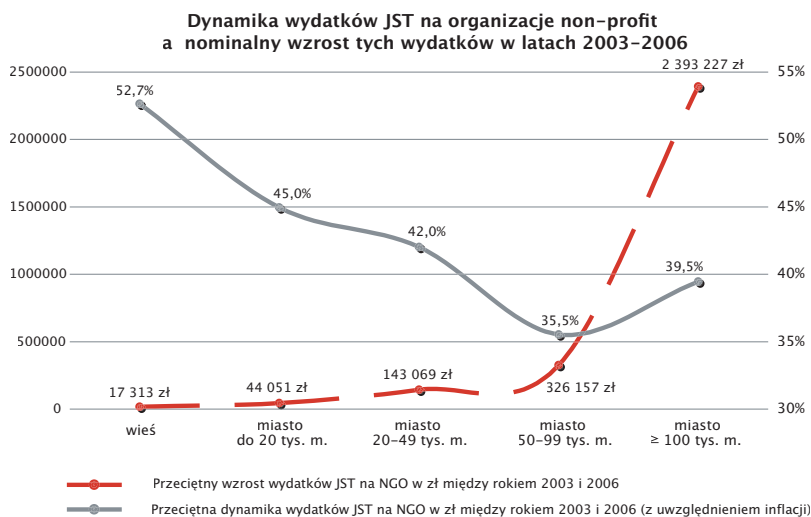
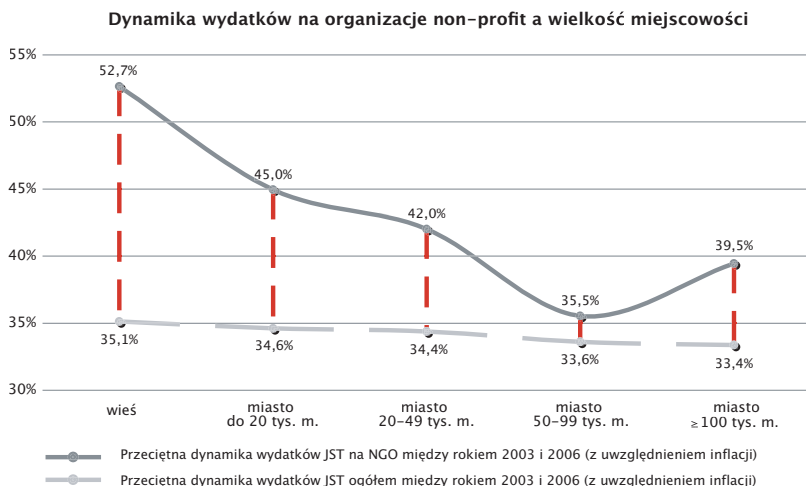
<sup>11</sup> Na marginesie można zauważyć, że ekstrapolacje dokonane na podstawie wyników „Barometru współpracy” prowadzą do bardzo podobnych wniosków – według tych danych, całkowita kwota wydatków gmin na rzecz organizacji w troku 2006 oscylowała wokół 725 mln.

się do wszystkich szczebli administracji samorządowej). W roku 2006, wydatki gmin na działalność organizacji pozarządowych (poza OSP) były realnie (uwzględniając inflację) o 1/3 wyższe niż w roku 2003, poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej i wejście w życie nowych przepisów regulujących ich współpracę z organizacjami. W tym samym jednak czasie, podobnie zwiększyły się wydatki gmin jako takie (34,8%). Nawet zatem biorąc pod uwagę rosnącą popularność tej formy współpracy w gminach można by sądzić, że w istocie wcale nie odgrywa ona istotniejszej roli w działaniach samorządu jako takiego. Bardziej szczegółowe analizy pokazują jednak, że na poziomie pojedynczych jednostek terytorialnych sytuacja jest bardziej skomplikowana. Po pierwsze, jak już powiedziano, w porównaniu do roku 2003 liczba gmin deklarujących wydatki na rzecz organizacji znacząco się zwiększyła (o 261 jednostek). Po drugie, wśród tych jednostek, które deklarowały je już w roku 2003, dynamika ich wzrostu nie jest jednakowa. W gminach małych, środki przeznaczone na zlecenie zadań lub dotowanie podmiotów non-profit rosły w latach 2003-2006 szybciej niż wskazywałby na to ogólny wzrost ich wydatków. W przypadku gmin największych, wzrost ten był zwykle mniej znaczący i mieścił się w granicach wyznaczanych przez dynamikę ich budżetów. By odwołać się do konkretnych wyników: wśród gmin wiejskich (po wyłączeniu 5% przypadków skrajnych), wydatki na organizacje non-profit wzrosły w omawianym okresie o połowę, przy wzroście ogółu ich wydatków o jedną trzecią. W największych miastach, przeciętny wzrost wydatków na organizacje sięgnął jednej trzeciej ich sumy z roku 2003, nie przekraczając znacząco wzrostu ogółu wydatków (podobne wyniki przyniosły analizy na danych „Barometru współpracy”). W kategoriach nominalnych, zależność jest oczywiście odwrotna – nominalna wartość wydatków na organizacje wzrosła w największym stopniu w gminach rozporządzających dużymi budżetami (przeciętnie o prawie 2,5 mln zł w przypadku miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców, w porównaniu do ok. 15 tys. zł. w przypadku gmin wiejskich).

**Wyk. 4.** Kwoty przekazywane organizacjom pozarządowym przez JST w roku 2006 (X) % samorządów przekazało organizacjom nie więcej niż ...(y) zł w roku 2006\*



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

**Wyk. 5 – 6.** Dynamika wydatków gmin na organizacje w latach 2003-2006

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

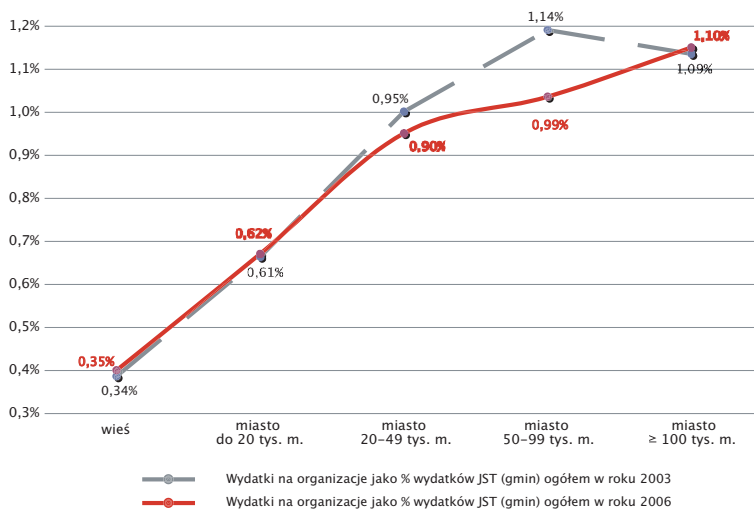
\* Zastosowano średnią obciążoną (bez 5% przypadków skrajnych)

\*\* W obliczeniach uwzględniono gminy przekazujące organizacjom środki w obu badanych latach.

Choć więc nominalna wartość wydatków samorządów na działalność organizacji non-profit wzrosła, to wzrost ten nie zawsze można interpretować jako świadectwo wzmocnienia roli organizacji w zarządzaniu publicznym (jeśli rolę tą oceniać – jak czyni się to tutaj – poprzez odniesienie do danych na temat dynamiki wydatków na orga-

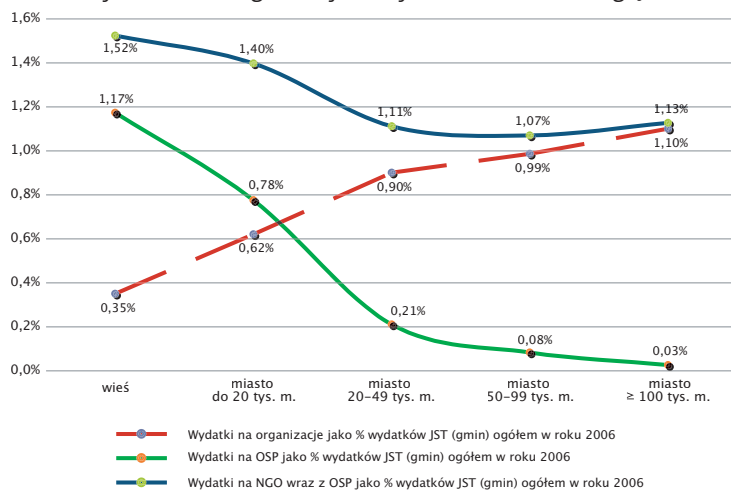
nizację). Pocieszający jest wyraźny wzrost znaczenia ich działań (mierzonego skalą wydatków na ich działania) w gminach wiejskich, choć trzeba tu podkreślić, że nie oznacza to, iż to właśnie w tej grupie gmin ich rola jest obecnie największa. Pokazują to dobitnie analizy udziału wydatków na organizacje pozarządowe wśród wszystkich wydatków samorządów lokalnych. Według danych z roku 2006, w przeciętnej polskiej gminie nie przekraczał on 0,5% (0,6%, kiedy z analizy wykluczano wydatki o charakterze majątkowym). Jednak wyniki okazały się wyraźnie różnicować ze względu na wielkość gmin (i co za tym idzie, wielkość lokalnych budżetów). W samorządach wiejskich, na działalność organizacji (nie licząc OSP) przeznaczają się przeciętnie ok. 0,4% ogółu wydatków publicznych, podczas gdy w największych miastach odsetek ten przekracza 1%. Na marginesie można zauważyć, że od roku 2003 niewiele się pod tym względem zmieniło. Obraz ten ulega jednak zmianie, kiedy jeśli wziąć pod uwagę wydatki związane z utrzymaniem Ochotniczych Straży Pożarnych (które jednak, przypomnijmy, trudno traktować podobnie jak wydatki na inne organizacje, jako że samorządy są zobligowane do ich ponoszenia przepisami prawa)<sup>12</sup>. Okazuje się wówczas, że to właśnie na wsi stanowią one największą część wydatków z budżetów lokalnych (średnio 1,2%), podczas gdy w miastach praktycznie nie występują. Geograficzny obraz tych różnic dobrze koresponduje ze zróżnicowaniami dotyczącymi „gęstości” sieci OSP i innych organizacji pozarządowych (te ostatnie występują częściej na zachodzie kraju, te pierwsze – na wschodzie).

**Wyk. 7.** Udział wydatków na organizacje w ogólnej kwocie wydatków JST

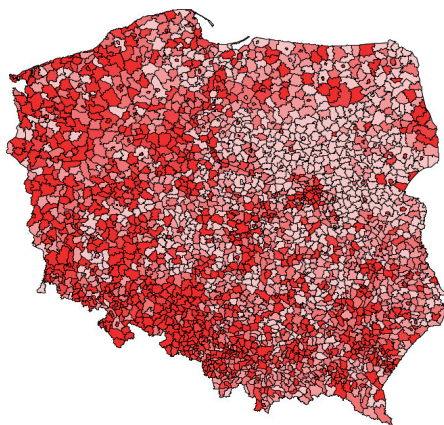


Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

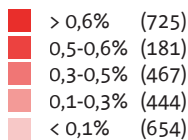
<sup>12</sup> Wydatki te są najczęściej ujmowane jako część wydatków bieżących JST, choć – jak się niżej przekonamy – niewielka ich część (najpewniej poza wydatkami związanymi bezpośrednio z utrzymaniem działalności podstawowej OSP) jest także klasyfikowana wśród wydatków na zlecenie zadań organizacjom.

**Wyk. 8.** Udział wydatków na organizacje w wydatkach JST – z uwzględnieniem OSP.

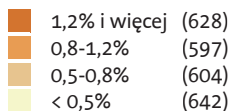
Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

**Mapa 11 – 12.** Geograficzne zróżnicowania skali wydatków JST na organizacje w roku 2006

Wydatki JST na dotacje lub zlecenie zadań organizacjom jako % wydatków ogółem (2006)

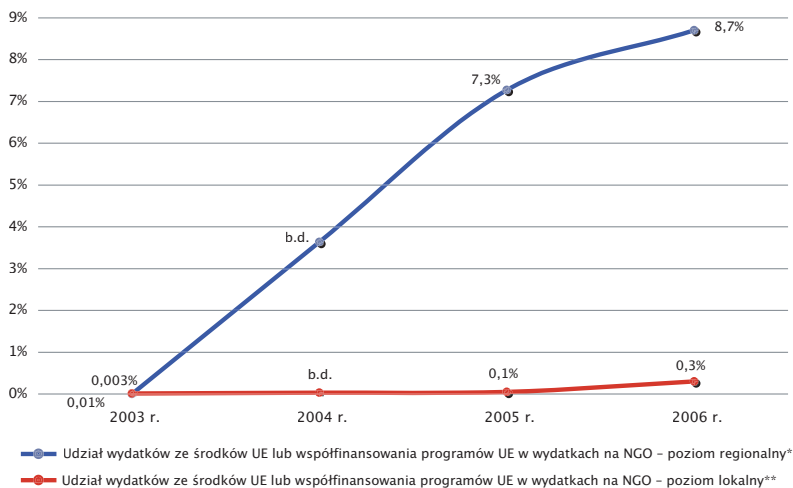


% wydatków na OSP (2006)



Choć porównania wydatków na działalność organizacji przed rokiem 2004 i 3 lata później wskazują, że przynajmniej w części gmin ich kwota uległa zwiększeniu, to skala tych zmian wciąż nie pozwala nazywać ich roli w funkcjonowaniu samorządów lokalnych (a więc szczebla gminnego) inaczej niż marginalną. Znacznie większą dynamikę wzrostu transferów w stronę organizacji zanotowano na poziomie regionalnym (por. str. 19). Warto jednak odnotować, że, ogólnie rzecz biorąc, strumień środków samorządowych kierowanych w stronę organizacji się zwiększa. Wypada zapytać, czemu przede wszystkim należy to przypisywać – pojawieniu się nowych środków europejskich czy oddziaływaniu nowych regulacji dotyczących współpracy pomiędzy samorządem i sektorem pozarządowym (nie mówiąc o innych wpływach – na przykład rozwoju ruchu pozarządowego jako takiego)? Także tutaj, z pomocą przychodzi dane ze sprawozdań budżetowych. Jak z nich wynika, samorzady raczej nie są pośrednikami w dostępie organizacji do funduszy europejskich – w każdym razie trudno tak powiedzieć o samorządach lokalnych. Na poziomie regionalnym i powiatowym, wydatki na działalność organizacji pochodzące z funduszy unijnych lub ze środków stanowiących współfinansowanie programów unijnych stanowią już znaczącą część ogółu transferów JST w stronę sektora pozarządowego i szybko rosną. Na poziomie lokalnym, takie wydatki stanowią wciąż margines (por. poniższy wykres).

**Wyk. 9.** Udział wydatków ze środków EU w wydatkach JST na działalność organizacji w latach 2003-6



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST (RB-28)

\* Wydatki gmin, powiatów i urzędów marszałkowskich

\*\* Wydatki gmin oprócz miast na prawach powiatów



Przyjrzyjmy się teraz bliżej wydatkom gmin na działania organizacji non-profit w roku 2006. Dane z „Barometru współpracy...” pozwalają stwierdzić, jaka była ich struktura z punktu widzenia przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami ustawy, samorządy mogą przekazywać organizacjom środki w dwóch formach – wspierania organizacji (dofinansowania ich działalności statutowej) lub powierzania im realizacji zadań publicznych (co teoretycznie oznacza finansowanie realizacji tych zadań w całości). Z reguły, dopuszcza się przy tym jedynie przyznawanie środków w trybie otwartego konkursu ofert, chyba że skala lub rodzaj działalności narzucają inny tryb (np. przetargu publicznego, tryb ustawy o systemie oświaty, ustawy o pomocy społecznej, ustawy o ochronie przeciwpożarowej itp.)<sup>13</sup>. Jak wynika z deklaracji gmin, zdecydowana większość z nich (58% na 68% gmin w ogóle przekazujących środki organizacjom w roku 2006 – a więc 85% gmin przekazujących środki) odwoływało się (przynajmniej w przypadku części dotacji) do procedury konkursowej. Jednak 12% wskazało także na inny tryb (najczęściej ustawy o ochronie przeciwpożarowej – OSP). Wyniki te sugerują, że 3 lata po uchwaleniu nowych przepisów wymóg, aby środki publiczne wydawane były w trybie otwartych konkursów wciąż traktowany jest dość swobodnie. Sam ten przepis domaga się zresztą chyba precyzyjniejszego zapisu – stwierdzenia, w przypadku których organizacji i jakich działań powinno się stosować literę ustawy o działalności pożytku publicznego, kiedy zaś dozwolone jest odwoływanie się do innych przepisów.

**Tab. 8.** Tryb przekazywania organizacjom środków finansowych wg rodzaju gmin

	% gmin deklarujących przekazywanie środków organizacjom w trybie...	
	konkursowym	w innym trybie
gminy miejskie	77,7%	22,2%
gminy wiejskie	50,6%	10,5%
gminy miejsko-wiejskie	67,6%	10,7%
ogółem	57,9%	12,0%

Źródło: *Barometr współpracy 2007 (dane za rok 2006)*

W ostatnich propozycjach nowelizacji Ustawy proponuje się odejście od obowiązku ogłaszania otwartych konkursów w przypadku dotacji, które nie przekraczają 10 tysięcy złotych. W tym kontekście interesujące jest porównanie wyników dotyczących skali wydatków gmin na działalność organizacji z danymi na temat liczby beneficjentów tych środków (takie dane zostały przekazane przez prawie 800 spośród 1343 gmin biorących udział w badaniu „Barometr współpracy...”). Pokazują

<sup>13</sup> *Nota bene*, w dyskutowanej obecnie propozycji nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie planuje się zwolnić z obowiązkowej procedury konkursowej dotacje nieprzekraczające 10 tys. zł. Zgadzać się, że za propozycją tą przemawia wiele istotnych argumentów, można mieć wątpliwości co do kwoty wyznaczonej tu jako graniczna (jak wynika z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor, dla połowy organizacji pozarządowych w Polsce oznacza ona równowartość czterocrocznego budżetu).

one, że nawet w przypadku małych społeczności wiejskich, przeciętna kwota dofinansowania przypadająca na jedną dotowaną organizację ponad dwukrotnie przekracza granicę 10 tysięcy złotych, a w największych miastach sięga średnio 50 tysięcy zł.

Analiza form, w jakich przekazywano te środki wykazuje, że zdecydowana większość z nich była przekazywana w formie wspierania działań organizacji. W przeciętnej polskiej gminie, suma środków przekazanych w formie wspierania wyniosła ok. 70% ogółu wydatków JST na działalność organizacji. Warto jednak zauważyć, że tam, gdzie samorządy powierzają organizacjom zadania, finansowa wartość powierzenia z reguły przewyższa wartość środków wydawanych na wspieranie organizacji. Tak w każdym razie jest w przypadku niewielkich gmin. Na obszarach wiejskich, powierzenie stanowiło (przeciętnie) znacząco większą część ogółu wydatków na organizację niż w miastach.

**Tab. 9.** Kwoty wydatków na organizacje oraz popularność różnych form wsparcia a wielkość gmin

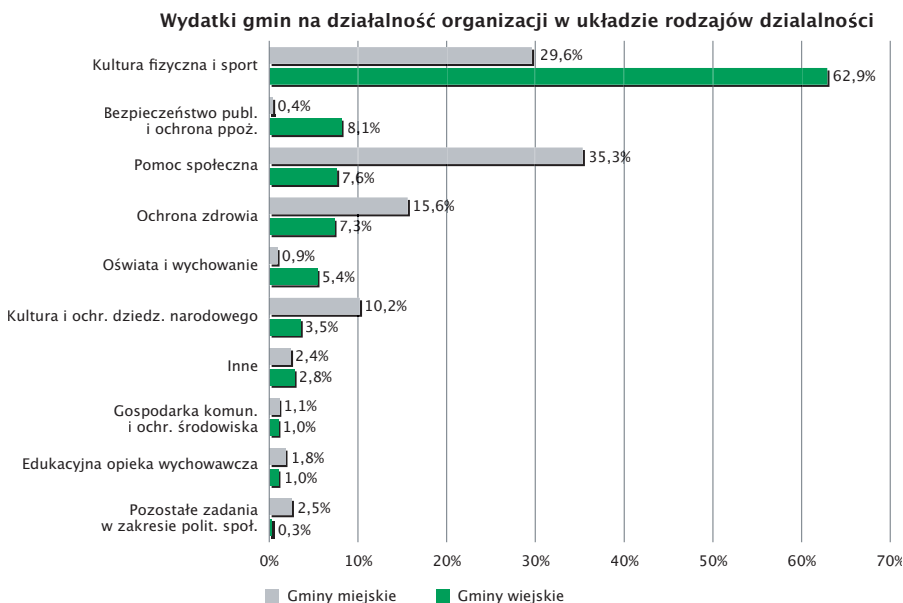
Wielkość miejscowości	Średnia kwota wydatków na działalność NGO na 1 dotowaną organizację	Średni % wydatków na NGO przekazywanych w formie powierzenia zadań	Średni % organizacji, którym przekazuje się zadania w formie powierzenia zadań	Średni % wydatków na powierzenie zadań wśród gmin deklarujących powierzenie
Wieś	24 470,8 zł	36,6%	29,9%	74,3%
miasto do 20 tys. m.	25 548,7 zł	22,3%	22,6%	61,8%
miasto 20-49 tys. m.	21 881,9 zł	16,4%	13,7%	32,4%
miasto 50-99 tys. m.	29 543,6 zł	5,0%	4,7%	9,9%
miasto $\geq$ 100 tys. m.	48 462,7 zł	12,4%	9,1%	13,9%
Ogółem	25 370,6 zł	29,6%	25,5%	63,5%

Źródło: *Barometr współpracy 2007 (dane za rok 2006)*

Ważnym uzupełnieniem tych wyników mogą być analizy sprawozdań budżetowych. Dostarczają one informacji o strukturze wydatków na organizacje ze względu na obszary ich działalności (rodzaje działalności wg PKD, wymienione w klasyfikacji wydatków JST). Ich analiza ukazuje wyraźne różnice pomiędzy samorządami miejskimi i wiejskimi, jeśli chodzi o wspierane przez nich typy działalności. Największa część środków kierowanych w stronę organizacji (poza OSP) przez gminy wiejskie przeznaczana jest na działalność w obszarze sportu i rekreacji – wydatki na dotacje i zlecenie zadań w tym obszarze przekraczają 60% ogółu środków przekazywanych organizacjom. Drugim pod względem skali obszarem delegowania zadań na organizacje jest „bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”. Jak można się domyślać (potwierdzają to głębsze analizy), w kategorii tej mieszczą się przede wszystkim te z wydatków związanych z utrzy-

maniem Ochotniczych Straży Pożarnych, które nie zostały ujęte w wydatkach bieżących samorządów (jak już zaznaczono, całość tych wydatków daleko przewyższa całą kwotę środków przekazywanych innym organizacjom pozarządowym). Niewiele mniej samorządy wiejskie wydają na działania organizacji w zakresie pomocy społecznej, a także ochrony zdrowia. 5% całej kwoty transferów w stronę organizacji społecznych stanowią środki przeznaczone na działania związane z oświatą i wychowaniem, zaś nieco ponad 3% - wydatki związane z kulturą oraz ochroną dziedzictwa narodowego. Jak widać na wykresie, porządek ten różni się znacząco od hierarchii wydatków na organizacje w miastach. Tu, największa część dotacji i zleceń kierowanych do organizacji dotyczy działań związanych z pomocą społeczną (35%). Organizacje kultury fizycznej, które na wsi są głównym odbiorcą finansowego wsparcia samorządów, w miastach otrzymują „jedynie” 30% ogółu środków samorządowych, z których korzystają organizacje. W zdecydowanie większym stopniu wspiera się tu też aktywność związaną z ochroną zdrowia i kulturą.

**Wyk. 10.** Struktura wydatków JST na organizacje wg rodzaju działalności

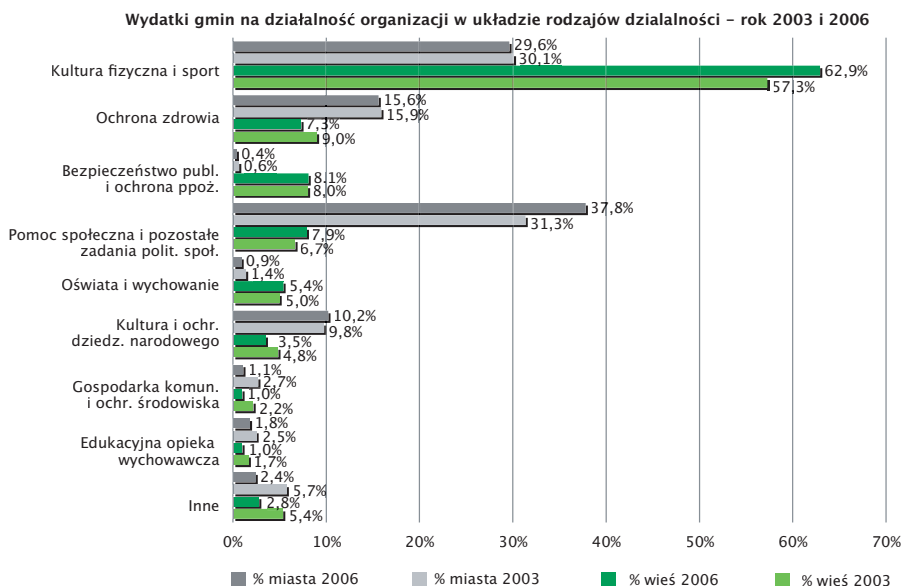


Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z realizacji budżetu JST (RB-28)

Porównanie tych wyników z danymi z roku 2003 pokazuje interesujące przesunięcia w strukturze wydatków samorządów na działania organizacji. W przypadku gmin miejskich, przesunięcia te dotyczą głównie działalności związanej z pomocą społeczną i pozostałymi zadaniami polityki społecznej<sup>14</sup>. Według naj-

nowszych dostępnych danych, na działania związane z pomocą społeczną i polityką społeczną przeznaczanych jest prawie 38% ogółu wydatków miast na organizacje pozarządowe – o ponad 7 pp. więcej niż w roku 2003. Inaczej jest w przypadku gmin wiejskich. Tutaj, jedynym obszarem działań, który pochłania obecnie wyraźnie większą część środków niż 4 lata temu jest kultura fizyczna i sport. Już w roku 2003 w ten obszar inwestowano większość pieniędzy przekazywanych przez gminy wiejskie organizacjom społecznym (poza OSP). W 2006, sport jest jeszcze ważniejszy - wydatki na ten cel sięgnęły 63% całkowitej wartości transferów na rzecz organizacji.

**Wyk. 11.** Struktura wydatków JST na organizacje wg rodzaju działalności w roku 2003 i 2006



*Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z realizacji budżetu JST (RB-28)*

<sup>14</sup> Porównania te utrudniają nieco zmiany klasyfikacji budżetowej pomiędzy rokiem 2003 i 2006. W roku 2003, wydatki na pomoc społeczną nie tworzyły osobnego działu w klasyfikacji wydatków JST. Dlatego dla porównania ich z wydatkami w roku 2006 konieczne było połączenie ich z wydatkami w dziale „pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”.

---

## 3.0.

# Poza wspieraniem i powierzaniem – praktyki współpracy pozafinansowej

---

Podsumowując dotychczasowe analizy można powiedzieć, że choć w ciągu ostatnich kilku lat byliśmy świadkami rozwoju współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i samorządem, to rozwój ten – gdy mierzyć go pieniędzmi – widoczny był przede wszystkim na poziomie regionalnym. Niemniej, także na poziomie lokalnym zmiany są widoczne. Samorzady poważniej podchodzą do obowiązku uchwalania programów współpracy, częściej wyznaczają urzędników odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi, przekazują organizacjom więcej środków (choć nieznacznie, jeśli wziąć pod uwagę ogólne tendencje związane z poziomem ich wydatków). Warto jednak zapytać, w jakim stopniu zmiany te można traktować jako świadectwo narodzin nowego partnerstwa publiczo-społecznego. Partnerstwo nie oznacza jedynie korzystania z usług organizacji i uchwalania przewidzianych przepisami dokumentów, ale obejmuje także korzystanie ze „strategicznych” kompetencji sektora i rzeczywiście, codzienną współpracę merytoryczną. Do jakiego stopnia i tutaj możemy mówić o zmianie? Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie na gruncie analiz statystycznych nie jest możliwa. Wymagałaby ona bliższego spojrzenia na rzeczywiste praktyki związane ze wzajemnymi relacjami, i stwierdzenia, jak te praktyki ewoluują. Niemniej jednak wyniki badań ilościowych pozwalają przynajmniej wierzyć, że taki wysiłek nie jest bezzasadny. Choć w ostatniej edycji Barometru nie zbierano informacji na temat pozafinansowych form współpracy gmin z organizacjami, to analiza dostępnych danych na ten temat (z „Barometru...” 2004 i 2006) nie pozostawia wątpliwości, że w krótkim czasie wzajemne relacje uległy znacznemu ożywieniu. O ile w roku 2004 tylko 40% gmin deklarowało, że komunikowało się z organizacjami w celu „wzajemnego informowania się o kierunkach działalności”, o tyle w rok później<sup>15</sup> twierdziła tak prawie połowa z nich. Podobny wzrost zanotowano w przypadku innych form współpracy pozafinansowej, wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego (takich jak tworzenie zespołów doradczych i inicjatywnych lub wspólna praca nad projektami aktów normatywnych). Przy bliższym spojrzeniu okazuje się jednak, że zmiana ma miejsce przede wszystkim tam, gdzie już wcześniej współpraca była częstsza – w miastach. Wśród gmin miejskich, odsetek samorządów deklarujących „tworzenie wspólnych zespołów doradczych” wzrósł w ciągu roku ponad dwukrotnie – z 24% w roku 2004 do ponad 50% rok później. Nie mniej dynamicznie

---

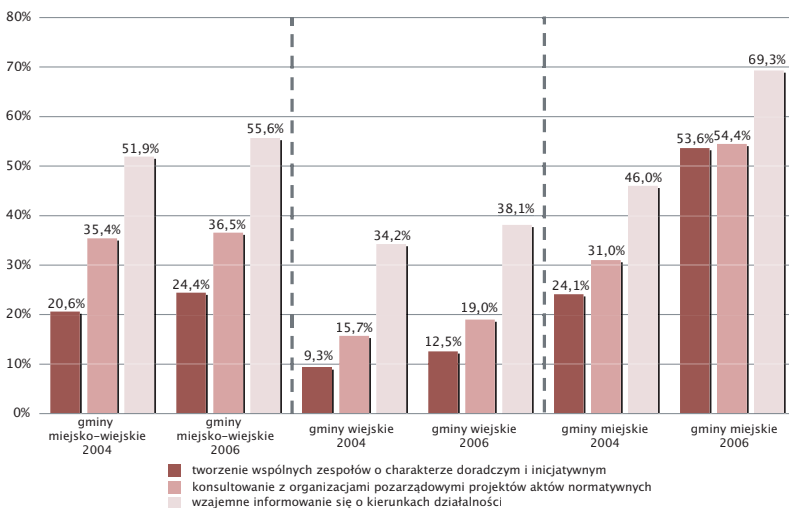
<sup>15</sup> W „Barometrze... 2006” pytano o praktyki współpracy pozafinansowej w roku 2005.

rozwijała się tu współpraca polegająca na konsultowaniu aktów prawnych i wymianie informacji. W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich, różnice są znacznie mniejsze (kilkuprocentowe).

**Wyk. 12.** Popularność różnych form współpracy pozafinansowej JST i NGO w roku 2004 i 2006



**Wyk. 13.** Rozwój współpracy pozafinansowej JST i NGO a rodzaj gminy



Źródło: Barometr współpracy 2004 i 2006

Testem wiarygodności tych wyników mogą być dane pochodzące od samych organizacji, zbierane w ramach badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce” w roku 2004 i 2006. Przyglądając się ich deklaracjom trudno argumentować, że test ten wypada jednoznacznie korzystnie. Z jednej strony, w roku 2006 organizacje wyraźnie częściej dostrzegały, że władze lokalne ich gminy ogłaszają publiczne, otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych (47% w stosunku do 33,5% w roku 2004). Częściej też potwierdzały, że gminy posiadają ujednolicone formularze wniosków o dotacje (40% w porównaniu do 35%). Z drugiej jednak strony, w badanym okresie nie zwiększył się wcale odsetek organizacji świadomych istnienia w ich gminie rocznego programu współpracy (wiedziało o nim ok. 30% organizacji), co może świadczyć o tym, że w ciągu kilku lat od wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dokument ten stał się tyleż powszechny, co pozbawiony prawdziwego (i projektowanego w ustawie) znaczenia. Nie zwiększył się też (a nawet nieznacznie zmniejszył) odsetek organizacji twierdzących, że decyzje o przyznawaniu środków podejmowane są w ich gminach kolegialnie i że decydują o nich wyłącznie merytoryczne kryteria, nie zaś „znajomości, układy, polityczne rozgrywki czy związki radnych z organizacjami”.





Niezależnie od tego, co na ten temat mówią oficjalne deklaracje urzędów albo dane o ich finansach, ostateczna ocena przemian ostatnich kilku lat będzie niepełna, jeśli nie będzie uwzględniać tego, jak ostatecznie są one odbierane przez najbardziej zainteresowanych – praktyków zaangażowanych w kontakty między organizacjami i samorządem. Powyżej przywołano już garść danych na ten temat, opisując nastroje w środowisku organizacji pozarządowych. Jednak perspektywa organizacji jest szczególna. Chcąc uzyskać bardziej wyważony obraz tych przemian, warto chyba odwołać się do poglądów szerszej grupy „liderów lokalnych” – nie tylko przedstawicieli organizacji, ale również lokalnych przedsiębiorców, dziennikarzy, samorządowców, czy wreszcie zajmujących się tym zagadnieniem uczonych. Taki cel przyświecał internetowemu sondażowi „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce”, przeprowadzonemu w końcu 2005 roku oraz w roku 2007. Jego uczestnicy byli dobierani na podstawie wskazań innych uczestników i rekrutowali się zarówno spośród przedstawicieli organizacji, jak i samorządu, biznesu oraz innych środowisk. Jedynym kryterium decydującym o zaproszeniu ich do badania było to, czy (w przekonaniu innych uczestników, wskazujących ich jako potencjalnych adresatów) osoby te są „lokalnymi liderami”, angażującymi się w działalność społeczną, bądź osobami interesującymi się tą działalnością zawodowo. Co ważniejsze, badanie miało charakter panelowy – realizatorzy dążyli do tego, żeby wśród jego respondentów w roku 2007 było możliwie dużo osób, które uczestniczyły także w pierwszej edycji, a także by osoby te odpowiadały w obu edycjach na te same pytania (między innymi dotyczące relacji pomiędzy organizacjami i administracją publiczną). Choć materiał z badania nie jest poniżej analizowany za pomocą technik dla prób panelowych, warto podkreślić, że w znacznym stopniu odzwierciedla on ewolucję poglądów tej samej grupy osób (mniej więcej połowa uczestników z roku 2007 uczestniczyła także w edycji 2005).

Jak można podsumować tę ewolucję w przypadku opinii dotyczących relacji między organizacjami a administracją publiczną? Najkrótsza odpowiedź brzmi chyba – niejednoznacznie. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiedzi na pytania dotyczące tych relacji w roku 2007 wskazują na większy optymizm niż dwa lata wcześniej, i to pomimo faktu, iż w ostatniej edycji badania wśród ankietowanych znalazło się więcej przedstawicieli środowiska pozarządowego (ci, jak wykazano niżej, byli statystycz-

nie rzecz biorąc bardziej pesymistyczni w swoich ocenach). Dotyczy to zwłaszcza ocen dotyczących wpływu samorządu lokalnego na kondycję społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W roku 2005, pozytywnie oceniało go ok. 55% uczestników Panelu – wśród 10 typów instytucji wymienionych w kwestionariuszu wyraźnie mniej pozytywnych opinii zebrały jedynie partie polityczne i środowisko biznesu. W roku 2007, odsetek liderów zadowolonych z wpływu samorządu lokalnego wzrósł do ponad 70%. Inne ich odpowiedzi sugerują, że zmiany te są na tyle znaczące, iż można postrzegać je jako sukces na poziomie „ustrojowym”. Co prawda, w stosunku do sytuacji sprzed dwóch lat, odsetek osób zadowolonych z poziomu decentralizacji władzy w Polsce praktycznie się nie zmienił – co jednak trudno utożsamiać wyłącznie z zagadnieniem współpracy między organizacjami i administracją (by wspomnieć choćby zmiany związane ze sposobem zarządzania środkami strukturalnymi UE). Znacznie lepiej oceniono już sposób, w jaki traktuje się w Polsce konstytucyjną zasadę pomocniczości. W stosunku do sytuacji z roku 2005, odsetek panelistów skłonnych twierdzić, że jest ona respektowana zwiększył się w 2007 roku o ok. 15 pp.

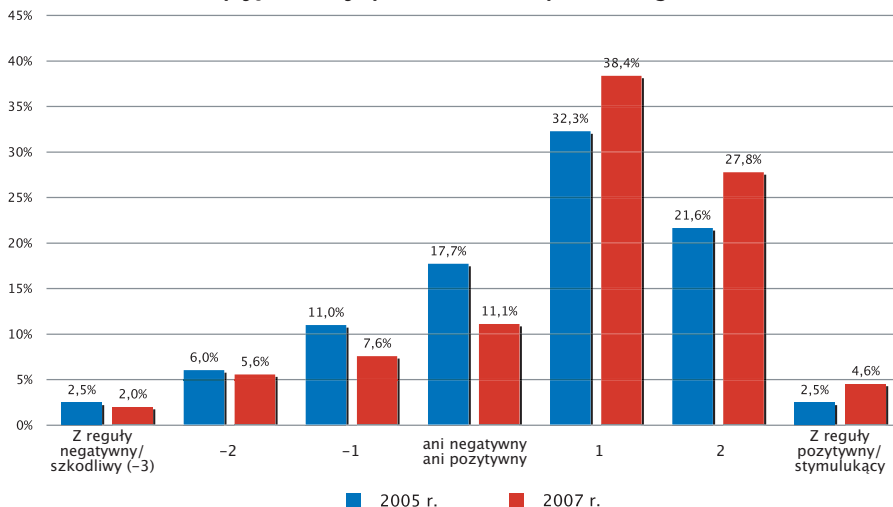
Oczywiście, oceny te są różne w zależności od tego, z jakiego środowiska wywodzą się respondenci. Reprezentanci samorządów lokalnych są tu wyraźnie bardziej optymistyczni niż przedstawiciele organizacji pozarządowych<sup>16</sup>. O ile wśród tych pierwszych pozytywną ocenę roli administracji samorządowej w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wyrażało (co nie dziwi) prawie 80% uczestników, o tyle wśród organizacji odsetek ten nie przekraczał 68%. Podobne różnice zaobserwowano w przypadku opinii na temat zasad decentralizacji i subsydiarności – ich realizację pozytywnie oceniało ok. 60% samorządowców i tylko 44% przedstawicieli organizacji.

---

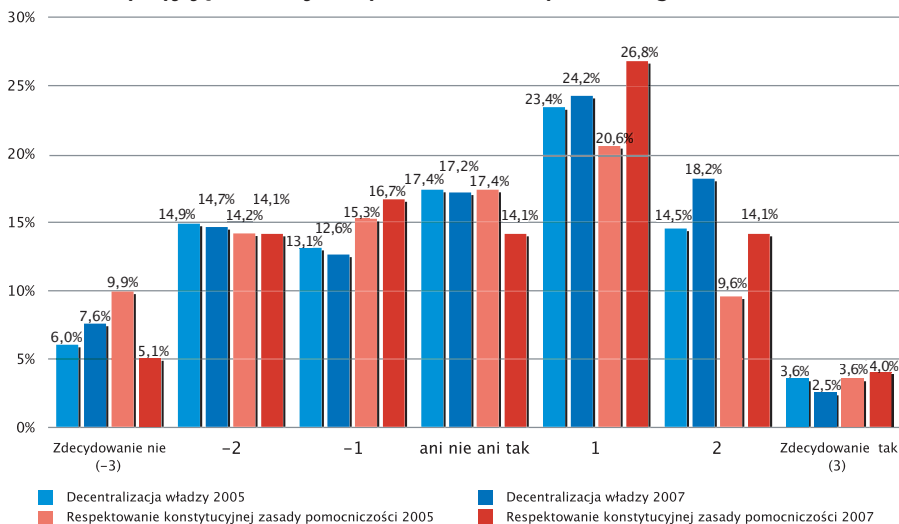
<sup>16</sup> Różnice istotne statystycznie przy  $p < 0,01$ .

### Wyk. 14 – 15. Opinie nt. wpływu samorządu lok. na kondycję polskiego społeczeństwa obywatelskiego

Jak ogólnie ocenia Pan(i) wpływ samorządu lokalnego na kondycję i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?



Czy Pana/Pani zdaniem obecnie spełnione są następujące warunki, sprzyjające rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?

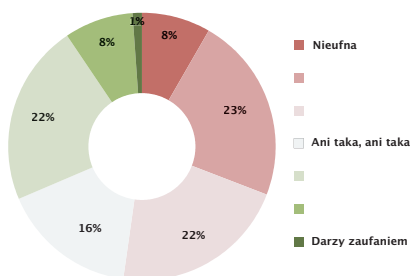


Źródło: Panel „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” 2005 i 2007

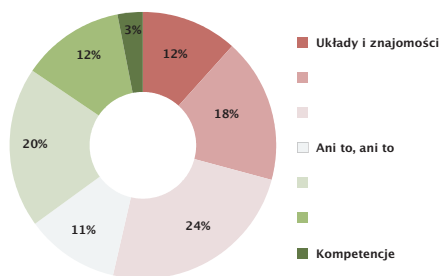
Generalizując, można stwierdzić, że różnice pomiędzy rokiem 2005 i 2007 są zbieżne z wymową obiektywnych danych dotyczących poziomu współpracy między organizacjami i samorządem terytorialnym. Rozwój tej współpracy jest dostrzegany zarówno przez przedstawicieli środowiska pozarządowego, jak i przez urzędników (zwłaszcza jednak przez tych ostatnich). Nie oznacza to jednak, że nie ma już nic do zrobienia, czy że sam wzrost natężenia wzajemnych kontaktów przekłada się na ich jakość. Dobitnie świadczą o tym wypowiedzi lokalnych liderów na pytania o stosunek administracji publicznej (niestety, nie pytano specyficznie o administrację samorządową) do organizacji pozarządowych. Ujmując rzecz delikatnie, stosunek ten nie jest oceniany najlepiej. Ponad połowa uczestników panelu w roku 2007 skłonna była twierdzić, że postawy przedstawicieli administracji wobec środowiska pozarządowego cechuje nieufność. Dwóch na trzech uważało także, że organizacje traktowane są przez urzędników raczej jak petenci niż jak partnerzy. Ponad 40% twierdziło, że organizacje traktowane są jako konkurencja. Co może najsmutniejsze, więcej niż co drugi respondent skłaniał się ku opinii, że we współpracy między organizacjami i administracją bardziej liczą się układy i znajomości niż merytoryczne kompetencje organizacji. Jest to tym bardziej uderzające, że akurat pod tym względem nie zaobserwowano znaczących statystycznie różnic pomiędzy odpowiedziami reprezentantów ruchu pozarządowego a przedstawicielami samej administracji. W przypadku pozostałych pytań, takie różnice oczywiście się pojawiły. Ankietowani pracujący w administracji częściej przychylali się do oceny, że administracja traktuje organizacje po partnersku, rzadziej zaś twierdzili, że traktuje się je z nieufnością.

**Wyk. 16 – 19.** Opinie na temat postaw administracji publicznej wobec organizacji**Czy, według Pani/Pana wiedzy, ogólnie rzecz biorąc:**

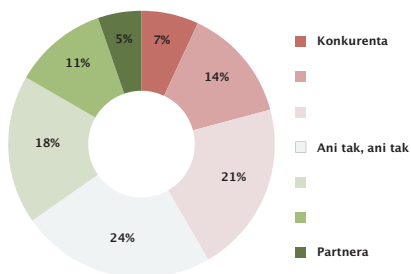
Administracja publiczna jest nieufna wobec organizacji czy też, przeciwnie, darzy organizacje zaufaniem?



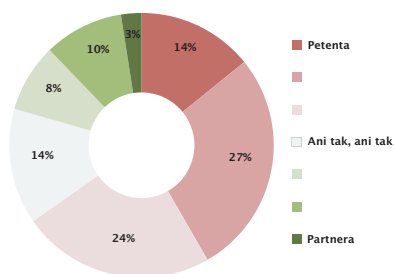
We współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami w praktyce bardziej liczą się układy i znajomości czy, przeciwnie, bardziej liczą się merytoryczne kompetencje organizacji?



Administracja publiczna traktuje organizacje jak konkurenta czy jak partnera?



Administracja publiczna traktuje organizacje jak petenta czy jak partnera?



Źródło: Panel „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” 2007



## Podsumowanie

Najprostszym podsumowaniem przytoczonych wyżej wyników będzie stwierdzenie, że choć od 2003 roku współpraca między organizacjami i samorządem rzeczywiście nabrała rumieńców, to postęp ten był tyleż gwałtowny, co krótkotrwały. Wejście w życie przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego wywarło natychmiastowy wpływ na natężenie wzajemnych relacji, zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Jednak część samorządów (przede wszystkim wiejskich) pozostała na te oddziaływania niewrażliwa. Po roku 2005, kiedy to odnotowano najwyraźniejszy wzrost skali współpracy, dynamika zmian stała się mniej zauważalna.

Nowe przepisy stosunkowo szybko zaszczepiły się w praktyce większości samorządów lokalnych. Jednak w niektórych z nich najwidoczniej nie przyjęły się i trudno oczekiwać, że w najbliższym czasie się przyjmą. W każdym bądź razie będzie o to trudno bez dodatkowych impulsów z zewnątrz. Wciąż, mniej więcej jedna na dziesięć gmin deklaruje, że nie współpracuje (ani finansowo, ani w inny sposób) z żadną organizacją pozarządową (dotyczy to niemal wyłącznie gmin wiejskich, przede wszystkim w centrum i na wschodzie kraju) – i nie są to tylko gminy, w których po prostu organizacji nie ma.

Zwraca uwagę wyraźne zahamowanie dynamiki przemian po roku 2005. Widoczne jest ono zwłaszcza wtedy, kiedy przyglądamy się deklaracjom dotyczącym pozafinansowych form współpracy i programów współpracy na terenach wiejskich. Dostępne dane na ten temat każą stwierdzić, że w ciągu ostatnich dwóch lat niewiele się tu w istocie zmieniło. Być może, remedium na ten stan rzeczy byłoby doprecyzowanie regulacji dotyczących współpracy pozafinansowej. Z pewnością, ich rozwój wymaga intensywnej akcji promocyjnej – wyposażenia samorządów w wiedzę umożliwiającą im rzeczywiste otwarcie się na lokalne organizacje. Bez tego rodzaju zabiegów, nie należy spodziewać się nagłego zwrotu w ich stosunku do „konsultacji społecznych” czy „tworzenia wspólnych zespołów inicjatywnych” (które w społecznościach wiejskich powstają przecież niejako „z natury”, z uwagi na personalne przenikanie się sektora pozarządowego i administracji).

Podobnego doprecyzowania wymagają chyba także zapisy dotyczące programów współpracy. Obecnie, większość z nich traktuje się po prostu jako dokumenty sankcjonujące plany samorządów dotyczące wydatków na działalność konkretnych organizacji. Niektóre mają wręcz postać załączników do uchwał budżetowych. Takie traktowanie programów nie sprzyja wykorzystaniu ich, jako narzędzi dla budowania trwałego partnerstwa między organizacjami i samorządem, zwłaszcza, jeśli partnerstwo rozumieć jako relację, w której organizacje nie występują jedynie jako beneficjenci pomocy samorządu lub usługodawcy. Może to też nie być bez

znaczenia dla kalendarza ich uchwalania (choć, jak wykazują analizy danych, coraz większa część programów powstaje – zgodnie z tym, czego należałoby oczekiwać – pod koniec roku poprzedzającego ten objęty programowaniem). Właściwe funkcjonowanie programów wymaga też większego nacisku na to, w jaki sposób powstają. Biorąc pod uwagę, że niemal połowa z nich przygotowywana jest przez samych urzędników, bez konsultacji z lokalnymi organizacjami, trudno w istocie traktować je jako instrumenty spełniające przypisywaną im przez ustawodawcę rolę. Jeśli oczekiwania te mają być spełnione, konieczne jest doprecyzowanie zapisów ustawy dotyczących definicji programów, reguł ich konsultacji oraz sankcji związanych z nieprzestrzeganiem tych reguł. Promując ideę programów wieloletnich, które teoretycznie mogłyby stanowić najlepszy mechanizm budowy strategicznego partnerstwa na linii samorząd – organizacje, należy także zwrócić uwagę, by główną motywacją dla ich opracowywania była długofalowa wizja rozwoju wzajemnych relacji, a nie jedynie przekonanie, że relacje te nie podlegają żadnej zmianie. Nie ma więc powodu, aby co roku sankcjonować je na nowo (a tak bywa).

Blizsze spojrzenie na zebrane dane pozwala mieć nadzieję, że pewna stagnacja w sferze upowszechniania się nowych procedur dotyczących współpracy między organizacjami i samorządem, widoczna od 2005 roku, nie świadczy jeszcze o zahamowaniu rozwoju współpracy jako takiej. Choć bowiem formalne rozwiązania mające stymulować rozwój wzajemnych relacji (programy współpracy, praktyki współpracy pozafinansowej w przypadku gmin wiejskich) nie są dziś w samorządach lokalnych wyraźnie popularniejsze niż jeszcze dwa lata temu, to jednak z roku na rok rośnie odsetek gmin, które przekazują organizacjom środki finansowe. Zmienia się także rola organizacji w kontaktach z administracją i ich postrzeganie – jeśli za wskaźnik tego procesu uznać istnienie w ramach urzędów specjalnych komórek lub stanowisk do współpracy z sektorem pozarządowym.

Z roku na rok coraz więcej samorządów lokalnych deklaruje wydatki na rzecz organizacji, a ich ogólna kwota znacząco wzrosła. Jednak rzeczywista skala tych przemian jest różna w przypadku samorządu szczebla lokalnego i regionalnego. Na poziomie regionalnym, wzrost wydatków na organizacje daleko przekracza ogólny wzrost wydatków jednostek samorządu. Na szczeblu gmin jest on tylko nieznacznie większy. Różnice pomiędzy wynikami wśród gmin i regionów można częściowo łączyć z faktem, iż to właśnie poprzez budżety urzędów marszałkowskich przepływała znaczna część środków europejskich, z których korzystały organizacje (środki ZPORR, których beneficjentami były przede wszystkim organizacje pozarządowe, stanowiące niemal 40% ogółu projektodawców tego programu – por. Kolankiewicz, Komorowska, Wasilewska 2008).

Na poziomie gmin, nieznaczny wzrost udziału wydatków na organizacje w całości wydatków samorządów (zwłaszcza wiejskich) wynikał przede wszystkim



ze wzrostu liczby gmin ponoszących takie wydatki. Warto jednak podkreślić, że w przeciętnej gminie deklarującej wydatki na organizacje znaczenie tych wydatków w budżecie praktycznie nie zmieniło się w porównaniu do roku 2003. Podobnie jak wtedy, udział wydatków na organizacje w całej kwocie wydatków JST jest najniższy wśród gmin wiejskich, największy zaś w dużych miastach, gdzie sięga średnio ok. 1% ogółu wydatków. Ta hierarchia zmienia się jednak diametralnie, kiedy w wydatkach tych uwzględnić koszty związane z utrzymaniem Ochotniczych Straży Pożarnych – wówczas, to gminy wiejskie okazują się przeznaczać na organizacje proporcjonalnie więcej pieniędzy. Trzeba jednak pamiętać, że wydatki związane z utrzymaniem OSP gminy ponoszą obligatoryjnie.

Niepokojące jest to, że jedynie 62% gmin przewidziało środki na organizacje pozarządowe w swoich budżetach na rok 2007. Nie oznacza to oczywiście, że istotnie mamy do czynienia z wycofywaniem się samorządów ze współpracy (tylko 10% gmin wyraźnie wskazało, że nie przewidziało takich wydatków – reszta po prostu nie udzieliła odpowiedzi na pytanie). Można zakładać, że część urzędników po prostu nie potrafiła udzielić informacji na ten temat. Także taki scenariusz wydaje się wszakże niepokojący. Fakt, iż w co czwartej gminie sytuacja pod tym względem nie jest jasna wydaje się świadczyć o pewnej przypadkowości decyzji dotyczących wsparcia organizacji w części samorządów, lub w każdym razie o tym, że kwestii tej nie poświęca się często należytej uwagi.

Warto jednak odnotować, że ogólna kwota środków samorządowych kierowanych w stronę organizacji zwiększa się – nawet, jeśli ich udział w wydatkach samorządów pozostaje – statystycznie rzecz biorąc – niezmienny. Analizując dane na ten temat, warto zauważyć, że zdecydowana większość środków finansowych była przekazywana organizacjom w formie wspierania ich działań. W przeciętnej polskiej gminie, suma środków przekazanych w formie wspierania wyniosła ok. 70% ogółu wydatków na działalność organizacji. Tam jednak, gdzie samorządy decydują się na formę „powierzenia” zadań, finansowa wartość tej formy transferów z reguły przewyższa wartość środków wydawanych na wspieranie organizacji. Jest tak zwłaszcza w przypadku niewielkich gmin.

Przekazując organizacjom środki samorządy z reguły odwołują się do trybu otwartych konkursów, przewidzianego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (pomijając oczywiście „nieformalne” formy dofinansowania, o którym nie ma informacji). Jednak mniej więcej co dziesiąta gmina wskazała także na inny tryb (ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ale także ustawy o pomocy społecznej itp.). Wydaje się więc, że zapis dotyczący otwartych konkursów w ustawie o działalności pożytku publicznego domaga się precyzyjniejszego zapisu – stwierdzenia, w przypadku których organizacji i jakich działań powinno się stosować literę tej ustawy, kiedy zaś możliwe jest odwoływanie się do innych przepisów.

W ostatnich propozycjach nowelizacji ustawy proponuje się odejście od obowiązku ogłaszania otwartych konkursów w przypadku dotacji, które nie przekraczają 10 tysięcy złotych. Dane z badań pokazują, że nawet w przypadku małych społeczności wiejskich, przeciętna kwota dofinansowania przypadająca na jedną dotowaną organizację ponad dwukrotnie przekracza tę kwotę, a w największych miastach sięga średnio 50 tysięcy zł. Nie jest to bynajmniej argument przeciwko – arbitralnej bądź co bądź – granicy 10 tysięcy złotych, jako kryterium rozróżnienia pomiędzy dotacjami „nieznacznymi” i tymi wymagającymi otwartej kontroli. Przeciwnie, jeśli trzymać się pierwotnego założenia stojącego za przepisem o otwartych konkursach, wypada uznać, że taka definicja tego kryterium, która dotyczyć będzie tylko organizacji otrzymujących najmniejsze dotacje, jest właśnie tym, na czym zależy pomysłodawcom projektu.

Plany dotyczące nowelizacji ustawy brzmią więc w świetle uzyskanych wyników zasadnie, choć warto byłoby uzupełnić je o inne zapisy, o bardziej podstawowym znaczeniu dla relacji między organizacjami i samorządem. Mówi się w tym kontekście przede wszystkim o instytucji partnerstwa publiczno-społecznego. Warto jednak także popracować nad istniejącymi już elementami ustawy, na przykład dotyczącymi konsultacji programów współpracy, zasad uchwalania programów wieloletnich, okoliczności, w których należy (można) odwoływać się do odrębnych przepisów finansując organizacje, precyzyjniejszych kryteriów i procedur związanych z pozafinansowymi formami współpracy, sankcji wynikających z nieprzestrzegania zasad zapisanych w ustawie itp.

Z drugiej strony, dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem prawa o działalności pożytku publicznego pokazują, że potencjał partnerstwa, który można jeszcze uzyskać przez „dokręcenie” regulacyjnej śruby, jest już chyba ograniczony. Nowe przepisy zwiększają zakres współpracy między organizacjami i samorządem (przynajmniej w kategoriach liczby współpracujących jednostek samorządu) i sprawiają, że samorzady poważniej traktują organizacje. Jednak nie zwiększają znacząco roli trzeciego sektora w zarządzaniu lokalnym – ani w kategoriach udziału organizacji w wydatkach publicznych, ani ich oddziaływania na lokalne prawo lub decyzje urzędników. Zgadzać się z tym, że zmiany proponowane w nowelizacji ustawy – te z nich, które odnoszą się do współpracy z samorządem – są interesujące i mogą przyczynić się do zmiany tego stanu rzeczy, warto jednak zwrócić uwagę, że same w sobie nie przełożą się one na rozwój prawdziwego partnerstwa. Jak dowodzi historia ostatnich kilku lat, rzecz nie w tym (lub nie tylko w tym), jak brzmią zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego, ale w tym, jak są odczytywane i stosowane w praktyce. Nie należy oczekiwać, że zawarte w niej dyrektywy – jakkolwiek zdefiniowane – będą respektowane, jeśli samorzady nie będą dostrzegać praktycznych, rzeczywistych korzyści, jakie niosą ze sobą dobre relacje z organizacjami i animowanie ich działań. Zastanawiając się nad przyszłością, należy zatem

myśleć nie tylko o manipulowaniu przepisami, ale także o uzupełnieniu tych działań intensywnymi akcjami edukacyjnymi – przykładami dobrych praktyk związanych ze współpracą i narzędziami czyniącymi je bardziej efektywnymi. Działania te powinny być skierowane nie tylko do samorządowców, ale także do organizacji pozarządowych, które – choć zwykle, z racji słabszej pozycji, występują w roli ofiar urzędników – *de facto* odgrywają częściej rolę indyferentnych obserwatorów ich działań, czasem zaś same zainteresowane są bardziej patronażem samorządu niż rzeczywistym partnerstwem.

## Bibliografia

Gumkowska M. (2006), *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor

Gumkowska M., Herbst J. (2006) *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych 2006. Raport z badań*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor

Herbst J. (2005), *Nowe reguły na stare problemy. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, III Sektor 3/2005

Jaworski J., Strzała A. (2007), *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2005 rok*, Warszawa: MPiPS, DPP

Kolankiewicz E., Komorowska Z., Wasilewska M. (2008), *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne. Podsumowanie wykorzystania funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe w Polsce w latach 2004-2006 i perspektywy na okres 2007-2013*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz FIP

Makowski G. i in. (2007), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa: ISP

Ust. z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351

Ust. z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873

Ust. z dn. 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198

## Spis tablic, wykresów i map

<b>Mapa 1 – 2.</b> Gminy uczestniczące w „Barometrze współpracy.” w roku 2007	9
<b>Mapa 3.</b> Uczestnicy panelu KSO 2007 w regionach	10
<b>Mapa 4.</b> % urzędów gmin, które w jakikolwiek sposób współpracowały z sektorem pozarządowym	12
<b>Mapa 5.</b> Programy współpracy na rok 2007 wg wyników „Barometru..”	14
<b>Mapa 6 – 7.</b> Uchwalanie i konsultowanie programów współpracy w regionach	15
<b>Mapa 8.</b> Zakres współpracy finansowej między JST i organizacjami wg sprawozdań budżetowych	24
<b>Mapa 9 – 10.</b> Współpraca finansowa JST z organizacjami w roku 2003 i 2006	25
<b>Mapa 11 – 12.</b> Geograficzne zróżnicowania skali wydatków JST na organizacje w roku 2006	31
<b>Tab. 1.</b> Skład uczestników panelu KSO	10
<b>Tab 2.</b> % gmin uchwalających programy współpracy wg typów gmin	15
<b>Tab. 3 – 5.</b> Kalendarz uchwalania programów współpracy w poszczególnych latach	17
<b>Tab. 6.</b> Zakres współpracy finansowej między JST i organizacjami wg danych z „Barometru..”	23
<b>Tab. 7.</b> Zakres współpracy finansowej między JST i NGO w regionach	26
<b>Tab. 8.</b> Tryb przekazywania organizacjom środków finansowych wg rodzaju gmin	33
<b>Tab. 9.</b> Kwoty wydatków na organizacje oraz popularność różnych form wsparcia a wielkość gmin	34
<b>Wyk. 1.</b> Urzędnicy odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi	19
<b>Wyk. 2.</b> Rozwój współpracy finansowej między JST i NGO od roku 2003	26
<b>Wyk. 3.</b> Dynamika wydatków JST na działalność organizacji między rokiem 2003 i 2006	27
<b>Wyk. 4.</b> Kwoty przekazywane organizacjom pozarządowym przez JST w roku 2006	28
<b>Wyk. 5 – 6.</b> Dynamika wydatków gmin na organizacje w latach 2003-6	29
<b>Wyk. 7.</b> Udział wydatków na organizacje w ogólnej kwocie wydatków JST	30
<b>Wyk. 8.</b> Udział wydatków na organizacje w wydatkach JST – z uwzględnieniem OSP.	31
<b>Wyk. 9.</b> Udział wydatków ze środków EU w wydatkach JST na działalność organizacji w latach 2003-6	32
<b>Wyk. 10.</b> Struktura wydatków JSTR na organizacje wg rodzaju działalności	35
<b>Wyk. 11.</b> Struktura wydatków JSTR na organizacje wg rodzaju działalności w roku 2003 i 2006	36
<b>Wyk. 12.</b> Popularność różnych form współpracy pozafinansowej JST i NGO w roku 2004 i 2006	38
<b>Wyk. 13.</b> Rozwój współpracy pozafinansowej JST i NGO a rodzaj gminy	38
<b>Wyk. 14 –15.</b> Opinie nt. wpływu samorządu lok. na kondycję polskiego społeczeństwa obywatelskiego	43
<b>Wyk. 16 – 19.</b> Opinie na temat postaw administracji publicznej wobec organizacji	44