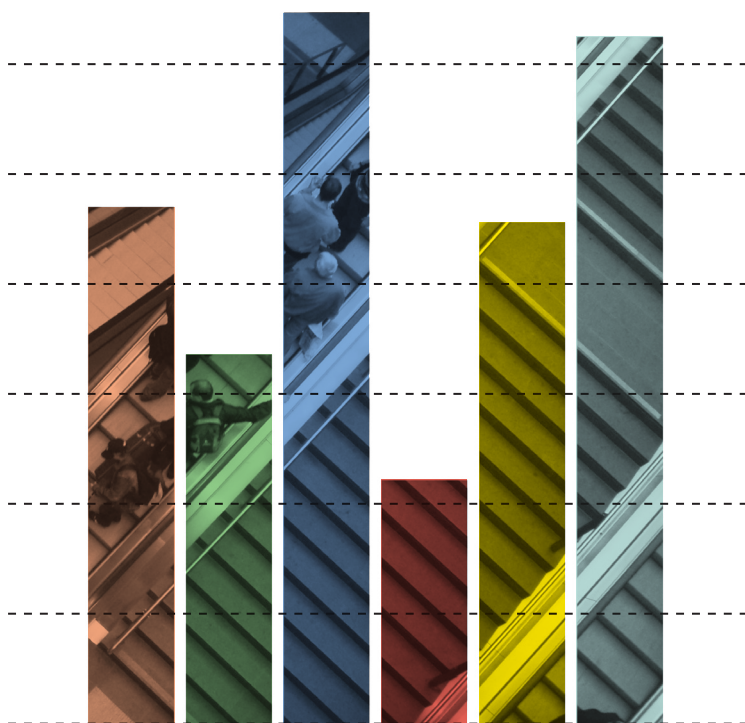
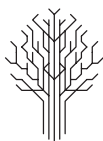
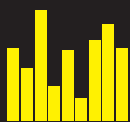


# WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ROKU 2009 RAPORT Z BADAŃ

JADWIGA PRZEWŁOCKA



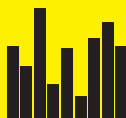
BADANIA  
AKTYWNOŚCI  
OBYWATELSKIEJ



stowarzyszenie  
klon / jawor

WSPÓŁPRACA  
ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH  
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W ROKU 2009  
RAPORT Z BADAŃ

BADANIA  
AKTYWNOŚCI  
OBYWATELSKIEJ



WSPÓŁPRACA  
ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH  
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W ROKU 2009  
RAPORT Z BADAŃ

---

**JADWIGA PRZEWŁOCKA**



stowarzyszenie  
**klon / jawor**

WARSZAWA 2011

---

**© Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011**

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

**Autorka:** Jadwiga Przewłocka (Stowarzyszenie Klon/Jawor)

**Korekta:** Ewa Biernacka, Klara Sołtan-Kościelecka

**Skład i projekt okładki:** KSIĄŻKI I STRONY

**Wydawca:**

Stowarzyszenie Klon/Jawor  
ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa  
tel. (22) 828 91 28, fax (22) 828 91 29  
klon.org.pl, e-mail: klon@klon.org.pl  
ngo.pl portal organizacji pozarządowych  
mojapolis.pl



ngo.pl



**ISBN 978-83-62310-20-3**

Publikacja wydana w ramach projektu Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych – realizowanego dzięki wsparciu udzielonemu przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego.



<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>O badaniu</b>	<b>9</b>
<b>Podsumowanie wyników</b>	<b>11</b>
<b>1. RAMY WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Programy współpracy</b>	<b>14</b>
1.1.1 Samorząd terytorialny	14
1.1.2 Administracja rządowa	21
<b>1.2 Urzędnicy odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi</b>	<b>22</b>
1.2.1 Samorząd terytorialny	22
1.2.2 Administracja rządowa	23
<b>2. WSPÓŁPRACA FINANSOWA</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Skala współpracy i tryby zlecania zadań organizacjom</b>	<b>26</b>
2.1.1 Samorząd terytorialny	26
2.1.1.1 Otwarte konkursy ofert w rozumieniu ustawy DPP	26
2.1.1.2 Powierzenie i wspieranie realizacji zadań	31
2.1.1.3 Inne tryby zlecania zadań	33
2.1.1.4 Wydatki gminne – skala i zmiany od 2003 roku	36
2.1.2 Administracja rządowa	40
<b>2.2 Sfery zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe</b>	<b>42</b>
2.2.1 Samorząd terytorialny	43
2.2.2 Administracja rządowa	49
<b>3. WSPÓŁPRACA POZAFINANSOWA</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Pozafinansowe wsparcie dla organizacji</b>	<b>51</b>
3.1.1 Samorząd terytorialny	51
3.1.2 Administracja rządowa	53
<b>3.2 NGO jako partner administracji publicznej</b>	<b>54</b>
3.2.1 Samorząd terytorialny	55
3.2.1.1 Wzajemne informowanie się, uzgadnianie planów i współdziałanie	57
3.2.1.2 Konsultowanie dokumentów i działań z sektorem pozarządowym	59
3.2.1.3 Wspólne zespoły doradcze i inicjatywne	61
3.2.2 Administracja rządowa	65
<b>Podsumowanie</b>	<b>67</b>

---

# WSTĘP

---

Współpraca administracji publicznej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi to temat od wielu lat niezwykle ważny nie tylko dla przedstawicieli trzeciego sektora, ale ogólnie dla osób zajmujących się szeroko pojętą problematyką spraw publicznych. Artykuł 5. wprowadzonej w 2003 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>1</sup> stanowi, iż organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi wymienionymi w ustawie podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (w tym z podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi). Współpraca ta opiera się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zasada pomocniczości (zgodnie z którą każdy szczebel administracji publicznej powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być rozwiązane na poziomie niższym – w tym przez same społeczności lokalne i ich organizacje), zobowiązująca administrację publiczną do wspierania obywateli i tworzonych przez nie organizacji w samodzielnym definiowaniu i rozwiązywaniu problemów jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa, wpisaną do preambuły Konstytucji RP. Warto też zaznaczyć, że współpraca z organizacjami jest też zadaniem własnym samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Prowadzone w kolejnych latach badania pokazują, że choć zaproponowany przez ustawodawcę model partnerskiego współdziałania między administracją publiczną a trzecim sektorem faktycznie coraz mocniej zakorzenia się w codziennej praktyce działania urzędów, to jednak wciąż organizacje bywają traktowane jako „podopieczni” administracji lub też wyłącznie jako wykonawcy decyzji lub zadań urzędów, znacznie rzadziej zaś są włączane

---

1 Nazywanej dalej w tekście pełną nazwą lub skrótowo „ustawą DPP”.

w proces podejmowania tych decyzji lub definiowania zadań. Monitorowanie zmian w zakresie współpracy pozwala zebrać informacje niezbędne do lepszego wdrażania zapisów ustawy, a także projektowania zmian w przepisach. Ma też jednak bardziej fundamentalne znaczenie: wyniki monitoringu mówią w istocie o kondycji demokracji lokalnej, o stopniu, w jakim ustawowa definicja wspólnoty samorządowej znajduje odzwierciedlenie w codziennych relacjach aktorów lokalnych tę wspólnotę tworzących.

W niniejszym opracowaniu prezentujemy wyniki najnowszego badania: „Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok”, realizowanego wspólnie przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor<sup>2</sup>.

---

2 Monitoring ten jest prowadzony wspólnie od 2009 r.; wcześniej zarówno MPiPS, jak i Stowarzyszenie Klon/Jawor prowadziły niezależne od siebie projekty badawcze dotyczące relacji administracji publicznej z organizacjami.



---

# O BADANIU

---

**B**adaniem objęte zostały zarówno urzędy samorządu terytorialnego różnych szczebli, jak i administracji rządowej – od urzędów administracji centralnej, poprzez urzędy wojewódzkie, po administrację zespoloną w województwach. Na każdym z tych szczebli współpraca między administracją a organizacjami porządowymi ma nieco inny zakres i charakter, co uwzględniliśmy w prezentowanych niżej analizach. Rozróżniliśmy więc z jednej strony pomiędzy administracją rządową i samorządową, z drugiej zaś – dla każdego z tych dwóch typów – między administracją szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, a także między istotnie odmiennymi typami urzędów wewnątrz tych podstawowych typów. Ogólny schemat podziału administracyjnego, jakim kierowaliśmy się w naszych analizach prezentujemy poniżej.

	administracja rządowa	samorząd terytorialny
poziom centralny	ministerstwa      urzędy centralne	
poziom regionalny	urzędy wojewódzkie      administracja zespolona	urzędy marszałkowskie
poziom lokalny		urzędy miast i gmin: gminy wiejskie gminy miejsko-wiejskie gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu)

Kwestionariusz dotyczący współpracy w 2009 r. wysłany został do tych urzędów w wersji elektronicznej oraz papierowej w kwietniu 2010 r. Łącznie wypełniło go 82% samorządów gminnych (przy czym odsetek wypełnionych ankiet był nieco wyższy w miastach, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich), 89% starostw powiatowych (powiaty ziemskie) i 14 z 16 urzędów marszałkowskich. Stopa zwrotu ankiet z urzędów administracji rządowej była niemal stuprocentowa: uzyskano ankiety z wszystkich 17 ministerstw oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (tych 18 urzędów traktowanych jest dalej w analizach jako „ministerstwa”), z 52 urzędów centralnych (spośród 53, do których wysłano ankiety), z wszystkich urzędów wojewódzkich oraz administracji zespolonej z 15 województw.

Kwestionariusz dotyczył współpracy z szeroko rozumianym sektorem pozarządowym obejmującym wszelkie podmioty nienależące do sektora finansów publicznych i prowadzące działalność nie dla zysku, w tym przede wszystkim fundacjami, stowarzyszeniami, a także jednostkami kościelnymi/wyznaniowymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego. Wiąże się to z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którą te dwa ostatnie typy podmiotów mają prawo prowadzić działalność pożytku publicznego i współpracować z administracją publiczną na podobnych zasadach, co wąsko rozumiane organizacje pozarządowe. Dlatego też do opisu wszystkich tych podmiotów używamy w niniejszym tekście terminów „organizacje pozarządowe” i „sektor pozarządowy”, mając na myśli również organizacje kościelne i stowarzyszenia JST.

W tekście prezentujemy wnioski dotyczące współpracy administracji z tak szeroko pojmowanym sektorem pozarządowym, opierając się na deklaracjach urzędów, które udzieliły odpowiedzi na pytania ankiety, oraz wzbogacając materiał o dane finansowe pochodzące ze sprawozdań budżetowych gmin publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Wyniki przedstawione są oddzielnie dla administracji rządowej, oddzielnie dla urzędów samorządu terytorialnego. Gdzie to było możliwe, prezentowano osobno wyniki dla miast na prawach powiatu, gmin miejskich (poza miastami na prawach powiatu), gmin miejsko-wiejskich oraz gmin wiejskich.

---

# PODSUMOWANIE WYNIKÓW

---

Wyniki badań wskazują na wzrost intensywności współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w latach 2004-2009, przy czym dynamika tego wzrostu znacząco w ostatnich latach spadła, a dla niektórych form współpracy widać wręcz zatrzymanie trendu wzrostowego.

Niemal każdy urząd samorządu terytorialnego w Polsce (tylko 5% gmin i 1% powiatów przecząco odpowiedziało na wszystkie pytania dotyczące współdziałania) miał w 2009 r. jakieś – choćby nikłe – kontakty z sektorem pozarządowym. Nie znaczy to oczywiście, że organizacje były wszędzie włączane w procesy decyzyjne dotyczące społeczności lokalnej, jednak dostrzeżono ich istnienie i nawiązano z nimi przynajmniej podstawową współpracę. W 2009 r. 90% gmin i 96% powiatów podejmowało działania wspierające organizacje w ich funkcjonowaniu (udostępnianie sprzętu, lokali, wspieranie poradami, umożliwianie dostępu do informacji). Nieco mniej urzędów – 81% gmin i 83% powiatów ziemskich – zlecało organizacjom realizację zadań publicznych oraz deklarowało praktykowanie przynajmniej podstawowych partnerskich form współdziałania – 79% gmin i 92% powiatów – co najczęściej polega na wzajemnym informowaniu o kierunkach działań, rzadziej na angażowaniu organizacji w procesy tworzenia dokumentów lokalnych i podejmowania decyzji. Z kolei na poziomie województw wszystkie przebadane urzędy marszałkowskie (14 z 16) potwierdziły zarówno współpracę finansową (zlecenie zadań), jak i niefinansową (wspieranie w działaniach, współdziałanie partnerskie).

Na poziomie gminnym wyraźnie zaznacza się różnica między miastami a gminami wiejskimi. Dotyczy to zwłaszcza pogłębionych partnerskich form współpracy, takich jak konsultowanie dokumentów czy tworzenie wspólnych zespołów. Praktyki powszechne w dużych miastach, na terenach wiejskich wciąż są rzadkością, choć popularność ich znacząco wzrosła na przestrzeni ostatnich kilku lat.

W urzędach administracji rządowej rozpowszechniona jest współpraca pozafinansowa, w tym współpraca partnerska. Z kolei współpraca finansowa jest praktykowana powszechnie w urzędach szczebla regionalnego (urzędy wojewódzkie, administracja zespolona) i w prawie wszystkich ministerstwach (83%), rzadko natomiast w pozostałych urzędach centralnych (zaledwie jedna trzecia z nich zleca organizacjom zadania publiczne).

W kolejnych rozdziałach prezentujemy szczegółowe wnioski z przeprowadzonego badania.

---

# 1. RAMY WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI

---

**Z**anim przyjrzymy się praktykom codziennej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, warto spojrzeć na dokumenty i decyzje, które przygotowują grunt pod tę współpracę i określają jej warunki.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu i sejmiki województw) uchwalają roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Powinien on zawierać cele i zasady współpracy, a także szczegóły dotyczące jej formy i przedmiotu<sup>1</sup>. Program taki mogą też (lecz nie muszą) uchwalać organy administracji rządowej<sup>2</sup>. Fakt i sposób uchwalenia tego dokumentu (a zwłaszcza rola organizacji w procesie jego powstawania) określa relacje między administracją a organizacjami i jest podstawą do prowadzenia wszelkiego rodzaju współpracy. Dlatego pierwsza część niniejszego opracowania poświęcona jest właśnie praktykom związanym z uchwalaniem programów współpracy.

Innym proceduralnym wyznacznikiem relacji między sektorem pozarządowym i samorządem terytorialnym jest wyznaczanie konkretnych osób lub działów odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami. Choć faktycznie są w Polsce miejsca, w których z racji niewielkiej liczby organizacji sens wyznaczania takich może stać pod znakiem zapytania, to jednak nie jest ich

- 
- 1 Zapisy dotyczące zawartości programów zostały sprecyzowane dopiero w znowelizowanej ustawie z 2010 r. Choć we wcześniejszej (obowiązującej w trakcie uchwalania opisywanych tu programów współpracy na rok 2009) zawartość ta nie była opisana, to jednak precyzowały to wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004 r. „Zarys ramowego programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia” (nazywane dalej Wytycznymi MGPIPS).
  - 2 Zapis taki znalazł się dopiero w znowelizowanej ustawie, jednak już w 2009 r. i wcześniej część urzędów administracji rządowej uchwalała programy współpracy, pomimo braku odpowiedniego zapisu.

dużo (wg rejestru REGON w 90% gmin zarejestrowanych jest dziewięć lub więcej organizacji pozarządowych). Dlatego kolejna część pierwszego rozdziału poświęcona będzie właśnie osobom odpowiedzialnym za współpracę z organizacjami.

---

## 1.1 PROGRAMY WSPÓŁPRACY

---

### 1.1.1. SAMORZĄD TERYTORIALNY

**Ważnym wskaźnikiem stosunku samorządu do współpracy z sektorem pozarządowym jest fakt i sposób uchwalenia programu współpracy z organizacjami, wymaganego przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na początku funkcjonowania ustawy samorządy nie zawsze były świadome obowiązku przygotowania tego dokumentu – w 2004 r. program uchwaliła niewiele ponad połowa gmin. Po sześciu latach obowiązywania ustawy, w 2009 r., odsetek samorządów gminnych wywiązujących się z tego obowiązku sięgnął 87%. Jest to wynik lepszy niż w poprzednich latach, należy jednak zwrócić uwagę, że wciąż co piąta gmina wiejska nie uchwała programu. W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich, a także starostw powiatowych przypadki takie są już nieliczne, a na szczęblu Urzędów Marszałkowskich nie występują w ogóle.**

■ patrz: WYKRES 1

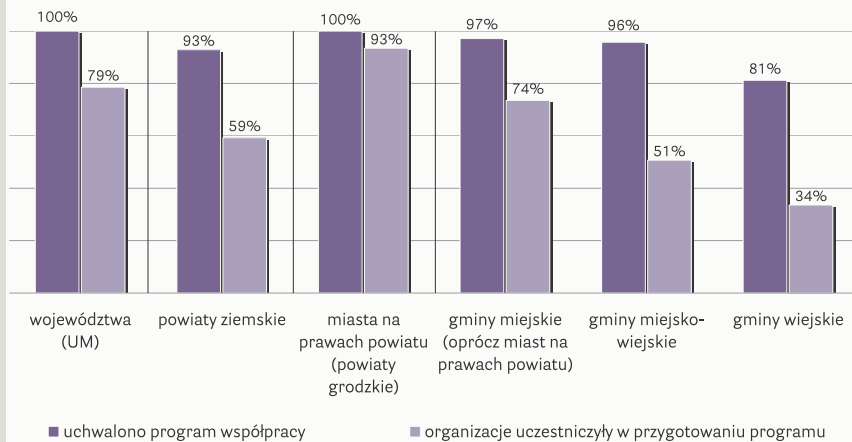
Wyniki badań z poprzednich lat<sup>3</sup> pozwalają na przedstawienie zmian, jakie zaszły w samorządach gminnych w zakresie uchwalania programów współpracy. Wykres pokazuje, że po gwałtownym wzroście liczby uchwalanych programów między 2004 a 2005 r., dynamika zmian jest już niewielka, różnice zaś między terenami miejskimi a wiejskimi w tej kwestii pozostają na tym samym poziomie.

■ patrz: WYKRES 2

---

3 Badanie Monitoring współpracy realizowane wspólnie z MPiPS w 2009 r.; Badanie „Barometr Współpracy” realizowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w latach 2005-2008; badania SURDAR 2004 realizowane przez FISE.

## Uchwalanie i konsultacje programów współpracy

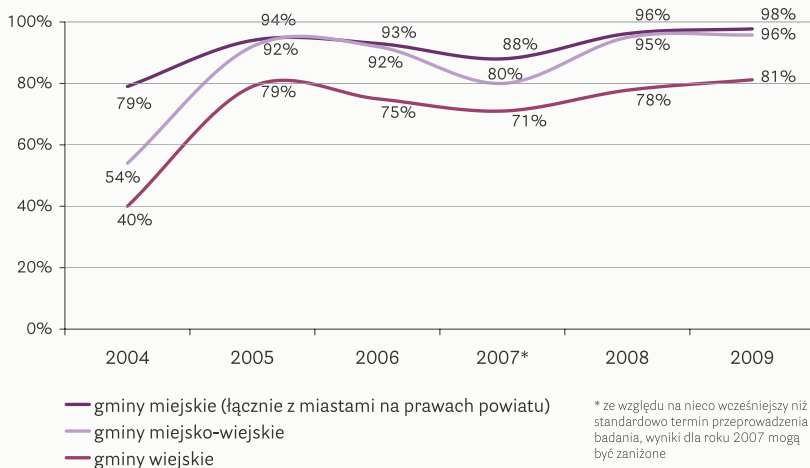


**WYKRES 1. ODSETEK URZĘDÓW UCHWAŁAJĄCYCH PROGRAM WSPÓŁPRACY I KONSULTUJĄCYCH GO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w badaniu

## Odsetek gmin uchwalających program współpracy



**WYKRES 2. ZMIANY ODSETKA GMIN UCHWAŁAJĄCYCH PROGRAM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI.**

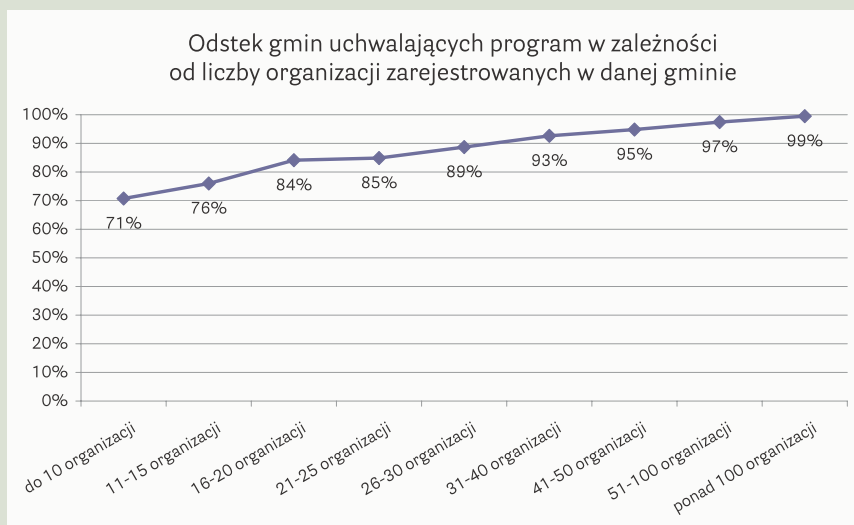
Źródło danych: Monitoring współpracy 2009 i 2008, Barometr współpracy 2007 i 2006, badanie SURDAR (FISE) 2004

Podstawa procentowania: wszystkie gminy biorące udział w kolejnych falach badania

Najgorzej sytuacja wygląda na Mazowszu i w województwie świętokrzyskim: aż jedna czwarta uczestniczących w Monitoringu gmin z tych regionów nie uchwaliła programu na 2009 rok, zaś wśród gmin wiejskich odsetek ten przekroczył 30%!

Z czego wynika niedopełnianie tego obowiązku? Blisko połowa urzędów gmin, które nie uchwały programów na 2009 rok, tłumaczy to zbyt małym zakresem współpracy z organizacjami. Co piąta podkreśla brak zainteresowania tym dokumentem ze strony lokalnych organizacji, niemal tyle samo wskazuje na brak organizacji działających w zakresie kompetencji urzędu. Porównanie danych z Monitoringu z danymi rejestru REGON pokazuje, że faktycznie brak programu jest charakterystyczny dla gmin, w których działa stosunkowo mało organizacji. Programu nie uchwała prawie jedna trzecia gmin, w których zarejestrowanych jest 10 lub mniej organizacji i tylko co setna gmina, w której działa ponad 100 organizacji<sup>4</sup>. Tę zależność prezentuje poniższy wykres.

■ patrz: WYKRES 3



**WYKRES 3. ODSETEK GMIN UCHWALAJĄCYCH PROGRAM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI NA 2009 ROK W ZALEŻNOŚCI OD LICZBY ORGANIZACJI.**

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie rejestru REGON i danych z Monitoringu 2009.

Liczba organizacji pozarządowych w gminie dotyczy wszystkich stowarzyszeń (wraz z OSP), fundacji, związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego i pozostałych organizacji społecznych, gdzie indziej niesklasyfikowanych

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, które wzięły udział w badaniu

4 Nie jest to konsekwencja poziomu urbanizacji – zależność pozostaje silna, nawet gdy ograniczymy analizy do gmin wiejskich.



Im więcej organizacji, tym większa dyscyplina samorządu w uchwalaniu programu. W przeciętnej gminie nieuchwalającej programu zarejestrowanych było 17 organizacji (13, gdy zastosujemy wąską definicję sektora pozarządowego uwzględniającą tylko stowarzyszenia, fundacje i pozostałe organizacje członkowskie), podczas gdy w przeciętnej gminie uchwalającej było ich 26 (20 według definicji wąskiej).

Jednak trzeba podkreślić, że nie ma w Polsce gminy, w której nie była by zarejestrowana jakaś organizacja pozarządowa (choćby Ochotnicza Straż Pożarna), wśród jednostek deklarujących zaś, że brak programu wynika z braku organizacji, są też gminy, gdzie zarejestrowanych jest kilkadziesiąt organizacji, w tym wiele stowarzyszeń i fundacji. Z drugiej strony, wśród gmin uchwalających programy nie brakuje takich, gdzie zarejestrowanych organizacji jest niewiele. Można więc wnioskować, że wśród czynników wpływających na nieuchwalanie programu jest też nastawienie samych samorządowców, niezależne od obiektywnej siły lokalnego trzeciego sektora. Nie można też zapominać, że program współpracy ma z założenia porządkować zasady współpracy administracji z trzecim sektorem niezależnie od liczby organizacji, a liczba ta nie wpływa w żaden sposób na obowiązek ustawy. Jednocześnie wydaje się, że brak czy niewielka liczba organizacji pozarządowych na terenie gminy powinna być sama w sobie przedmiotem troski i niepokoju samorządowców, a instrumenty współpracy z sektorem – takie jak program współpracy – mogłyby być traktowane jako narzędzia wzmacniające rozwój sektora. Choć niewielka liczba organizacji może tłumaczyć niską skłonność do uchwalania programów w kategoriach statystycznych, niekoniecznie tłumaczy ją w kategoriach odpowiedzialności samorządu.

Oprócz samego faktu uchwalenia programu, ważny jest też sposób jego przygotowania. Samorządy wywiązujące się z obowiązku opracowywania programów nie zawsze czynią to w zgodzie z duchem ustawy. W intencji ustawodawcy przygotowanie programu współpracy miało być okazją do spotkania władz samorządowych z sektorem pozarządowym, dyskusji i konsultacji w sprawie założeń i reguł wzajemnej współpracy. **Tymczasem w praktyce w połowie gmin i w dwóch na pięć powiatów ziemskich uchwalających programy organizacje w żaden sposób nie uczestniczyły w jego przygotowywaniu. Najlepiej wypadają tereny miejskie (gminy miejskie, a zwłaszcza miasta na prawach powiatu), w których przypadki niekonsultowania programu współpracy z organizacjami niemal nie występowały. Jednak na obszarach wiejskich wciąż regułą jest uchwalanie programów bez udziału tych, których ma on dotyczyć.**

Brak konsultacji jest szczególnie widoczny w gminach, w których zarejestrowanych jest mało organizacji. Z jednej strony może to być konsekwencją

nikłych kontaktów urzędników z organizacjami, małej wiedzy o ich działaniach czy nawet nieświadomości ich istnienia (co właściwie nie jest możliwe w ośrodkach, gdzie sektor pozarządowy jest liczny i aktywny). Warto podkreślić, że znajomość organizacji, działających w niej ludzi i ich celów jest warunkiem wstępnym nawiązania jakiegokolwiek współpracy. Wzajemne poznanie pozwala dostrzec wspólne cele, wskazać sfery korzystnego współdziałania, a także udzielić sobie nawzajem kredytu zaufania niezbędnego do podjęcia współpracy. W gminach, w których urzędnicy nie mają wiedzy na temat organizacji, nie dochodzi nawet do spotkań przy okazji tworzenia programu, nie ma zatem płaszczyzny wzajemnego poznania. Z drugiej strony brak konsultacji może być też konsekwencją niewielkiej aktywności organizacji, a w części przypadków może po prostu oznaczać brak po stronie społecznej jakiegokolwiek partnera.

**Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na silne powiązania personalne między samorządami a organizacjami działającymi na terenach wiejskich – blisko połowa tych ostatnich deklaruje, że ma w zarządzie osobę pełniącą jakieś funkcje w administracji publicznej / samorządowej<sup>5</sup>.**

Nie można więc wykluczyć faktu, że w części gmin brak konsultacji z organizacjami wynika z silnego przemieszania tych środowisk i przekonania, że punkt widzenia organizacji jest już znany i wystarczająco uwzględniany<sup>6</sup>.

Na obronę samorządów pomijających organizacje pozarządowe w procesie przygotowywania programu można przypomnieć, że znowelizowana ustawa obligująca samorządy do konsultowania programu współpracy z organizacjami obowiązuje dopiero od marca 2010 r. (wcześniej, także w czasie uchwalania programów na 2009 rok, ustawa nie zawierała literalnego zapisu obligującego samorząd do konsultowania tych programów). Trudno jednak traktować ten fakt jako usprawiedliwienie zaniechań samorządów w tej kwestii. Po pierwsze, już w pierwotnym tekście ustawy wśród pozafinansowych form ich współpracy z organizacjami wymieniono konsultowanie wszelkich dokumentów i uchwał samorządu w dziedzinach związanych z ich działalnością statutową (art. 5 ustawy). Trudno więc nie oczekiwać, że konsultacjom takim będą podlegały dokumenty bezpośrednio organizacji dotyczące. Po drugie, w stworzonych w 2004 r. wytycznych ówczesnego MGPIPS wyraźnie wskazano, że proces tworzenia programu współpracy powinien angażować zarówno przedstawicieli samorządu, jak i sektor pozarządowy.

---

5 Por. Kondycja Sektora Organizacji Pozarządowych 2010, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

6 Nie da się też uciec od problemu rzeczywistej roli programów współpracy, które w niektórych gminach bywają czystą formalnością, można by powiedzieć: „załącznikiem” do budżetu, opisującym kierunki i wielkość dotacji ustalonych już wcześniej i często niezmiennych w kolejnych latach.

Spójrzmy jednak przez chwilę na te samorządy, które zgodnie z duchem prawa włączyły trzeci sektor do procesu powstawania programów na rok 2009. Bezpośrednim kontaktom z organizacjami (w formie konferencji, grup roboczych czy spotkań z pojedynczymi organizacjami), praktykowanymi przez ponad dwie trzecie gmin, towarzyszą też konsultacje zdalne – z wykorzystaniem internetu (publikacja na stronie, mailing) i tradycyjnej poczty. Takie zdalne formy kontaktu mają miejsce w 58% gmin, częściej w miastach niż na wsi.

Pokazany na wykresie ranking najpopularniejszych metod konsultacji wskazuje na duże różnice w wykorzystywaniu Internetu między powiatami grodzkimi a resztą gmin. Widoczne są one zarówno dla najpopularniejszej formy konsultacji – udostępnienia programu na stronie internetowej (np. BIP) i umożliwienia organizacjom komentowania go (taką formę stosuje trzy czwarte miast na prawach powiatu i 30%-40% wśród pozostałych typów gmin), jak i dla znacznie mniej popularnego wysyłania projektu programu e-mailem (dwie trzecie w miastach na prawach powiatu i kilkukrotnie mniej w pozostałych gminach).

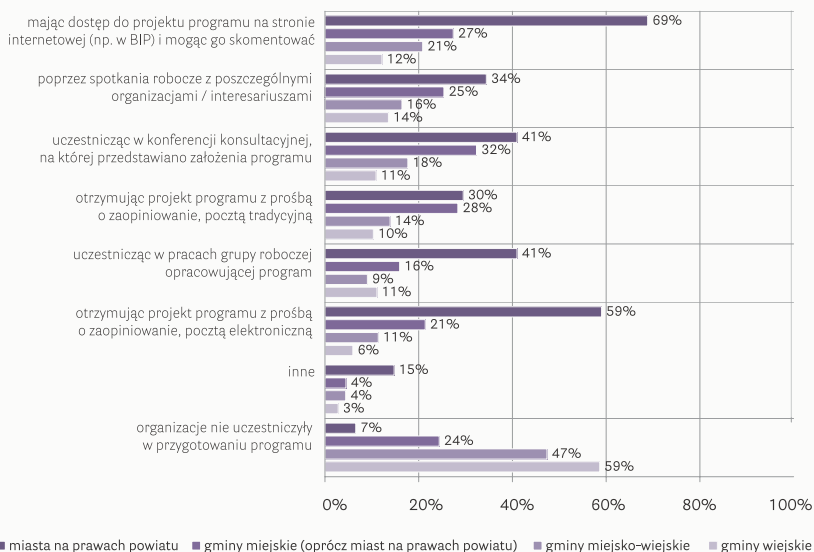
W przypadku bezpośrednich kontaktów związanych z konsultacjami programów współpracy także obserwujemy różnice między największymi miastami a pozostałymi gminami, choć nie są one już tak duże. **Najpopularniejsze okazują się spotkania robocze z poszczególnymi organizacjami, praktykowane przez jedną trzecią gmin. Konferencje konsultacyjne urzęda 2 na 5 miast i co czwarta gmina wiejska, zaś specjalną grupę roboczą tworzy blisko połowa miast na prawach powiatu i ponad dwukrotnie mniej pozostałych gmin.** Warto pamiętać, że w mniejszych ośrodkach, w których działa niewiele organizacji, takie rozwiązania faktycznie mogą nie mieć racji bytu – ich rolę z powodzeniem spełniają zwykłe spotkania.

■ patrz: WYKRES 4 (str. 20)

Analiza danych ze starostw powiatowych (mowa tylko o powiatach ziemskich) wskazuje na większy dystans między ich władzami a sektorem porządkowym, gdy idzie o kontakty związane z programami współpracy. Powiaty te rzadziej organizowały spotkania, konferencje czy grupy robocze związane z programami (57% spośród wszystkich włączających organizacje w prace nad programem w porównaniu do – przypomnijmy – 74% wśród powiatów grodzkich i 69% wśród pozostałych gmin). Prawie połowa z nich (43%) poprzestawała na pośrednich metodach konsultacji, takich jak wysyłka projektu programu organizacjom lub jego publikacja na stronie internetowej i umożliwienie zainteresowanym komentowania jego treści.

Na koniec spójrzmy jeszcze na daty uchwalania programów współpracy: w poprzednich edycjach badania stosunkowo często raportowano

## W jaki sposób organizacje współtworzyły program współpracy?

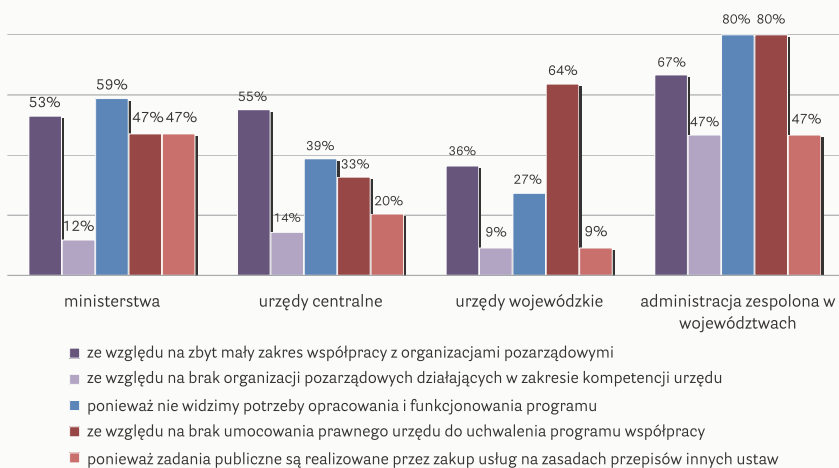


WYKRES 4. FORMY KONSULTACJI PROGRAMÓW Z ORGANIZACJAMI.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, w których organizacje uczestniczyły w powstaniu programu

## Powody nieuchwalania programów współpracy



WYKRES 5. POWODY NIEUCHWALENIA PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy centralne, które nie uchwałyły programu współpracy

ich uchwalanie już po rozpoczęciu roku, którego miały dotyczyć, w skrajnych przypadkach – nawet pod koniec roku. Dane z najnowszego „Monitoringu” pokazują, że w tym zakresie sytuacja się poprawia: ponad trzy czwarte (76%) gmin posiadających programy na 2009 r. uchwaliło je przed jego rozpoczęciem; w 2008 r. podobną terminowością wykazali się urzędnicy z 71% gmin, zaś w 2006 r. – tylko z 62%. Dwie trzecie urzędów gminnych uchwalających programy po rozpoczęciu roku (a więc 15% gmin posiadających programy na 2009 r.) uchwaliło je do końca marca 2009 r., co w świetle przepisów sprzed nowelizacji ustawy o Działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>7</sup> mogło być uznane za dotrzymanie terminu (31 marca to dopuszczalny w uzasadnionych przypadkach termin uchwalenia uchwały budżetowej, z którą program powinien być powiązany). Pozostaje więc 8% gmin uchwalających programy zdecydowanie zbyt późno.

W starostwach powiatowych nieco częściej program współpracy uchwalony był dopiero na początku 2009 r., z kolei w zbadanych urzędach marszałkowskich terminy były w pełni przestrzegane.

---

### 1.1.2

## ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Ustawa nakłada obowiązek uchwalania programów współpracy tylko na organy samorządu terytorialnego. Jednak mogą je tworzyć także organy administracji rządowej, co zostało zapisane w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (artykuł 5b). W 2009 r. zapisu takiego jeszcze nie było. Nie należy się więc dziwić, że niewiele urzędów podjęło się przygotowania własnego programu współpracy: powstały one tylko w jednym ministerstwie, dwóch spośród 52 zbadanych urzędów centralnych i w pięciu urzędach wojewódzkich. Co ważne, we wszystkich tych urzędach wojewódzkich w tworzeniu programu uczestniczyły organizacje pozarządowe.

Jednak „brak umocowania prawnego urzędu do uchwalenia programu współpracy”, choć eksponowany na szczeblu wojewódzkim, wcale nie jest najważniejszym powodem nieuchwalenia programu w przypadku ministerstw i urzędów centralnych: częściej podkreśla się tu zbyt mały zakres współpracy z organizacjami (powód wskazywany przez nieco ponad połowę urzędów) i brak potrzeby funkcjonowania takiego programu (wskazywany przez ponad połowę ministerstw i ponad jedną trzecią urzędów centralnych).

■ patrz: WYKRES 5

---

7 Po nowelizacji nieprzekraczalny termin uchwalenia programu to 30 listopada.

Zastanawia jeszcze jeden wynik: aż w połowie urzędów administracji zespolonej w województwach (wśród których, notabene żaden nie przygotował programu współpracy) jednym z deklarowanych powodów nieuchwalenia programu był brak organizacji pozarządowych działających w zakresie kompetencji urzędu. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż organami administracji zespolonej są m.in. Kurator Oświaty, Inspektor Ochrony Środowiska czy Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, deklaracje te z całą pewnością nie znajdują odzwierciedlenia w faktach. Trzeba je więc interpretować raczej jako wskaźnik dystansu między administracją zespoloną a sektorem pozarządowym. Wskazuje na to również sama liczba wymienianych przez urzędników powodów nieuchwalenia programu (znacznie większa w administracji zespolonej niż w przypadku urzędów innego typu). Być może nowe zapisy w ustawie będą impulsem do zmniejszenia tego dystansu.

---

## 1.2 URZĘDNICY ODPOWIEDZIALNI ZA KONTAKTY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

---

### 1.2.1 SAMORZĄD TERYTORIALNY

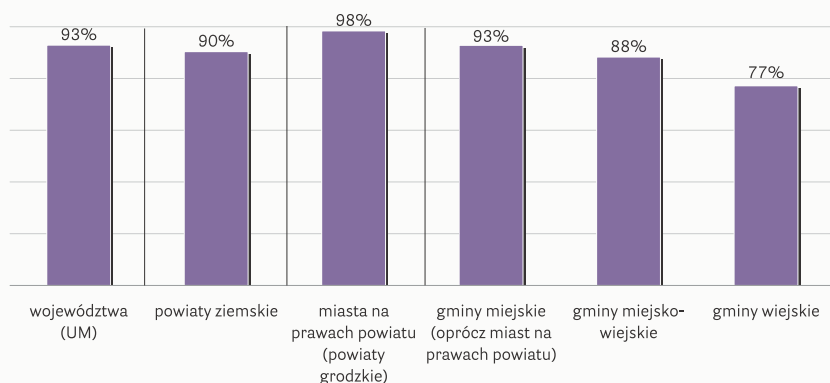
Obok działań samorządów związanych z programami współpracy, wskaźnikiem ich stosunku do organizacji pozarządowych może być fakt wyznaczenia w urzędzie osoby odpowiedzialnej za współpracę z sektorem pozarządowym (w niektórych samorządach na stanowisku pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami).

W 2006 r. wyznaczenie takiej osoby deklarowało 94% gmin miejskich (włączając w to miasta na prawach powiatu), 84% miejsko-wiejskich i 64% wiejskich. W ciągu następnych trzech lat obszary wiejskie zbliżyły się w tym zakresie do miast, choć nadal w co czwartej gminie wiejskiej brakuje osoby odpowiedzialnej. Na poziomie powiatowym (zwłaszcza w powiatach grodzkich) sytuacja wygląda nieco lepiej niż na poziomie gminnym, co pokazuje poniższy wykres.

■ patrz: WYKRES 6

Trzeba jednak zaznaczyć, że przytoczone liczby niekiedy opierają się na deklaracjach na wyrost – osoby wskazywane jako odpowiedzialne za tego rodzaju kontakty nie zawsze w rzeczywistości zajmują się organizacjami. Z drugiej strony trzeba też pamiętać, że w gminach, gdzie organizacji jest niewiele, wyznaczanie tego typu obowiązków może mijać się z celem. I choć

### Czy w urzędzie wyznaczono osobę odpowiedzialną za kontakty z NGO?



WYKRES 6. ODSETEK URZĘDÓW, W KTÓRYCH WYZNACZONO OSOBĘ ODPOWIEDZIALNĄ ZA KONTAKTY Z ORGANIZACJAMI.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w Monitoringu współpracy 2009

dane z badania faktycznie potwierdzają, że pełnomocników brakuje zwłaszcza w takich mało „obywatelsko aktywnych” gminach (np. w co trzeciej gminie wiejskiej z mniej niż dziesięcioma zarejestrowanymi organizacjami), to jednak nierzadko osoby takie nie są też wyznaczone w gminach o większej liczbie organizacji (pełnomocników brakuje też w co siódmej gminie wiejskiej, w której zarejestrowanych jest ponad 30 organizacji pozarządowych).

#### 1.2.2

#### ADMINISTRACJA RZĄDOWA

W przypadku administracji rządowej obecność pełnomocnika ds. kontaktów z organizacjami zależy od specyfiki urzędu: na poziomie regionalnym powszechnie jest wyznaczanie takiej osoby w urzędach wojewódzkich (100%), ale już nie w administracji zespolonej (67%). Z kolei na szczeblu centralnym dostrzeżono potrzebę delegowania takiego pracownika w niemal każdym ministerstwie (wyjątkiem jest Ministerstwo Gospodarki) i w mniej niż połowie urzędów centralnych.

---

## 2. WSPÓŁPRACA FINANSOWA

---

**P**rzejrzyste zasady realizacji zadań publicznych przez organizacje zostały wprowadzone w 2003 r. przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zakłada ona zlecenie usług poprzedzane otwartymi konkursami ofert, choć dopuszcza też stosowanie innych trybów. W 2009 r. taką współpracę finansową z organizacjami praktykowały wszystkie przebadane urzędy marszałkowskie i ponad cztery piąte powiatów i gmin.

Zanim przejdziemy do bardziej szczegółowych danych na temat form i skali tej współpracy, warto powiedzieć kilka słów na temat źródeł danych, na których oparto analizy. Część z nich opiera się na informacjach przekazanych w ankietach „Monitoringu współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok”. Jednak dane z ankiet w wielu przypadkach okazują się niepełne; urzędnicy w różny sposób pojmują też termin „organizacje pozarządowe”. Dlatego dla lepszego zrozumienia skali i kierunków przepływów pieniężnych pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami, w niniejszym opracowaniu sięgamy też do sprawozdań budżetowych JST publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

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 Działalności. 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 281-282) 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 dość różnie 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. 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). Przytaczane niżej 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 Strażami Pożarnymi, ponieważ wydatki na ich rzecz ujmowane są w osobnym rozdziale klasyfikacji budżetowej (większość z nich klasyfikowanych jest przy tym jako wydatki bieżące samorządów).

Jak widać, sprawozdania budżetowe również nie są idealnym źródłem danych o przepływach finansowych między samorządem a organizacjami. Jednak z racji ich kompletności, większej precyzji klasyfikacji oraz możliwości porównań na przestrzeni wielu lat, uzupełnią one w tym opracowaniu dane ankietowe, a w szczególności posłużą do analizy zmian skali i kierunków współpracy gmin z organizacjami od 2003 r.

---

## 2.1 SKALĄ WSPÓŁPRACY I TRYBY ZLECANIA ZADAŃ ORGANIZACJOM

---

### 2.1.1 SAMORZĄD TERYTORIALNY

**Zgodnie z deklaracjami uczestników Monitoringu współpracy, w 2009 r. współpracę finansową z organizacjami praktykowało 81% gmin, 83% powiatów ziemskich i wszystkie badane województwa (urzędy marszałkowskie).** Można domniemywać, że w części gmin wiejskich brak współpracy finansowej może być konsekwencją niewielkiej aktywności organizacji na ich terenie (choć jak wspomniano już wcześniej, nawet w niewielkich gminach wiejskich według rejestru REGON jest co najmniej kilka, jeśli nie kilkanaście organizacji). Z kolei w przypadku powiatów u źródeł niewielkiej skali współpracy leży często słabość finansowa tych jednostek. Wydaje się jednak, że przyczyny leżą także po części w podejściu urzędników samorządowych do zasobu, jaki mogą stanowić organizacje, nie tylko zaś w obiektywnych uwarunkowaniach działań urzędów.

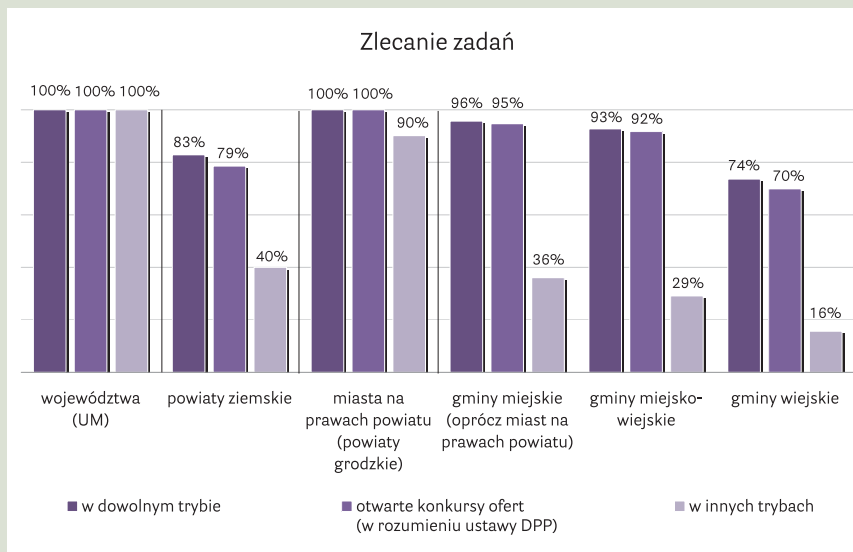
---

#### 2.1.1.1 OTWARTE KONKURSY OFERT W ROZUMIENIU USTAWY DPP

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że zlecanie zadań organizacjom powinno się odbywać po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert – dopuszcza jednak inne tryby w sytuacji, gdy przepisy odrębne stanowią inaczej. Wśród nich są zarówno tryby uwzględniające procedury konkursowe czy przetargowe, jak i nie wymagające porównywania ofert od poszczególnych organizacji (więcej o „innych trybach” w rozdziale 2.1.1.3).

W tym rozdziale skupimy się tylko na zdefiniowanych w ustawie otwartych konkursach ofert dla organizacji; ich organizowanie z założenia jest realizacją zawartej w ustawie zasady uczciwej konkurencji. Odpowiedzi urzędników pokazują, że stosowane one były w 2009 r. w zdecydowanej większości urzędów samorządowych każdego stopnia: w 78% gmin, w 79% powiatów ziemskich i we wszystkich zbadanych województwach.

■ patrz: WYKRES 7



WYKRES 7. WSPÓŁPRACA FINANSOWA: ODSETEK URZĘDÓW ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM REALIZACJĘ ZADAŃ PUBLICZNYCH.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w badaniu

**W blisko połowie gmin i powiatów (odpowiednio 42% i 41%) organizujących konkursy, w całym 2009 r. odbył się tylko jeden konkurs.**

Taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim w gminach wiejskich, z których mniej niż połowa rozpisuje więcej niż jeden konkurs ofert. W tabeli poniżej podano wartości przeciętne (mediany) dla liczby konkursów, ofert, umów oraz wartości przekazanych środków. Można to interpretować jako charakterystykę „przeciętnej” zlecającej zadania w trybie konkursu jednostki każdego typu.

patrz: TABELA 1 (str. 28)

	liczba konkursów	liczba ofert	liczba podpisanych umów	wartość przekazanych środków
województwa (UM)	14	799	377	9 640 339
powiaty ziemskie	2	18	14	121 875
miasta na prawach powiatu	11	195	149	2 880 084
gminy miejskie (oprócz miast na prawach powiatu)	4	27	23	325 550
gminy miejsko-wiejskie	2	9	9	152 322
gminy wiejskie	1	3	3	60 000
ogółem gminy (wraz z miastami na prawach powiatu)	2	6	5	96 000

TABELA 1. SPECYFIKA PRZEPROWADZANYCH KONKURSÓW OFERT W PRZECIĘTNYCH GMINACH, POWIATACH I WOJEWÓDZTWACH (MEDIANY DLA DANEGO TYPU JST – TYLKO WŚRÓD JEDNOSTEK ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM ZADANIA PUBLICZNE W TRYBIE OTWARTEGO KONKURSU OFERT W ROZUMIENIU USTAWY DPP).

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

**W przeciętnej gminie wiejskiej zorganizowano tylko 1 otwarty konkurs ofert; szczegółowa analiza pokazuje, że zaledwie co piąta gmina wiejska wykorzystująca ten tryb zlecenia ogłosiła 3 lub więcej konkursów. Przeciętnie złożono w nich 3 oferty i ostatecznie podpisano tyle samo umów – aż w ośmiu na dziesięć gmin wiejskich liczba podpisanych umów równa była liczbie ofert! Pokazuje to, że o specjalnej „konkurencji” między organizacjami (w każdym razie tymi, które oferty składają) nie może tu być mowy.** Może to oznaczać, że w praktyce mamy do czynienia ze swego rodzaju obchodzeniem zapisów ustawy, poprzez rozstrzygnięcie problemu dystrybucji środków samorządowych w jednym konkursie, w którym z reguły środki uzyskują wszyscy oferenci. Warto jednocześnie podkreślić, że istnieje różna praktyka w kwestii ogłaszania konkursów – część samorządów ogłasza je na bardzo konkretne zadania, co powoduje, że składana jest ograniczona liczba ofert, część natomiast – na szeroko definiowane zadanie (np. całą sferę pożytku publicznego). Warto też zauważyć, że niektóre samorządy stosują praktykę „dawania wszystkim”. Znane są przypadki, gdy przyznawane dotacje mają niemal wszystkie taką samą wysokość, niezależnie od kwoty, o jaką wnioskowały organizacje. Jest to więc bardziej „dieta” za udział w konkursie, a nie faktyczne rozstrzygnięcie oparte na zasadzie uczciwej konkurencji.

W prawie połowie gmin wiejskich średnio na konkurs zgłaszano zaledwie jedną ofertę, w kolejnych 25% – dwie lub trzy. Z jednej strony może

to wynikać z niewielkiej liczby organizacji prowadzących działania, których dotyczy dany konkurs; wskazuje na to wyraźna zależność między liczbą ofert spływających na konkursy a liczbą organizacji zarejestrowanych w gminie. Z drugiej strony jednak blisko połowa gmin otrzymujących tylko jedną ofertę na konkurs to te, w których zarejestrowanych jest ponad 20 organizacji (choć trzeba pamiętać, że nie wszystkie zarejestrowane organizacje działają oraz że część z nich nie podlega procedurom konkursowym, np. OSP). Mała liczba ofert może więc również wskazywać na zastane relacje w niektórych ośrodkach, gdzie konkurs jest tylko dopełnieniem formalności, zaś szczegóły dotyczące realizacji zadania ustalane są już wcześniej. Ustawa wymagała ogłoszenia konkursu w prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie urzędu<sup>1</sup>; nie mamy jednak danych informujących, na ile rzetelnie wypełniane są te wymogi i ile wysiłku wkładają urzędy w dotarcie z informacją o konkursie do jak największej liczby organizacji.

Inaczej wygląda sytuacja w miastach, zwłaszcza tych największych, będących jednocześnie powiatami grodzkimi. Przeciętnie ogłaszanych jest tam 11 konkursów, na które przeciętnie spływa w sumie blisko 200 ofert, a ostatecznie podpisywanych jest 150 umów. Najwięcej konkursów zorganizowała Warszawa (161), na kolejnych miejscach rankingu znajduje się Wrocław (121) i Szczecin (86).

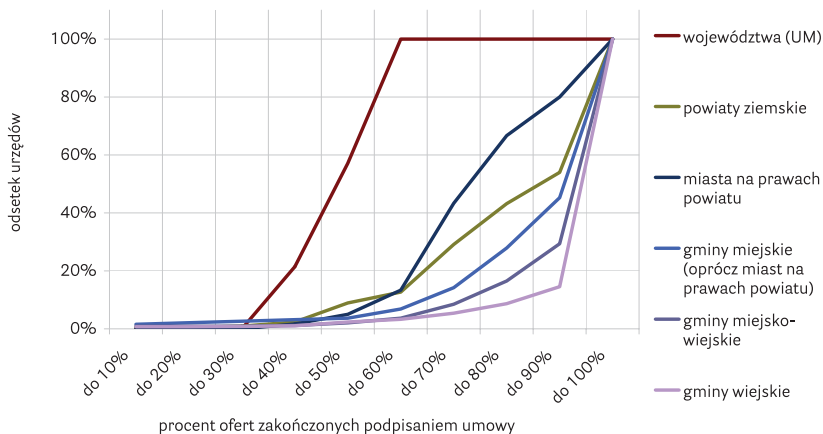
W powiatach grodzkich faktycznie mamy do czynienia z konkursem – tylko w trzech takich miastach liczba podpisanych umów była równa liczbie ofert, tylko w co trzecim sukcesem kończy się więcej niż 80% złożonych ofert. Dużo większe jest też zainteresowanie konkursami: w czterech na pięć takich miast średnia liczba ofert spływających na jeden konkurs przekracza 10. Powiaty ziemskie ogłaszają niewiele konkursów – przeciętny ogłosił zaledwie dwa, zaś poziom konkurencji o środki publiczne na tym szczeblu administracji jest znacznie niższy niż w powiatach grodzkich: w co trzecim powiecie ziemskim podpisano tyle samo umów, ile ofert zostało złożonych.

Masowy charakter mają za to konkursy ogłaszane przez samorząd szczebla wojewódzkiego. W przeciętnym województwie na 14 konkursów spływa aż 800 ofert i podpisywanych jest prawie 400 umów! Bardzo wysoki jest też poziom konkurencji: nie zdarza się, by liczba umów była równa liczbie ofert, a w większości województw mniej niż połowa ofert kończy się podpisaniem umowy. Największa konkurencja widoczna jest w województwach łódzkim i dolnośląskim, gdzie umowy podpisywano w przypadku co trzeciej złożonej oferty.

---

1 Po nowelizacji z 2010 r. ogłoszenia należy publikować w BIPie, w siedzibie urzędu oraz na jego stronie internetowej.

### Liczba podpisanych umów wyrażona jako procent złożonych ofert

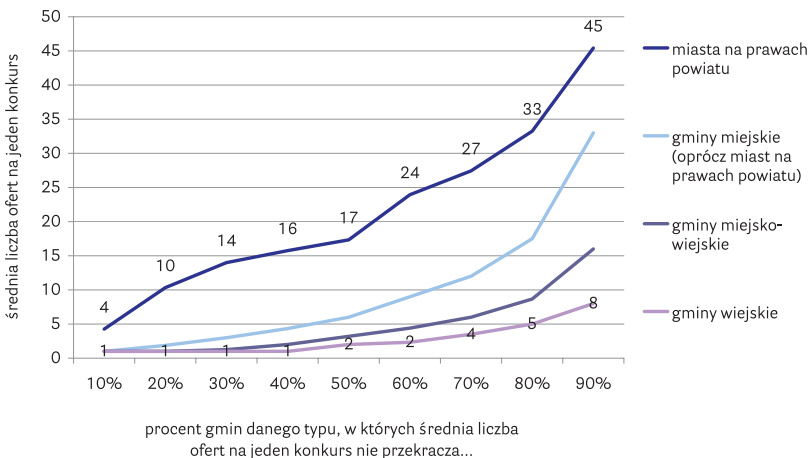


WYKRES 8. OTWARTE KONKURSY OFERT: ODSETEK URZĘDÓW KAŻDEGO SZCZEBŁA PODPISUJĄCYCH OKREŚLONĄ LICZBĘ UMÓW WYRAŻONĄ JAKO % ZŁOŻONYCH OFERT.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST organizujące otwarte konkursy ofert w rozumieniu ustawy DPP, biorące udział w badaniu

### Liczba ofert wpływających na jeden konkurs



WYKRES 9. OTWARTE KONKURSY OFERT: ODSETEK URZĘDÓW KAŻDEGO SZCZEBŁA OTRZYMUJĄCYCH ŚREDNIO DANĄ LICZBĘ OFERT NA KONKURS.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie gminy organizujące otwarte konkursy ofert w rozumieniu ustawy DPP, biorące udział w badaniu

Na wykresach zilustrowano masowość konkursów oraz stosunek liczby podpisanych umów do liczby złożonych ofert. Wyraźnie zaznacza się odmienna charakterystyka województw, a także różnice między gminami wiejskimi i miejskimi.

■ patrz: WYKRES 8

■ patrz: WYKRES 9

---

#### 2.1.1.2

#### POWIERZANIE I WSPIERANIE REALIZACJI ZADAŃ

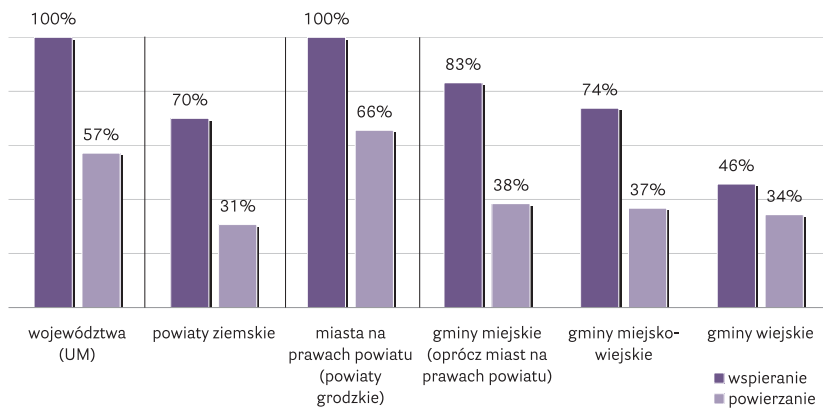
Niezależnie od liczby konkursów i rzeczywistej skali konkurencji między organizacjami w ubieganiu się o ich środki, warto przyrzeć się też temu, w jakim trybie środki te są rozdysponowywane. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła dwie formy zlecania zadań: wspieranie, czyli częściowe dofinansowanie realizacji zadań publicznych, oraz powierzanie, polegające na pełnym sfinansowaniu realizacji zadania. Możemy porównać popularność tych form jeśli chodzi o środki, których przekazanie poprzedzone jest otwartym konkursem ofert w trybie ustawy. Dane te dobrze ilustrują podejście do zlecania zadań organizacjom. Trzeba jednak pamiętać, że nie opisują całości przepływów finansowych między samorządem a organizacjami (duża część pieniędzy przekazywana jest w trybach innych niż otwarty konkurs ofert – o czym więcej niżej).

Wspieranie realizacji zadań jest stosowane przez samorządy zdecydowanie częściej niż powierzanie realizacji całego zadania: ma miejsce we wszystkich ankietowanych województwach i miastach na prawach powiatu, w większości powiatów ziemskich, gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz nieco mniej niż połowie gmin wiejskich.

■ patrz: WYKRES 10 (str. 32)

**Znacznie mniej powszechne jest powierzanie zadań, czyli pełne finansowanie wykonania zadań publicznych przez organizacje. Nie tylko stosowane jest przez znacznie mniej gmin, ale nawet te jednostki, które wykorzystują tryb powierzania, podpisują zazwyczaj w tym trybie mniej umów niż w trybie wspierania. W efekcie, choć przeciętnie umowy na powierzanie zadań opiewają na kwoty wyższe niż umowy na wspieranie, to zarówno w skali całej Polski, jak i poszczególnych gmin, w trybie powierzania przekazywanych jest znacznie mniej środków niż w ramach wspierania.**

## Zlecanie zadań w trybie otwartego konkursu ofert - wspieranie a powierzenie

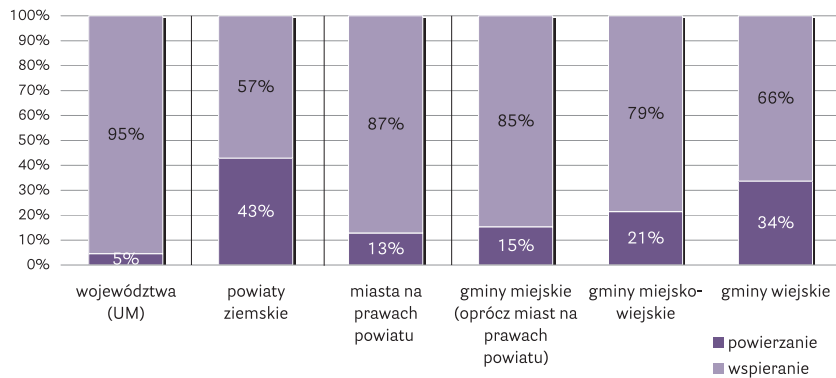


**WYKRES 10. OTWARTE KONKURSY OFERT W ROZUMIENIU USTAWY DPP: ODSETEK URZĘDÓW KAŻDEGO SZCZEBŁA ZLECAJĄCYCH ZADANIA W FORMIE WSPIERANIA I POWIERZANIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w badaniu

## Procentowy udział środków przekazywanych w formie powierzenia i wspierania realizacji zadań publicznych w ogóle środków przekazywanych organizacjom w trybie otwartych konkursów ofert



**WYKRES 11. OTWARTE KONKURSY OFERT W ROZUMIENIU USTAWY DPP: UDZIAŁ KWOT PRZEKAZYWANYCH W FORMIE WSPIERANIA I POWIERZANIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH. OBLICZENIA OPIERAJĄ SIĘ NA DEKLARACJACH SAMORZĄDÓW, KTÓRE WZIĘŁY UDZIAŁ W MONITORINGU I UWZGLĘDNIAJĄ FAKTYCZNĄ LICZBĘ JST DANEGO TYPU W POLSCE.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w badaniu



Różnice wyraźne są zwłaszcza w miastach na prawach powiatu: wszystkie zlecają zadania w trybie wspierania, połowa zaś przeznaczają na to 2,5 mln zł lub więcej; tryb powierzania stosuje tylko dwie trzecie z nich, zaś połowa tych, które to robią, przekazuje organizacjom nie więcej niż 200 tys. zł. Natomiast gdy spojrzymy na pojedyncze kontrakty, widzimy, iż średnia<sup>2</sup> dotacja w trybie powierzania wynosi 53 tys. zł, zaś średnia dotacja w trybie wspierania – 18 tys.

W gminach wiejskich dysproporcje łącznych kwot przeznaczanych na wspieranie i powierzanie zadań nie są już tak duże: łączna kwota przekazywana przez przeciętną gminę w ramach wspierania realizacji zadań wynosi 60 tys. zł (średnia dotacja wynosi tu 13 tys.), a w ramach powierzania – 43 tys. (średnia dotacja – 20 tys. zł).

Pełniejszy obraz roli powierzania i wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje uzyskujemy, śledząc procentowy udział kwot przekazywanych w tych formach (w ramach wszystkich środków rozdzielanych na podstawie otwartego konkursu ofert). Okazuje się, że na częściowe dofinansowywanie w miastach przeznaczana jest łącznie kwota sześciokrotnie wyższa niż kwota na finansowanie zadań w całości, podczas gdy w gminach wiejskich – tylko dwukrotnie wyższa. Natomiast na poziomie wojewódzkim otwarte konkursy ofert na wspieranie realizacji zadań dotyczą aż dwudziestokrotnie wyższych sum niż konkursy na powierzanie.

■ patrz: WYKRES 11

Dane te dotyczą wyłącznie otwartych konkursów ofert; nie można zapominać, że duża część środków przepływa z samorządów do organizacji z wykorzystaniem innych trybów – dla nich nie mamy informacji, czy były jedynie dofinansowaniem, czy też pokrywały pełne koszty realizacji zadania.

---

### 2.1.1.3

#### INNE TRYBY ZLECANIA ZADAŃ

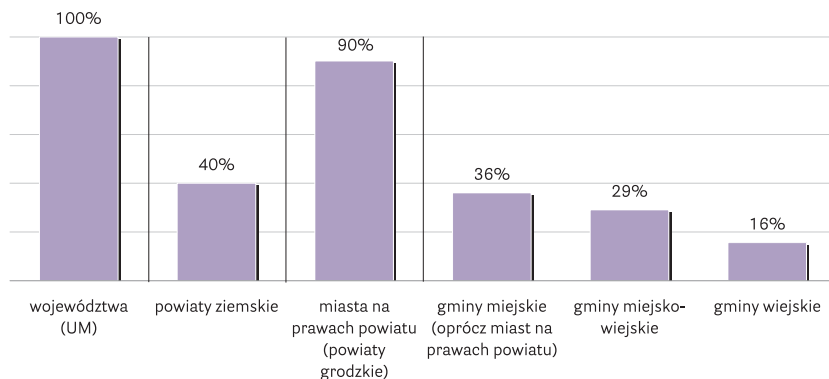
Tryby inne niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu ustawy DPP wykorzystywane są zwłaszcza przez województwa i miasta na prawach powiatu; na poziomie gminnym łącznie korzysta z nich 23% urzędów (identycznie jak w 2008 r.).

■ patrz: WYKRES 12 (str. 34)

---

2 Podane kwoty są wyliczane jako mediany dla wszystkich gmin stosujących dany typ zlecenia zadań, wcześniej dla każdej gminy wyliczana jest średnia wartość dotacji.

Odsetek samorządów zlecających organizacjom zadania publiczne w trybach innych niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu ustawy DPP



WYKRES 12. ZLECANIE ZADAŃ: ODSETEK SAMORZĄDÓW ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM ZADANIA PUBLICZNE W TRYBACH INNYCH NIŻ OTWARTY KONKURS OFERT W ROZUMIENIU USTAWY DPP.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST biorące udział w badaniu

Przypomnijmy, że wprowadzone w ustawie DPP konkursy ofert powinny poprzedzić realizację zadania publicznego „chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia” (art. 11, ust 2). Przepisami tymi mogły być w 2009 r. m.in. ustawa o pomocy społecznej<sup>3</sup>, ustawa o ochronie przeciwpożarowej czy Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że część środków przekazywanych organizacjom w tych trybach również poddana jest procedurze konkursowej czy przetargowej – np. ustawa o pomocy społecznej zakłada tryb konkursowy bardzo zbliżony do tego wprowadzonego przez ustawę DPP. Część jednak przekazywana jest konkretnym organizacjom bez porównania ich oferty z innymi.

W przypadku gmin wiejskich zlecenie zadań w innych trybach dotyczyło w 2009 r. najczęściej ochrony przeciwpożarowej (a więc przede wszystkim finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych), sportu (ustawa o sporcie kwalifikowanym) i ochrony zabytków – każda z tych dziedzin wskazywana była przez ponad jedną czwartą gmin stosujących tryby inne niż konkursy ofert. Z kolei w miastach zlecenie zdecydowanie najczęściej odbywa się na podstawie ustawy o pomocy społecznej – wskazuje ją jedna piąta wszystkich gmin miejskich (czyli ponad połowa stosujących „inne tryby”). Stosunkowo czę-

3 Po nowelizacji ustawy DPP i zmianach w innych ustawach, obecnie zadania z zakresu pomocy społecznej podlegają już pod tryb konkursowy ustawy DPP.

sto wskazywana jest też ustawa o sporcie kwalifikowanym i ustawa o ochronie zabytków, zaś w miastach na prawach powiatu w związku ze skalą prowadzonych projektów szczególnie często zlecenie odbywa się na podstawie Prawa zamówień publicznych. W powiatach ziemskich zadania zlecane poza otwartymi konkursami dotyczą przede wszystkim pomocy społecznej i osób niepełnosprawnych. Ustawa o pomocy społecznej jest też najczęściej wskazywana przez województwa, zlecenie dotyczy tam też często ochrony zabytków, a także (w związku ze skalą projektów) opiera się na Prawie zamówień publicznych.

■ patrz: TABELA 2

odsetek urzędów zlecających zadania na podstawie poszczególnych ustaw [procentowanie w kolumnach]	województwa (UM)	powiaty ziemskie	miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie)	gminy miejskie (oprócz miast na prawach powiatu)	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
ustawa o pomocy społecznej	57%	26%	74%	20%	11%	3%
uchwała JST na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	43%	9%	18%	8%	9%	4%
ustawa o sporcie kwalifikowanym	7%	2%	31%	11%	9%	4%
uchwała JST na podstawie ustawy o finansach publicznych	21%	6%	30%	4%	7%	4%
ustawa Prawo zamówień publicznych	43%	5%	56%	7%	5%	1%
ustawa o ochronie przeciwpożarowej	7%	2%	18%	5%	6%	4%
ustawa o systemie oświaty	0%	6%	18%	4%	5%	3%
ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	29%	17%	31%	0%	0%	0%
ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	29%	1%	3%	0%	0%	0%
inne	29%	6%	31%	4%	5%	3%
Nie zlecano zadań w innych trybach	0%	60%	10%	64%	71%	84%

TABELA 2. TRYBY INNE NIŻ OTWARTY KONKURS OFERT: ODSETEK URZĘDÓW ZLECAJĄCYCH ZADANIA NA PODSTAWIE POSZCZEGÓLNYCH USTAW. NA FIOLETOWO OZNACZONO USTAWY NAJCZĘŚCIEJ STOSOWANE W DANYM TYPIE JEDNOSTKI.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie jednostki danego szczebla/ typu biorące udział w badaniu

Kwoty przekazywane w tych trybach są stosunkowo duże, zwłaszcza na poziomie powiatowym i wojewódzkim: w powiatach ziemskich stanowią aż cztery piąte wszystkich przekazywanych organizacjom środków, w powiatach grodzkich – prawie połowę. Natomiast na poziomie gmin innych niż miasta na prawach powiatu współpraca finansowa odbywa się przede wszystkim na podstawie rekomendowanych w ustawie o działalności pożytku publicznego otwartych konkursów ofert. Na zadania przydzielane w tym trybie przeznaczane jest cztery piąte środków płynących do sektora pozarządowego z gmin miejskich i wiejskich oraz nieco mniej (69%) w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Różnice w strukturze wydatków wynikają między innymi z różnic kompetencji jednostek (choćby kwestia finansowania usług związanych z pomocą społeczną na poziomie powiatowym) oraz skali wydawanych środków (i stosowania Prawa zamówień publicznych).

■ patrz: TABELA 3

#### 2.1.1.4

#### WYDATKI GMINNE – SKALA I ZMIANY OD 2003 ROKU

Jeśli chodzi o skalę współpracy, dane ze sprawozdań budżetowych gmin minimalnie różnią się od deklaracji z Monitoringu, ale zasadniczo potwierdzają skalę oszacowaną na podstawie tego ostatniego: w 2009 r. 86% gmin przekazywało środki organizacjom pozarządowym. Jest to poziom zbliżony do notowanego rok wcześniej (85%), ale wyraźnie wyższy od notowanego jeszcze kilka lat temu: w 2003 r. współpraca finansowa z organizacjami miała miejsce tylko w dwóch trzecich gmin.

**Łączna kwota przekazanych przez gminy środków wyniosła w 2009 r. ponad 1 mld 200 mln zł, przy czym 59% tej sumy przekazanych zostało przez miasta na prawach powiatu. Przeciętnie takie miasto przekazało organizacjom ponad 5 mln zł<sup>4</sup>, podczas gdy przeciętna gmina wiejska niespełna 80 tys. zł. Jest to konsekwencją wielu czynników, m.in. wielkości tych jednostek (i ich budżetów), realizowanych zadań publicznych, liczby zamieszkałych tam osób, liczby działających organizacji, a także może być związane z nastawieniem urzędników do trzeciego sektora i tradycją współpracy w danym miejscu. Choć miast na prawach powiatu jest tylko 65 (czyli 3% wszystkich gmin), to mieszka w nich jedna trzecia Polaków i zarejestrowanych jest połowa wszystkich organizacji.**

■ patrz: TABELA 4

4 Mediany dla różnych typów gmin.

	szacowana wartość środków przekazanych organizacjom w 2009 roku*	konkursy – powierzenie	konkursy – wspieranie	inne tryby
<b>województwa (UM)</b>	255 mln	2%	44%	54%
<b>powiaty ziemskie</b>	182 mln	8%	11%	81%
<b>miasta na prawach powiatu</b>	730 mln	7%	46%	48%
<b>gminy miejskie</b>	160 mln	12%	68%	19%
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>	190 mln	15%	54%	31%
<b>gminy wiejskie</b>	160 mln	27%	54%	19%
<b>ogółem gminy</b>	1 mld 240 mln	10%	50%	40%

**TABELA 3. SZACOWANE KWOTY PRZEKAZANE ORGANIZACJOM PRZEZ SAMORZĄDY RÓŻNEGO SZCZEBŁA I ICH STRUKTURA ZE WZGLĘDU NA TRYB FINANSOWANIA. OBLICZENIA UDZIAŁÓW PROCENTOWYCH OPIERAJĄ SIĘ NA DEKLARACJACH SAMORZĄDÓW, KTÓRE WZIĘŁY UDZIAŁ W MONITORINGU I UWZGLĘDNIAJĄ FAKTYCZNĄ LICZBĘ JST DANEGO TYPU W POLSCE.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

\* dla województw i powiatów ziemskich łączne kwoty wydatków były szacowane na podstawie danych z Monitoringu, natomiast w przypadku gmin (w tym powiatów grodzkich) posłużono się kwotami wyciecznymi na podstawie sprawozdań budżetowych JST

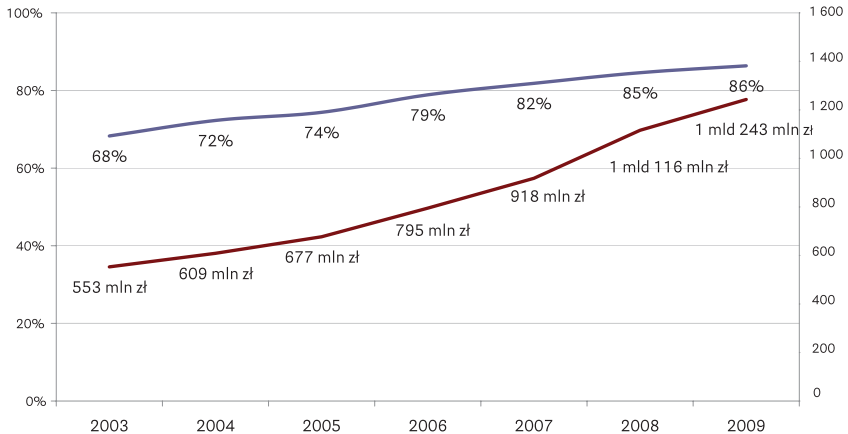
	liczba gmin	% gmin	% zarejestr. organizacji (bez OSP)	% zarejestr. organizacji (łącznie z OSP)	% mieszkańców	suma wydatków na NGO	% wydatków wszystkich gmin na NGO
<b>miasta na prawach powiatu</b>	65	3%	52%	47%	33%	730 019 206	59%
<b>gminy miejskie (oprócz miast na prawach powiatu)</b>	242	10%	17%	15%	16%	160 472 637	13%
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>	584	24%	17%	18%	23%	191 402 414	15%
<b>gminy wiejskie</b>	1587	64%	15%	19%	28%	160 881 181	13%

**TABELA 4. STRUKTURA GMIN I ICH WYDATKÓW NA ORGANIZACJE W 2009 R.**

Podstawa procentowania: wszystkie gminy

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST, rejestru REGON oraz danych GUS

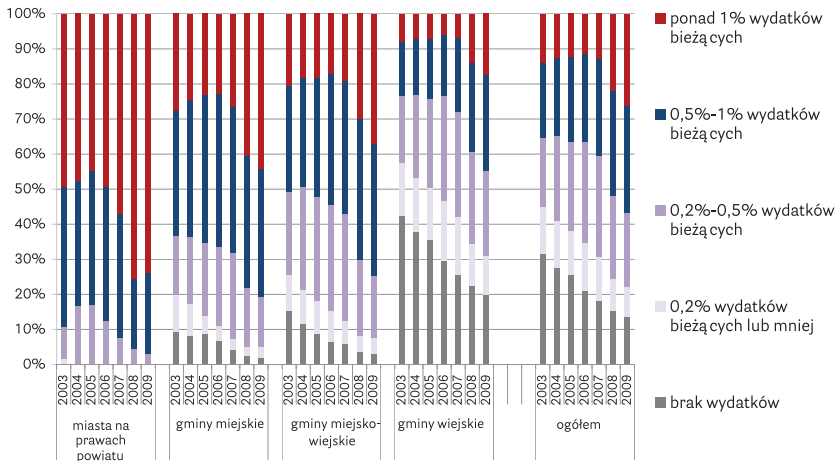
## Odsetek gmin dotujących organizacje i łączna kwota przekazywana organizacjom



WYKRES 13. ODSETEK GMIN ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM REALIZACJĘ ZADAŃ PUBLICZNYCH I ŁĄCZNA KWOTA PRZEKAZYWANA ORGANIZACJOM PRZEZ WSZYSTKIE SAMORZĄDY GMINNE W POLSCE W LATACH 2003-2009.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST  
Podstawa procentowania: wszystkie gminy

## Struktura gmin ze względu na udział wydatków na NGO w całości wydatków bieżących jednostki



WYKRES 14. STRUKTURA GMIN ZE WZGLĘDU NA UDZIAŁ WYDATKÓW NA ORGANIZACJE W CAŁOŚCI WYDATKÓW BIEŻĄCYCH JEDNOSTKI WEDŁUG TYPÓW GMIN W LATACH 2003-2009.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST  
Podstawa procentowania: wszystkie gminy danego typu

Kwota przekazana organizacjom przez samorządy w 2009 r. była o ponad 100 mln wyższa niż rok wcześniej i ponad dwa razy wyższa niż w 2003 r. Na wykresie widoczne jest lekkie wyhamowanie trendu wzrostowego w ostatnim roku.

■ patrz: WYKRES 13

Analizując wzrost środków dla NGO, trzeba pamiętać, że na jego tempo ma wpływ inflacja oraz rosnące budżety samorządów. Jednak nawet po uwzględnieniu inflacji, wydatki na NGO wzrosły w latach 2003-2009 prawie dwukrotnie (realny wzrost to 96%). Najszybciej rosły w latach 2005-2007 (realnie o 15%-19% rocznie); natomiast w 2009 r. były realnie o 7% wyższe niż rok wcześniej.

Pozostaje jednak pytanie, czy ten wzrost oznacza zwiększenie udziału organizacji w realizacji zadań publicznych, czy też jest konsekwencją rosnących budżetów JST. **Analiza sprawozdań budżetowych pokazuje, że rola organizacji rośnie: z roku na rok zwiększa się nie tylko nominalna wartość środków przekazywanych organizacjom przez samorządy, ale również udział tych środków w całości wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego. W 2003 r. tylko jedna trzecia gmin przekazywała organizacjom więcej niż pół procenta swoich wydatków bieżących – w 2009 r. było to już 57%.** W połowie gmin, które współpracowały z organizacjami już w 2003 r., udział wydatków na organizacje w całości wydatków wzrósł przez 6 lat o co najmniej jedną trzecią. Na wykresie wyraźnie widać, że rola organizacji wzrasta zarówno w dużych miastach, jak i w małych gminach wiejskich<sup>5</sup>.

■ patrz: WYKRES 14

Widzimy więc, że organizacje odgrywają coraz większą rolę w działaniach samorządów szczebla gminnego; można mieć też nadzieję, że nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, doprecyzowując i upraszczając zasady współpracy samorządów z organizacjami, przyspieszy te pozytywne zmiany.

---

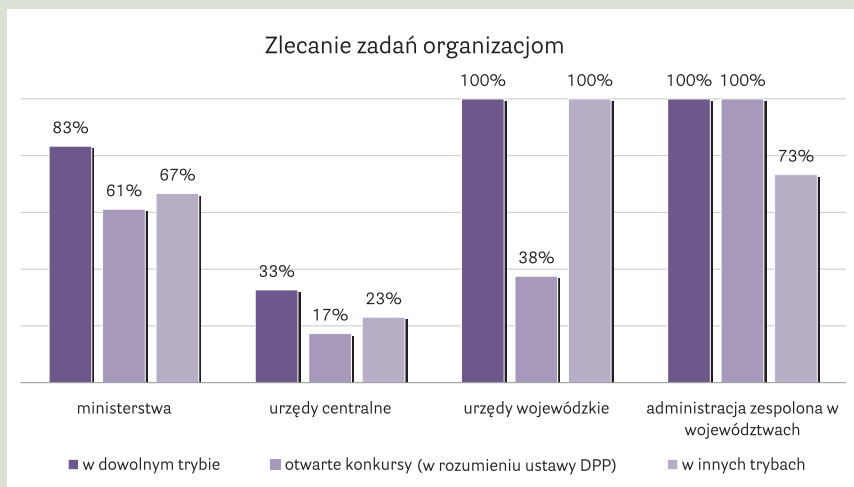
5 Wyraźny wzrost udziału wydatków na organizacje w budżecie widoczny dla 2008 r. wiąże się ze spadkiem wysokości wydatków gmin w tym roku (co może wynikać z zakończenia w 2007 r. pierwszego okresu programów środków unijnych lub spadku innych przychodów w związku z kryzysem) przy stałym wroście środków przekazywanych organizacjom.

## 2.1.2

### ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Organizacje pozarządowe wszystkich województw realizują nie tylko zadania publiczne zlecane przez samorząd, ale także przez administrację rządową: współpracę finansową z organizacjami deklarują wszystkie urzędy wojewódzkie oraz administracja zespolona we wszystkich regionach. Różne są jednak tryby zlecania: urzędy wojewódzkie stosunkowo rzadko stosują otwarte konkursy w rozumieniu ustawy DPP, preferując zlecenie zadań w innych trybach, przede wszystkim na podstawie ustawy o pomocy społecznej (stosowane przez 15 urzędów), podczas gdy administracja zespolona zdecydowanie częściej wybiera ustawowy tryb konkursowy. Również zdecydowana większość ministerstw zlecała zadania organizacjom w 2009 r. – wyjątkiem były Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Skarbu Państwa i Ministerstwo Środowiska. Współpraca odbywała się zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym – w tym drugim przypadku najczęściej na podstawie Prawa zamówień publicznych. Rzadka jest natomiast współpraca finansowa urzędów centralnych innych niż ministerstwa z sektorem pozarządowym – zadania organizacjom zlecał tylko co trzeci, najczęściej w formie otwartego konkursu ofert w rozumieniu ustawy DPP lub na podstawie Prawa zamówień publicznych.

patrz: WYKRES 15



WYKRES 15. **ODSETEK URZĘDÓW ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM REALIZACJĘ ZADAŃ PUBLICZNYCH.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy administracji rządowej biorące udział w badaniu



Wcześniejsze analizy pokazały, że na poziomie gminnym konkursy często pozbawione są aspektu rywalizacji – umowy podpisywane są z wszystkimi organizacjami składającymi oferty. W przypadku administracji rządowej szczebla centralnego takie sytuacje prawie nie występują. W dwóch trzecich ministerstw i połowie urzędów centralnych zlecających zadania organizacjom liczba ofert co najmniej dwukrotnie przekracza liczbę zawartych umów. Wyraźnie większa jest też skala konkursów organizowanych przez urzędy administracji centralnej. Łącznie na nieco ponad 100 konkursów rozpisanych przez ministerstwa lub urzędy centralne w 2009 r. wpłynęło ponad 11 tys. ofert, spośród których 4 tys. dofinansowano. Na szczeblu wojewódzkim rozpisano łącznie ponad 50 konkursów, zebrano półtora tysiąca ofert i podpisano blisko tysiąc umów. Jeśli chodzi o środki przekazywane w trybie ustawy DPP, administracja rządowa – podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego – preferuje wspieranie organizacji pozarządowych od pełnego powierzenia im zadań publicznych. W przypadku urzędów wojewódzkich w 2009 r. nie rozpisano żadnego konkursu na pełne finansowanie wykonania zadań publicznych – wszystkie dotyczyły częściowego wsparcia (warto jednak zaznaczyć, że znaczną część środków przekazywanych organizacjom przez te urzędy dystrybuowano w innych trybach niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu ustawy DPP). W przypadku pozostałych typów urzędów konkursy na powierzenie ofert miały miejsce rzadziej niż konkursy dotyczące wspierania. **Ministerstwa i inne urzędy centralne przekazały w 2009 r. organizacjom ok. 800 mln zł na realizację zadań publicznych, z czego dwie trzecie w trybie otwartego konkursu ofert (w rozumieniu ustawy DPP). Wśród innych trybów najczęściej wykorzystywane jest Prawo zamówień publicznych.**

Administracja rządowa szczebla wojewódzkiego przekazała organizacjom na realizację zadań w 2009 r. około dwudziestokrotnie mniej środków niż administracja centralna: 24 mln zł wydały urzędy wojewódzkie, 15 mln zł wydała administracja zespolona w województwach. W przypadku województw tylko jedna siódma tych środków została przekazana w następstwie otwartego konkursu ofert w rozumieniu ustawy DPP; większość środków przekazano na podstawie ustawy o pomocy społecznej (również wymagającej przeprowadzenia konkursu). Inaczej jest w administracji zespolonej, gdzie konkurs ofert w rozumieniu ustawy DPP jest standardową procedurą poprzedzającą przekazanie środków organizacjom – tylko co siódma wydana przez te urzędy złotówka przekazana została w innym trybie. Inaczej niż w przypadku innych typów urzędów, organy administracji zespolonej stosunkowo często powierzają zadania organizacjom – w 2009 r. na powierzenie przekazano prawie dwa razy więcej środków niż na wspieranie realizacji zadań.

■ patrz: TABELA 5 (str. 42)

	wartość środków przekazanych organizacjom w 2009 roku	konkursy – powierzenie	konkursy – wspieranie	inne tryby
ministerstwa	558 mln	4%	65%	31%
urzędy centralne	282 mln	1%	61%	38%
urzędy wojewódzkie	24 mln	0%	14%	86%
administracja zespolona w województwach	16 mln	55%	29%	16%

TABELA 5. SZACOWANE KWOTY PRZEKAZANE ORGANIZACJOM PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ I ICH STRUKTURA ZE WZGLĘDU NA TRYB FINANSOWANIA.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: całość środków przekazanych organizacjom przez dany typ urzędów

## 2.2

### SFERY ZADAŃ PUBLICZNYCH REALIZOWANYCH PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Sfery zadań publicznych, w której toczy się współpraca finansowa administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jest szczegółowo zdefiniowana w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obejmuje ona nie tylko zadania związane z pomocą społeczną i szeroko rozumianą polityką społeczną, ale także inne – związane z podtrzymywaniem tradycji narodowej, kulturą i sztuką czy organizacją wolontariatu. Odpowiedź na pytanie, w których z tych sfer toczy się współpraca organizacji ze stroną publiczną, zależy od tego, o jakim szczeblu administracji mówimy, a także od specyfiki danego urzędu czy ministerstwa. O różnicach tych decydują z jednej strony kompetencje poszczególnych urzędów, z drugiej – specyfika terytoriów pod ich jurysdykcją (np. w przypadku samorządów gminnych wyraźne są różnice między terenami wiejskimi a miejskimi). Jednak nawet pomimo tych różnic, wyraźnie widać, że na poziomie samorządu terytorialnego współpraca finansowa administracji z organizacjami skupia się przede wszystkim na sporcie i rekreacji, kulturze i sztuce oraz szeroko rozumianej polityce społecznej (m.in. pomoc społeczna, ochrona zdrowia), podczas gdy w przypadku urzędów centralnych jest dużo bardziej zróżnicowana i ściśle zależy od tematyki, jaką zajmuje się dany urząd.

Przyjrzyjmy się bliżej przepływowi finansowym między administracją publiczną a organizacjami.

---

## 2.2.1

### SAMORZĄD TERYTORIALNY

Na poziomie regionalnym dotacje dla organizacji pozarządowych przydzielane są jednocześnie w wielu różnych sferach pożytku publicznego: połowa urzędów marszałkowskich przyznaje je przynajmniej w 14 sferach takiej działalności, spośród 25<sup>6</sup> wymienionych w ustawie, podczas gdy na poziomie gminnym tak szeroką współpracę prowadzi tylko co setny urząd (co czwarty w przypadku miast na prawach powiatu). Jest to konsekwencją różnic związanych z zakresem działania urzędów marszałkowskich i terytorialnym zasięgiem ich działalności.

We wszystkich zbadanych województwach organizacjom zlecane są zadania dotyczące pomocy społecznej, osób niepełnosprawnych i ochrony zdrowia, a także kultury i sztuki. W niemal wszystkich dotacje dla organizacji dotyczą też sportu, krajoznawstwa/wypoczynku dzieci i młodzieży oraz podtrzymywania tradycji narodowej. W powiatach ziemskich popularność zlecania organizacjom zadań z zakresu polityki społecznej dotyczących ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy osób niepełnosprawnych jest znacznie niższa – i w porównaniu do województw, i do powiatów grodzkich. Dotacje dla organizacji najczęściej dotyczą sportu oraz kultury i sztuki; połowa powiatów współpracuje finansowo z organizacjami w 4 lub mniej sferach pożytku publicznego.

Różnice między powiatami ziemskimi i grodzkimi w zakresie dotowania działań w obszarze polityki społecznej wynikają z jednej strony ze skali działań i wielkości budżetów (powiaty grodzkie to największe, bogate miasta, które wypełniają zarazem zadania gmin i powiatów), z drugiej – z mniejszej liczby i innej struktury organizacji pozarządowych na ich terenie, z trzeciej wreszcie, być może, z odmiennego nastawienia samorządowców do współpracy z organizacjami.

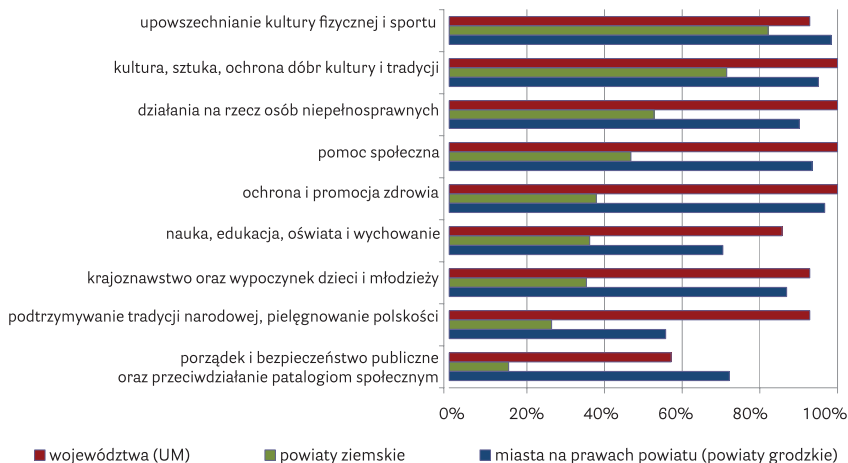
■ patrz: WYKRES 16 (str. 44)

Jeszcze większe różnice ujawnia porównanie miast na prawach powiatu z innymi gminami, zwłaszcza wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Podobnie jak w przypadku omówionych wyżej zróżnicowań, są one konsekwencją dysproporcji w skali działań urzędów i strukturze sektora pozarządowego na terenach ich oddziaływania. **Jednak zarówno w dużych, jak i małych gminach współpraca z organizacjami, statystycznie rzecz biorąc, najczęściej**

---

6 W znowelizowanej ustawie są 33 sfery, jednak tu odwołujemy się do ustawy obowiązującej w 2009 r.

## Sfery pożytku publicznego, w których urzędy najczęściej współpracują z NGO

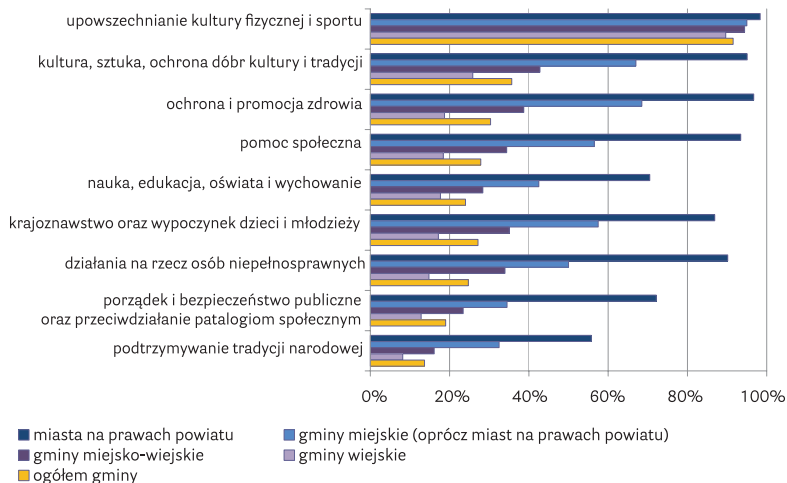


WYKRES 16. ODSETEK URZĘDÓW NA SZCZEBŁACH WOJEWÓDZKIM I POWIATOWYM ZLECAJĄCYCH REALIZACJĘ ZADAŃ W NAJCZĘŚCIEJ WSKAZYWANYCH SFERACH POŻYTKU.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie województwa i powiaty zlecające zadania organizacjom.

## Sfery pożytku publicznego, w których urzędy najczęściej współpracują z NGO



WYKRES 17. ODSETEK URZĘDÓW NA SZCZEBŁU GMINNYM ZLECAJĄCYCH REALIZACJĘ ZADAŃ W NAJCZĘŚCIEJ WSKAZYWANYCH SFERACH POŻYTKU.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie gminy zlecające zadania organizacjom

**dotyczy kultury fizycznej i sportu. W tym zakresie z sektorem pozarządowym współpracują niemal wszystkie miasta i 9 na 10 gmin wiejskich deklarujących przekazywanie organizacjom jakichkolwiek środków finansowych (czyli 69% wszystkich gmin wiejskich).** Dotacje w tej sferze to przede wszystkim wsparcie dla lokalnych klubów sportowych, które w formie stowarzyszeń działają niemal w każdej polskiej gminie. Warto tu przypomnieć, że zgodnie z rejestrem REGON w Polsce zarejestrowanych jest ponad 26 tys. organizacji sportowych, zaś ponad jedna trzecia aktywnych organizacji pozarządowych wskazuje „sport” jako główne pole swoich działań<sup>7</sup>.

**O ile jednak w gminach miejskich, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu sport i rekreacja nie jest wspierany znacząco częściej niż inne dziedziny pożytku publicznego, o tyle w gminach wiejskich wyraźnie dominuje. Dla ponad jednej czwartej gmin wiejskich dotowanie organizacji sportowych to jedyna płaszczyzna współpracy finansowej z sektorem pozarządowym!** Druga co do popularności sfera współdziałania to kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji (wskazywana jednak tylko przez co czwartą gminę dotującą NGO, czyli co piątą gminę wiejską ogółem), niewiele rzadziej zlecane są też zadania w zakresie ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, edukacji oraz krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży – każda z tych sfer wskazywana jest przez około jedną siódmą wszystkich gmin wiejskich.

Inaczej sytuacja wygląda w miastach na prawach powiatu, spośród których niemal wszystkie zlecają organizacjom zadania w sferze ochrony i promocji zdrowia, kultury i sztuki, pomocy społecznej, a także działań na rzecz osób niepełnosprawnych. W każdej z tych sfer współpracuje też z sektorem pozarządowym ponad połowa pozostałych gmin miejskich.

■ patrz: WYKRES 17

Dodatkowych informacji dostarczają nam sprawozdania finansowe gmin, na podstawie których możemy określić kwoty przeznaczane na realizację zadań publicznych w poszczególnych dziedzinach aktywności samorządu (działach klasyfikacji budżetowej). Różni się ona od przedstawionej wyżej klasyfikacji działalności pożytku publicznego, wprowadzonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Umożliwia jednak głębsze zrozumienie kierunku przepływów finansowych między gminami a sektorem pozarządowymi.

Analiza tych przepływów wykazuje, że **ponad jedna trzecia wszystkich środków, jakie samorządy gminne przekazały w 2009 r. organizacjom pozarządowym, przeznaczona została na działania w dziedzinie kul-**

7 Por. Kondycja Sektora Organizacji Pozarządowych 2010, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

**tury fizycznej i sportu. Jeśli pominiemy miasta na prawach powiatu, okaże się, że środki te stanowią ponad połowę wszystkich dotacji na organizacje pozarządowe!**

W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich na drugim miejscu znajdują się środki na zadania w sferze bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (są to najczęściej te wydatki na Ochotnicze Straże Pożarne, które miały charakter dotacji, i w związku z tym zostały uwzględnione w niniejszych oszacowaniach<sup>8</sup>), stanowiące kilkanaście procent wydatków na działania organizacji, na trzecim miejscu pomoc społeczna, na którą idzie zaledwie co dziesiąta złotówka przekazywana organizacjom z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Zupełnie inna jest struktura wydatków miast na prawach powiatu: dwie piąte kwot przekazywanych jest na zadania związane z pomocą społeczną, jedna czwarta – na sport i kulturę fizyczną, kolejna jedna ósma budżetów idzie na ochronę zdrowia.

W pozostałych gminach miejskich struktura wydatków jest dość zbliżona do wydatków na terenach wiejskich; nieco więcej dotacji przekazywanych jest na ochronę zdrowia i pomoc społeczną, mniej na ochronę przeciwpożarową.

■ patrz: WYKRES 18

Analiza danych z ostatnich siedmiu lat pokazuje, że na poziomie wszystkich gmin struktura wydatków nie zmienia się znacząco w czasie: stały jest udział pieniędzy na kulturę fizyczną i sport (co roku 36%-37% wszystkich środków na organizacje), w latach 2003-2007 lekko wzrastał udział środków na drugą w kolejności pomoc społeczną (24%-30%), by ostatnio nieco zmaleć; zmniejsza się za to udział środków na ochronę zdrowia: z 15% w 2003 r. do 12% w 2009<sup>9</sup>. Warto przy okazji zwrócić uwagę na specyfikę gmin wiejskich: po wyraźnym wzroście znaczenia wydatków na sport w latach 2003-2006 (wzrost z 58% do 63%), obecnie obserwujemy zmniejszanie się ich udziału – do 54% w 2009. Jednak w związku z faktem, iż tylko jedna ósma łącznych wydatków na organizacje pochodzi z gmin wiejskich, nie wpływa to znacząco na udział wydatków sportowych w łącznej kwocie samorządowych dotacji dla organizacji. Na wykresie prezentującym kwoty wydatków widać też, że niezależnie od drobnych zmian w ich strukturze, nakłady na wszystkie te dziedziny systematycznie rosną we wszystkich gminach.

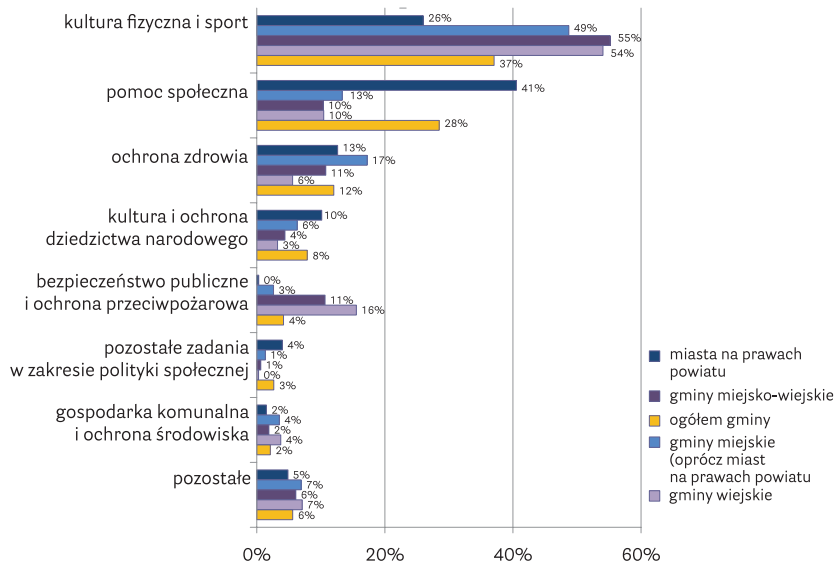
■ patrz: WYKRES 19

■ patrz: WYKRES 20 (str. 48)

8 Poza dotacjami, samorządy przekazują ochotniczym strażom pożarnym znacznie większe środki w ramach innych wydatków bieżących, a także majątkowych. Ze względu na ich specyfikę, nie uwzględniamy ich w prezentowanych analizach.

9 Należy przy tym pamiętać o drobnych zmianach zachodzących w klasyfikacji budżetowej w kolejnych latach, które mogą być przyczyną niektórych przesunięć w strukturze wydatków.

## Struktura wydatków gmin na realizację zadań (wg klasyfikacji budżetowej)

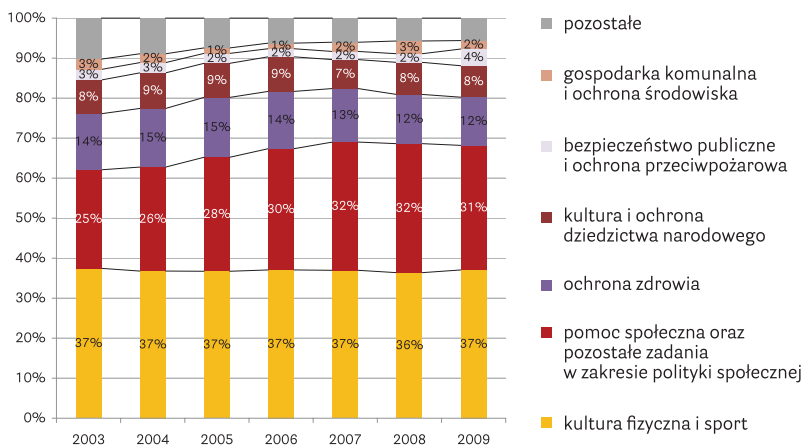


WYKRES 18. STRUKTURA WYDATKÓW GMIN NA REALIZACJĘ ZADAŃ PRZEZ ORGANIZACJE.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych JST

Podstawa procentowania: całość środków przekazanych organizacjom przez gminy danego typu

## Kwoty na realizację zadań publicznych przez organizacje w kolejnych latach

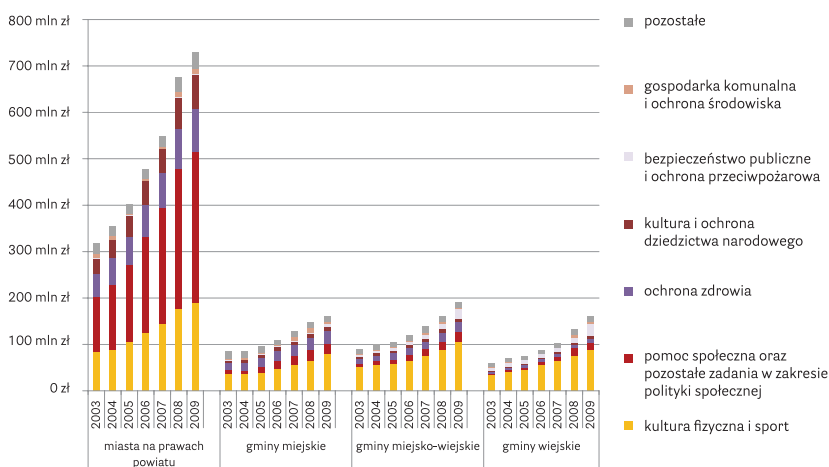


WYKRES 19. ŁĄCZNE KWOTY WYDAWANE PRZEZ SAMORZĄDY GMINNE (2003-2009).

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST

Podstawa procentowania: całość środków przekazywanych organizacjom przez gminy w danym roku

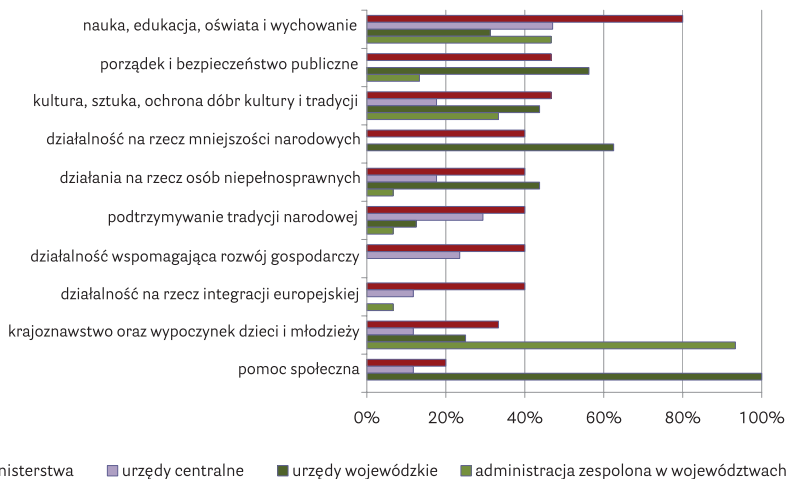
## Kwoty przekazane na realizację zadań publicznych przez NGO w kolejnych latach w gminach różnego typu



**WYKRES 20. ŁĄCZNE KWOTY PRZEKAZANE PRZEZ SAMORZĄDY GMINNE NA REALIZACJĘ ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ ORGANIZACJE W LATACH 2003-2009.**

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

## Sfery pożytku, w których urzędy najczęściej współpracują z organizacjami



**WYKRES 21. ODSETEK URZĘDÓW ZLECAJĄCYCH ORGANIZACJOM REALIZACJĘ ZADAŃ W WYMIENIONYCH SFERACH POŻYTKU PUBLICZNEGO.**

Źródło danych: Monitoring 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy administracji rządowej zlecające zadania organizacjom



---

## 2.2.2

### ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Obszary współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi ściśle zależą od specyfiki danego urzędu. W przypadku szczebla centralnego, sfery współpracy z organizacjami są bardzo zróżnicowane; stosunkowo często zlecane są tylko zadania w sferze nauki, edukacji, oświaty i wychowania, co najprawdopodobniej wiąże się z dotowaniem różnego rodzaju szkoleń i zajęć edukacyjnych dotyczących przedmiotu zainteresowania danego urzędu.

W przypadku urzędów wojewódzkich zdecydowanie dominuje współpraca związana z pomocą społeczną – dotacje dla organizacji w tej sferze przyznawane były w 2009 r. we wszystkich województwach. Pozostałe dziedziny wskazywane są już znacznie rzadziej. W przypadku administracji zespolonej wyróżnia się natomiast współpraca z sektorem pozarządowym w zakresie krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży – tylko w jednym województwie organizacje nie są dotowane w tym zakresie.

■ patrz: WYKRES 21

---

## 3. WSPÓŁPRACA POZAFINANSOWA

---

Rosnąca liczba urzędów zlecających realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i idący za tym wzrost dotacji płynących do trzeciego sektora to wyraźny znak zacieśniającej się współpracy między administracją publiczną a sektorem pozarządowym.

Jednak przepływy finansowe to tylko jeden z aspektów współpracy administracji z organizacjami. Przypomnijmy, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mówi, iż współpraca ta odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Uznając prawo obywateli i tworzonych przez nich organizacji do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów (zgodnie z zasadą pomocniczości państwa<sup>1</sup>), administracja publiczna powinna wspierać działania organizacji. Zaś pamiętając o zasadzie partnerstwa, samorządy powinny włączać organizacje w podejmowanie kluczowych decyzji lokalnych – zarówno jeśli chodzi o identyfikowanie najważniejszych problemów, planowanie sposobów ich rozwiązywania, jak i bezpośrednie działania w sferze zadań publicznych. Ocena współpracy zależy nie tylko od wielkości przepływów finansowych, ale i od tego, czy administrację i organizacje łączy głębsze partnerstwo, wyrażające się we wspólnym planowaniu kierunków działań władz lokalnych i podejmowaniu najważniejszych dla danej społeczności decyzji.

W tym rozdziale skupiamy się zatem na pozafinansowym wspieraniu organizacji pozarządowych oraz na partnerskim włączaniu ich w podejmowanie decyzji przez administrację publiczną.

---

1 Prof. H. Izdebski „Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz”, Warszawa 2003.

## 3.1 POZAFINANSOWE WSPARCIE DLA ORGANIZACJI

### 3.1.1 SAMORZĄD TERYTORIALNY

**Aby organizacje mogły sprawnie działać, często niezbędna jest choćby podstawowa pomoc ze strony administracji publicznej. Może ona przyjmować formę wsparcia administracyjnego, organizacyjnego – polegającego na udostępnianiu organizacjom lokali, użyczeniu sprzętu czy urządzeń. Tego rodzaju wsparcie jest stosunkowo szeroko praktykowane: deklaruje je 60% gmin i 72% powiatów ziemskich.**

patrz: WYKRES 22



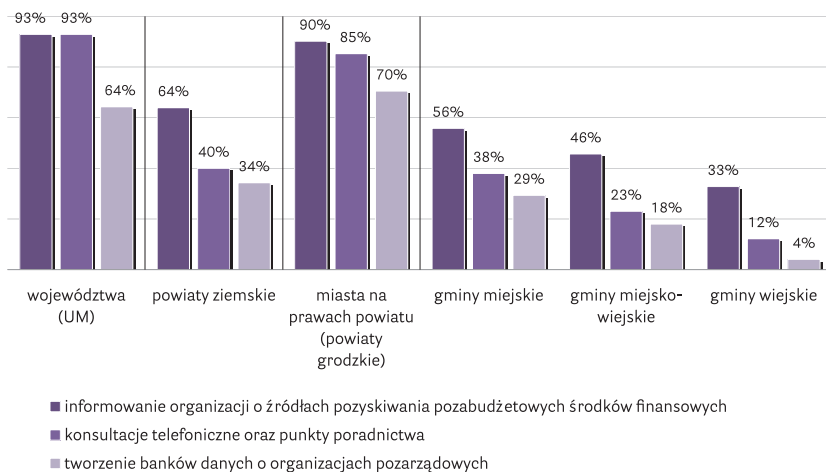
WYKRES 22. ODSETEK URZĘDÓW UDZIELAJĄCYCH ORGANIZACJOM WSPARCIA.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

Duże znaczenie dla funkcjonowania organizacji może mieć też wsparcie merytoryczne – konsultacje, pomoc w zdobywaniu funduszy, prowadzenie baz danych. W tym zakresie widać znacznie większe różnice między dużymi miastami a gminami wiejskimi niż było to w przypadku wsparcia materialnego: np. konsultacje telefoniczne i punkty poradnictwa funkcjonują w sześciu na siedem miast na prawach powiatu i tylko w co dziewiętej

## Wsparcie poprzez informowanie

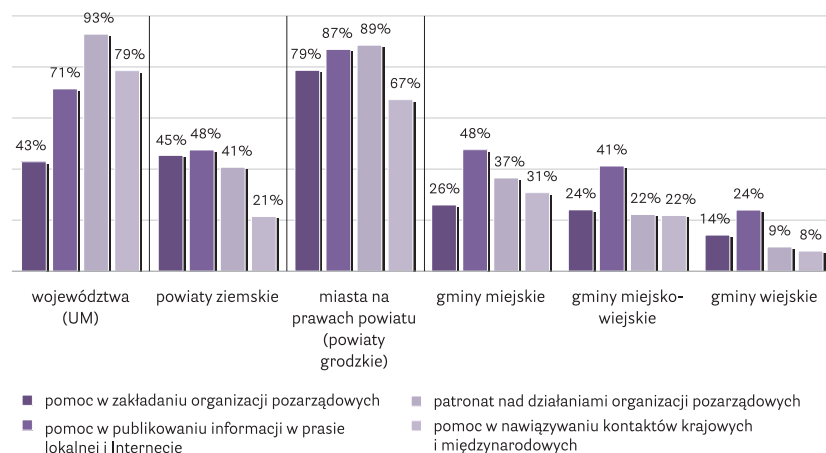


WYKRES 23. ODSETEK URZĘDÓW UDZIELAJĄCYCH ORGANIZACJOM WSPARCIA INFORMACYJNEGO.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

## Inne formy wspierania



WYKRES 24. ODSETEK URZĘDÓW UDZIELAJĄCYCH ORGANIZACJOM RÓŻNYCH FORM WSPARCIA.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

gminie wiejskiej. Można domniemywać, że w niewielkich gminach wiejskich punkty poradnictwa po prostu nie mają racji bytu – ich rolę spełniają mniej lub bardziej formalne kontakty działaczy samorządowych i społecznych. Jednak relatywnie niewielki zakres wsparcia oferowany organizacjom przez samorządy wiejskie widoczny jest też w przypadku tych jego form, które nie wydają się zależne od wielkości danej gminy czy specyfiki działających w niej organizacji; np. jeśli chodzi o udzielanie informacji o innych niż samorządowe źródłach finansowania (niezależnie od formy tych porad) widzimy, że takie działania są podejmowane w prawie wszystkich miastach na prawach powiatu i w znacznie mniejszej liczbie pozostałych typów gmin, w tym tylko w jednej trzeciej gmin wiejskich. Większość gmin, także tych, które zlecają organizacjom zadania publiczne i także tych, w których funkcjonuje stanowisko pełnomocnika do spraw współpracy z organizacjami, nie wspiera organizacji w zdobywaniu innych środków.

Również w przypadku innych form współpracy pozafinansowej widać różnicę między miastami a wsią – niezależnie od tego jakich nakładów pracy, czasu czy pieniędzy wymagają. Wyniki te są spójne z wcześniejszymi wynikami dotyczącymi zróżnicowań związanych z poziomem współpracy.

■ patrz: WYKRES 23

■ patrz: WYKRES 24

---

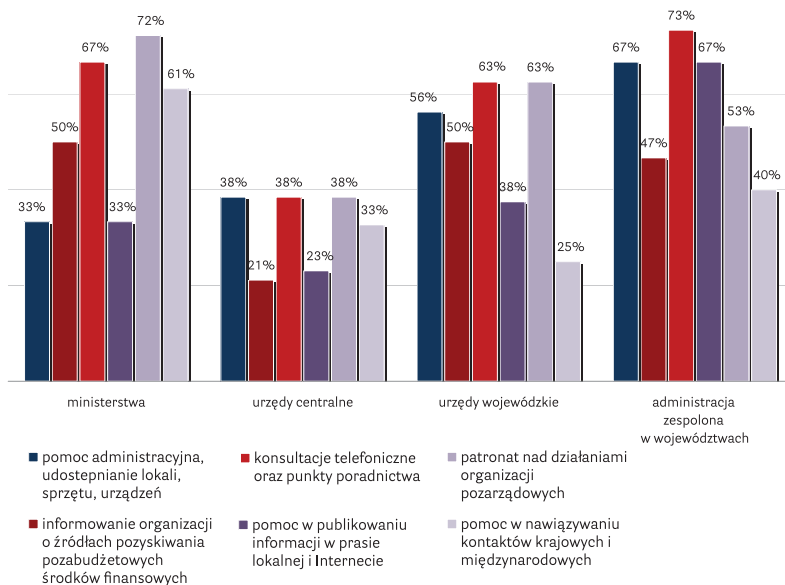
### 3.1.2

#### ADMINISTRACJA RZĄDOWA

**Na poziomie ministerstw, niematerialne wsparcie organizacji pozarządowych najczęściej przyjmowało w 2009 r. formę patronatu nad działaniami organizacji, konsultacji telefonicznych i organizowania punktów poradnictwa, a także pomocy w nawiązywaniu kontaktów. Pozostałe urzędy centralne znacznie rzadziej udzielały takiej pomocy.** Z kolei na poziomie regionalnym wyraźnie intensywniejsza niż na szczeblu centralnym jest pomoc administracyjna, udostępnianie lokali, sprzętu (praktykowana przez ponad połowę urzędów wojewódzkich i administrację zespoloną w dwóch trzecich województw). Patronat nad działaniami organizacji częściej przyjmują urzędy wojewódzkie (63%) niż organy administracji zespolonej (50%), z kolei pomoc w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i internecie to raczej domena administracji zespolonej (67%) niż urzędów wojewódzkich (38%). Na poziomie regionalnym częste jest też tworzenie punktów poradnictwa i udzielanie konsultacji telefonicznych (potwierdzone przez dwie trzecie urzędów wojewódzkich i administracji zespolonej w województwach).

■ patrz: WYKRES 25 (str. 54)

### Najpopularniejsze formy wspierania organizacji



WYKRES 25. ODSETEK URZĘDÓW UDZIELAJĄCYCH ORGANIZACJOM WSPARCIA POZAFINANSOWEGO.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy administracji rządowej, które wzięły udział w badaniu

## 3.2 NGO JAKO PARTNER ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wspieranie organizacji pozarządowych przez administrację ma często decydujące znaczenie dla powodzenia ich działań, a niekiedy stanowi o być albo nie być organizacji.

**Jednak ostateczna ocena stanu wzajemnej współpracy zależy nie tylko od skali tego wsparcia, ale także od rozmiarów współdziałania wykraczającego poza formułę „wspierania” sektora pozarządowego przez administrację. Zgodnie z tym poglądem o rzeczywistej współpracy między sektorem i administracją można mówić wtedy, kiedy obie strony wyjdą poza postrzeganie organizacji pozarządowych jako beneficjenta pomocy udzielanej przez urzędy, „podopiecznego” samo-**

**rządu, czy po prostu dostawcy usług. Innymi słowy, musi to być współpraca partnerska, uwzględniająca nie tylko specyficzne kompetencje organizacji w dziedzinie dostarczania usług, ale także ich rolę w planowaniu i monitorowaniu programów publicznych.**

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienione są konkretne formy takiej właśnie partnerskiej współpracy: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Poniższy rozdział dotyczy tych właśnie form współdziałania oraz innych, niewymienionych *explicite* w ustawie praktyk, które wskazują na partnerski stosunek administracji do organizacji pozarządowych.

---

### 3.2.1

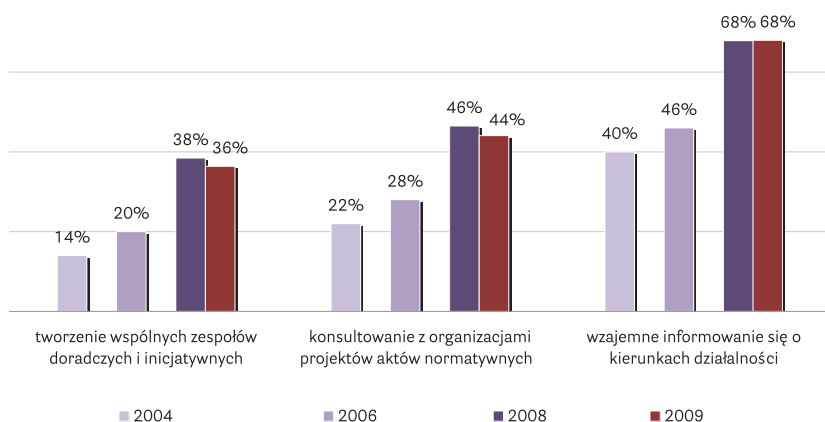
#### SAMORZĄD TERYTORIALNY

**W zakresie takiej partnerskiej współpracy otwartość samorządu terytorialnego na trzeci sektor była w 2009 r. znacznie większa niż jeszcze kilka lat wcześniej, jednak – co niepokojące – podobna lub nawet minimalnie mniejsza niż jeszcze rok wcześniej. W 2009 r. przedstawiciele dwóch trzecich gmin deklarowali, że samorząd i organizacje wzajemnie informują się o planowanych kierunkach działalności oraz współdziałają ze sobą w celu zharmonizowania swoich działań (w 2004 r. taką współpracę deklarowali przedstawiciele zaledwie 40%). Odsetek gmin konsultujących z organizacjami projekty aktów prawnych wzrósł od 2004 r. dwukrotnie (osiągając poziom 46% w 2008 r. i 44% w 2009 r.), odsetek zaś gmin tworzących z organizacjami zespoły doradcze i inicjatywne – blisko trzykrotnie (do poziomu 38% w 2008 r. i 36% w 2009 r.).** Tendencje te widoczne są na wykresie nr 26.

■ patrz: WYKRES 26 (str. 56)

Im wyższy szczebel samorządu, tym częstsze stosowanie partnerskich form współpracy: cztery piąte powiatów ziemskich potwierdza praktykę wzajemnego informowania się i współdziałania w celu ich harmonizacji; ponad dwie trzecie konsultuje z organizacjami akty prawne, niewiele mniej tworzy zespoły doradcze i inicjatywne. Z kolei na szczeblu wojewódzkim te zasady partnerskiej współpracy zostały już przyjęte przez wszystkie urzędy marszałkowskie.

## Partnerskie formy współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi

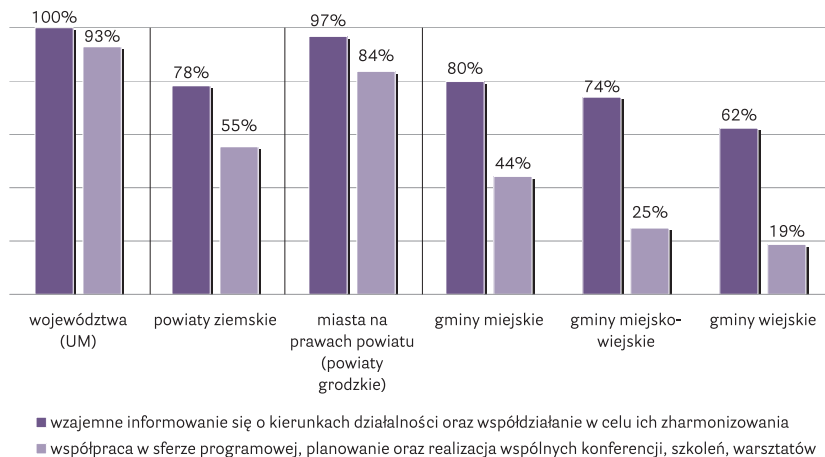


WYKRES 26. **ODSETEK GMIN REALIZUJĄCYCH WYMIENIONE W USTAWIE DPP FORMY PARTNERSKIEJ WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009 i 2008, Barometr współpracy 2007 i 2006, badanie SURDAR (FISE) 2004

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, które wzięły udział w kolejnych falach badania

## Uzgadnianie planów i współpraca w sferze programowej



WYKRES 27. **ODSETEK URZĘDÓW PRAKTYKUJĄCYCH PARTNERSKIE WSPÓŁDZIAŁANIE Z ORGANIZACJAMI.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu



Badanie nie pozwala odpowiedzieć na ważne pytania: jak w praktyce wygląda owa wymiana informacji i konsultacje; jak duże znacznie dla finalnych decyzji mają opinie organizacji; jak faktycznie przebiega dyskusja i uzgadnianie celów. Jednak sam fakt, iż liczba samorządów angażujących się w takie działania rośnie, wydaje się sygnałem pozytywnym.

Przyjrzyjmy się bardziej szczegółowo danym dotyczącym tych praktyk – nie tylko w odniesieniu do form wymienionych wprost w przepisach prawa, ale także do innych działań, w których organizacje są partnerem administracji.

### 3.2.1.1

#### WZAJEMNE INFORMOWANIE SIĘ, UZGADNIANIE PLANÓW I WSPÓŁDZIAŁANIE

Departament Pożytku Publicznego MPiPS podkreśla<sup>2</sup>, że wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków jest podstawową ustawową formą współpracy, bez której współdziałanie między organizacjami i administracją wydaje się być niemożliwe. Jednak aż w jednej trzeciej gmin, według ich własnych deklaracji, takiego przepływu informacji nie ma. Jednocześnie w zdecydowanej większości tych gmin organizacjom są zlecane zadania publiczne – można więc mieć obawę, że w części tych gmin organizacje stają się tam jedynie wykonawcami woli urzędników, niemającymi żadnego wpływu na kierunki realizowanych działań. Hipotezę tę wzmacniają odpowiedzi przedstawicieli urzędów na pytanie o współpracę obu stron w sferze programowej. Choć w miastach na prawach powiatu oraz na szczeblu wojewódzkim jest ona już zupełnie dobrze zakorzeniona, to jednak rzadko ma miejsce w mniejszych miastach i na obszarach wiejskich.

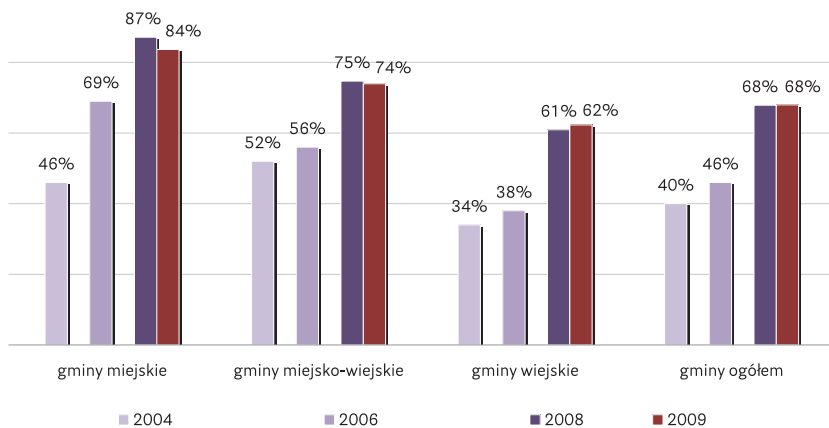
■ patrz: WYKRES 27

Fakt, że jedna trzecia gmin nie wymienia informacji z organizacjami (nawet jeśli zleca im realizację zadań), wskazuje, że w tym zakresie wiele jeszcze pozostało do zrobienia. Z porównania obecnych wskaźników z sytuacją sprzed kilku lat wynika, jak wiele już dokonano i jak duże znacznie miały zapisy ustawy. Co odnotowawszy, należy mimo wszystko zwrócić uwagę na niepokojące zatrzymanie się trendu wzrostowego, a zwłaszcza spadek odsetka miast praktykujących tę formę współpracy z organizacjami.

■ patrz: WYKRES 28 (str. 58)

- 2 Przewodnik dla pracowników administracji publicznej: Jak wypełnić ankietę monitorującą współpracę urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok; MPiPS 2010.

### Wzajemne informowanie się o kierunkach działalności

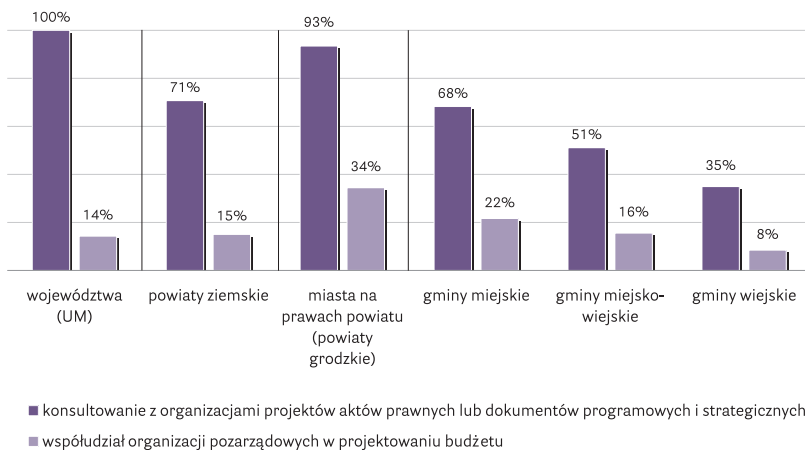


WYKRES 28. ODSETEK GMIN, W KTÓRYCH ODBYWA SIĘ WZAJEMNE INFORMOWANIE O KIERUNKACH DZIAŁALNOŚCI.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009 i 2008, Barometr współpracy 2007 i 2006, badanie SURDAR (FISE) 2004

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, które wzięły udział w kolejnych falach badania

### Konsultowanie dokumentów i działań



WYKRES 29. ODSETEK URZĘDÓW, W KTÓRYCH ODBYWAJĄ SIĘ RÓŻNEGO RODZAJU KONSULTACJE.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

### 3.2.1.2

## KONSULTOWANIE DOKUMENTÓW I DZIAŁAŃ Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM

Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi lokalnych dokumentów i decyzji (poza samymi programami współpracy) jest znacznie rzadsze niż wzajemne informowanie o kierunkach działań. **Według wyników Monitoringu, aż dwie trzecie gmin wiejskich nie konsultowało w 2009 r. z organizacjami pozarządowymi żadnego dokumentu ani jego projektu. Tereny miejskie od wiejskich dzieli pod tym względem przepaść: niemal wszystkie miasta na prawach powiatu i dwie trzecie pozostałych gmin miejskich wprowadziło już praktykę konsultacji do urzędów.**

■ patrz: WYKRES 29

■ patrz: WYKRES 30 (str. 60)

Ustawa mówi ogólnie o konsultowaniu „projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji”, nie precyzując, jakie dokładnie mają to być dokumenty<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę ogromne zróżnicowanie pól działań polskich organizacji pozarządowych, konsultacje mogą więc dotyczyć szerokiego spektrum dokumentów; w zaleceniach dla samorządów ministerstwo zaleca, by konsultacjom podlegały „wszelkiego rodzaju dokumenty o charakterze planistycznym, programowym, odwołujące się do strategicznych kierunków, tj. strategii rozwoju, strategii rozwiązywania określonych problemów społecznych. Wśród aktów prawnych należy wymienić: dekrety, uchwały, rozporządzenia, zarządzenia, akty prawa miejscowego itp”<sup>4</sup>.

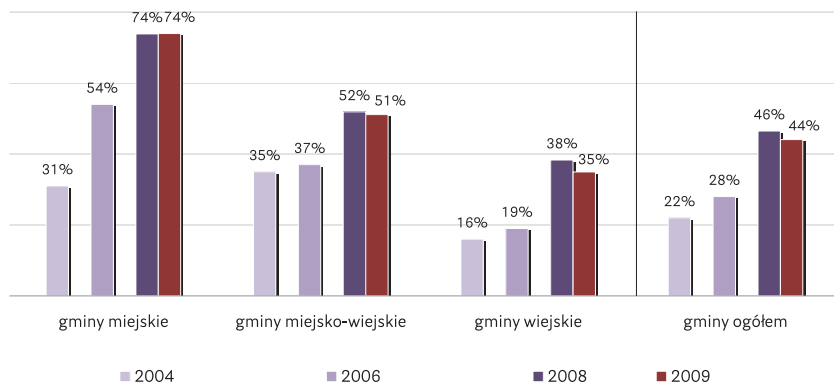
Dane ankietowe wskazują jednak, że konsultacje dotyczą tylko wybranych pojedynczych dokumentów: w przeciętnym mieście na prawach powiatu były to 3 dokumenty w 2009 r., w pozostałych gminach praktykujących konsultacje – przeciętnie zaledwie jeden dokument. Są to wartości zbliżone do analogicznych z poprzedniego roku, niewielki wzrost skali konsultacji obserwujemy tylko dla gmin miejskich.

Zróżnicowane są metody konsultacji: w przypadku urzędów większych (np. marszałkowskich czy miast na prawach powiatu) bardziej rozbudowane, zaś w niewielkich gminach mniej. W tych pierwszych szczegól-

3 W znowelizowanej ustawie dodatkowo zapisany jest obowiązek konsultacji programów współpracy, a także konsultowania z radami działalności pożytku publicznego (tam, gdzie istnieją) aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych.

4 Przewodnik dla pracowników administracji publicznej: Jak wypełnić ankietę monitorującą współpracę urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok; MPiPS 2010.

## Konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych

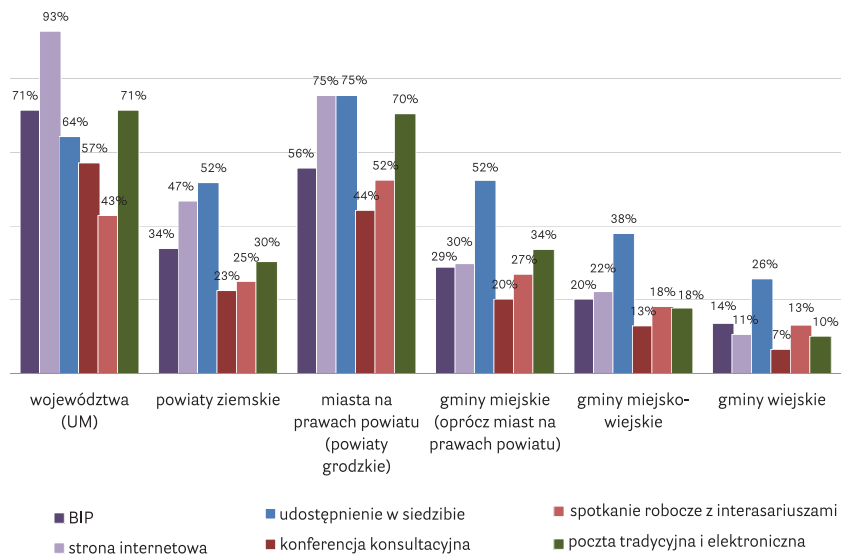


WYKRES 30. **ODSETEK GMIN KONSULTUJĄCYCH Z ORGANIZACJAMI PROJEKTY AKTÓW NORMATYWNYCH.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009 i 2008, Barometr współpracy 2007 i 2006, badanie SURDAR (FISE) 2004

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, które wzięły udział w kolejnych falach badania

## Wykorzystywane metody konsultacji



WYKRES 31. **ODSETEK URZĘDÓW WYKORZYSTUJĄCYCH OKREŚLONE FORMY KONSULTACJI.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

nie często wykorzystuje się publikowanie konsultowanych projektów na stronach internetowych urzędu i/lub BIP oraz kontaktowanie się z organizacjami poprzez e-mail lub pocztę tradycyjną. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zdecydowanie dominuje udostępnianie dokumentów do wglądu w siedzibie urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych.

■ patrz: WYKRES 31

W badaniu zapytano też urzędników o udział organizacji w projektowaniu budżetu. Wymogu takich konsultacji wprowadzić w ustawie nie ma, jednak wydaje się, że uznanie organizacji za partnerów we współpracy wiąże się z uwzględnieniem ich doświadczeń w tworzeniu lokalnych planów finansowych. Odpowiedzi urzędów pokazują jednak, że tak duża skala zaangażowania organizacji w podejmowanie najważniejszych decyzji nie jest powszechna. Nawet w największych miastach będących liderami współdziałania zaledwie co trzeci urząd miasta deklaruje udział organizacji w działaniach związanych z przygotowaniem budżetu.

---

### 3.2.1.3

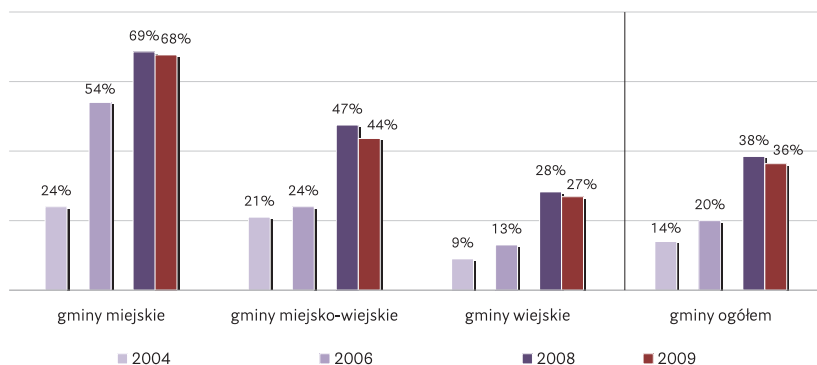
#### WSPÓLNE ZESPOŁY DORADCZE I INICJATYWNE

Zarówno wzajemne informowanie się, jak i konsultowanie dokumentów może odbywać się na różne, bardziej lub mniej bezpośrednie sposoby – jak widzieliśmy, organizowanie spotkań nie należy do najpopularniejszych metod takich konsultacji. Jednak w ustawie jako jedna z form współpracy wymienione jest też tworzenie zespołów doradczych i inicjatywnych złożonych z przedstawicieli urzędu i organizacji. Badanie pokazuje, że ta forma współdziałania jest praktykowana bardzo rzadko, zaś wyraźne jej upowszechnienie w samorządach gminnych w latach 2004-2008 (wzrost z 24% do 69% w gminach miejskich i z 9% do 28% w gminach wiejskich) nie jest obecnie kontynuowane. Podobnie jak w przypadku pozostałych form partnerskiej współpracy, obserwujemy lekki spadek odsetka gmin realizujących zalecenia ustawy w tym zakresie.

■ patrz: WYKRES 32 (str. 62)

Dyskusje, wymiana doświadczeń i wspólne podejmowanie decyzji dotyczących lokalnej społeczności może się jednak odbywać nie tylko w specjalnie w tym celu powołanych zespołach, ale również na regularnych posiedzeniach organów urzędów, o ile goszczą na nich przedstawiciele środowiska pozarządowego. Nie jest to popularna praktyka, widzimy jednak, że łącznie

## Tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych

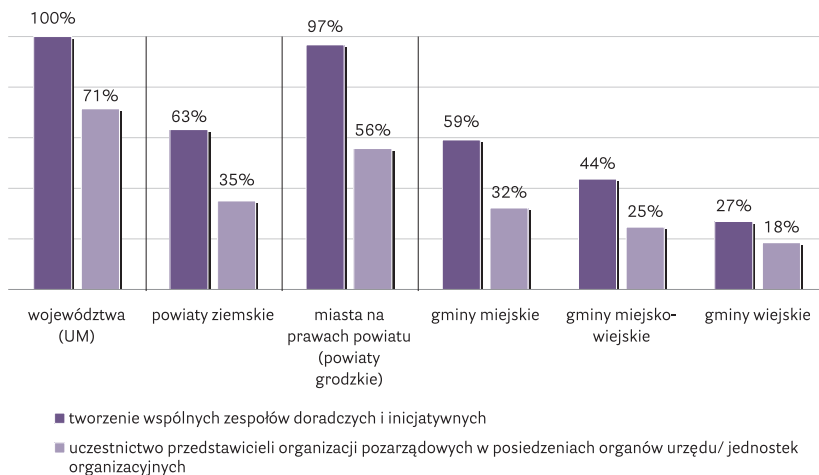


### WYKRES 32. ODSETEK GMIN, W KTÓRYCH FUNKCJONUJĄ ZESPOŁY DORADCZE / INICJATYWNE Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELI SEKTORA POZARZĄDOWEGO.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009 i 2008, Barometr współpracy 2007 i 2006, badanie SURDAR (FISE) 2004

Podstawa procentowania: wszystkie gminy, które wzięły udział w kolejnych falach badania

## Współzasiadanie w zespołach / organach urzędowych



### WYKRES 33. ODSETEK URZĘDÓW, W KTÓRYCH ODBYWAJĄ SIĘ RÓŻNEGO RODZAJU SFORMALIZOWANE SPOTKANIA SEKTORA SAMORZĄDOWEGO Z POZARZĄDOWYM.

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

do formalnych spotkań strony samorządowej z pozarządową – czy to w formie specjalnych zespołów, czy też właśnie poprzez zapraszanie przedstawicieli sektora na regularne posiedzenia – dochodzi w 45% polskich gmin.

■ patrz: WYKRES 33

Możemy wyróżnić dwa typy ujętych w ustawie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych: z jednej strony zespoły dedykowane zagadnieniom związanym z samą współpracą administracji publicznej i organizacji, takie jak rady działalności pożytku publicznego, z drugiej – zespoły tematyczne, w których zasiadają przedstawiciele organizacji, takie jak np. Rada Sportu.

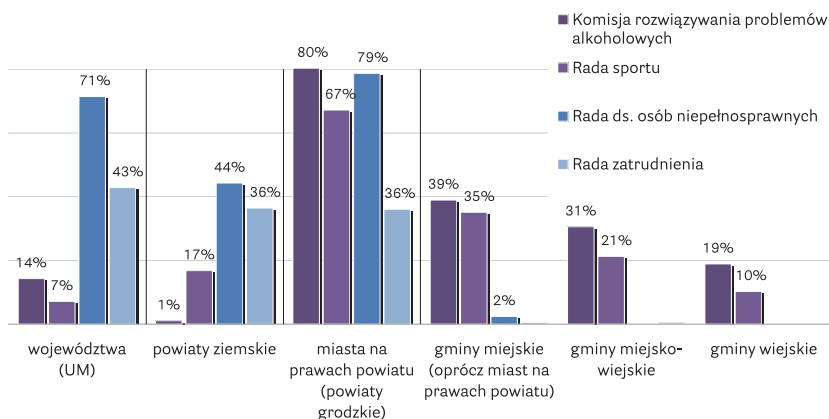
Same rady działalności pożytku publicznego funkcjonują praktycznie wyłącznie w dużych miastach – w jednej piątej urzędów miast na prawach powiatu i urzędów marszałkowskich (oraz w co dwudziestym powiecie ziemskim i co setnej gminie wiejskiej). Pamiętajmy, że ich funkcjonowanie formalnie zostało wprowadzone dopiero wraz z nowelizacją ustawy w marcu 2010 r.; wcześniej były tworzone spontanicznie, bez żadnych zapisów ustawowych. Idea została przeniesiona „z góry”: od 2003 r. funkcjonuje Rada Działalności Pożytku Publicznego przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, zaś rady gminne czy powiatowe powstawały z inicjatywy organizacji lub urzędników na jej wzór.

W wielu jednostkach funkcjonują zespoły, które choć nie nazywają się RDPP, to pełnią tę samą funkcję. Biorąc to pod uwagę, można powiedzieć, że ciała skupiające się na współpracy z organizacjami funkcjonują w połowie urzędów marszałkowskich, co czwartym powiecie ziemskim i co dziesiątej gminie (ale już w ponad połowie miast na prawach powiatu).

W kwestii zespołów tematycznych widzimy bardzo duże zróżnicowanie między różnymi typami jednostek samorządu terytorialnego, co wynika w dużej mierze z odmiennych zadań tych jednostek. Na poziomie wojewódzkim i powiatowym (również w powiatach grodzkich) najczęstsza jest współpraca z organizacjami w ramach zespołów ds. osób niepełnosprawnych, a także ds. zatrudnienia – niemal nieistniejących na poziomie gminnym (ze względu na fakt, że kwestia rynku pracy przypisana została powiatom). Z kolei w gminach dominują Komisje rozwiązywania problemów alkoholowych i Rady sportu.

■ patrz: WYKRES 34 (str. 64)

### Najczęściej wymieniane zespoły doradcze i inicjatywne z udziałem organizacji

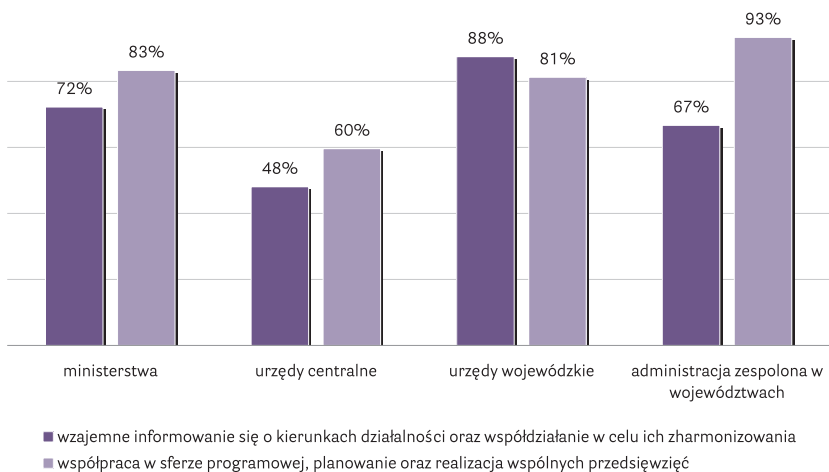


WYKRES 34. **ODESEK JEDNOSTEK SAMORZĄDU, W KTÓRYCH FUNKCJONOWAŁY WYMIENIONE ZESPOŁY.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie JST, które wzięły udział w badaniu

### Informowanie się, uzgadnianie planów i współdziałanie



WYKRES 35. **ODESEK URZĘDÓW PRAKTYKUJĄCYCH PARTNERSKIE WSPÓLDZIAŁANIE Z ORGANIZACJAMI.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy administracji rządowej, które wzięły udział w badaniu



---

### 3.2.2

## ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Wymiana informacji, najpowszechniejszy sposób partnerskiej współpracy w samorządzie terytorialnym, jest też szeroko praktykowany w urzędach administracji rządowej: w 2009 r. wzajemne informowanie i uzgadnianie kierunków działania odbywało się w trzech czwartych ministerstw, 14 z 16 urzędów wojewódzkich i w administracji zespolonej 11 województw. Niskie natężenie kontaktów obserwujemy jednak w urzędach centralnych, spośród których ponad połowa nie uzgadniała planów z organizacjami.

**To, co odróżnia urzędy rządowe od samorządowych, to intensywna współpraca programowa: wspólne działania z trzecim sektorem w tym zakresie prowadziła zdecydowana większość ministerstw oraz urzędów na szczeblu wojewódzkim.**

■ patrz: WYKRES 35

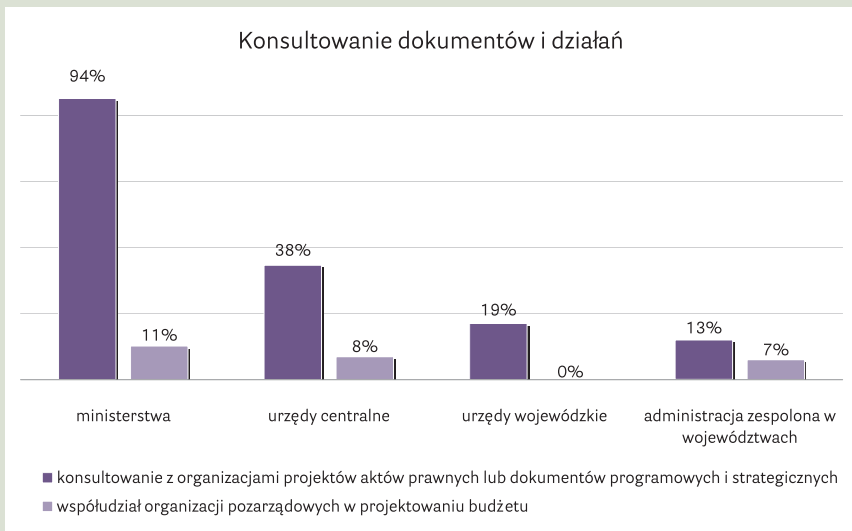
Konsultacje aktów prawnych dotyczą głównie administracji rządowej szczebla centralnego – takie praktyki potwierdzają prawie wszystkie (oprócz jednego) ministerstwa i ponad jedna trzecia urzędów centralnych. Skala tych konsultacji jest duża: w połowie ministerstw konsultacjom poddano 30 lub więcej dokumentów, najwięcej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – aż 174. Łącznie organizacje uczestniczyły w tworzeniu blisko 800 dokumentów.

Wśród urzędów centralnych największą skalę uzgadniania projektów aktów prawnych z organizacjami deklaruje Główny Urząd Statystyczny – konsultował on z organizacjami 18 dokumentów.

■ patrz: WYKRES 36 (str. 66)

Wspólne zespoły funkcjonują w zdecydowanej większości ministerstw i urzędów wojewódzkich, mniej popularne jest tam natomiast zapraszanie przedstawicieli organizacji na posiedzenia organów urzędu (stosowane przez mniej niż połowę urzędów każdego z tych dwóch typów). Z kolei w administracji zespolonej te dwa sposoby spotykania się z organizacjami są tak samo popularne.

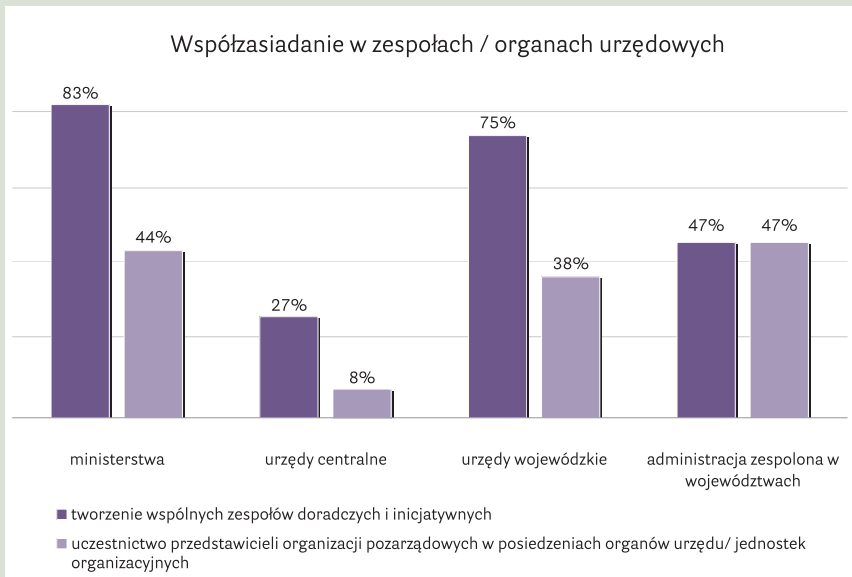
■ patrz: WYKRES 37 (str. 66)



**WYKRES 36. ODSETEK URZĘDÓW, W KTÓRYCH ODBYWAJĄ SIĘ RÓŻNEGO RODZAJU KONSULTACJE.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy administracji rządowej, które wzięły udział w badaniu



**WYKRES 37. ODSETEK JEDNOSTEK SAMORZĄDU, W KTÓRYCH MAJĄ MIEJSCE RÓŻNEGO RODZAJU SFORMALIZOWANE SPOTKANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM.**

Źródło danych: Monitoring współpracy 2009

Podstawa procentowania: wszystkie urzędy, które wzięły udział w badaniu

---

# PODSUMOWANIE

---

**K**olejna edycja „Monitoringu współpracy Urzędów z sektorem pozarządowym” odkłada nową warstwę na obrazie przemian, jakim podlegały relacje między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną w Polsce. Choć tegoroczne wyniki nie przynoszą zaskakujących zmian w ocenie tych relacji, przychodzi jednak w ważkim momencie i przynoszą ważne konkluzje. Opisują stan współpracy między organizacjami i administracją w przeddzień długo oczekiwanej nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – nowelizacji, która miała być dla tej współpracy nowym impulsem. Przypomnijmy: reguluje ona między innymi zasady przygotowywania przez urzędy tzw. programów współpracy z organizacjami (wprowadza obowiązek ich konsultacji, wskazuje ich obowiązkowe elementy), nakłada na organy wykonawcze samorządu terytorialnego wymóg przygotowywania sprawozdania z wykonania programów. Tworzy nowe instytucje (a właściwie nadaje im prawny żywot, bo przecież instytucje te tworzyły się spontanicznie już wcześniej) – lokalne rady działalności pożytku publicznego, inicjatywy lokalne. Rozszerza katalog wymienianych w ustawie form współpracy między organizacjami i administracją (o konsultowanie aktów prawnych z radami działalności pożytku publicznego, wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerskie na podstawie Ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju, tworzenie jednostek organizacyjnych wspierających działalność organizacji pozarządowych) legitymizuje udzielanie przez administrację pożyczek, gwarancji i poręczeń organizacjom, zmienia zasady otwartych konkursów dla organizacji (ogranicza czas potrzebny na ich przeprowadzenie, wymogi dotyczące publikowania ogłoszeń o konkursach, wymusza włączenie w skład komisji oceniających przedstawicieli organizacji pozarządowych, uruchamia tzw. małe dotacje z pominięciem procedury konkursowej, wprowadza zapisy dotyczące otwartych konkursów do innych ustaw).

Wszystkie te zmiany można podzielić na trzy główne kategorie: takie, które korygują funkcjonowanie narzędzi obecnych w pierwotnym tekście ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, takie, które sankcjonują prawnie rozwiązania dotąd nieobecne w prawie, ale mimo to praktykowane, oraz takie, które wprowadzają zupełnie nowe narzędzia umożliwiające obu sektorom prowadzenie wspólnych działań. Razem tworzą one na pewno nową sytuację tak dla organizacji pozarządowych, jak i administracji. W przyszłym roku będziemy mogli opisać ich pierwsze efekty.

Tymczasem pozostajemy z pytaniem, czy rzeczywiście należy oczekiwać, że posłużą one za rodzaj „nowego otwarcia” w historii współpracy między państwem i społeczeństwem obywatelskim? Czy biorąc pod uwagę, że zgodnie z dyżurną tezą każdej niemal dyskusji na ten temat w ostatnich 5 latach trudności rodzą nie same przepisy, ale ich nazbyt sztywne stosowanie i postawa wykonawców (po obu zresztą stronach), można mieć nadzieję, że mnożenie paragrafów przyniesie przesilenie tych problemów? Sceptycy odpowiedzą zapewne, że nic takiego nie nastąpi. Twórcy i animatorzy zmian – że lepiej do tego dążyć niż biernie czekać na pokoleniową wymianę czy samostne wytworzenie się instytucji, które potrafimy wszak coraz lepiej nazwać. W świetle wyników tegorocznego badania jedno jest pewne: działanie jest potrzebne. Impuls, jaki dała Ustawa z 2003 roku ulega dziś wyraźnie wysyceniu. Jej rozwiązania dotarły już chyba wszędzie tam, gdzie miały szansę się przyjąć. Największym problemem jest dziś nie tyle ich powszechność (choć na pewno nie należy zapominać o tych samorządach, które do dziś skutecznie opierają się zobowiązaniom wynikającym z Ustawy), ile ich jakość i interpretacja w codziennym życiu wspólnot samorządowych. Mniej lub bardziej rozbudowane kontakty z sektorem pozarządowym ma dziś niemal każdy urząd administracji publicznej – na poziomie administracji samorządowej nie utrzymuje ich tylko 1 na 20 gmin i 1 na 100 powiatów. Od kilku lat zmiany w tym zakresie były coraz słabiej widoczne, w ostatnim roku nie odnotowano ich wcale. 9 na 10 gmin, prawie wszystkie powiaty, wszystkie urzędy samorządu regionalnego i większość administracji rządowej szczebla regionalnego i centralnego deklaruje pozafinansowe wsparcie dla organizacji pozarządowych. Rzadsze są bardziej „partnerskie” formy współpracy – relacje o charakterze stałym, w których organizacje występują nie tyle w roli beneficjenta, ile w roli partnera, którego wiedza i doświadczenie może być wykorzystywane na etapie planowania działań i podejmowania kluczowych decyzji. Co więcej, w ostatnim roku po raz pierwszy w historii „Monitoringu współpracy...” ich popularność nie tylko nie wzrosła, ale wręcz uległa obniżeniu (niższy odsetek samorządów deklarujących konsultowanie z organizacjami aktów prawnych, niższy odsetek urzędów tworzących zespoły doradcze z udziałem organizacji). 8 na 10 urzędów administracji rządowej szczebla regionalnego i centralnego (ministerstw) praktykuje współ-

pracę finansową z organizacjami. Równie często deklarują ją także gminy (przy czym na wsi są to relatywnie często wydatki na zasadzie kupowania usług, nie wspierania działań obywatelskich), nominalna skala dokonywanych przez nie transferów rośnie. Jednak w 8 na 10 gmin wiejskich transfery te tylko formalnie dokonują się na zasadzie otwartej konkurencji między organizacjami – w rzeczywistości, liczba umów zawieranych w wyniku konkursów równa się liczbie ofert. Można więc powiedzieć, że w większości polskich gmin otwarte konkursy ofert to w istocie fikcja. Wiś zdecydowanie odstaje też od miasta w kategoriach natężenia współpracy pozafinansowej, zwłaszcza jej partnerskich form, takich jak konsultowanie dokumentów czy tworzenie wspólnych zespołów roboczych. Praktyki powszechne w dużych miastach, na terenach wiejskich wciąż są rzadkością i wiele wskazuje na to, że bez nowych impulsów na ich rzecz pozostaną rzadkością jeszcze przez długi czas.

Czy nowe regulacje przyniosą tu nowe zmiany? Czy wzmocnią obywateli w ich relacjach z administracją, a administracji pozwolą zyskać w organizacjach wartościowego partnera? Sceptyków może pocieszy spojrzenie wstecz – nawet bowiem jeśli w ostatnich latach impet przemian związanych z rozwojem współpracy między organizacjami i administracją staje się coraz słabszy, patrząc na statystyki z roku 2004 trudno argumentować, że manipulowanie przepisami nie może być dla tej współpracy wzmocnieniem. Warto też zauważyć, że znaczna część nowelizacji omawianej tu ustawy (w części dotyczącej współpracy między organizacjami i administracją) dotyczy zmian zaliczonych wyżej do kategorii pierwszej – korygujących funkcjonowanie przepisów, o których już teraz wiemy, że funkcjonują źle lub nie funkcjonują wcale. Czy ta korekta się uda? Przekonamy się za rok.

SERIA „BADANIA AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ”  
TO RAPORTY I EKSPERTYZY POWSTAJĄCE NA PODSTAWIE  
BADAŃ STOWARZYSZENIA KLON/JAWOR, PROWADZONYCH  
OD 10 LAT.

ZNAJDUJĄ SIĘ W NICH DANE Z BADAŃ, ANALIZY  
I KOMENTARZE NA TEMAT AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ  
POLAKÓW, KONDYCJI SEKTORA POZARZĄDOWEGO  
ORAZ DANE O WSPÓŁPRACY NGO Z ADMINISTRACJĄ.  
WSZYSTKIE CHARAKTERYZUJĄ SIĘ PRZYSTĘPNYM JĘZYKIEM,  
PRZEJRZYSTĄ STRUKTURĄ, WYKRESAMI I TABELAMI  
ILUSTRUJĄCYMI ICH TREŚĆ, A PRZEDE WSZYSTKIM  
CIEKAWYMI WNIOSKAMI.

RAPORTY Z SERII „BADANIA AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ”  
(DOSTĘPNE NA [civicpedia.ngo.pl](http://civicpedia.ngo.pl)):

- WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH  
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ROKU 2009
- PODSTAWOWE FAKTY O ORGANIZACJACH  
POZARZĄDOWYCH W ROKU 2010
- ZAANGAŻOWANIE SPOŁECZNE POLAKÓW W ROKU 2010 –  
WOLONTARIAT, FILANTROPIA, 1%

