

STANDARDY WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE I KRAJOWE RAPORT

Angelika Wodecka-Hyjek

Kraków 2014



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt „WiP – Współpraca i partycypacja NGO w przestrzeni Gminy Miejskiej Kraków” jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Autor:

dr Angelika Wodecka-Hyjek

Konsultacja:

dr hab. Marek Ćwiklicki

Jan Żądło, Urząd Miasta Krakowa Wydział Spraw Społecznych

Mateusz Płoskonka, Urząd Miasta Krakowa Wydział Spraw Społecznych

Elżbieta Dobrzycka, Urząd Miasta Krakowa, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Sylwia Drożdż, Urząd Miasta Krakowa Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Magdalena Furdzik, Urząd Miasta Krakowa Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Opracowanie przygotowano w ramach projektu „WiP – Współpraca i partycypacja NGO w przestrzeni Gminy Miejskiej Kraków”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (nr projektu: POKL.05.04.02-00-H12/13).

Wydawca:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 10B/10, 31-511 Kraków

www.fundacja.e-gap.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Współpraca i partycypacja administracji publicznej i organizacji pozarządowych w realizacji usług publicznych – zarys problemu	9
1.1. Jednostki administracji publicznej a organizacje pozarządowe	9
1.2. Definicja i klasyfikacja usług publicznych.....	10
1.3. Istota standaryzacji i warunki trwałości standardów	13
2. Doświadczenia zagraniczne	15
2.1. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Wielkiej Brytanii	15
2.1.1. Kontekst współpracy	15
2.1.2. Porozumienie „Compact”	16
2.1.3. Opracowywanie i wdrażanie polityk publicznych	21
2.1.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości	24
2.2. Koncepcja Best Value	26
2.2.1. Istota i założenia koncepcji	26
2.2.2. Etapy postępowania.....	29
2.2.3. Rezultaty i ocena koncepcji.....	30
2.3. Koncepcja <i>Public Value</i>	32
2.3.1. Założenia koncepcji.....	32
2.3.2. Istota wartości publicznej	32
2.3.3. Rezultaty i ocena koncepcji.....	34
2.4. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Kanadzie	35
2.4.1. Kontekst współpracy	35
2.4.2. Porozumienie „Accord”	36
2.4.3. Wypracowywanie i wdrażanie polityk publicznych.....	40
2.4.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości.....	44

2.5. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Estonii..	46
2.5.1. Kontekst współpracy	46
2.5.2. Estońska koncepcja społeczeństwa obywatelskiego	47
2.5.3. Opracowywanie i wdrażanie polityk publicznych	49
2.5.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości	52
2.6. Europejskie ogólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego	55
3. Doświadczenia krajowe.....	58
3.1. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce ..	58
3.1.1. Kontekst współpracy	58
3.1.2. Programy współpracy	61
3.1.3. Informowanie i konsultowanie działań	68
3.1.4. Rady Pożytku Publicznego	69
3.1.5. Nadzór i kontrola	70
3.2. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wypracowanie i upowszechnianie standardów” – istota i założenia	71
3.3. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w Gminie Miejskiej Kraków	75
4. Analiza potencjału replikacji metod i standardów w warunkach polskich – rekomendacje	82
Bibliografia	90
Spis tabel	97
Spis rysunków.....	98

Wprowadzenie

Prezentowane opracowanie stanowi rezultat analiz literaturowych jak również rozwiązań praktycznych na gruncie krajowym i zagranicznym w zakresie kształtowania modelu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

W analizach funkcjonowania współczesnych demokracji o gospodarce rynkowej wychodzi się z założenia, iż w gospodarce występują trzy sektory [Izdebski, Kulesza 2004, s. 315]:

1. Sektor publiczny, którego organizacje realizują cele polityki państwa i lokalnej społeczności. Sektor publiczny tworzą wszelkie „podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w prawie budżetowym, oraz podmioty, których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa. Tworzone są one przez różne organy administracji publicznej (zarówno państwowej jak i samorządowej).
2. Sektor prywatny, którego organizacje realizują cele prywatnych właścicieli, a podstawowym motywem ich działania jest osiągnięcie zysku.
3. Sektor niezależny (sektor organizacji pozarządowych), który skupia organizacje nie zorientowane na zysk zainteresowane nie tyle kontrolą (jak rząd) bądź zyskiem (prywatne firmy), ale wartościami wyższego rzędu.

Stopniowe wycofywanie się Państwa ze znacznej części przyjętych zobowiązań, np.: opieki zdrowotnej i społecznej, rezygnacja podmiotów komercyjnych z pełnienia funkcji społecznych wobec pracowników i spełniania świadczeń na rzecz lokalnej społeczności spowodowały lukę w zaspokojeniu ważnych społecznie potrzeb [Stanisz 2003, s. 189]. Nowe warunki prawno-ekonomiczne, zarówno w Polsce jak i na świecie, spowodowały, że organizacje pozarządowe wypełniając wspomnianą lukę stały się ważnym podmiotem świadczącym usługi publiczne.

Niniejszy raport, w odpowiedzi na zaakcentowane problemy, charakteryzuje kontekst światowych i krajowych metod standaryzacji współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jak również stanowi specyfikację wybranych rozwiązań praktycznych zorientowanych na rozwój i doskonalenie procesu realizacji usług publicznych.

Podstawowym wyznacznikiem doboru poszczególnych rozwiązań wybranych krajów był cel projektu, który określono jako podniesienie jakości współpracy Urzędu Miasta Kra-

kowa oraz organizacji pozarządowych poprzez przeprowadzenie działań szkoleniowych, aktywizacyjnych i badawczych.

Przywoływane w raporcie dobre praktyki powinny mieć dwojakiego rodzaju charakter. Z jednej strony powinny one przedstawiać ogólny kontekst współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w krajach postrzeganych w tym względzie, jako wzorcowe. Za takowe uznano Wielką Brytanie, Kanadę i Estonię. Ponadto scharakteryzowane zostały również reguły i mechanizmy współpracy międzysektorowej w Polsce. Z drugiej zaś strony w sposób analityczny, zaprezentowano opisy dobrych praktyk, których rozwiązania można replikować do polskiego porządku prawnego i organizacyjnego.

Podstawę doboru praktyk stanowiły kryteria sprawnego i efektywnego systemu standardów współpracy i partycypacji, do których zaliczono:

- poprawę efektywności realizowania zadań publicznych,
- propagowanie transparentności postępowania,
- promowanie dbałości i wysokiego poziomu świadczenia usług publicznych,
- włączanie społeczności lokalnych w dyskurs publiczny,
- promowanie wzajemnego zrozumienia i akceptacji dla specyfiki funkcjonowania sektora publicznego i organizacji pozarządowych,
- upowszechnianie i promowanie działań szkoleniowych i aktywizacyjnych w ramach obydwu sektorów.

Nie należy też zapominać, iż warunkiem udanej adaptacji konkretnych rozwiązań jest szczegółowe rozpoznanie i uwzględnienie specyfiki danego kraju, co stanowi warunek użyteczności danego rozwiązania.

Raport składa się z czterech rozdziałów, prezentujących rezultat analizy literatury zagranicznej i krajowej oraz badań desk research w zakresie podjętego problemu.

W rozdziale pierwszym, zatytułowanym *Współpraca i partycypacja administracji publicznej i organizacji pozarządowych w realizacji usług publicznych* zawarto charakterystykę ogólnych założeń podjętego opracowania. Wyróżnione kwestie dotyczyły zdefiniowania pojęcia organizacji pozarządowych, usług publicznych i ich klasyfikacji oraz istoty standaryzacji współpracy i warunków trwałości standardów.

Rozdział drugi raportu, stanowi prezentację doświadczeń zagranicznych w zakresie współpracy i partycypacji administracji publicznej i organizacji pozarządowych w realizacji usług publicznych, których postulaty i rozwiązania można aplikować w warunkach polskich. W tym względzie, w kontekście replikacyjnym na uznanie zasługuje porozumienie „Com-

pact” zainicjowane w Anglii, a obecnie obowiązujące w wersjach lokalnych na całym terenie Wielkiej Brytanii, porozumienie „Accord” stanowiące o zakresie współpracy międzysektorowej w Kanadzie oraz „Estońska Koncepcja Społeczeństwa Obywatelskiego (EKAK)”. Powołane rozwiązania stanowią potencjał budowania modelu współpracy i partycypacji, ze względu na bogate doświadczenia praktyczne i zbiór narzędzi stanowiących o ich użyteczności. Zarówno porozumienie „Compact” jak i porozumienie „Accord” nie stanowią aktów obowiązującego prawa, ale ich wartość wynikała z szerokiego poparcia i akceptowania zarówno przez rząd jak i organizacje sektora pozarządowego jak również szerokiego grono konsultantów i interesariuszy, co stanowi istotny mechanizm aktywujący współpracę administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Koncepcja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (EKAK) jest dokumentem zatwierdzonym przez parlament i ma charakter strategiczny, określa rolę władz publicznych i inicjatyw obywatelskich, wzajemne relacje władz publicznych i organizacji pozarządowych w kształtowaniu i realizacji polityk publicznych oraz budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Estonii.

Z punktu widzenia budowania praktycznego modelu współdziałania pomocne wzorce stanowią kodeksy dobrych praktyk wypracowane w analizowanych krajach. Rozwiązują one kwestie operacyjne w zakresie postępowania w konkretnych aspektach: finansowania, zaangażowani w wypracowywanie i wdrażanie polityk publicznych, outsourcingu usług publicznych czy etyki postępowania. W wypracowywaniu standardów współpracy w procesie świadczenia usług publicznych użytecznym może okazać się też model ogólnych ram jakości usług społecznych pożytku publicznego (*Common Quality Framework for Social Services of General Interest*). W celu zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości świadczenia usług i efektywności wydatkowania środków publicznych pomocne są zasady koncepcji *Best Value* i *Public Value*.

W rozdziale trzecim raportu ujęto kontekstową charakterystykę aspektów funkcjonowania systemu współpracy i partycypacji administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce. W tym względzie odniesiono się do aktualnych rozwiązań uregulowanych przepisami obowiązującego prawa, jak również podjęto próbę analizy i oceny bieżących problemów i niesprawności w praktycznych implikacjach, szczególnie na poziomie lokalnym. W tej części opracowania ukazano również istotę i założenia „Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wypracowanie i upowszechnianie standar-

dów”¹ oraz specyfikę i praktyczne rozwiązania w zakresie współpracy międzysektorowej na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Rozdział czwarty, zatytułowany *Analiza potencjału replikacji metod i standardów w warunkach polskich* ukazuje analizę możliwości adaptacji wybranych, światowych metod i standardów współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych do warunków polskich. Podsumowaniem rozdziału jest zestaw rekomendacji i postulatów w zakresie budowania modelu współpracy i partycypacji w relacjach międzysektorowych w Polsce.

Niniejszy raport opracowany został w konsekwencji realizacji zadania drugiego w ramach projektu pn. „WiP – Współpraca i partycypacja NGO w przestrzeni Gminy Miejskiej Kraków”, którego liderem jest Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej przy współudziale partnerskim Gminy Miejskiej Kraków. Projekt współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego, nr projektu: POKL.05.04.02-00-H12/13.

¹ Model opracowano w ramach Projektu zrealizowanego w latach 2009 – 2011, Priorytet V Dobre rządzenie, Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. [www.pokl541.pozYTEK.gov.pl].

1. Współpraca i partycypacja administracji publicznej i organizacji pozarządowych w realizacji usług publicznych – zarys problemu

1.1. Jednostki administracji publicznej a organizacje pozarządowe

Współpraca pomiędzy jednostkami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi opiera się na zapisanych w Konstytucji RP z 1997 r. zasadzie pomocniczości i dialogu społecznego oraz zapisach ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którymi, „współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego”. Wejście w życie z początkiem 1999 r. Ustawy o finansach publicznych i późniejsze nowelizacje tejże ustawy, nałożyło na organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego obowiązek określania trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania z zapewnieniem jawności postępowania i rozliczania dotacji [Frączak, Skrzypiec 2006, s. 12].

Znaczące zmiany w formach współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi wniosła *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (UDPP)* z dnia 24 kwietnia 2003 r. i jej późniejsze nowelizacje. Ustawa określa formy tej współpracy oraz precyzyjnie wyznacza zasady zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych. Do swobodnego rozstrzygnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego ustawa pozostawia pozostałe formy współpracy, to jest [tamże, s. 15]:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych i przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Fundamentalne znaczenie w realizacji tych zasad ma przepis, który nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Od 1 stycznia 2004 r. organizacje pożytku publicznego mogą otrzymywać zlecenia na realizację zadań publicznych na podstawie konkursu ofert. Unormowanie takie jest bardzo korzystne dla organizacji pozarządowej, gdyż zmienia

ona swe położenie z petenta na partnera jednostek samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych. Poza tym w ustawie zapisane zostały (art. 5 pkt 2) zasady: 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.

W Polsce sektor organizacji pozarządowych jest już bardzo różnorodny i podejmuje działania prawie we wszystkich dziedzinach życia: od pomocy społecznej przez kulturę, edukację, rozwój lokalny, ekologię, problemy mniejszości, prawa człowieka, aż po rozwój przedsiębiorczości.

1.2. Definicja i klasyfikacja usług publicznych

Ustalenie istoty obiektywnego zjawiska, określanego jako „świadczenie usług przez administrację”, wymaga zdefiniowania pojęcia usług. Pojęcie to, chociaż wykorzystywane szeroko w aktach normatywnych, poddawane jest dogłębnej analizie na gruncie nauk innych niż nauki prawne, przede wszystkim w naukach ekonomicznych. W kontekście dorobku nauk ekonomicznych można wskazać następujące desygnaty pojęcia usług [Chmielnicki 2005, s. 35]:

1. Cechą, która najpewniej pozwala odróżnić świadczenie usług od innych przejawów działalności ekonomicznej, jest charakter rezultatu (efektu) wykonanej usługi.
2. Większą wartość poznawczą wykazuje definiowanie usług poprzez wskazanie, jakimi rodzajami działalności nie są, niż enumeratywne czy egzemplifikacyjne wyliczanie, jakie rodzaje działalności pojęciu usług odpowiadają.
3. Według przeważającego stanowiska przedstawicieli nauk ekonomicznych rezultatem wykonania usługi jest niewątpliwie zaspokojenie pewnej potrzeby, czyli odniesienie przez usługobiorcę korzyści, przy czym korzyść ta ma charakter dobra niematerialnego.

Na podstawie tych ustaleń P. Chmielnicki [2005, s. 35] wskazuje, iż przez usługę rozumie się działalność ludzką, której rezultatem jest zaspokojenie określonej potrzeby, przy czym rezultat ten nie polega na wytworzeniu dobra materialnego.

Stanowisko powyższe podziela również E. Wojciechowski, który „usługi publiczne” (w rozumieniu zakresu zadań organów jednostek samorządu terytorialnego i ich urzędów)

zalicza do kategorii działalności użyteczności publicznej, służącej zaspokajaniu potrzeb społecznych. Potrzeby te zaliczane są do klasy potrzeb podstawowych, będących zasadniczym warunkiem egzystencji człowieka, prowadzenia działalności gospodarczej i trwałości struktur gospodarczo-politycznych [Wojciechowski 2003, s.143]. Problem ten zauważony został również w raporcie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową dotyczącym diagnozy stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, opublikowanym w 2004 r., w którym przyjęto, iż usługa publiczna jest takim dobrem materialnym i niematerialnym, które z przyczyn głównie ekonomicznych nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym w sposób ciągły, przy jednoczesnym braku odpowiedniej inicjatywy indywidualnej. W związku z czym usługi publiczne realizowane są w takich obszarach aktywności państwa, które wymagają utrzymania odpowiedniej bazy materiałowej, osobowej, finansowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu nieprzerwalności świadczeń na określonym poziomie. Tak więc realizacja usług publicznych wyrażona jest poprzez zadania narzucone administracji przez ustawodawcę [*Rozwój instytucjonalny...*2004, s. 165].

Z kolei zdaniem B. Koźuch pod pojęciem usługi publicznej rozumie się „te usługi, w których procesie świadczenia przynajmniej jeden element ma charakter publiczny, np. własność środków świadczenia usług, charakter zarządzania lub charakter zatrudnienia” [Koźuch 2003, s. 107]. Autorka wyróżnia cztery następujące dziedziny zarządzania publicznego: zarządzanie w sferze gospodarczej, zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, zarządzanie zdrowiem publicznym, zarządzanie edukacją i kulturą. Wyróżnienie zadań samorządu, pozwalające wskazać swego rodzaju klasyfikację usług publicznych, która najczęściej w literaturze przedmiotu odnosi się do zadań gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Według Z. Niewiadomskiego [2000, s. 156] zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach związanych z:

- infrastrukturą techniczną (np. drogi, wodociągi, unieszkodliwienie odpadów, lokalny transport zbiorowy),
- infrastrukturą społeczną (np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury),
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (np. ochrona przeciwpożarowa),
- ładem przestrzennym i ekologicznym (np. miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewienia).

Podobną klasyfikację zawiera raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową na temat diagnozy stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, w którym usługi publiczne podzielono na trzy kategorie [Kijowski, Kulesza i in. 2004, s. 78-79]:

- usługi o charakterze społecznym nazwane obszarem podstawowym zagwarantowanym na podstawie Konstytucji (zaliczono do nich: opiekę zdrowotną, oświatę i wychowanie, przeciwdziałanie bezrobociu, pomoc socjalną i zapewnienie lokali mieszkalnych)
- materialne aspekty infrastrukturalne (np. usługi transportowe, zaopatrzenie w energię, wodę itp.),
- usługi administracyjne (np. wydawanie paszportów, dowodów osobistych, praw jazdy itp.).

Również w odniesieniu do poziomu gminy klasyfikacji usług publicznych dokonuje S. Wańkowicz. Autor dzieli usługi publiczne na grupy, wyróżniając trzy podstawowe: usługi administracyjne, usługi o charakterze społecznym i usługi o charakterze technicznym. Grupy usług publicznych autor dzieli na kategorie, które z kolei składają się z pojedynczych usług.

Kategoria usług publicznych jest zbiorem pojedynczych usług z tej samej dziedziny lub usług o jednakowych cechach [Rozwój instytucjonalny 2004, s. 165]. Podobny zakres działań, o charakterze ponadgminnym realizowany jest na poziomie samorządu powiatowego, natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym. Propozycję ramowej klasyfikacji usług publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce zawiera tabela 1.

Tab. 1. Ramowa klasyfikacja usług publicznych realizowanych w gminach

Grupy usług publicznych	Kategorie usług publicznych
Usługi administracyjne	Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami,
	Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta
	Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego
	Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowana przez państwo
Usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie oraz edukacja
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
	Bezpieczeństwo publiczne
Usługi techniczne	Transport – usługi i infrastruktura
	Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna

Źródło: [Rozwój instytucjonalny 2004, s.165].

1.3. Istota standaryzacji i warunki trwałości standardów

Aktualny kontekst badania relacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami trzeciego sektora, zamiennie nazywanymi organizacjami pozarządowymi, dotyczy wypracowania wytycznych standaryzacji współpracy i jej uwarunkowań. Punktem wyjścia podejmowanych rozważań jest zdefiniowanie pojęcia standaryzacji współpracy. W słowniku języka polskiego pojęcie standaryzacji odnosi się do przemysłu i oznacza „wprowadzenie jednolitych norm” [*Słownik języka polskiego*]. Z kolei *Ustawa o normalizacji* z dnia 12 września 2002 r. podaje, że „standaryzacja to działalność zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalanie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów”.

Pojęcie standaryzacji zdefiniowane zostało również w projekcie pt. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”², gdzie przyjęto, iż standaryzacja rozumiana będzie, jako wspólne i zorganizowane określanie wszystkich ważnych wymiarów i parametrów danej usługi/zadania wraz z zainteresowanymi i zaangażowanymi w jej/jego realizację podmiotami.

Samorząd zapewnia niezbędne warunki do przeprowadzenia procesu standaryzacji partycypacyjnej, dbając o stały udział wszystkich ważnych dla danej usługi/zadania partnerów oraz sprawny przebieg procesu. Standaryzacja odbywa się zgodnie z wymogami:

- adekwatności – to znaczy względnej zgodności między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usługi/zadania;
- elastyczności – to znaczy stosowania metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania/usługi;
- ramowości – to znaczy, że w procesie zaspokajania potrzeb istnieją możliwości poruszania się w odpowiednim przedziale norm i normatywów (o ustalonej rozpiętości), pozwalających działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub na rzecz grupy klientów;
- spójności – to znaczy korelacji rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną [*Model współpracy...*, s. 23].

W ramach badań realizowanych we wspomnianym projekcie zidentyfikowano także warunki gwarantujące trwałość zasad współpracy w ramach standardów, do których zaliczono

² Projekt zrealizowano w ramach Priorytetu 5 *Dobre rządzenie*, Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałanie 5.4.1 *Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora* w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki [www.pokl541.pozYTEK.gov.pl].

(rys. 1): czynnik ludzki, normy etyczne, edukację i podnoszenie wiedzy i świadomości, trwałość i stabilność prawa oraz wzmocnienie trzeciego sektora jako całości [Dutkiewicz 2011, s. 12].



Rys. 1. Warunki trwałości standardów

Źródło: [Dutkiewicz 2011, s.12].

Kategoria zdefiniowana jako czynnik ludzki charakteryzuje osobiste nastawienie, przekonania, dobrą wolę lub jej brak w relacjach między administracją a organizacjami pozarządowymi. Wyznawane i stosowane normy etyczne dotyczą uznania przez konkretnych ludzi transparentnych zasad postępowania uczciwości i sprawiedliwości w działaniu. Edukacja oraz podnoszenie wiedzy i świadomości o zadaniach realizowanych przez sektory partnerskie dotyczy wzajemnego poszanowania siebie i swojej pracy. Trwałość i stabilność prawa uznano jako czynnik gwarantujący budowanie trwałych relacji opartych na jasnych i precyzyjnie dopracowanych zasadach i procedurach, natomiast rozwiązanie problemu wzmocnienia trzeciego sektora upatrywane jest w wyłonieniu jego sprawnej i silnej reprezentacji, która mogłaby skutecznie dbać o jego interesy.

Wskazany kontekst interpretacji odzwierciedla specyfikę budowania relacji współpracy między administracją publiczną i organizacjami trzeciego sektora i jest adekwatny dla problematyki podjętej w ramach tego opracowania.

2. Doświadczenia zagraniczne

2.1. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Wielkiej Brytanii

2.1.1. Kontekst współpracy

Znaczącą rolę w budowaniu porozumienia pomiędzy administracją publiczną a organizacjami sektora pozarządowego w Wielkiej Brytanii odegrała Krajowa Rada ds. Organizacji Pozarządowych (NCVO – *The National Council of Voluntary Organisations*), której poprzednikiem była założona w latach 30. XX wieku Krajowa Rada Opieki Społecznej (*National Council for Social Service*) uważana za ciało sprawcze włączenia i zaangażowania organizacji non-profit i wolontariackich w proces świadczenia usług społecznych w Anglii. W 1990 r. pod wpływem polityki Unii Europejskiej NCVO uczestniczyło wraz z przedstawicielami rządu w Forum Ekonomii Społecznej. Celem obrad było poszukiwanie ról i udziału organizacji sektora pozarządowego w dostarczaniu usług publicznych w obszarach: ochrony zdrowia, kultury i sztuki, rekreacji, rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym, zaangażowania kościołów w usługi społeczne i wdrażania programów społecznego rozwoju.

W latach 80. XX wieku zapoczątkowano i przeprowadzono szereg badań mających na celu określenie skali i zakresu działania sektora pozarządowego. Badania te finansowane były ze środków Głównego Urzędu Statystycznego, Rady ds. Badań Ekonomiczno-Społecznych oraz Fundacji Rowntree finansującej programy badania i rozwoju w obszarach szeroko rozumianych problemów społecznych. Co istotne, okres ten naznaczony był skutkami decyzji rządów konserwatywnych, które w tym okresie, w rezultacie szeroko realizowanej polityki prywatyzacyjnej doprowadziły do rozrostu sektora pozarządowego przy jednocześnie rosnącej wrogości we wzajemnych relacjach spowodowanych cięciami budżetowymi w wydatkach sygnowanych na rzecz organizacji pozarządowych oraz intensywnemu wdrażaniu polityki kontraktów w procesie świadczenia usług publicznych. W 1990 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powołało prywatną grupę Centris, której cel stanowiło przeprowadzenie wszechstronnych badań sektora pozarządowego. Po trzech latach Centris opublikowało raport pt. „*Voluntary Action*”, który wzbudził szerokie kontrowersje. Okazało się, iż przeprowadzone badania nie były tak wielostronne jak zapowiadano, a istota krytyki dotyczyła propozycji podzielenia sektora pozarządowego na dwie części – pierwszą finansowaną ze środków rządowych w świadczeniu usług publicznych i drugą mającą charakter charytatywny i dobroczynny charak-

ter, pozbawiony jakichkolwiek funduszy rządowych. W rezultacie stanowczych protestów ze strony sektora pozarządowego, sam rząd skrytykował i nie uznał tej propozycji.

Obarczony skutkami wątpliwych propozycji rząd w 1995 r. poparł przeprowadzenie badań na temat przyszłości sektora pozarządowego zorganizowane przez NCVO. Do ich realizacji zaangażowano uznanego profesora politologii, Nicka Deakina. W rezultacie przeprowadzonych badań Komisja Deakina opracowała dokument nawołujący do prowadzenia dalszych analiz i rozwoju współpracy pomiędzy rządem a sektorem pozarządowym. Dokument ten nazywany również „Konkordatem” został powszechnie uznany i stanowił kamień milowy w zapowiedzi formalnej współpracy pomiędzy rządem a sektorem pozarządowym.

W 1996 r., kiedy to Partia Pracy (Laburzyści) byli pewni przyszłej elekcji, Tony Blair zaproponował zmniejszenie zaangażowania państwa w proces świadczenia usług publicznych na rzecz tzw. trzeciej drogi („*Third Way*”). Nowa idea stanowiła zarys wspólnotowej teorii eksponującej znaczenie kapitału społecznego (zaproponowanej przez Roberta Putmana i wdrożonej w Stanach Zjednoczonych), w myśl której należało od nowa rozpoznać rolę sektora organizacji pozarządowych.

W 1997 r. Partia Pracy opublikowała raport na temat zaangażowania sektora pozarządowego pt. „*Building the Future Together*” (Budując przyszłość wspólnie). Autor raportu Alun Michael (wcześniej współpracujący w badaniach z Nickiem Deakin’em) nawoływał w raporcie, podobnie jak Deakin, do zawarcia porozumienia w zakresie współpracy pomiędzy rządem a sektorem pozarządowym, nazywając swój raport „*Compact*”. Po zwycięskich wyborach w 1997 r., premier Wielkiej Brytanii, Tony Blair uczynił A. Michaela odpowiedzialnym za sektor pozarządowy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nowopowstałego rządu. W październiku tegoż roku przeprowadzono dyskusje pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych a reprezentantami poszczególnych ministerstw, które to zapoczątkowały szerokie konsultacje i dalsze spotkania zmierzające do wypracowania wspólnego porozumienia w zakresie współpracy.

Rok później, w listopadzie 1998 r. „porozumienie – nazwane «*compact*» – w zakresie relacji pomiędzy rządem a organizacjami społecznymi i wolontariackimi sektora pozarządowego” zostało potwierdzone [Lyons 2001, s. 4-6].

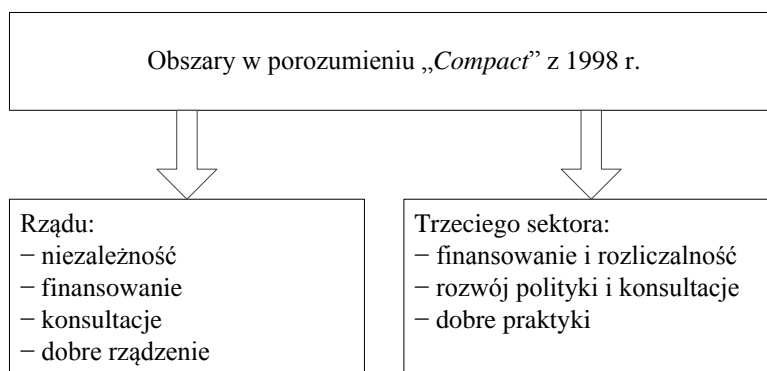
2.1.2. Porozumienie „*Compact*”

Pierwotna formuła porozumienia „*Compact*” podpisana w Anglii w 1998 r. na poziomie krajowym stanowiła mechanizm aktywujący współpracę pomiędzy rządem a organizacjami sektora pozarządowego (zwanym też trzecim sektorem). Porozumienie nie stanowiło

aktu obowiązującego prawa, natomiast jego wartość wynikała z szerokiego poparcia i akceptowania zarówno przez rząd jak i organizacje sektora pozarządowego oraz przez szerokie grono konsultantów. Zakres zagadnień wypracowanych w porozumieniu dotyczył wspólnych zasad w zakresie uznania [*Compact on Relations...* 1998, s. 7-8]:

- wolontariatu jako podstawowego elementu demokratycznego społeczeństwa,
- niezależności i różnorodności społeczności, co ma zasadnicze znaczenie w rozwoju dobrobytu społeczeństwa,
- uzupełniających się ról rządu i sektora pozarządowego w rozwoju i realizacji polityki publicznej oraz procesie świadczenia usług publicznych,
- konsultacji w budowaniu relacji we współpracy partnerskiej na rzecz wspólnych celów, doskonalenia polityki rozwoju oraz procesu świadczenia usług,
- różnorodności sektora organizacji pozarządowych i rządu w zakresie odpowiedzialności przy wspólnym uznaniu potrzeby uczciwości, obiektywizmu, odpowiedzialności, otwartości i przywództwa,
- dobrowolności i uprawnień do kampanii eksponujących realizację własnych celów,
- finansowania przez rząd działalności sektora pozarządowego jako podstawowego elementu współpracy,
- promowania równości szans dla wszystkich ludzi bez względu na rasę, płeć, wiek, orientację seksualną czy religię.

Szczegółowe zapisy porozumienia dotyczyły zobowiązań rządu i organizacji trzeciego sektora w wyróżnionych obszarach (rys. 2).



Rys. 2. Obszary porozumienia „Compact” z 1998 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Compact on Relations...* 1998, s. 8-11].

W ramach porozumienia rząd podjął zobowiązania w czterech obszarach: niezależności, finansowania, gwarancji konsultacji we wszystkich obszarach rozwoju polityki publicznej oraz wdrożenia tzw. „lepszego” rządu poprzez obietnicę zaangażowania różnych ministerstw

w konsultowanie spraw społecznych i opracowywanie polityk publicznych przy współudziale sektora pozarządowego. Ponadto rząd zobowiązał się do opracowania w porozumieniu z sektorem pozarządowym kodeksu dobrych praktyk zaadresowanego do poszczególnych ministerstw, zawierającego zasady finansowania. Założono promowanie alokacji zasobów na podstawie jasnych i spójnych kryteriów, zgodnie z zasadą „*value for money*”, uwzględnienie celów organizacji wolontariackich i społecznych, aby mogły działać skutecznie i efektywnie, przyjęcie wspólnych i przejrzystych regulacji dotyczących uzgadniania celów, oceny realizacji działań, zakresu i terminów finansowania oraz informowania w tym zakresie (zwykle przed końcem bieżącego okresu – możliwie jak najszybciej), warunków wieloletniego finansowania w stosownych przypadkach jak również wsparcia w rozwoju infrastruktury niezbędnej do rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Sektor pozarządowy zobowiązał się do utrzymywania wysokich standardów w zakresie finansowania i rozliczalności oraz jakości świadczonych usług, reprezentowania postaw i opinii użytkowników procesu świadczenia usług publicznych w opracowywaniu i wdrażaniu polityk publicznych i konsultacji oraz w zakresie wypracowywania i upowszechniania dobrych praktyk. Dobre praktyki dotyczą promowania efektywnej współpracy z rządem, agencjami rządowymi oraz innymi organizacjami trzeciego sektora; zaangażowania użytkowników, jeśli to możliwe, w rozwój i doskonalenie usług publicznych oraz zarządzanie działalnością organizacji pozarządowych, rozpowszechnianie najlepszych praktyk oraz zapewnianie równości w działaniu, zatrudnieniu i zaangażowaniu wolontariuszy w świadczenie usług, coroczne sprawdzanie działalności w zakresie zgodności z wytycznymi porozumienia wspólnie z rządem.

Ze względu na uznanie specyfiki i mechanizmów współpracy między strukturami państwa a poszczególnymi regionami, analogiczne porozumienia podpisano również w Szkocji, Irlandii Północnej i Walii [Lyons 2001, s. 7]. Podobna sytuacja miała miejsce na poziomie lokalnym, gdzie władze lokalne wpierane i zachęcane przez stowarzyszenie samorządów lokalnych (*Local Government Association*) utworzyły podobne porozumienia na terenie poszczególnych samorządów (*Local Compact*). Za współpracę pomiędzy trzecim sektorem a rządem na poziomie lokalnym odpowiedzialni są tzw. „lokalni pełnomocnicy paktu (*local „Compact” Champions*)”, natomiast nad wdrażaniem uzgodnionych zasad na poziomie krajowym czuwają [Budzich-Szukała, Olszewski 2011, s. 40]:

– Biuro Pełnomocnika ds. Trzeciego Sektora (organ rządowy),

- „*Compact Voice*” – stanowiący sieć ponad 3000 członków reprezentujących różnorodne organizacje trzeciego sektora oraz reprezentantów władz lokalnych i krajowych. „*Compact Voice*” wspiera organizacje pozarządowe poprzez upowszechnianie najlepszych praktyk, dostarczanie informacji i zasobów w dzieleniu się problemami i ich rozwiązywaniu, organizowaniu spotkań ze społecznościami i organizacjami trzeciego sektora na terenie Anglii dotyczących porozumienia, organizowaniu regularnych spotkań z rządem i reprezentowaniu trzeciego sektora oraz praktycznej pomocy i wskazówek dotyczących porozumienia. Na stronie internetowej *Compact Voice Supporting Partnership Working* znaleźć można wszelkie niezbędne informacje dotyczące porozumienia „*Compact*” jak również zasoby w postaci publikacji, studiów przypadku, briefingów i odpowiedzi.
- Niezależny Urząd Komisarza, zajmujący się sprawami porozumienia „*Compact*”. Urząd Komisarza prowadzi badania, organizuje szkolenia oraz wydaje podręczniki i przewodniki dla interesariuszy, zarządza również internetowym bankiem wiedzy na temat porozumienia.

W 2009 r. pierwotne porozumienie zostało odnowione [*The Compact... 2009*]. Aktualne porozumienie również nie ma mocy obowiązującego prawa, stanowi nadal zestaw zasad i wartości, do których powinny odwoływać się zarówno organizacje pozarządowe jak i przedstawiciele administracji na poziomie krajowym i lokalnym. Jego główne założenia pozostały bez zmian, a konkretne zapisy tekstu zostały dostosowane do nowych warunków i rozwiązań prawnych. Porozumienie skupia się na pięciu kluczowych zasadach stanowiących oczekiwany rezultat jego stosowania [*The Compact ...2010*, s. 7]:

1. Silne, różnorodne i niezależne społeczeństwo obywatelskie.
2. Efektywne i transparentne projektowanie i rozwój polityki, programów i usług publicznych
3. Elastyczne, odpowiedniej jakości programy i usługi publiczne.
4. Klarowne i transparentne zasady zarządzania zmianami w programach i usługach publicznych.
5. Równe i sprawiedliwe społeczeństwo.

Porozumienie „*Compact*” charakteryzuje relacje pomiędzy rządem a organizacjami pozarządowymi, umożliwiając im bardziej efektywną współpracę w celu wzmocnienia społeczności i poprawy życia obywateli. Zapisy porozumienia akcentują różnice i podobieństwa pomiędzy sektorem publicznym i sektorem organizacji pozarządowych, które muszą być uznawane i szanowane. Dlatego oba sektory, budując klimat relacji i skutecznej współpracy

w ramach partnerstwa, powinny przestrzegać następujących wartości, takich jak [*The Compact ...2009*, s. 5] (rys. 3):

- **Szacunek** – rząd i sektor pozarządowy funkcjonują w różny sposób, ale obydwa sektory muszą działać przejrzysto i uczciwie. Efektywne partnerstwo oparte jest na wzajemnym zrozumieniu i akceptowaniu różnic pomiędzy partnerami.
- **Uczciwość** – której gwarancja wymaga otwartej komunikacji, na podstawie której może być zbudowane silne partnerstwo. Pełna i szczerza dyskusja powinna być podstawą do rozwiązywania problemów.
- **Niepodległość** – gwarantuje niezależność sektora pozarządowego, która powinna być uznawana i wspierana. Obejmuje również prawo sektora pozarządowego do kampanii, w celu ustosunkowania się i zakwestionowania polityki rządu (np. w zakresie finansowania lub innych kwestii) oraz w celu identyfikowania i zarządzania własnymi sprawami.
- **Różnorodność** – dla rządu i sektora pozarządowego wartość stanowi dobrze prosperujące społeczeństwo obywatelskie, które generuje innowacje oraz korzysta z prawa wyboru drogą głosowania.
- **Równość** – akcentuje sprawiedliwe traktowanie wszystkich niezależnie od pochodzenia, a rząd i sektor pozarządowy będą współpracować, aby ten cel osiągnąć.
- **Upelnomocnienie obywatela** – dzięki współpracy rządu i sektora pozarządowego można dokonywać zmian, które są odpowiedzią na potrzeby społeczności, można odzwierciedlać ich decyzje i wybory.
- **Wolontariat** – energia i zaangażowanie ludzi poświęcających swój czas dla dobra publicznego przyczynia się do rozwoju aktywnego społeczeństwa, co powinno być uznawane i doceniane.



Rys. 3. Wartości porozumienia „Compact”

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*The Compact... 2009*, s. 5].

Zmiany zapisane w nowym akcie porozumienia skonkretyzowano w trzech płaszczyznach: zaangażowania w tworzenie polityki, alokacji zasobów (finansowania i zlecenia zadań) oraz zapewnieniu równych szans. W obrębie płaszczyzn scharakteryzowano obszary, w których wyróżniono szczegółowe kwestie dotyczące zobowiązań rządu i organizacji trzeciego sektora (tab. 2). Interpretacja zagadnień szczegółowych stanowi regulacje opracowywania i wdrażania polityk publicznych.

Tab. 2. Zakres porozumienia „Compact” z 2009 r.

PŁASZCZYZNY ZOBOWIĄZAŃ POROZUMIENIA „COMPACT”		
1. Zaangażowanie w tworzenie polityki publicznej	2. Alokacja zasobów (finansowanie i zlecenie zadań)	3. Zapewnienie równych szans
OBSZARY ZOBOWIĄZAŃ:		
RZĄDU		TRZECIEGO SEKTORA
Płaszczyzna 1 – kwestie szczegółowe – warunki efektywnego zaangażowania		Płaszczyzna 1 – kwestie szczegółowe – warunki efektywnego zaangażowania
Płaszczyzna 2 – kwestie szczegółowe – planowanie – dobór sposobów finansowania – aplikowanie i organizowanie przetargów – identyfikowanie/analiza kosztów – uzgadnianie warunków dostaw – regulowanie płatności – monitorowanie i sprawozdawczość – warunki końcowe współpracy		Płaszczyzna 2 – kwestie szczegółowe – zaangażowanie w planowanie – składanie wniosków i ofert – uzgadnianie warunków dostaw – monitorowanie i sprawozdawczość – warunki końcowe współpracy
Płaszczyzna 3 – kwestie szczegółowe – promowanie równości i różnorodności – reprezentowanie i infrastruktura		Płaszczyzna 3 – kwestie szczegółowe – promowanie równości i różnorodności – reprezentowanie i infrastruktura

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*The Compact...* 2009, s. 7-21].

2.1.3. Opracowywanie i wdrażanie polityk publicznych

Reprezentanci administracji w tworzeniu polityki publicznej zobowiązani są do jak najwcześniejszego zaangażowania trzeciego sektora w proces jej tworzenia, informowania co do postępu w rozwoju oraz określeniu konkretnych kwestii, w których wpływ organizacji pozarządowych został uwzględniony. Ponadto obowiązkiem rządu jest usuwanie wszelkich barier np. językowych, prawnych czy organizacyjnych, które przyczyniają się do ograniczenia udziału trzeciego sektora w rozwój polityki. Również zadaniem rządu jest organizowanie konsultacji dotyczących decyzji politycznych w zakresie polityk publicznych. W tym względzie organizacje pozarządowe powinny być poinformowane o terminach, metodach i zakresie prowadzonych konsultacji. Powinno się również zagwarantować równy dostęp wszystkim organizacjom wyrażającym chęć uczestnictwa w spotkaniach. Organizacje pozarządowe powinny mieć również odpowiednią ilość czasu na uzyskanie opinii od użytkowników usług, wolontariuszy czy innych interesariuszy, których poglądy reprezentują. Porozumienie precyzuje, iż trzeci sektor ma obowiązek informowania rządu o opiniach, które reprezentuje, ale

aby były one jak najbardziej wiarygodne należy też wskazać sposób i źródła pozyskiwania informacji (badania bezpośrednie czy wnioskowanie na podstawie doświadczenia). Zapisy porozumienia „Compact” są zharmonizowane z regulacjami Ustawy dotyczącej równego i swobodnego dostępu do informacji z 2000 r. [*Freedom of Information Act 2000*]. W porozumieniu zapisano również, iż w sprawach kluczowych dla organizacji trzeciego sektora okres konsultacji nie może być krótszy niż 12 tygodni [*The Compact 2009*, s. 9]. W zakresie finansowania i zlecenia zadań porozumienie „Compact” zachęca administrację do rozpatrywania różnych sposobów finansowania działalności organizacji pozarządowych. Sposoby te mogą mieć charakter finansowy, np. dotacji lub kredytu, jak również mogą stanowić formę niefinansową i dotyczyć np. udostępnienia lokalu. W zakresie formułowania wymogów przetargowych, aby eliminować przeszkody uniemożliwiające organizacjom pełnienie funkcji wykonawców lub podwykonawców kontraktów, organizacje trzeciego sektora powinny mieć zapewnioną niezbędną ilość czasu, potrzebną do złożenia oferty w formule konsorcjum lub partnerstwa, a także powinny być poinformowane o sposobie złożenia aplikacji oraz precyzyjnych kryteriach wyboru ofert. Jednocześnie podstawowym kryterium wyboru pozostaje cena, a organizacje trzeciego sektora mają obowiązek szczegółowego identyfikowania kosztów w formularzu oferty. Kryteria udzielenia zamówienia powinny być zaprojektowane tak, aby umożliwić decydującym wybór dostawcy, który zagwarantuje osiągnięcie najwyższego rezultatu w relacji jakości do ceny. Umowy w zakresie realizacji usług publicznych powinny być podpisywane na okres trzech lat, promuje się również możliwość pokrycia w całości kosztów ponoszonych przez organizacje na realizację zadań. Jeżeli rząd uzna, że mechanizm finansowania zaproponowany w aplikacji nie jest optymalnym rozwiązaniem w zakresie osiągnięcia jak najlepszego stosunku jakości do ceny, ma obowiązek zaproponować i dokładnie wyjaśnić alternatywne mechanizmy finansowania dostarczające takie same wyniki. Decyzja o współpracy powinna być przekazana, co najmniej trzy miesiące przed przewidywaną datą rozpoczęcia współpracy. Płatności za usługi na rzecz organizacji trzeciego sektora powinny być regulowane w ciągu 10 dni od wystawienia faktury [*The Compact...2009*, s. 9-10]. W ocenie jakości usług powinno się uwzględniać opinie użytkowników. Rząd ma prawo oceniać stosowaną praktykę i rozwiązać umowę z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia, podając szczegółowe uzasadnienie podjęcia decyzji. W rezultacie pozytywnego zakończenia współpracy organizacje trzeciego sektora mają obowiązek rozpowszechniania dobrej praktyki.

W obrębie zapewnienia równych szans, porozumienie gwarantuje zapisy zmierzające do zapewnienia organizacjom trzeciego sektora wsparcia i dostępu do finansowania, niezależnie od wielkości czy interesów grup jakie reprezentują.

W 2010 r. w rezultacie ponownych konsultacji i zmian politycznych nastąpiło wznowienie zapisów porozumienia „*Compact*”, na mocy którego dopuszczono sektor prywatny do ubiegania się o realizację zadań publicznych jak również zmieniono czas realizacji umów na wieloletnie, w uzasadnionych przypadkach. Wyartykułowano też wartość społeczną jako, kryterium przyznawania dotacji i realizowania umów współpracy. Skutki społeczne mają być priorytetem tworzenia polityki i programów rozwoju [*Compact Renewal Consultation 2010*, pkt. 5.9, s. 13].

Oprócz porozumienia „*Compact*” regulującego włączenie trzeciego sektora w proces wypracowywania i realizacji polityk publicznych w Wielkiej Brytanii funkcjonują też inne, innowacyjne rozwiązania w tym zakresie.

Jednym z nich jest lokalne partnerstwo strategiczne (*local strategic partnership*), skupiające podmioty z sektora publicznego i prywatnego oraz organizacje pozarządowe. Partnerzy wypracowują wspólnie, a następnie uzgadniają z rządem centralnym trzyletnie umowy dotyczące rozwoju priorytetów lokalnych (*local area agreements*). Umowy lokalne dotyczą działań w czterech obszarach: dzieci i młodzież, bezpieczeństwo, opieka zdrowotna nad osobami starszymi oraz rozwój gospodarczy i środowisko. Instytucje samorządowe (lokalne partnerstwa) otrzymują środki finansowe w formie jednolitego budżetu, co pozwala na bardziej elastyczną alokację środków publicznych między priorytety i działania.

Innym rozwiązaniem jest eksperymentalne zaangażowanie zarówno organizacji, jak i samych obywateli w proces planowania i realizacji polityk publicznych. W dziedzinie usług socjalnych podejmowane są próby bezpośredniego zaangażowania użytkowników w proces ich realizacji na zasadzie współprodukcji [Budzych-Szukała, Olszewski 2011, s. 39].

W rezultacie zmian politycznych od grudnia 2010 r. pojawiła się również inicjatywa „*Big Society*”. Polega ono na włączaniu mieszkańców i grup lokalnych do decydowania o priorytetach wydatkowania budżetu będącego w dyspozycji samorządu, wnoszeniu własnych propozycji przeznaczenia środków oraz udziału w głosowaniu nad budżetem, a następnie w nadzorowaniu postępów i ocenie jego realizacji [*Annual Local Compact Survey 2013*, s. 6].

2.1.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości

Zapisy porozumienia „Compact” sugerują negocjowanie wymagań dotyczących monitorowania i sprawozdawczości przed zrealizowaniem umowy przez organizacje trzeciego sektora. Monitorowanie dostarczania usług publicznych powinno być realizowane zarówno przez samą organizację wykonującą jak również przez organy administracji, a postępowanie takie stanowi element dobrej praktyki. Efektywne wykorzystanie dofinansowania wymaga skutecznego monitorowania. Postępowanie takie promuje doskonalenie relacji pomiędzy sektorami jak również jest gwarancją skutecznego i efektywnego realizowania procesu polityki i świadczenia usług publicznych.

W celu monitorowania realizacji procesu najczęściej wykorzystuje się listy kontrolne zawierające typowe pozycje planu działania takie jak: finansowanie, długoterminowe planowanie finansowe, struktura kosztów, wsparcie pozafinansowe, procesy, wykorzystywane technologie informatyczne [*Local Compacts: A User Guide 2012, Section 5, s. 6-7*]. Przykładową listę kontrolną, sporządzoną przez dystrykt metropolitarny Calderdale zawiera tabela 3.

Tab. 3. Lista kontrolna Metropolii Calderdale

Zadanie	Zostało wykonane (tak/nie)	Należy jeszcze zrobić...
Wskazano uzasadnienie o finansowaniu.		
Uzyskano dobrze zarządzane i przejrzyste procesy aplikacji i ofert, które są proporcjonalne do zamierzonych celów i rezultatów programów.		
Czy zgadzamy się z partnerami co do sposobów monitorowania wyników współpracy w zakresie rezultatów społecznych, ekonomicznych, środowiskowych?		
Czy zawarto umowę o finansowaniu?		
Czy mamy pewność, że monitorowanie i raportowanie jest właściwe?		
Czy sprecyzowano jakie informacje będą potrzebne i do czego będą wykorzystywane?		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Local Compacts: A User Guide 2012, Section 5, s. 3*].

Istotną rolę w monitorowaniu odgrywa badanie skuteczności współpracy przez pryzmat istotnych kwestii dotyczących porozumienia. W tym względzie wykorzystywane są Roczne Ankiety Oceny Lokalnego Porozumienia Compact (*Annual Local Compact Survey*). Badanie satysfakcji ze współpracy mierzone jest w skali od 1 (nieefektywnie) do 5 (efektywnie). Osiągnięcie danego stopnia charakteryzuje aktualną formułę współpracy. Ocena może też obejmować przypadki niewywiązywania się z porozumienia, dotyczy to zwłaszcza porozumień na poziomie lokalnym. Przykład Rocznej Ankiety Oceny Lokalnego Porozumienia Compact zawiera tabela 4.

Tab. 4. Roczna Ankieta Oceny Lokalnego Porozumienia *Compact*

Zagadnienie/Ocena	1	2	3	4	5
(a) Pełnomocnik porozumienia (ocena zaangażowania)	Brak lub kilku	Wybrany spośród organizacji trzeciego sektora i administracji lokalnej. Zaangażowanie wystarczające.	Zapewnienie zasobów dla wszystkich nowych Pełnomocników. Szkolenia lokalne.	Pełnomocnik wspierający, aktywny.	Pełnomocnik aktywny w sieci, regularnie informowany, skuteczny, odgrywający istotną rolę.
(b) Współpraca i zaangażowanie	Wiedza i umiejętności dotyczące zaangażowania.	Dostarczanie szkoleń w kwestiach poruszanych przez partnerów.	Zidentyfikowano możliwości i obszary współpracy, adekwatne do kompetencji. Sektory angażują się efektywnie.	Zaangażowanie w realizację polityki współpracy przyniosło efekty jakościowe i ilościowe.	Szerokie i efektywne zaangażowanie grup lokalnych reprezentujących oba sektory.
(c) Tworzenie i rozpowszechnianie dobrych praktyk	Poniekąd istnieją lub są słabo rozwijane.	Dobre praktyki są rozwijane. Podejmowane są skuteczne inicjatywy w zakresie ich promowania.	Partnerzy doskonalią przestrzeganie dobrych praktyk i wypracują dobre praktyki.	Zasady porozumienia są stosowane w podejmowaniu decyzji i tworzeniu polityki. Dobre praktyki są wypełniane.	Stosowanie zasad porozumienia wpływa na osiągnięcie pozytywnych rezultatów. Dobre praktyki są dobrze rozpowszechniane, studia przypadków są publikowane na platformie internetowej <i>Compact Voice</i> .
(d) Narzędzia i procesy	Niewiele narzędzi. Procesy nieskonfrontowane z zapisami porozumienia.	Działanie grup współpracujących jest skuteczne. Infrastruktura sprzyja współpracy.	Ustanowiono więzy lokalnego partnerstwa dla całej gamy różnorodnych zagadnień.	Efektywna dyskusja pozwala rozwiązywać spory i osiągać porozumienie.	Ciągły rozwój z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi.
(e) Wpływ	Niska świadomość w zakresie wiedzy, zastosowania i zasad porozumienia.	Wszyscy partnerzy znają wartość porozumienia a jego wdrażanie jest wspierane na wszystkich poziomach.	Grupy współpracy podejmują działania, które łączą kluczowe strategie i procesy.	Partnerstwo realizowane jest z sukcesem przy pełnym wykorzystaniu potencjału porozumienia.	Stosowanie zasad porozumienia sprzyja rozwojowi ważnych kwestii w zakresie opracowywania polityki publicznej, alokacji zasobów, zapewnienia równości i osiągnięciu wyników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Local Compacts: A User Guide*, Section 5, 2012, s. 7-8].

Przestrzeganie zasad porozumienia *Compact* przez samorzady było kontrolowane przez organ odpowiedzialny za nadzór nad nimi – *Audit Commission*. Zadaniem Komisji było

zbieranie informacji bezpośrednio od społeczności lokalnej. Niestety wskutek oszczędności budżetowych i reorientacji polityki Komisja przestała funkcjonować, zmniejszono również zachęty dla samorządów, aby aktywizowały społeczności lokalne. Aktualnie działalnością edukacyjną zajmuje się Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych, które upowszechnia dobre praktyki, jak również oferuje możliwości wymiany doświadczeń między samorządami. Szkolenia dla organizacji pozarządowych prowadzą związki o charakterze parasolowym, które pomagają organizacjom radzić sobie w nowych warunkach [Tabor, Budzich-Szukała 2011, s. 24].

Wypracowywanie zasad i standardów współpracy realizowane jest poprzez wykorzystywanie rozwiązań metodycznych, do których zalicza się koncepcję *Best Value* oraz koncepcję *Public Value*, przedstawione w dalszej części Raportu. Odgrywają one istotną rolę w kształtowaniu relacji międzysektorowych w Wielkiej Brytanii, gdyż stanowią o poprawie efektywności realizowania zadań publicznych, propagują transparentność postępowania, promują dbałość i wysoki poziom świadczenia usług publicznych jak również włączanie społeczności lokalnych w dyskurs publiczny przynosząc korzyści zarówno administracji lokalnej jak też społecznościom i organizacjom trzeciego sektora.

2.2. Koncepcja Best Value³

2.2.1. Istota i założenia koncepcji

Za datę powstania *koncepcji Best Value* należy przyjąć czerwiec 1997 r. W tym miesiącu brytyjski rząd opublikował dwanaście wstępnych założeń dotyczących nowego sposobu realizacji usług publicznych [*Modernising Local...* 1998, s. 9; Loughlin 2004, s. 57-58] mającego zastąpić tzw. obowiązkowe przetargi konkurencyjne (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*). W 1999 r. ta propozycja została umieszczona w centrum agendy modernizacyjnej rządu przez Tony'ego Blaira [*Modernising Government* 1999]. W rozdziale czwartym, dotyczącym jakości usług publicznych, zdefiniowano *Best Value* jako system dostarczania usług wysokiej jakości oparty na lokalnie określonych celach, pomiarze efektywności oraz niezależnej kontroli i audycie w celu osiągnięcia ciągłego doskonalenia..

Wprowadzony w 2000 r. system, zalecał realizowanie usług publicznych w drodze przetargu, jednakże z zaleceniem, że jego zwycięzca zobowiązany jest do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach. Proponowana zmiana polityki stała się obowiązkowa od

³ Jeżeli nie zaznaczono inaczej tekst pochodzi z artykułu: Ćwiklicki M., Wodeka-Hyjek A., *Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, 2013, nr 1 (23).

1 kwietnia 2000 r. i dotyczyła wszystkich usług gwarantowanych przez samorząd lokalny w Anglii i Walii, a w Szkocji i Irlandii Północnej na zasadzie dobrowolności [McAdam, Walker 2003; Bovaird, Halachmi 2001]. W Szkocji *Best Value* wprowadzono jako obowiązek samorządów lokalnych w 2003 r. [*The Local Government...* 2004]. Głównym celem zmiany polityki była poprawa funkcjonowania administracji, ale z zachowaniem elastyczności realizacji na szczeblu lokalnym [Martin 2000]. Władze samorządowe musiały uwzględnić krajowe miary, ale mogły je dobierać w zależności od charakteru usług. W pierwszym roku opracowano 224 wskaźniki efektywności *Best Value* (*Best Value Performance Indicators – BV-PI*). Ten zbiór ulegał corocznej modyfikacji. Na przykład w 2005 r. zredukowano wskaźniki do liczby 94 [*Best Value Performance Indicators* 2005], a w kwietniu 2008 zastąpiono je zbiorem wskaźników narodowych (*National Indicator Set – NIS*).

Stosowanie ujednoczonych miar pozwala na dokonywanie porównań i ocenę efektywności gospodarowania środkami publicznymi przez władze lokalne. Przyczynia się w ten sposób do wzrostu znaczenia stosowania metody benchmarkingu wykorzystującego dane zawarte w raportach *Best Value* [Ogden, Wilson 2000]. Organem kontrolnym była *Audit Commission*, przeprowadzająca rewizję wyników działalności samorządu na podstawie BVPI. W konsekwencji braku jednolitego modelu wdrożeniowego praktyka *Best Value* jest odmienna w Wielkiej Brytanii na poziomie operacyjnym. Występują różnice w szczegółach funkcjonowania modelu, co powoduje, że opisywane w literaturze przedmiotu studia przypadków odnoszą się do specyfiki danego kraju, np. Anglii lub Szkocji. Przykładowo, w Irlandii Północnej w ramach *Best Value* opracowano benchmarking klastrowy (*clustered benchmarking*) [McAdam, Walker 2003, s. 875]. Praktyczna realizacja metody jest także odmienna w odniesieniu do rodzajów usług [Martin 2000, s. 215]. Pomimo tych różnic zostały wypracowane cztery główne podejścia:

1. Dostarczanie przez samorząd funkcjonalnie zorganizowanych usług.
2. Kontraktowanie usług w ramach sektora prywatnego lub dostarczanie ich w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.
3. Integracja usług wokół szerokiego zagadnienia (np. bezpieczeństwo, zdrowie) lub wokół potrzeb konkretnej grupy (np. osób starszych, mniejszości etnicznych).
4. Zorientowanie usług na potrzeby lokalnych społeczności.

Jak już wspomniano wcześniej, praktyka *Best Value* w warstwie pomiaru zastąpiła zbiór narodowych wskaźników stosowany w okresie od kwietnia 2008 do marca 2011 r. w ramach tzw. lokalnych obszarów porozumień (*Local Area Agreements*). Przesłanką wyco-

fania była chęć zmniejszenia biurokracji w urzędach, które skarżyły się na czasochłonność przygotowania raportów [*Councils' Red Tape...* 2010]. Ich miejsce zajęła lista pojedynczych danych (*single data list*) zawierająca wszystkie informacje, jakie samorzady muszą przygotowywać dla rządu. Pomimo tego, że opracowanie zestawienia wyników działalności zgodnie z BVI nie jest obligatoryjne, to jednak niektóre angielskie urzędy stosują *Best Value* jako system audytu. W 2011 r. ogłoszono nowe wytyczne, w których obowiązek zmieniono na powinność dążenia do ciągłego doskonalenia. Istotą koncepcji *Best Value* jest przyjęcie pojęcia „wartości” jako kategorii wyjaśniającej ideę ciągłej poprawy uwzględniającej zarówno jakość, jak i koszt. W ten sposób nawiązuje się bezpośrednio do amerykańskiej metody analizy wartości (*value analysis, value engineering*) opracowanej w latach czterdziestych przez Lawrence'a D. Milesa, który definiował ją m.in. jako „zorganizowane działanie mające na celu efektywną identyfikację niepotrzebnych kosztów” [Miles 1989, s. 3]. Z punktu widzenia analizy wartości przedmiot badania (np. produkt, usługa czy informacja) ma tym większą wartość, im lepiej zaspokaja potrzeby użytkowników, a przy określonym ich poziomie odznacza się równocześnie najniższym kosztem. Do tego niezbędne jest ustalenie wszystkich funkcji, jakie pełni dany przedmiot badania, i składające się nań elementy, ponieważ od tego zależy działanie mające na celu zmniejszenie kosztów wytwarzania (realizacji). W odniesieniu do *Best Value* oznacza to przyjęcie założenia dostarczania usług zgodnych z oczekiwaniami społeczności, a zatem o odpowiednim standardzie, przy odpowiedniej cenie. Postępowanie zgodne z przedstawionym postulatem jest wyrazem zapewnienia odpowiedniej efektywności systemu wydatkowania środków publicznych.

Na bazie wcześniejszych doświadczeń, sięgając po rozwiązania już istniejące, wypracowano koncepcję *Best Value* (Najlepsza Wartość). Współcześnie koncepcja ta jest jednym z najistotniejszych działań doskonalących, mających na celu poprawę poziomu świadczenia usług na poziomie lokalnym. *Best Value* wiąże się z tworzeniem regulacji prawnych określających standardy usług oraz definiujących zakres i tryb sprawozdawczości (w wymiarze ilościowym i finansowym) związanych z ich świadczeniem. Działanie takie pozwala na dokonywanie porównań i oceny efektywności gospodarowania środkami publicznymi przez władze lokalne. Do programu nowej polityki włączono poprzednie programy takie jak np. tabele wskaźników. Ponadto do ustanawiania standardów oraz podejmowania działań kontrolnych włączani są użytkownicy usług (społeczności lokalne), co wyraźnie akcentuje podobieństwo do analizy wartości, w której jednym z podstawowych założeń jest praca grupowa i twórcze rozwiązywanie problemów.

2.2.2. Etapy postępowania

W realizacji *Best Value* można wyróżnić kilka etapów, które tworzą zwarty tok postępowania (tzw. ramę metodyczną). W dokumentacji przygotowanej przez rząd brytyjski podstawowe kroki w metodzie to:

1. Ustalenie przez władze lokalne całościowej wizji działania, w tym sposobów pomiaru i oczekiwań społeczności lokalnej.
2. Uzgodnienie programu podstawowych przeglądów działania z założeniem, że w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę najgorzej oceniane obszary działania, a cykl przeglądu powinien wynosić cztery lub pięć lat.
3. Realizacja podstawowych przeglądów działania z uwzględnieniem modelu 4C.
4. Ustalenie celów poprawy działania wraz z jasnym opisem sposobów osiągnięcia poprawy oraz publikacja lokalnych planów działania (*Local Performance Plans*).
5. Niezależny audyt spójności przeglądu usług i celów oraz potwierdzenie monitorowania danych.
6. Odwołanie się do Sekretarza Stanu w przypadku poważnych niepowodzeń z opcją interwencji [*Modernising Local...* 1998, s. 10].

Ocena dostarczonych usług publicznych (krok trzeci) dokonywana jest przez pryzmat modelu 4C, na który składa się:

- wyzwanie (ang. *challenge*),
- porównanie (ang. *compare*),
- konsultacja (ang. *consult*)
- konkurowanie (ang. *competition*) [ibidem, s. 17-20].

Pierwsze C – *challenge* – oznacza zbadanie zasadności realizacji danej usługi, jak i sposobu jej dostarczania. Sugeruje się, że dotychczasowy sposób świadczenia usług może być bardziej odzwierciedleniem zwyczajów i stereotypów społeczności lokalnych, niż odpowiedzią na istotne i aktualne potrzeby obywateli. Z tego powodu postuluje się bieżące monitorowanie oczekiwań społecznych oraz wprowadzanie zmian w zakresie sposobów świadczenia usług publicznych.

Drugie C – *compare* – dotyczy zapewnienia możliwości porównania w przekroju różnych usług za pomocą mierników z uwzględnieniem zarówno użytkowników, jak i dostawców usług. Narzędziem porównywania wskaźników w porozumieniu z *Audit Commission* powinien być prawidłowo realizowany proces benchmarkingu, a samorządy mają obowiązek ciągłego doskonalenia w celu poprawy wyników funkcjonowania. Wśród mierników powinny

znaleźć się również te o wymiarze krajowym, ponieważ pozwalają dokonywać porównań działań władz lokalnych.

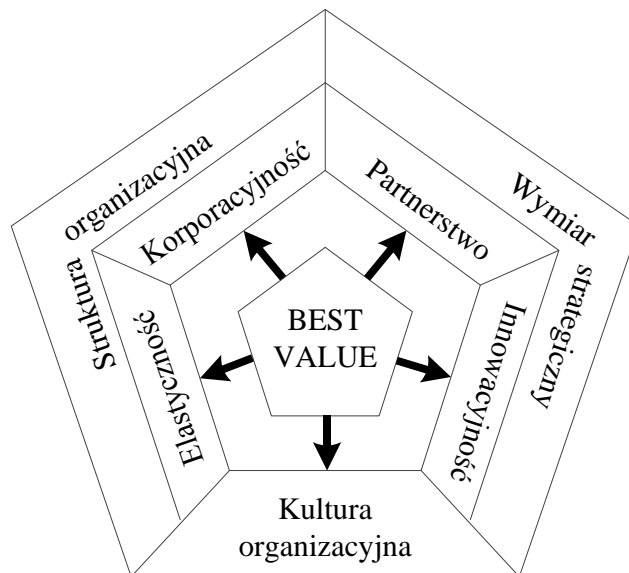
Trzecie C – *consult* – oznacza przeprowadzenie konsultacji ze społecznością lokalną, w tym z podatnikami, odbiorcami usług i przedstawicielami lokalnego biznesu. W myśl założeń systemu *Best Value* rząd nie sprecyzował formuły konsultacji ze społecznością lokalną, pozostawiając dowolność samorządom. Jednakże obliguje się władze lokalne do przeprowadzenia regularnych uzgodnień w celu poznania opinii społeczności na wszystkich etapach procesu dostarczania usługi, aby zagwarantować najwyższą jakość zgodną z oczekiwaniami odbiorców. Wyjaśnieniem konieczności przeprowadzania konsultacji jest spostrzeżenie, iż współuczestnictwo we wprowadzeniu zmian i współdecydowanie o tym, daje lepsze wyniki. W uaktualnionych wytycznych *Best Value* w 2011 r. jeszcze bardziej podkreślono znaczenie tego elementu.

Czwarte C – *competition* – odnosi się do stosowania w miarę możliwości zasad konkurencyjności przy wyborze realizatora usługi. Nie jest wymagana prywatyzacja świadczenia usług, ani nie jest określony sposób ich realizacji. W tym kryterium oceny upatruje się istotne odejście od CCT. Powodem dołączenia tego wymiaru do oceny jest zwrócenie uwagi na alternatywne i efektywniejsze być może sposoby działania niż te oferowane przez administrację. Z tego powodu zaleca się tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych. W dokumentacji rządowej podkreśla się, że władze muszą posiadać jednoznaczne sposoby wykazania, że koszt danej usługi jest odpowiedni do ustalonego standardu. W tym znaczeniu należy spodziewać się, że mechanizm wolnorynkowy skłoni do podjęcia działań zwiększających wartość dla obywateli.

2.2.3. Rezultaty i ocena koncepcji

Zainicjowany w Wielkiej Brytanii system doskonalenia jakości usług publicznych i poprawy efektywności funkcjonowania sektora publicznego oparty na analizie wskaźnikowej, niewątpliwie przyczynił się do wyeksponowania kontekstu wdrażania *New Public Management* w samorządzie lokalnym. Jego wyrazem było przede wszystkim zwrócenie uwagi na: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, decentralizację polityki lokalnej, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w realizacji usług publicznych oraz wykorzystanie metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym (np. outsourcing, benchmarking, reengineering czy TQM)]. Wdrożenie metody *Best Value* miało przynieść określone rezultaty. Gareth Enticott [2004] po analizie teoretycznych założeń tego systemu twierdził, że poprawa powinna nastąpić w pięciu wymiarach: elastyczności, korporacyjności, partnerstwa, innowacyjności

i kultury organizacyjnej (rys. 4). Jednakże z realizowanych przez niego badań w 80 angielskich samorządach lokalnych można było wysnuć wnioski o braku spójności w postrzeganiu tych efektów przez decydentów. Skłania to do konkluzji, że faktyczna poprawa efektywności działań władz lokalnych nie jest jednorodna.



Rys. 4. Wpływ Best Value na administrację lokalną

Źródło: [Enticott 2004, cyt. za Ćwiklicki, Wodecka-Hyjek 2013, s. 58].

Próba oceny możliwości wdrożenia podobnej metody do *Best Value* w polskich warunkach może zdaniem P. Modzelewskiego i K. Opolskiego [2009, s. 72] być ciekawą inspiracją, która akcentuje konieczność dążenia do poprawy jakości usług publicznych przy jednoczesnym dbaniu o ograniczanie wydatków w samorządach lokalnych. Współcześnie w Wielkiej Brytanii następuje przeorientowanie w kierunku sieciowego zarządzania wspólnotą (*local governance*), którego celem jest nie tyle osiągnięcie określonego poziomu efektywności, ile wartości publicznej (*public value*), definiowanej jako uzyskanie preferowanych wyników poprzez wykorzystanie zasobów publicznych w sposób najbardziej efektywny. Wybór sektora lub organizacji dostarczających usługę ma charakter pragmatyczny, wymagający złożonego układu relacji z wyższym szczeblem rządu, lokalnymi organizacjami i przedsiębiorcami [Stoker 2003, s. 9-27].

2.3. Koncepcja *Public Value*⁴

2.3.1. Założenia koncepcji

Autorem koncepcji wartości publicznej jest Mark H. Moore, profesor Uniwersytetu Harvarda, który w 1995 r. zaprezentował ją w książce pt. „*Creating Public Value: Strategic Management in Governance*”. Jego intencją było zaoferowanie menedżerom publicznych przedsiębiorstw strategicznej podstawy do podejmowania działań. Potrzebę takiego rozwiązania Moore dostrzegł po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami administracji, w których dominowały dwa powiązane ze sobą wątki: cele menedżera i narzędzia dostępne dla nich. Autor stwierdził, że w istocie praca publicznego menedżera polega na „poszukaniu sposobów wyrażenia zbiorowych aspiracji obywateli i ich reprezentantów poprzez działania rządowych organizacji”.

M.H. Moore argumentował, iż tradycyjny sposób realizacji ich zadań, polegający głównie na wykonywaniu w sposób wydajny i efektywny działań wyznaczonych ramami prawnymi, ogranicza się w swej istocie do wykonania funkcji administracyjnej, a nie zarządzania. Taka interpretacja, przynależąca do nurtu *New Public Management*, zakłada, iż konieczne jest zwiększenie zakresu działań o charakterze przedsiębiorczym, które są ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb obywateli. W rezultacie nowe zadanie dla menedżerów przesuwają na drugi plan efektywne wykorzystanie zasobów będących w dyspozycji organizacji, nadając pierwszorzędne znaczenie dostarczeniu wartości dla społeczeństwa.

2.3.2. Istota wartości publicznej

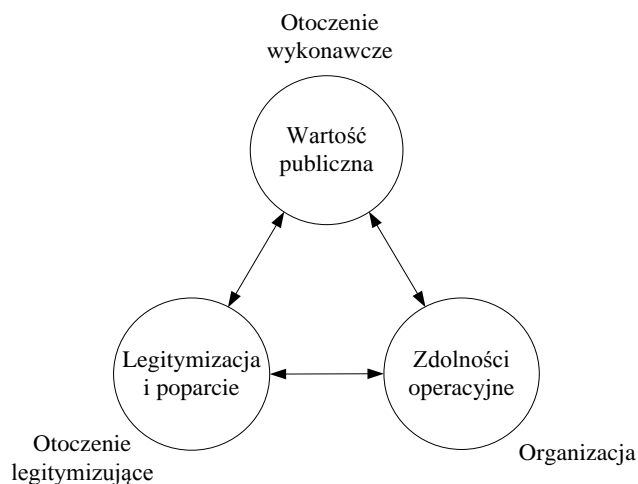
Kluczem do zrozumienia swojej roli i podstawą podjęcia działań zmierzających do realizacji idei wartości publicznej jest uwzględnienie tzw. trójkąta strategicznego (rys. 5). Składa się on z trzech elementów. Pierwszym z nich jest wartość publiczna, a dokładniej odpowiedź na pytanie co jest tą znaczącą wartością, którą organizacja powinna dostarczyć społeczeństwu. Przy jej tworzeniu należy uwzględniać realia występujące w otoczeniu do jakiego jest kierowana, tzw. otoczenie zadaniowe (*task environment*), które można też określić mianem otoczenia wykonawczego, stanowiącego zbiór warunków determinujących odpowiednią ocenę wartości.

Drugi element tworzą źródła legitymizacji i poparcia, które upoważniają organizację do podejmowania działań i wykorzystania niezbędnych zasobów w dostarczeniu wartości. To

⁴ Jeżeli nie zaznaczono inaczej tekst pochodzi z artykułu Ćwiklicki M., *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej* [w:] *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, (red.) S. Mazur, MSAP UEK, Kraków 2011.

dzięki nim instytucja publiczna uzyskuje przyzwolenie na realizację odpowiednich działań finansowanych ze środków publicznych. Ważne jest też utrzymanie ciągłości działalności i rozwoju (*sustainability*). Element ten tkwiący w otoczeniu zapewniającym poparcie oraz uprawniające publiczne instytucje do podejmowania działań (*authorizing environment*) wiąże się z aktywnym udziałem menedżerów publicznych w relacjach z różnymi interesariuszami. Istotne w tych działaniach jest uzyskanie zaufania i postrzeganie jako wiarygodnego wykonawcę.

Trzecim elementem są operacyjne zdolności (*operational capabilities*), które zapewniają organizacyjną wykonalność postawionego celu. Do nich oprócz różnego rodzaju zasobów, Moore zalicza także nowe inwestycje i innowacje. Należy dodać, że te możliwości organizacyjne odnoszą się do zapewnienia konkretnej wartości, o której mowa w pierwszym elemencie trójkąta strategicznego, a nie do potencjału całej instytucji.



Rys. 5. Strategiczny trójkąt – podstawa koncepcji wartości publicznej

Źródło: [Moore i Khagram 2004, s. 3 cyt za: Ćwiklicki 2011, s. 11].

Każdy z tych elementów jest ze sobą powiązany, chociaż w rzeczywistości nie są one zharmonizowane. Zadaniem menedżera jest poszukiwanie optymalnego stopnia ich skoordynowania.

Powyższy trójkąt strategiczny stał się podstawą do podejmowania prób rozwinięcia ram metodycznych wzmacniających operacyjność koncepcji wartości publicznej. Na przykład D. Try i Z. Radnor [2007] wskazują, iż źródłami wartości publicznej w otoczeniu wykonawczym są trzy współzależne elementy: usługi, rezultaty i zaufanie. Inne propozycje zostały przedstawione w punkcie dotyczącym funkcji pragmatyczno-prognostycznej koncepcji wartości publicznej.

Postępując się koncepcją wartości publicznej, menedżerowie świadomi konieczności równoważenia trzech wyżej przedstawionych strategicznych elementów otrzymują wskazówki pomocne w podejmowaniu działań. J. Alford i J. O'Flynn [2009, s. 173-174] podają następującą logikę postępowania dla niektórych przypadków. Menedżer mający do czynienia z głównymi uczestnikami otoczenia legitymizującego nieakceptującymi proponowanej wartości ma do dyspozycji następujące warianty. Może podjąć próbę przekonania ich do zmiany nastawienia, dokonać korekty swojej oferty, lub zrealizować obydwie możliwości. W przypadku stwierdzenia ograniczonych możliwości organizacyjnych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia, menedżer powinien zmodyfikować przyjęty cel. Jednakże, jak podkreślają cytowani autorzy, takie sytuacje oznaczają konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych działań ukierunkowanych na przekonanie innych o ważności danego przedsięwzięcia. Ten postulat wynika bezpośrednio z roli, jaką pełni menedżer, ale także z możliwości oddziaływań związanych z jego stanowiskiem.

Konsekwencją wartości publicznej jest też propozycja nowego stylu kierowania, nowego, tzw. przywództwa poszukującego wartości publicznej. Wyrażane jest to poprzez działanie menedżera w sieci (*network*). W układzie pionowym, oznacza to poruszanie się po hierarchii organizacyjnej, w poziomym zaś – poszukiwanie wsparcia także poza instytucją. Wynika to pośrednio z ograniczonych możliwości wpływu jednostki na rzeczywistość wymagających poliwalentnych kompetencji. G. Stoker [2006, s. 56] postrzega wartość publiczną właśnie jako część szerszego sieciowego współrzędzenia (*networked governance*), w którym łączy się legitymizację demokracji z efektywnością zarządzania.

O ile kwestia dostarczania istotnych usług i osiągnięcia wartości społecznej była przedmiotem analiz w zarządzaniu publicznym, to zdaniem C. Talbota [2006, s. 6] element określający efektywność publicznych instytucji dotyczący utrzymania zaufania i legitymizacji już nie. Powoduje to rozszerzenie wąskiej ekonomicznej perspektywy nowego zarządzania publicznego.

2.3.3. Rezultaty i ocena koncepcji

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu coraz częściej traktuje się wartość publiczną jako nowy paradygmat zastępujący *New Public Management*. Ma on służyć lepszemu wyjaśnieniu dylematu demokracji i efektywności. Zdaniem O'Flynn [2007, s. 361] to, co różnicuje zarządzanie wartością publiczną od nowego zarządzania publicznego i jednocześnie charakteryzuje je jako paradygmat, to odmienne położenie akcentów na kilka istotnych kwestii. Po pierwsze w wartości publicznej kładziony jest nacisk na post-konkurencyjność, które wyraża

się w podkreślaniu roli relacji a nie wyników, jako głównego obszaru zainteresowań. Cele zarządzających nie są jednorodne, a stanowią konglomerat wątków dotyczących potrzeb obywateli, ich satysfakcji, pozyskanie wsparcia i legitymizacji poprzez zaufanie i sieciowe współzrządzenie. Nie ogranicza się sposobu dostarczenia usługi o danej wartości publicznej do sektora prywatnego, ale pozostawia wybór pragmatycznej ocenie zbiorczych preferencji obywateli.

W takiej postaci przedstawia się wartość publiczną, a nawet szerzej zarządzanie wartością publiczną (*Value Public Management*), jako następcę nowego zarządzania publicznego. G. Stoker [2006, s. 55] w opisie tej nowej formy zwraca uwagę na kilka dylematów, które w zależności od punktu widzenia mogą uchodzić za słabe strony tej koncepcji. Otóż w odniesieniu do zarządzania wartością publiczną wskazuje, że menedżerowie uprawiający politykę mogą wywierać zbyt duży wpływ na obywateli i samych polityków, marginalizując ich znaczenie. Dodatkowo proces konsultacji, uzgodnień może przemienić się w nieciągące się narady i posiedzenia, zamiast skoncentrować się na działaniu.

2.4. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Kanadzie

2.4.1. Kontekst współpracy

Jednym z trzech filarów stanowiących kanadyjski system społeczeństwa obywatelskiego wraz z sektorem publicznym i sektorem prywatnym jest sektor organizacji pozarządowych nazywany w Kanadzie sektorem wolontariatu. Sektor ten składa się z organizacji pożytku publicznego, które są samorządne, a ich funkcjonowanie zależy w znacznej mierze od aktywności i udziału wolontariuszy. Kanadyjski trzeci sektor w 2000 r. szacunkowo obejmował 180 tysięcy organizacji pozarządowych, z czego ok. 80 tysięcy zarejestrowanych było jako organizacje charytatywne [*Voluntary Sector Initiative, About the VSI*]. Wielkość organizacji sektora pozarządowego jest zróżnicowana: począwszy od małych grup społeczności lokalnych aż po duże, krajowe organizacje patronackie. Aktywność wolontariuszy obejmuje wszystkie aspekty realizacji usług publicznych, w tym: bezpieczeństwo narodowe, ochronę praw i wolności, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, utrzymywanie parków narodowych i zabytków, rozwój technologii komunikacyjnej, usługi transportowe i inne.

W celu połączenia wspólnych wysiłków rządu kanadyjskiego i sektora pozarządowego w realizacji wspólnych celów, począwszy od 1995 r. zainicjowano proces, którego rezultatem było wypracowanie dokumentu o współpracy rządu z sektorem organizacji pozarządowych,

nazwanego w przyszłości porozumieniem „*Accord*”. Wśród czynników determinujących konieczność uszczegółowienia wartości i zasad regulujących wzajemną współpracę zaakcentowano [An Accord 2001, s. 4-5]:

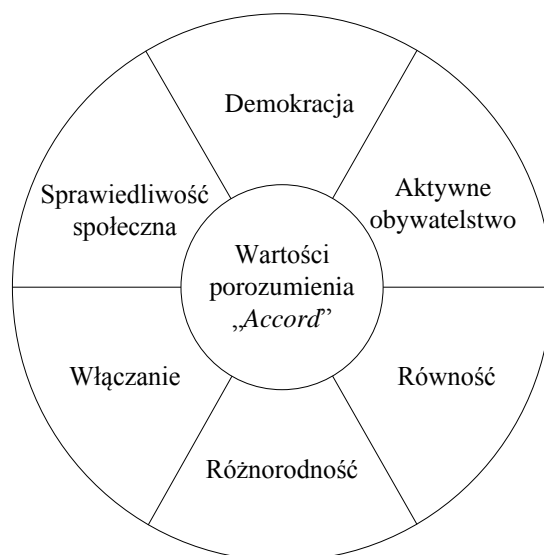
- intensyfikację globalizacji, w rezultacie której zaistniały nowe realia gospodarcze i społeczne, a zmieniająca się rola rządu spowodowała zwiększoną presję na sektor pozarządowy w realizacji zmienionych lub nowych zadań publicznych, co z kolei stało się asumptem poszukiwania skutecznych i efektywnych sposobów współpracy;
- zwiększenie świadomości sektora pozarządowego w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, identyfikowania ważnych problemów społecznych, wypracowywania polityk publicznych i dostarczania usług publicznych o odpowiedniej jakości,
- wzrost świadomości społecznej na temat istnienia sektora pozarządowego,
- wyłanianie się różnic w funkcjonowaniu sektorów publicznego, warunkowanego polityką rządu i pozarządowego;
- wzorowanie się na dobrych praktykach innych krajów.

2.4.2. Porozumienie „*Accord*”

W 1995 r. dwanaście krajowych organizacji patronackich zrzeszających większość kanadyjskiego sektora pozarządowego zorganizowała spotkanie znane jako „Okrągły Stół Sektora Wolontariatu” (*Voluntary Sector Roundtable – VSR*), którego celem było uszczegółowienie wytycznych i regulacji dotyczących sektora pozarządowego oraz wzmocnienie głosu sektora w relacjach z kanadyjskim rządem. W rezultacie przeprowadzonych badań w ramach niezależnego panelu, cztery lata później, w 1999 r. opublikowano raport zatytułowany „Oparcie na sile: Doskonalenie zarządzania i odpowiedzialności w kanadyjskim sektorze wolontariatu” (*Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada’s Voluntary Sector*). Raport ten zawierał czterdzieści jeden rekomendacji dla sektora pozarządowego i dla rządu, wspomagających starania sektora pozarządowego w efektywnym funkcjonowaniu. W tym samym czasie kanadyjski rząd uznał potrzebę istnienia silnego i żywotnego sektora organizacji pozarządowych wspierających administrację publiczną w poprawie jakości życia kanadyjskiego społeczeństwa. Po opublikowaniu raportu przedstawiciele sektora pozarządowego i urzędnicy federalni spotkali się w grupach roboczych, aby kontynuować wypracowywanie wytycznych i regulacji dotyczących współpracy pomiędzy administracją a sektorem pozarządowym. W rezultacie podjętych prac w sierpniu 1999 r. przedstawili raport pt. „Pracując razem” (*Working Together*) zawierający dwadzieścia sześć rekomendacji dla podjętych starań. Następnie w czerwcu 2000 r. rząd zadeklarował finansowanie inicjatywy sektora poza-

rządowego, co stanowiło bezpośrednią zapowiedź zawarcia porozumienia. Projekt porozumienia „*Accord*” został poddany konsultacjom społecznym latem i jesienią 2001 r. Szerokie grono przedstawicieli organizacji pozarządowych, agencji federalnych, mniejszości etnicznych, reprezentantów zespołów badawczych, naukowców i specjalistów, jak również przedstawicieli związków zawodowych i podmiotów gospodarczych, opiniowało i konsultowało wstępny projekt porozumienia. W rezultacie konsensusu odnośnie do wartości, zasad i zobowiązań w zakresie współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami sektora pozarządowego w grudniu 2001 r. przyjęto porozumienie „*Accord*”, które nie jest dokumentem prawnym, lecz stanowi podstawę wypracowania standardów poprzez określenie wartości, zasad i zobowiązań, które będą kształtować przyszłe praktyki w zakresie współpracy [*An Accord* 2001, s. 5-6]. Celem porozumienia „*Accord*” jest wzmocnienie starań w wypracowaniu standardów w zakresie współpracy sektora pozarządowego i administracji Kanady przy realizacji zadań publicznych. „*Accord*” stanowi publiczne zobowiązanie obu stron do bardziej otwartych, przejrzystych i spójnych metod współpracy poprzez wypełnianie zobowiązań określonych w porozumieniu. Porozumienie opiera się na przyjęciu i przestrzeganiu następujących wartości (rys. 6) [*An Accord ...2001*, s. 7-8]:

1. **Demokracji** – gwarantującej prawo do swobodnego zrzeszania się, wyrażania poglądów i zaangażowania w działania.
2. **Aktywnego obywatelstwa** – wyrażonego aktywnym uczestnictwem jednostek i wspólnot w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywność polityczną lub wolontariacką.
3. **Równości** – szanującej prawa człowieka i obywatela na całym świecie.
4. **Różnorodności** – szanując bogatą różnorodność kultur, języków, tożsamości, interesów, poglądów, umiejętności i społeczności w Kanadzie.
5. **Włączania** – gwarantującej uwzględnianie różnorodności i przestrzegania prawa każdego do wyrażania własnych poglądów i bycia wysłuchanym.
6. **Sprawiedliwości społecznej** – zapewniającej pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym wszystkich społeczności.



Rys. 6. Wartości porozumienia „Accord”

Źródło: opracowanie własne na podstawie [An Accord ...2001, s. 7-8].

Ponadto porozumienie zobowiązuje do przestrzegania zasad współpracy takich jak [An Accord 2001, s. 7-9]:

1. **Autonomia** – administracja i sektor pozarządowy są autonomiczne, posiadają unikalne atuty i indywidualną odpowiedzialność, jednakże wspólnie zgadzają się, co do następujących kwestii:
 - sektor rządowy jest odpowiedzialny za swoje działania wobec obywateli i ma obowiązek identyfikowania problemów na poziomie krajowym oraz mobilizowania zasobów w celu ich rozwiązywania, tworzenia polityk publicznych i podejmowania decyzji,
 - organizacje sektora pozarządowego są odpowiedzialne wobec swoich interesariuszy w zakresie świadczonych przez siebie usług na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym,
 - niezależność sektora organizacji pozarządowych obejmuje ich prawo do kwestionowania polityk publicznych, programów prawodawstwa oraz czyni ich zwolennikami zmian,
 - bezstronna dyskusja jest nieodłącznym elementem debaty i zmiany w społeczeństwie demokratycznym.
2. **Współzależność** – wyrażona jest uznaniem, iż zarówno administracja jak i sektor pozarządowy mogą wpływać na siebie w sposób bezpośredni i pośredni ze względu na realizację wspólnego celu jakim jest dobro wspólne wszystkich obywateli, działanie w tych samych obszarach i słuzenie tym samym klientom. Jednakże oprócz wspólnych relacji, każ-

da ze stron ma swoje relacje z innymi podmiotami (biznesu, samorządów i innych), na które porozumienie „*Accord*” nie ma wpływu.

3. **Dialog** – uznaje za priorytetowe dzielenie się pomysłami, perspektywami i doświadczeniem, co przyczynia się do lepszego zrozumienia, identyfikacji priorytetów i należytego porządku publicznego. Dialog powinien być otwarty, trwały, prowadzony z szacunkiem z różnych punktów widzenia. Powinien także budować i podtrzymywać zaufanie poprzez wykorzystywanie poufnych informacji dostarczanych przez każdą ze stron.
4. **Kooperacja i współpraca** – obejmuje określenie i realizację wspólnych celów i priorytetów z uznaniem elastyczności stosunków uwzględniających istniejące wyzwania i ograniczenia.
5. **Rozliczalność** – dotyczy wypracowywania przejrzystych, wysokich standardów postępowania i racjonalnego zarządzania, jak również transparentnego systemu monitorowania i sprawozdawczości.

W konsekwencji przyjętych wartości i zasad administracja i sektor pozarządowy przyjęły zobowiązania dotyczące współpracy w przekroju trzech płaszczyzn: zobowiązań wspólnych, rządowych (administracji) oraz sektora organizacji pozarządowych. Wykaz zobowiązań w ramach porozumienia „*Accord*” zawiera tabela 5.

Tab. 5. Zobowiązania administracji i sektora pozarządowego w porozumieniu „*Accord*”

Zobowiązania	Opis
Wspólne	<ul style="list-style-type: none"> – Podejmowanie działań w sposób zgodny z wartościami i zasadami zawartymi w porozumieniu „<i>Accord</i>”, – Opracowanie mechanizmów i procesów niezbędnych do wprowadzenia „<i>Accord</i>” w życie, – Podejmowanie współpracy w sposób gwarantujący osiągnięcie wspólnych celów i zadań – Promowanie świadomości i zrozumienia wkładu obu sektorów w realizację zadań publicznych wśród społeczeństwa kanadyjskiego
Administracji/sektora rządowego	<ul style="list-style-type: none"> – Rozpoznawanie i uwzględnienie w budowaniu ustawodawstwa, przepisów, polityk i programów potrzeb organizacji sektora pozarządowego, – Opracowywanie polityki i praktyk finansowania organizacji pozarządowych w celu wzmocnienia ich pozycji i rozwoju współpracy, – Uznanie potrzeby zaangażowania sektora pozarządowego w otwartym świadomym i zrównoważonym dialogu, tak aby sektor ten przekazał swoje doświadczenie, wiedzę i pomysły w rozwój polityk i programów publicznych – Podjęcie odpowiedzialności ministerialnej dla dalszego rozwoju stosunków z sektorem organizacji pozarządowych.
Organizacji pozarządowych (sektora wolontariatu)	<ul style="list-style-type: none"> – Identyfikowanie istotnych lub pojawiających się problemów i trendów w społeczności i podejmowanie działań w tym zakresie oraz przekazywanie informacji do wiadomości odpowiednich organów administracji i rządu, – Pełnienie roli reprezentanta poglądów szerokiego grona społecznego w dialogu z administracją, co zapewni uwzględnienie różnorodności sektora w dialogu politycznym, – Podjęcie odpowiedzialności za dalszy rozwój stosunków administracji (rządu) z sektorem organizacji pozarządowych (wolontariatu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*An Accord* ... 2001, s. 9-10].

Wspieraniem, popularyzowaniem i wzmacnianiem relacji między administracją i sektorem pozarządowym zajmuje się powołana w lipcu 2000 r. Inicjatywa Sektora Wolontariatu (VSI – *The Voluntary Sector Initiative*). Inicjatywa ta prowadzona i zarządzana jest wspólnie przez rząd federalny i sektor pozarządowy. W rządzie federalnym pierwotnie za VSI odpowiedzialne było Ministerstwo Rozwoju Społecznego (*The Minister of Social Development*), a obecnie rolę tę przejęła Dyrekcja ds. Sektora Wolontariatu w Ministerstwie Dziedzictwa Narodowego (*Voluntary Sector Affairs Directorate, Minister of Canadian Heritage*). Z inicjatywy rządu i sektora pozarządowego powołano Wspólny Komitet Sterujący (*Joint Steering Committee*), którego zadaniem jest zapewnienie koordynacji i nadzoru prac VSI w zakresie wdrażania, upowszechniania i dostarczania wytycznych i produktów wypracowanych w ramach porozumienia „*Accord*”. Co roku Komitet Sterujący przygotowuje raport stanowiący sprawozdanie z wdrożenia porozumienia o współpracy. Ponadto sektor pozarządowy powołał Forum Sektora Wolontariatu (*Voluntary Sector Forum*), którego misją jest zwiększanie świadomości i wykorzystania standardów wypracowanych w ramach porozumienia na poziomie krajowym i lokalnym.

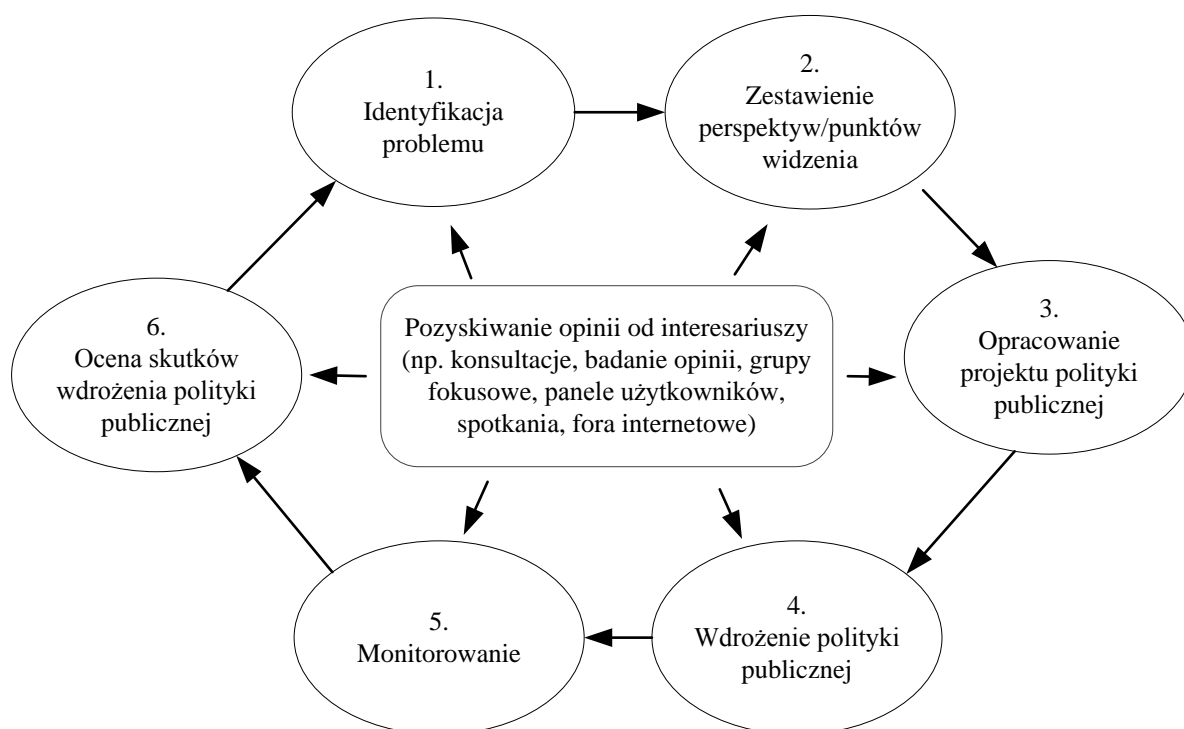
W celu doskonalenia standardów współpracy w zakresie opracowywania i wdrażania polityk publicznych na poziomach krajowym i lokalnym administracja i sektor pozarządowy w ramach porozumienia „*Accord*” wypracowały zestaw instrumentów wspomagających.

Najistotniejsze to ustanowione w październiku 2002 r. Kodeks dobrych praktyk w zakresie finansowania i Kodeks dobrych praktyk w dialogu politycznym. Ponadto w celu promowania świadomości istnienia i stosowania wytycznych porozumienia w samorządach i organizacjach pozarządowych przygotowano prezentacje multimedialne na temat inicjatywy wolontariatu i porozumienia „*Accord*”, filmy szkoleniowe dotyczące praktycznych aspektów wykorzystania kodeksów, przewodnik do wdrażania standardów „*Accord*” oraz narzędzia informacyjne w postaci płyt CD zawierające wszystkie przydatne linki i kontakty [*Tools in “Accord”*].

2.4.3. Wypracowywanie i wdrażanie polityk publicznych

Dialog między rządem Kanady a sektorem pozarządowym regulowany jest zapisami Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie finansowania (*A Code of Good Practice on Funding*) i Kodeksu Dobrych Praktyk w dialogu politycznym (*A Code of Good Practice on Policy Dialogue*). Sektor pozarządowy odgrywa kluczową rolę w reprezentowaniu szerokiego grona interesariuszy w dialogu publicznym stanowiącym podstawę wypracowywania i wdrażania polityk publicznych. Istotnym atutem sektora pozarządowego jest doświadczenie i wiedza

w zakresie najistotniejszych problemów różnych środowisk, które powinny odgrywać istotną rolę w podejmowaniu decyzji politycznych. Dialog między rządem Kanady a sektorem pozarządowym jest elementem kształtowania polityki publicznej na różnych etapach jej tworzenia. Kodeks Dobrych Praktyk w dialogu politycznym [A Code of Good Practice on Policy Dialogue 2002, s. 8-9] identyfikuje sześć etapów procesu polityki publicznej (rys. 7). W ramach każdego z etapów wykorzystywane są różne metody pozyskiwania informacji od interesariuszy w procesie tworzenia polityk publicznych, których wykorzystywanie w dużej mierze uzależnione jest od sektora pozarządowego.



Rys. 7. Etapy i metody wspomagające kształtowanie procesu polityki publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [A Code of Good Practice on Policy Dialogue 2002, s. 16].

- **Etap 1. Identyfikacja problemu** – w ramach tego etapu eksponowana jest rola sektora pozarządowego w identyfikowaniu pojawiających się problemów i wyłanianiu trendów ze względu na bezpośrednie zaangażowanie w realizację szerokiej gamy usług publicznych. Wzmocnienie udziału sektora pozarządowego w rządowych lub resortowych procesach kształtowania polityki i mechanizmów jej towarzyszących odgrywa kluczową rolę w reprezentowaniu interesów bezpośrednich użytkowników usług. W tym względzie pomocne wydaje się wykorzystanie metody identyfikowania potrzeb środowiska, którego dotyczy wypracowywanie konkretnych rozwiązań.

- **Etap II. Zestawienie perspektyw/punktów widzenia** – dotyczy porównania postrzegania problemów dotyczących opracowywanej polityki publicznej z różnych perspektyw: platformy politycznej, środowisk akademickich, sektora prywatnego, sektora pozarządowego. W oparciu o dogłębną znajomość identyfikowanych problemów sektor pozarządowy może dostarczyć kluczowych informacji w opracowaniu priorytetów polityki publicznej. Dialog między rządem i sektorem pozarządowym na etapie ustalania porządku obrad służy do informowania jak można efektywnie uczestniczyć w procesie tworzenia polityki publicznej.
- **Etap III. Opracowanie projektu polityki publicznej** – sektor organizacji pozarządowych może zaoferować bogatą wiedzę i oświadczenia poprzez analizy, badania, testowanie modeli i ich rozwijanie.
- **Etap IV. Wdrożenie polityki publicznej** – doświadczenie organizacji pozarządowych istotnie przekłada się na wybór metody realizacji jak również stanowi o powodzeniu przedsięwzięcia wśród społeczności lokalnych.
- **Etap V. Monitorowanie** – w konsekwencji wdrożenia polityki publicznej następuje potrzeba identyfikowania zmian i kierunków, w czym sektor pozarządowy odgrywa istotną rolę.
- **Etap VI. Ocena skutków wdrożenia polityki publicznej** – w ramach tego etapu sektor pozarządowy również wykorzystuje swoje doświadczenie i możliwości bezpośredniego kontaktu ze społecznościami na poziomie krajowym i lokalnym.

Działając zgodnie z postanowieniami porozumienia, sektor rządowy zobowiązuje się do [A *Code of Good Practice on Policy Dialogue* 2002, s. 10-11]:

- opracowywania polityk publicznych, strategii, programów, po rozpoznaniu i przeanalizowaniu skutków i konsekwencji dla sektora pozarządowego;
- opracowywania metod angażowania się sektora pozarządowego (np. konsultacje, badanie opinii, grupy fokusowe, panele użytkowników, spotkania, fora internetowe) w regularnym dialogu politycznym w celu reprezentowania głosów społeczności;
- udostępniania informacji, badań naukowych, dokumentów strategicznych sektorowi pozarządowemu w celu rozwijania świadomości stanowisk politycznych.

Sektor pozarządowy zobowiązuje się natomiast do rozwoju i doskonalenia wiedzy i zdolności politycznych, podejmowania konkretnych działań zapewniających społecznościom reprezentowanie ich poglądów i udziału w dialogu politycznym, monitorowania i identyfikowania pojawiających się problemów i bieżącego informowania decydentów.

Organizacje sektora pozarządowego odgrywają ważną rolę i aktywnie uczestniczą w różnych obszarach życia społecznego, wspomagając realizację usług publicznych w zakresie sportu i rekreacji, kultury i sztuki, ochrony zdrowia, religii i ochrony środowiska. Poprzez swoich pracowników i wolontariuszy organizacje te działają w zróżnicowanych społecznościach całej Kanady, określając potrzeby i zapewniając skuteczną obsługę i wsparcie w celu poprawy życia obywateli. Swoją rolę w rozwoju i wspieraniu wartości społecznych, kulturalnych, gospodarczych i politycznych w społecznościach kanadyjskich organizacje sektora pozarządowego wnoszą poprzez czynny udział w [A Code of Good Practice on Funding 2002, s. 11-12]:

- świadczeniu usług publicznych,
- popieraniu spraw istotnych społecznie,
- wspieraniu rozwoju samopomocy,
- ułatwianiu społeczności rozwoju gospodarczego,
- promowaniu świadomości i działania w zakresie ochrony środowiska,
- pogłębianiu wiary i praktyk religijnych,
- pozyskiwaniu funduszy oraz zapewnieniu wsparcia finansowego dla innych organizacji.

Najistotniejszy udział w finansowaniu działalności organizacji pozarządowych w Kanadzie odgrywają składki członkowskie i dotacje. Ponadto organizacje pozarządowe na mocy aktualnych rozwiązań legislacyjnych pozyskują środki z umów podpisanych w ramach kontraktów na realizację konkretnych usług profesjonalnych. Stosowane są też płatności transferowe dotyczące ściśle określonych rozwiązań, na przykład przesyłania środków na inne szczeble władzy (regionalne, lokalne), przy realizacji konkretnych zadań publicznych (np. ochrony zdrowia lub usług społecznych) [A Code of Good Practice on Funding 2002, s. 23].

Organizacje pozarządowe wspierane są też w sposób pośredni poprzez zapewnianie ulg podatkowych korporacjom i podmiotom prywatnym przekazującym darowizny na rzecz organizacji trzeciego sektora. Wsparcie dotyczy też ulg i stawek preferencyjnych w rozliczeniach administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego.

Oprócz środków finansowych wsparcie realizowane jest także poprzez wkłady niepieniężne takie jak np. [A Code of Good Practice on Funding 2002, s. 9-10, 23].

- dostęp do wykorzystania aktywów twardych i miękkich (np. biblioteki, miejsca spotkania, sprzęt urządzenia multimedialne, meble biurowe, sprzęt komputerowy),
- dostęp do szkoleń (np. rozwoju zawodowego);

- szkolenie dla organizacji sektora pozarządowego finansowane przez administrację w zakresie praktyk finansowania, mechanizmów, procesów i wyników wypracowanych w porozumieniu *Accord*,
- wspólne szkolenia, wykłady pomiędzy administracją a sektorem pozarządowym.

Najczęściej środki na finansowanie przeznaczane są na okres jednego roku, chociaż mechanizmy finansowania powinny odzwierciedlać charakter i skalę problemu do rozwiązania.

Fundusze publiczne przeznaczone są na finansowanie działań w zakresie programów dostarczania usług publicznych, wspierania zrównoważonego rozwoju, inwestycji strategicznych, sojuszy i partnerstwa, dialogu politycznego, poparcia, badania i rozwoju oraz innowacyjnych lub pilotażowych projektów, których wyniki mogą zostać wykorzystane zarówno przez administrację jak i sektor pozarządowy oraz nakładów inwestycyjnych (zakup środków trwałych jak też budynków i gruntów).

2.4.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości

Organem monitorowania realizacji zobowiązań zapisanych w porozumieniu „*Accord*” jest Wspólny Komitet Sterujący, który corocznie przygotowuje raport na temat stanu relacji i wyników w zakresie współpracy. W zakresie przejrzystości i spójności współpracy jasno określa się cele i programy finansowania oraz kryteria ich kwalifikowania, co ułatwia wypełnianie formularzy organizacji ubiegających się o finansowanie i ich ocenę. Wnioskodawcy otrzymują pełną i rzetelną informację na temat procesu aplikacji, etapów i terminów podejmowania decyzji. Ustalane są też realistyczne ramy czasowe planowania, określania standardów usług do finansowania oraz zobowiązania agencji i służb (np. punktów kontaktowych w rejonie) odpowiedzialnych za aplikację. Tworzone są również przyjazne formularze dla ubiegających się o dofinansowanie oraz stanowiących narzędzia dla sprawozdawczości [*Voluntary Sector Initiative, Government Sector Relationship*].

Powołane Forum Wolontariatu jest odpowiedzialne za zwiększanie świadomości i wykorzystania „*Accord*” i kodeksów dobrych praktyk w sektorze pozarządowym. W tym celu organizuje warsztaty i szkolenia w całym kraju, tworząc grupy lokalne i terytorialne poprzez zaangażowanie pracowników administracji oraz organizacji sektora pozarządowego [*Voluntary Sector Initiative, About the VSI*].

Istotną trudnością w monitorowaniu współpracy jest wypracowanie odpowiednich wskaźników, stanowiących miernik poziomu współpracy. W tym względzie podstawowym miernikiem może być liczba zmian w regulacjach prawnych wypracowana w danym okresie

przy czynnym współudziale organizacji pozarządowych. Istotnym miernikiem postępu może być wzrost liczby organizacji pozarządowych świadczących usługi publiczne. Alternatywnie, gdy istnieje konkurencja wśród realizatorów danej usługi, można oszacować procent klientów, którzy wybrali organizacje pozarządowe jako dostawców usług. Jednakże wskaźniki te nie odzwierciedlają poziomu jakości świadczonej usługi, która wymaga badania poziomu zadowolenia klientów, co jest działaniem trudnym i kosztownym [Toftistova 2005]. Jednakże odpowiednio realizowany proces monitorowania wymaga okresowej oceny poprzez konsultacje z użytkownikami w celu zagwarantowania zasadności wydatkowania środków publicznych zgodnie z zasadami kryterium *value for money*.

Do najczęściej wykorzystywanych wskaźników w procesie monitorowania współpracy w ramach porozumienia „*Accord*” wykorzystuje się następujące [Toftisowa 2005, s. 13]:

- liczba aktów prawnych wypracowanych i przyjętych przy czynnym udziale sektora pozarządowego,
- liczba publicznych dyskusji i konsultacji w sprawie projektów aktów prawnych,
- liczba aktów legislacyjnych dążących do ułatwienia zapisów porozumienia i jego wdrażania (np. przepisy podatkowe, prawo zamówień publicznych),
- liczba sesji szkoleniowych organizowanych dla urzędników służby cywilnej i organizacji non-profit w kwestiach współpracy i realizacji porozumienia,
- odsetek urzędników, organizacji non-profit, opinii publicznej poinformowanych o istnieniu porozumienia, jego treści, narzędzi realizacji (zgodnie z założeniami badania),
- liczba i zakres zmian strukturalnych w instytucjach rządowych i organizacjach non-profit dokonanych w celu ułatwienia wdrożenia zapisów porozumienia, np. liczba krajowych i lokalnych biur łącznikowych (agencji),
- liczba wspólnych inicjatyw podejmowanych w skali krajowej i lokalnej,
- wysokość środków publicznych przekazanych na rzecz organizacji non-profit,
- zmiany w strukturze wydatkowania funduszy rządowych na rzecz finansowania organizacji non-profit,
- zmiany w procedurach oceny efektywności współpracy,
- liczba umów o świadczenie usług publicznych zawartych i realizowanych przez organizacje non-profit na poziomie krajowym i lokalnym.

Ponadto na bieżąco rozwijane są coraz bardziej wymierne wskaźniki. Ich wypracowanie wymaga stosowania skutecznych mechanizmów gromadzenia danych, badań statystycznych czy rozpowszechniania informacji zwrotnej.

2.5. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Estonii

2.5.1. Kontekst współpracy

Aktualne uwarunkowania rozwoju koncepcji społeczeństwa obywatelskiego w Estonii stanowią kontekst efektywnej współpracy pomiędzy administracją a sektorem organizacji pozarządowych zapoczątkowany w latach 90. XX stulecia. Społeczeństwo estońskie aktywnie uczestniczy w konsultowaniu kwestii publicznych oraz w procesach decyzyjnych dotyczących interesów publicznych, jak również bierze czynny udział w funkcjonowaniu organizacji trzeciego sektora. Strukturę społeczeństwa obywatelskiego w Estonii stanowią trzy sektory [*Hea Kodaniku infovärv, Civil Society*]:

1. Sektor publiczny – powołany do kształtowania polityk publicznych, legislacyjnych, ochrony dobra publicznego, itp. na poziomie krajowym i lokalnym.
2. Sektor biznesu – osiągający zyski ze swojej działalności, stanowiącej rezultat podejmowanych działań przedsiębiorczych.
3. Sektor organizacji non-profit (trzeci sektor, sektor organizacji pozarządowych) – stanowiący filar rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego.

Estońskie organizacje pozarządowe funkcjonują w dwóch formach: stowarzyszeń i fundacji, są aktywne we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Wiele z nich to fundacje powoływane przez organizacje biznesowe i związki zawodowe. Aktualnie na terenie Estonii zarejestrowanych jest ponad 32 000 organizacji pozarządowych, z których większość zarejestrowanych jest w Tallinie, stolicy Estonii, pozostałe zarejestrowane są w 15 powiatach kraju. Aktualne relacje między organizacjami a administracją w Estonii są stosunkowo mało sformalizowane i opierają się na wzajemnym zaufaniu. Organizacje te realizują usługi publiczne w ochronie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwie, doradztwie i ochronie środowiska, jak również w mniej popularnych dziedzinach, takich jak rozwój gospodarczy czy usługi administracyjne. Ich funkcjonowanie reguluje ustawa o organizacjach non-profit [*Non-profit Association Act* z 1996 r. z późniejszymi zmianami] oraz ustawa o podatku dochodowym [*Hea Kodaniku infovarav, Income Tax Act* z 1999 r. z późniejszymi zmianami]. Estońskie organizacje pozarządowe mają prawo do ulg podatkowych, jeżeli zostały wpisane na listę rządową, w rezultacie kwalifikacji według kryteriów zawartych w ustawie o podatku dochodowym [Hadzi-Miceva 2008, s. 3].

Od 1994 r. estońskie organizacje pozarządowe rozpoczęły tworzenie platformy współpracy (*Network of Estonian Non-Profit Organisations* – NENO), której celem jest wspieranie

i doskonalenie relacji organizacji pozarządowych z sektorem publicznym, promowanie działań obywatelskich i zasad społeczeństwa obywatelskiego oraz rzecznictwo w relacjach zewnętrznych swoich członków.

Wyrazem uznania znaczących zmian we wszystkich aspektach zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji non-profit w Estonii jest wysoki wskaźnik Indeksu Zrównoważonego Rozwoju (*NGO Sustainability Index*) dla Europy Wschodniej i Środkowej, opracowywany i wykorzystywany przez USAID Biura ds. Europy i Eurazji w celu zbadania trwałości i ogólnej rentowności sektora organizacji pozarządowych w każdym kraju w regionie, od Bałtyku do Azji Środkowej. Indeks stanowi rezultat analizy siedmiu aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych w danym kraju: otoczenia prawnego, zdolności organizacyjnych, stabilności finansowej, rzecznictwa, wizerunku publicznego, świadczenia usług i infrastruktury organizacji pozarządowych [*NGO Sustainability Index*].

2.5.2. Estońska koncepcja społeczeństwa obywatelskiego

Podstawę relacji pomiędzy administracją publiczną a sektorem organizacji pozarządowych stanowi Koncepcja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Estonian Civil Society Development Concept – EKAK*). Prace nad formułą i tekstem dokumentu podjęte zostały w 1999 r. z inicjatywy władz publicznych i NENO, a jego ostateczne zatwierdzenie nastąpiło w grudniu 2002 r. przez parlament estoński [Hadzi-Miceva 2008, s. 2]. Dokument ten ma charakter strategiczny, określa rolę władz publicznych i inicjatyw obywatelskich, wzajemne relacje władz publicznych i organizacji pozarządowych w kształtowaniu i realizacji polityk publicznych oraz budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Estonii. Dotyczy on kwestii międzysektorowych, takich jak: udział w tworzeniu polityki, fundusze, outsourcing usług publicznych, świadomości i edukacji obywatelskiej, wolontariatu i filantropii. Realizacja EKAK nadzorowana jest przez przedstawicieli ministerstw i organizacji pozarządowych. Komisja informuje o swojej pracy dla rządu i społeczeństwa corocznie, a co dwa lata w Parlamencie (*Riigikogu*) odbywa się publiczna dyskusja w sprawach politycznych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W wyniku intensywnych prac platformy współpracy organizacji pozarządowych (NENO) w zakresie wdrażania zasad koncepcji społeczeństwa obywatelskiego wypracowano szereg narzędzi stanowiących wzorce postępowania we współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego. Narzędzia te to Kodeks dobrych praktyk w zaangażowaniu (*Code of Good Practices on Involvement*), Dobre praktyki w outsourcingu usług publicznych (*Good Practice for Contracting Out Public Services*) oraz zestaw Dobrych praktyk w finansowaniu, do którego przestrzegania i wdrażania powołano

Narodową Fundację Społeczeństwa Obywatelskiego (*National Foundation for Civil Society*), której zadaniem jest wspieranie rozwoju i przyznawanie środków na finansowanie potrzeb organizacji pozarządowych z otrzymanych funduszy rządowych. Rezultatem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest również opracowanie Kodeksu Etyki Estońskich Organizacji Non-Profit (*Code of Ethics of Estonian Nonprofit Organizations*).

W Kodeksie Etyki estońskich organizacji pozarządowych wyróżniono zasady (rys. 8) [*Hea Kodaniku infovärav, Code of Ethics of Estonian Nonprofit Organizations*]:

1. **Demokratycznych rządów** – wedle której misją organizacji non-profit jest realizowanie działalności zgodnie ze swoim statutem, przestrzeganie odpowiednich standardów postępowania, profesjonalnej obsługi, zatrudniania wykwalifikowanej kadry reprezentowanie różnorodności zainteresowań i potrzeb ludzi, angażowanie się w rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz uznania wolontariatu jako fundamentu przestrzegania wartości społeczeństwa obywatelskiego.
2. **Obywatelskiej odwagi i opieki** – w walce przeciwko niesprawiedliwości społecznej i przemocy poprzez inicjowanie zmian w ustawodawstwie.
3. **Zrównoważonego rozwoju i roztropności w wykorzystaniu funduszy i zasobów** – promuje się roztropne dysponowanie zasobami naturalnymi, ludzkimi, intelektualnymi, materialnymi i finansowymi, eksponuje się stosowanie przejrzystych zasad finansowania.
4. **Odpowiedzialności i rozliczalności** – organizacja non-profit jest odpowiedzialna za swoje działania wobec szerokiego grona interesariuszy (założycieli, członków, sympatyków, darczyńców, zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa), wyraża swoją gotowość do odpowiedzialności za swoje działania, poprzez profesjonalne zarządzania, odpowiedzialność i wewnętrznej realizacji celów zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości, organizacja non-profit ujawnia sprawozdanie ze swoich działań i finansów co najmniej raz w roku.
5. **Otwartości i przejrzystości** – informacje na temat misji, członkostwa, działania i finansowania organizacji non-profit są jawne i zrozumiałe, a jej działalność przejrzysta, organizacja non-profit komunikuje się w sposób otwarty i bezpośredni ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, nie działa anonimowo, jest otwarta na nowe i zróżnicowane idee i opinie, a także współpracę w realizacji wspólnych celów.
6. **Niezależności i unikania konfliktów interesów** – organizacja non-profit jest niezależna w ustalaniu swoich celów, decyzji i działań nie podlega wpływom i nie jest kontrolowana przez partie polityczne, instytucje publiczne lub spółki.

7. **Wywiązywania się ze zobowiązań oraz uznania autorstwa pomysłów** – organizacja non-profit honoruje wszystkie pisemne kontrakty i umowy ustne dotyczące autorstwa i własności pomysłów i projektów.
8. **Tolerancji** – organizacja non-profit uznaje różnorodność sposobów myślenia, organizacji pracy i realizacji celów, nie dyskredytuje opinii innych organizacji lub osób w nich działających.



Rys. 8. Zasady Kodeksu Etyki Estońskich Organizacji Pozarządowych

Źródło: [Hea Kodaniku infovärv, *Code of Ethics of Estonian Nonprofit Organizations*].

Do realizacji wytycznych porozumienia EKAK powołano wspólny komitet składający się z przedstawicieli rządu i parlamentu oraz członków nominowanych przez organizacje pozarządowe. Aktualne priorytety we wdrażaniu porozumienia dotyczą w szczególności rozwijania odpowiedniego rejestru stowarzyszeń i fundacji w celu opracowania opisowych statystyk podejmowania inicjatyw obywatelskich, rozwoju wolontariatu oraz wzmacniania trendów filantropii, jak również wdrażania zasad efektywnego zarządzania.

2.5.3. Opracowywanie i wdrażanie polityk publicznych

Udział organizacji sektora pozarządowego w procesie politycznym uszczegółowiony został w Kodeksie Dobrych Praktyk Zaangażowania (*Code of Good Practices on Involvement*) oraz Kodeksie Dobrych Praktykach Outsourcingu Usług Publicznych (*Good Practice for Contracting Out Public Services*).

Organizacje pozarządowe w Estonii uczestniczą w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych z inicjatywy władz rządowych lub samorządowych na wszystkich etapach

kształtowania polityki, w tym świadomości zaistnienia problemu, wyznaczania celów, analizy alternatywnych rozwiązań i przygotowania projektu. Począwszy od wczesnego etapu formułowania polityki realizowany jest proces konsultacji z grupami interesu i społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Propozycje są zawsze dostępne na stronach internetowych odpowiednich organów, konsultowanie odbywa się za pomocą ankiet pocztowych lub innowacyjnych rozwiązań takich jak specjalne portale czy profile społecznościowe na Facebooku. Konsultowanie dotyczy aktów prawnych lub decyzji zatwierdzanych przez parlament, aktów prawnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych samorządów oraz spraw dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej.

Odpowiedni organ administracji publicznej dostarcza stosowne informacje do grup zainteresowanych w wyznaczonym terminie. Organ administracji wyjaśnia opinii publicznej cel konsultacji, przedmiot zaangażowania publicznego oraz kwestie dotyczące sposobu i terminu dostarczania informacji zwrotnej. Organ administracji zawiadamia grupy interesu o otwarciu konsultacji publicznych. Konsultacje społeczne trwają cztery tygodnie. W uzasadnionych przypadkach okres konsultacji może zostać skrócony. Okres konsultacji zostaje przedłużony w przypadku obszernych projektów lub w innych uzasadnionych przypadkach. Kanały informacyjne dla konsultacji społecznych muszą zostać dobrane odpowiednio do możliwości grup zainteresowanych. Grupy interesu powinny zostać poinformowane o rezultatach konsultacji w terminie 30 dni od ich zakończenia. Określa się również czas niezbędny na rozpatrywanie skarg i wniosków. Po zakończeniu konsultacji społecznych ważnych projektów organ administracji analizuje przebieg zaangażowania, w tym osiągnięcie celu, adekwatność stosowanych metod konsultacji, udział grup interesów w konsultacjach, efektywność w dostarczaniu opinii i poziom satysfakcji z zaangażowania poszczególnych grup interesu. Wyniki oceny są uwzględniane w planowaniu i organizowaniu kolejnych konsultacji.

Organizacje pozarządowe aktywnie uczestniczą we wdrażaniu polityk publicznych, czego wyrazem jest zachęcanie administracji lokalnych do przekazywania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym na zasadzie outsourcingu zgodnie z zaleceniami Kodeksu Dobrych Praktyk w Outsourcingu Usług Publicznych. Podstawowym celem zlecenia realizacji usług publicznych jest poprawa lub utrzymanie odpowiedniej jakości i dostępności usług. Kodeks dobrej praktyki ma zagwarantować, iż dostawca usługi będzie ją świadczył na takich samych zasadach jak organ publiczny, z zachowaniem osiągnięcia celów ważnych społecznie. Outsourcing usług publicznych występuje w sytuacji, w której organ administracji

publicznej przenosi świadczenia usługi publicznej do prywatnej firmy lub organizacji trzeciego sektora, ale utrzymuje kontrolę i odpowiedzialność za świadczenie usługi.

Rozstrzygnięcie wyboru dostawcy usługi następuje w drodze przetargu. Przed przygotowaniem transferu władze publiczne określają treści i cele usług w oparciu o potrzeby społeczeństwa, drogą konsultacji z odbiorcami danej usługi. Planując przeniesienie procesu świadczenia należy uwzględnić [*Hea Kodaniku infovärv, Good Practice for Contracting Out Public Services*]:

- rezultaty długotrwałe lub cel społeczny (np. poprawa dobrostanu osób starszych),
- grupę docelową,
- okres świadczenia usługi,
- wskaźniki efektywności, zarówno ilościowe jak i jakościowe,
- standardy obsługi (np. liczba pracowników, kwalifikacje, wymagane licencje, opis środków, itp.).

Władza publiczna ma obowiązek zdefiniować zasady finansowania usługi, biorąc pod uwagę wszystkie koszty, potrzeby inwestycyjne jak również sposób przekazywania środków. Władze publiczne mają obowiązek równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Dopuszcza się też możliwość pozostawienia do realizacji danej usługi organowi publicznemu, jeżeli poziom konkurencji na rynku jest niewystarczający, co mogłoby wpłynąć na obniżenie jakości świadczonej usługi, zagrozić procesowi swobodnego dostępu lub innym istotnym kwestiom. Strony podejmą negocjacje w sprawie zawarcia umowy, uwzględniając na równi własne interesy. W rezultacie negocjacji strony osiągną konsensus we wszystkich aspektach istotnych dla późniejszego wykonania zamówienia, uwzględniając przede wszystkim [*Hea Kodaniku infovärv, Good Practice for Contracting Out Public Services*]:

- czas trwania umowy,
- dodatkowe kryteria usługi (np. lokalizacja, warunki kwalifikowania klientów, normy dla budynków i urzędzeń, itp.),
- cenę usługi,
- terminy płatności,
- procedurę stosowania zachęt i sankcji
- procedurę końcowych skarg odbiorców i ich uwzględniania,
- zasady zarządzania informacjami i wzajemnymi relacjami.
- procedury zwyczajnych i nadzwyczajnych posiedzeń,
- procedury przechowywania i wymiany danych,

- procedurę zmiany umów,
- procedurę rozstrzygnięcia sporów, w tym zaangażowania bezstronnego arbitra, warunki rozwiązania umowy i zapłaty odszkodowania,
- inne aspekty mające wpływ na zamówienia, w tym stosowanie odpowiednich przepisów i norm zewnętrznych (np. kodeksy etyki, standardy zawodowe, itp.).

Władza publiczna ma prawo i obowiązek obiektywnej oceny realizacji uzgodnionych celów, w związku z tym może podejmować stosowane działania takie jak [*Hea Kodaniku infovärv, Good Practice for Contracting Out Public Services*]:

- badania poziomu satysfakcji klientów z usługi,
- regularne i nieplanowane inspekcje, w tym oceny budynków, sposobów i środków działań oraz personelu,
- badanie i uzgadnianie dokumentacji,
- kontrole finansowe,
- bezstronne audyty.

Ostateczną odpowiedzialność za usługę publiczną, jej dostępność i poziom jakości świadczenia ponosi władza publiczna.

Informowaniem o możliwościach outsourcingu usług publicznych i zachęcaniem samorządów do stosowania tego rozwiązania zajmuje się platforma NENO. Należy również zaznaczyć, iż na terenie Estonii istnieje silna sieć organizacji wiejskich na poziomie krajowym, subregionalnym i lokalnym, nazywana KODUKANT, która również podejmuje działania zachęcające samorządy wiejskie do kontraktowania usług z udziałem organizacji pozarządowych [Budzych-Szukała, Olszewski 2011, s. 35].

2.5.4. Mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości

Monitorowanie współpracy i sprawozdawczości to kwestie bezpośrednio powiązane z finansowaniem.

Aktualnie organizacje pozarządowe w Estonii korzystają z różnych źródeł finansowania, takich jak: bezpośrednie wsparcie od państwa i samorządów, granty, programy UE, składki członkowskie, dotacje, ulgi podatkowe, opłaty za usługi, praca wolontariuszy.

Finansowanie działalności organizacji pozarządowych w formie dotacji i grantów pochodzi ze źródeł samorządów. Granty przyznawane są na podstawie dotychczasowej współpracy. Większość organizacji trzeciego sektora otrzymuje niewielkie granty na realizację działań objętych przez siebie planem – granty takie sięgają kwoty 2,5 tys. euro na rok, większe granty mogą otrzymać organizacje silniejsze, działające w większej skali, np. dysponujące

własnym budynkiem. Sposób wydatkowania tych grantów charakteryzuje duża elastyczność, a obowiązki dotyczące sprawozdawczości nie są zbyt rozbudowane [Tabor, Budzich-Szukała 2011].

Finansowanie na poziomie krajowym i środki unijne są dostępne w trybie konkursowym. Są one mniej elastyczne niż granty od samorządów lokalnych, a raportowanie bywa skomplikowane i czasochłonne. Przeprowadzaniem konkursów i rozdysponowaniem środków rządowych zajmuje się powołana w 2008 r. Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego [*Public Funding* 2011, s. 52-53]. Fundacja dysponuje określoną pulą środków rządowych (w 2008 r. otrzymała 23 mln. koron estońskich – ok. 1,5 mln. euro) a jej celem jest wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych. Organizacja pozarządowa, aby ubiegać się o dofinansowanie ze środków rządowych musi uczestniczyć w postępowaniu konkursowym. Warunkiem wstępnym jest dysponowanie 10% wkładem kwoty dofinansowania o jaką się ubiega, z czego połowa może być np. w postaci wkładu pracy zaangażowanych wolontariuszy, których praca wyceniana jest wg średniego poziomu płac określonego przez Główny Urząd Statystyczny. Kwalifikowanie odbywa się na podstawie określonych kryteriów – tzw. ewaluacja techniczna (*technical evaluation*).

Tabela 6 zawiera kryteria stosowane w ewaluacji technicznej, natomiast w tabeli 7 zaprezentowano kontekst ich definiowania, wskazany przez fundację.

Tab. 6. Formularz ewaluacji technicznej

Aplikant:		Numer Aplikacji:		
Tytuł projektu:				
Kryterium	TAK	NIE	Komentarz	
Wniosek został przesłany elektronicznie i podpisany cyfrowo przez przedstawiciela prawnego.				
Wniosek został przesłany na papierze i podpisany przez przedstawiciela prawnego.				
Wszystkie komórki w formularzu są wypełnione.				
Wnioskodawca kwalifikuje się (działał w interesie publicznym co najmniej przez rok).				
Partnerzy kwalifikują się (działają w co najmniej dwóch gminach jako partnerzy).				
Aplikant spełnił obowiązek podatkowy, co potwierdził publikacją raportu na stronie internetowej.				
Budżet jest zgodny z wymaganiami, wskazane koszty kwalifikują się.				
Kwota dofinansowania jest zgodna z wymaganiami.				
Kalkulacje kosztów są prawidłowe, uzasadnione i wyjaśnione we wniosku.				
Komentarze				
Wniosek przeszedł ocenę techniczną:	TAK	NIE	Data, podpis.	

Źródło: tłumaczenie własne na podstawie [*Public Funding* 2011, s. 52].

Tab. 7. Kontekst kryteriów ewaluacji technicznej

Kryteria Ewaluacji:
1. Zgodność celów projektu z celami programu i otwartego konkursu 1.1. Czy cele projektu są zgodne z celami programu i otwartego konkursu, czy są one konkretne i możliwe do osiągnięcia w praktyce? 1.2. Jak kompleksowe i szczegółowe jest określenie grup docelowych i beneficjentów końcowych aby ich potrzeby były dostatecznie uzasadnione?
2. Doświadczenie i zdolności wnioskodawcy 2.1 Czy wiedza, umiejętności, doświadczenie i działania (w tym etyczne) i zdolności wnioskodawcy oraz kierownika projektu wystarczające do realizacji projektu?
3. Metodologia (sposób działania) 3.1. Przyczyny podjęcia projektu: kompleksowe uzasadnienie we wniosku istniejącego problemu. Czy przeprowadzono stosowną analizę? 3.2. Plan działania jest jasny, logiczny i wykonalny? Czy planowane działania zostały przemyślane, są praktyczne i prowadzą krok po kroku do osiągnięcia celów projektu i pożądanych wyników? Czy planowane działania wystarczają do osiągnięcia wyznaczonych celów? 3.3. Istnieją przedstawiciele grup docelowych i beneficjentów końcowych (organizacje partnerskie), których udział w realizacji projektu jest przewidziany, a jeśli tak, to w jakim stopniu? Czy projekt wymaga takiego wsparcia?
4. Wyniki i rezultaty. 4.1. Czy planowane wyniki są zgodne z zaplanowanymi celami? Jeśli tak, to w jakim stopniu? Czy wyniki są mierzalne, istnieją stosowne kryteria? Czy planowane rezultaty są właściwe i uzasadnione? 4.2 . Czy wyniki są mierzalne, istnieją stosowne kryteria? Czy planowane rezultaty są właściwe i uzasadnione?
5. Zrównoważony rozwój 5.1. Jak prawdopodobny jest wpływ planowanych działań na ogólny rozwój estońskiego społeczeństwa obywatelskiego (kształtowania polityki, zwiększenia świadomości publicznej, itp.)? 5.2. Czy planowane wyniki są zrównoważone (instytucjonalnie, strukturalnie).
6. Wartość dodana 6.1. W jakim stopniu projekt zawiera wartość dodaną (innowacyjne podejście, ciekawe rozwiązania, użyteczność i przydatność dla innych organizacji non-profit, skuteczne rozpowszechnianie informacji, współpraca z innymi organizacjami non-profit, strukturami władzy publicznej, dobrego zarządzania, uczestnictwa, rozwoju zaangażowania, zrównoważonego rozwoju, integracji społecznej, itp.)
7. Dokładność budżetu 7.1. W jakim stopniu planowane wydatki są konieczne i optymalne do realizacji zamierzonych działań? Identyfikacja i kalkulacja kosztów? 7.2. Czy relacja między planowanymi kosztami a wynikami jest optymalna? 7.3. W jakim stopniu zaangażowany jest wolontariat (jak skalkulowano jego udział)?

Źródło: tłumaczenie własne na podstawie [*Public Funding* 2011, s. 53].

Estońska Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego przekazuje 50% środków do 5 dni od momentu podpisania umowy, 40% przekazywane jest po złożeniu sprawozdania okresowego, a 10% po złożeniu sprawozdania końcowego. Fundacja na bieżąco monitoruje i kontroluje prawidłowość wydatkowania funduszy.

Współczesne relacje między organizacjami trzeciego sektora są regularne i zrównoważone. Najbardziej aktywny we współpracy jest sektor ochrony środowiska. Na poziomie lokalnym odbywają się comiesięczne spotkania przedstawicieli władz samorządowych i reprezentantów organizacji trzeciego sektora, spotkania te nazywane są „okrągłymi stołami” [Tabor, Budzich-Szukała 2011, s. 9].

2.6. Europejskie ogólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego

W wyniku szerokiego procesu konsultacji społecznych, których celem była potrzeba promowania wysokiej jakości i monitorowania usług publicznych, a w szczególności usług pożytku publicznego, w listopadzie 2007 r. Komisja Europejska opublikowała dokument opisujący ogólne ramy jakości dla usług społecznych użyteczności publicznej. Istotą dokumentu było wyszczególnienie bazowych kryteriów jakości w perspektywie czterech wymiarów [*Common Quality Framework for Social Services of General Interest* 2010, s. 9-10]:

- aspektów kontekstualnych – dotyczących kwestii formalnych i prawnych, w których działają dostawcy usług społecznych, tworzenie regulacji czy dostarczenie środków finansowych jest obowiązkiem władz publicznych,
- aspektów organizacyjnych – do których zalicza się zasoby: ludzkie, fizyczne, organizacyjne, niezbędne do realizacji usług społecznych, mające bezpośredni wpływ na jakość świadczonych usług, kontekst ten dotyczy organizacji świadczących usługi (perspektywa zarządcza),
- procesu świadczenia usług – rozpatrywanego poprzez badanie relacji dostawca – użytkownik usługi, informacje uzyskane w trakcie tego procesu stanowią zasób wiedzy niezbędnej w zakresie kluczowych czynników, istotnie wpływających na wyniki, znajomość tego procesu jest również ważnym kryterium dla koordynacji i/lub organizacji świadczenia usług,
- wyników – stanowiących rezultat działań podjętych w celu poprawy poziomu jakości świadczenia usługi, badanie poziomu jakości życia użytkowników jak też poziomu satysfakcji z usługi stanowią kluczowe elementy oceny i monitorowania procesu świadczenia usług społecznych.

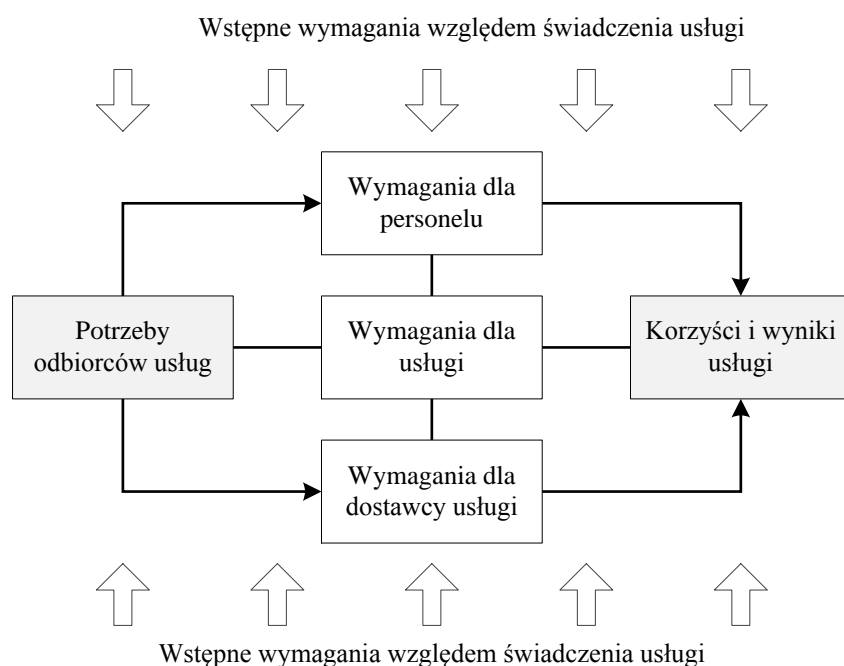
W ramach każdego z wymiarów wyszczególniono domeny warunkujące wyróżnienie zasad jakości usług oraz kryteriów ich spełniania. Szczegółowy kontekst wyróżnionych elementów zawiera tabela 8.

Powiązania pomiędzy określonymi domenami jakości prezentuje rysunek 9, na którym zobrazowano powiązania łączące potrzeby odbiorców usług z korzyściami i wynikami usługi.

Tab. 8. Model ogólnych ram jakości usług społecznych pożytku publicznego

ASPEKT	DOMENA	ZASADA JAKOŚCI	WARUNKI WSTĘPNE	
KONTEKSTUALNY	Warunki wstępne dla świadczenia usług		1. Ramy polityki społecznej. 2. Obowiązujące przepisy. 3. Ramy prawne. 4. Zrównoważone finansowanie. 5. Dialog z zainteresowanymi stronami. 6. Przystępność. 7. Dostępność. 8. Osiagalność.	
			KRYTERIA JAKOŚCI	
ORGANIZACYJNY	Wymagania dla dostawców usługi	Dobre współzarządzanie	a. Dobre zarządzanie. b. Rozliczalność i transparentność. c. Planowanie roczne. d. Zbieranie opinii zwrotnych. e. Systematyczna poprawa jakości. f. Zachowanie poufności.	
		Partnerstwo	a. Współpraca	
PROCES ŚWIADCZENIA USŁUG	Potrzeby użytkowników (klientów)	Prawa	a. Karta praw. b. Równe traktowanie. c. Procedury skargowe. d. Wolność wyboru. e. Samostanowienie. f. Dostępność wsparcia (np. adwokata).	
		Uczestnictwo	a. Informowanie. b. Uczestniczenie w podejmowaniu decyzji i ewaluacji. c. Upodmiotowienie podopiecznych.	
	Wymagania dla personelu	Kompetencje personelu	a. Profesjonalne kwalifikacje. b. Warunki pracy. c. Szkolenia i rozwój personelu. d. Poziom zatrudnienia w stosunku do... c. Wolontariat.	
		Etyka	a. Poszanowanie godności ludzkiej. b. Kodeks etyczny. c. Zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony.	
	Wymagania dla usługi	Zorientowanie na użytkownika/klienta	a. Zindywidualizowanie usługi. b. Bliskość. c. Przystępność.	
		Kompleksowość	a. Podejście holistyczne. b. Promowanie jakości życia. c. Dopasowanie usług do odbiorców. d. Dostęp do usług komplementarnych.	
	KORZYSCI I WYNIKI	Korzyści i wyniki usługi	Zorientowanie na wyniki	a. Korzyści dla użytkowników usług. b. Zapisywanie wyników. c. Przeglądanie wyników. d. Transparentność wyników.

Źródło: [Common Quality Framework for Social Services of General Interest 2010, s. 10].



Rys. 9. Ogólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego

Źródło: [*Common Quality Framework for Social Services of General Interest* 2010, s. 10].

Potrzeby odbiorców usług rozpatrywane w kontekście praw i uczestnictwa zainteresowanych w procesie świadczenia usług stanowią podstawę identyfikowania wymagań dotyczących personelu oraz wymagań dla dostawcy usługi. Stopień spełniania wymagań przekłada się bezpośrednio na korzyści i wyniki usług. Kierunek strzałek na rysunku 9 odzwierciedla cykl ciągłego doskonalenia jakości, który warunkowany jest spełnieniem wstępnych wymagań względem świadczonej usługi. Domeny, zasady i kryteria niezbędne dla zapewnienia jakości przeznaczone są do opracowywania ram, na podstawie których usługodawcy i władze publiczne mogą ocenić skuteczność procesu świadczenia usług, doskonić poziom jakości świadczonych usług oraz planować rozwój. Ze względu na różnorodność i specyfikę uwarunkowań poszczególnych krajów członkowskich UE proponowany zestaw elementów w modelu ogólnych ram jakości usług społecznych pożytku publicznego stanowi punkt odniesienia dla dowolnych dostawców usług i władz publicznych w procesie kształtowania lub dokonywania przeglądu polityk publicznych.

3. Doświadczenia krajowe

3.1. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce

3.1.1. Kontekst współpracy

Współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi reguluje *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, w której zdefiniowano obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych.

Aktywna współpraca dokonuje się w szczególności na gruncie administracji samorządowej, chociaż w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewidziano możliwość uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez administrację rządową.

Organizacje pozarządowe to wszystkie podmioty, które nie są organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku. Organizacje pozarządowe nazywa się również organizacjami trzeciego sektora, w odróżnieniu od sektora publicznego i sektora przedsiębiorstw. Definicję organizacji pozarządowych można znaleźć w UDPP. W myśl ustawy „organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4” [*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* 2003, art.3, ust. 2]. Do organizacji pozarządowych zaliczono zatem stowarzyszenia i fundacje, natomiast wyłączono inne podmioty takie, jak np. partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców czy samorządy zawodowe. Zgodnie z przepisami UDPP istnieje też nowa kategoria organizacji pozarządowych, tzw. organizacje pożytku publicznego. Aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego należy uzyskać wpis do Krajowego Rejestru Sadowego oraz spełnić określone ustawowo warunki, min.:

- prowadzić działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub co najmniej ogółu członków stowarzyszenia,
- prowadzić ograniczoną działalność gospodarczą oraz przeznaczać cały dochód na działalność statutową,
- spełniać wymogi dotyczące statutowych organów, w tym posiadać organy wewnętrznej kontroli (komisja rewizyjna),

- respektować ograniczenia co do członków władz,
- przestrzegać zakazu konkretnych działań i zachowań, które świadczyłyby, że głównym celem organizacji jest chęć „wzbogacenia się” na działalności społecznej.

Organizacje pożytku publicznego podlegają nadzorowi i kontroli odpowiedniego ministra, niezależnie od innych form nadzoru, mają obowiązek sporządzania i ogłaszania rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych.

Ponadto organizacje o takim statusie mogą korzystać z nadanych im przywilejów, do których niewątpliwie zaliczyć można zwolnienie z niektórych podatków i opłat: z podatku dochodowego od osób prawnych, z podatku od nieruchomości, z podatku od czynności cywilnoprawnych czy z opłat skarbowych. Organizacje te mają również możliwość nabywania na preferencyjnych zasadach prawa użytkowania nieruchomości, należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz uzyskiwania większego wsparcia ze strony podatników, w postaci 1 % odpisu od należnego podatku PIT, który osoby fizyczne mogą przekazywać organizacji na jej działalność [Guć 2004, s. 18-20]. Korzyści te niewątpliwie mogą wspomagać organizacje w funkcjonowaniu i rozwoju.

Ustawa przewiduje, że współpraca administracji i organizacji pozarządowych ma odbywać się na zasadach [Izdebski 2003, s. 8-10]:

- pomocniczości,
- suwerenności stron,
- partnerstwa,
- efektywności,
- uczciwej konkurencji,
- jawności.

W myśl zasady pomocniczości organy administracji publicznej uznają prawo obywateli i organizacji pozarządowych do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych. W takim zakresie współpracują z organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych.

Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań.

Kierując się zasadą efektywności organy administracji publicznej, przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji, powinny dokonywać wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji.

Mając na względzie zasadę jawności organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby.

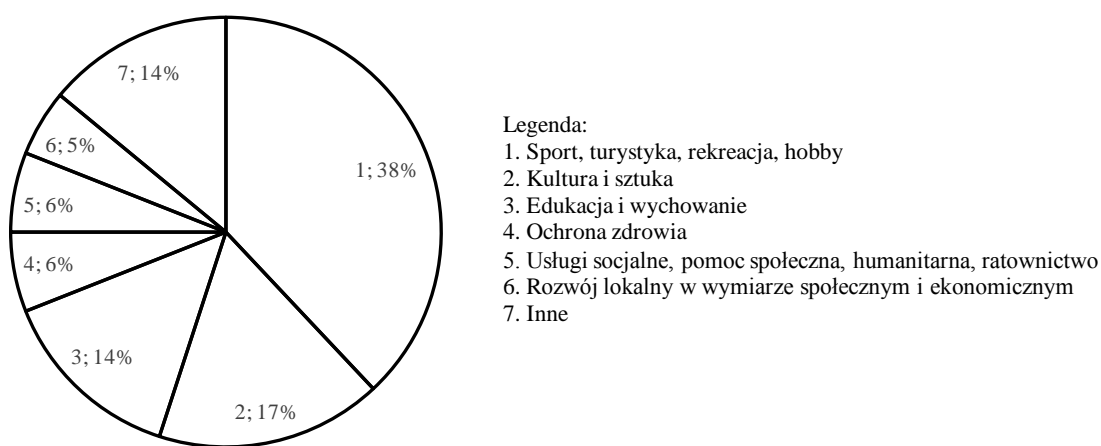
Stowarzyszenia i fundacje korzystają z różnorodnych źródeł finansowania, do których zaliczono:

- składki członkowskie,
- darowizny (pieniężne i dary rzeczowe),
- dotacje ze środków publicznych i prywatnych,
- sponsoring,
- odpisy 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (organizacje pożytku publicznego),
- zbiórki publiczne, kampanie,
- dochody z majątku organizacji, inwestycje kapitałowe,
- nawiazki sądowe,
- dochody z działalności odpłatnej pożytku publicznego,
- dochody z działalności gospodarczej,
- spadki, zapisy,
- inne źródła: kredyty, pożyczki, itp.

W 2012 r. w Polsce zarejestrowanych było ponad 80 tys. organizacji pozarządowych: 11 tys. fundacji i 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych). Nie oznacza to jednak, że tyle właśnie organizacji prowadzi rzeczywiste działania. W oficjalnych statystykach ukryta jest trudna do oszacowania liczba „martwych dusz” – organizacji, które w rzeczywistości już nie istnieją lub nie prowadzą żadnych działań, jednak oficjalnie nie zostały zlikwidowane [Przewłocka, Adamiak, Zajac 2012, s. 12].

Podstawę zróżnicowania polskiego sektora pozarządowego stanowi przedmiot działalności organizacji (rys. 10). Najwięcej działa w Polsce stowarzyszeń (sporadycznie są to też

fundacje) sportowych i hobbystycznych: jest to podstawowy obszar działań dla 38% organizacji. Druga pod względem liczebności grupa organizacji koncentruje swoje działania na kulturze i sztuce: w 2012 roku stanowiły one 17% całego sektora, a ich liczba w ostatnich latach wzrasta. Kolejne 14% organizacji jako główny obszar swojej działalności wskazuje „edukację i wychowanie”. Mniej organizacji zajmuje się w Polsce usługami socjalnymi/pomocą społeczną oraz ochroną zdrowia – każda z tych dziedzin stanowi podstawowe pole działania dla 6% organizacji. Na rozwoju lokalnym swoje działania koncentruje 5% organizacji, zaś pozostałe pola działań wskazywane są przez nie więcej niż 2% organizacji [Przewłocka, Adamiak, Zajac 2012, s. 12-13].



Rys. 10. Struktura dziedzin działalności organizacji pozarządowych w Polsce

Źródło: [Przewłocka, Adamiak, Zajac 2012, s. 12].

3.1.2. Programy współpracy

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje obowiązek uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. radę gminy, powiatu, sejmik województwa) rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, wieloletnie programy współpracy mają charakter fakultatywny. Na mocy ustawy programy te przed uchwaleniem muszą być konsultowane z organizacjami pozarządowymi. Informacja o przebiegu konsultacji musi się znajdować w uchwalonym programie.

Podstawową formą przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym jest zlecenie lub wspieranie realizacji zadań publicznych poprzez przekazanie dotacji.

Ustawa wyróżnia dwa tryby angażowania podmiotów pozarządowych w wykonywanie zadań publicznych [Sześciło 2014, s. 109]:

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

W przypadku powierzenia realizacji zadania zakłada się, że dotacja powinna zrekomensować całkowite koszty projektu, natomiast w przypadku wspierania realizacji zadań wymagany będzie wkład własny ze strony organizacji pozarządowej, ale nie musi on mieć zawsze formy finansowej; dopuszcza się wkład osobowy lub rzeczowy.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymaga przeprowadzenia w tym celu otwartego konkursu ofert. Przygotowanie i przeprowadzenie procedury konkursowej dla organizacji pozarządowej przebiega zgodnie z zaleceniami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Przebieg działań niezbędnych do przekazania realizacji usług publicznych organizacji pozarządowej, wyłonionej drogą konkursu zawiera się w następujących etapach:

1. Uchwalenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.
2. Zabezpieczenie środków budżecie jednostki samorządu terytorialnego.
3. Przygotowanie ogłoszenia o konkursie.
4. Ogłoszenie informacji o konkursie.
5. Powołanie komisji konkursowej.
6. Przeprowadzenie oceny zgłoszonych ofert.
7. Ocena formalna.
8. Ocena merytoryczna.
9. Sporządzenie opinii w formie protokołu.
10. Ogłoszenie o wynikach otwartego konkursu.

W przypadku administracji samorządowej podstawą do ogłoszenia konkursu jest uchwalony przez radę gminy, powiatu lub sejmik wojewódzki – program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program ten musi zawierać zakres zadań, których realizacja ma być zlecona organizacjom w formie wsparcia lub powierzenia, a także wysokość środków planowanych na realizację programu oraz informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowych, które będą oceniać wnioski napływające od organizacji.

Ogłoszenie konkursu wymaga zabezpieczenia stosownych środków w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprowadzono też zapis, który ma zachęcać samorządy do wczesnego ogłaszania konkursów, na mocy którego ogłoszenie otwartego konkursu ofert może nastąpić już na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach *Ustawy o finansach publicznych*. Dzięki temu, po przyjęciu przez radę (sejmik) do 30 listopada programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na kolejny rok, organ wykonawczy może od razu ogłaszać konkursy. Unika się w ten sposób sytuacji, w której organizacje pozarządowe w pierwszych miesiącach nowego roku budżetowego pozbawione są ciągłości finansowania ze źródeł publicznych.

W ramach przygotowania ogłoszenia o konkursie organ administracji dokonuje opisu zadania publicznego na mocy UDPP. Ogłoszenie to precyzyjnie i jednoznacznie określa przedmiot konkursu oraz procedurę jego przeprowadzenia. Niezbędne elementy ogłoszenia konkursowego to:

- rodzaj zadania – określony konkretnie i jednoznacznie np. „zawody sportowe dla dzieci i młodzieży”,
- wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania – ogłoszenie o konkursie musi mieć pokrycie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Brak takiego zabezpieczenia może być potraktowany jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kwota podana w ogłoszeniu o konkursie nie musi być koniecznie w całości wydatkowana. W przypadku, gdy wpłynie mało ofert lub wnioski organizacji będą mniejsze niż zabezpieczone środki budżetowe, organ administracji publicznej ogłaszający konkurs nie jest zobowiązany do rozdysponowania całości środków, o których mowa w ogłoszeniu. W przypadku konkursów na zadania wieloletnie, oprócz całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację zadania, należy wskazać jak będzie ona podzielona w poszczególnych latach budżetowych,
- zasady przyznawania dotacji – przede wszystkim w ogłoszeniu należy określić, czy konkurs może wygrać jedna, czy też więcej organizacji. W tym miejscu organ administracji ma możliwość wprowadzenia ograniczeń dotyczących przeznaczenia dotacji. Może to być zarówno informacja o zapisach ustawowych takich jak zakaz finansowania działalności politycznej czy religijnej, jak również dodatkowe ograniczenia, na przykład zakaz wydatkowania środków z dotacji na zakup nieruchomości. Można również zawrzeć w tym miejscu

ograniczenia co do wysokości (odsetka) środków, które mogą być przeznaczone na koszty biurowe lub informację o wymaganym wkładzie własnym organizacji.

- terminy i warunki realizacji zadania – w ramach których należy doprecyzować rodzaj zadania oraz wskazać precyzyjnie termin jego realizacji. Organizacja w ofercie definiuje kwalifikacje osób realizujących zadanie oraz formy i standardy jego realizacji, z których organizacja będzie rozliczana.
- termin składania ofert – poprzez doprecyzowanie terminu złożenia oferty uzależnionej od daty wpływu . Oferty wpływające po terminie nie będą rozpatrywane.
- tryb i kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru oferty oraz termin dokonania wyboru ofert – w ogłoszeniu należy określić, kiedy nastąpi rozstrzygnięcie konkursu (musi być to termin wcześniejszy niż termin realizacji zadania). W ogłoszeniu konkursowym należy wskazać i doprecyzować kryteria stosowane przez komisję oceniającą, które są niezbędne do prawidłowego przygotowania oferty maksymalnie dostosowanej do oczekiwań organu ogłaszającego konkurs. Ponadto należy zaznaczyć, iż nie ma możliwości poprawiania błędów formalnych, oferta przygotowana niepoprawnie nie przechodzi do kolejnego etapu czyli oceny merytorycznej. Należy też wskazać wymagane załączniki,
- ogłoszenie konkursowe powinno również zawierać informacje o zrealizowanych przez organ administracji publicznej zadaniach tego samego rodzaju, które były dotowane w roku ogłoszenia konkursu oraz w roku poprzedzającym, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji udzielonych na ten cel organizacjom pozarządowym w celu przekazania informacji w tym zakresie potencjalnym kandydatom do konkursu. Ponieważ jednak zlikwidowany został wymóg publikowania ogłoszenia w prasie, duża objętość ogłoszenia o konkursie nie wiąże się już z wielkimi wydatkami. Wykazy dotacji publikowane są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Przygotowane według powyższych wskazówek ogłoszenie o konkursie organ administracji publicznej musi podać do publicznej wiadomości, w co najmniej trzech formach:

- na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) – www.bip.gov.pl,
- na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu administracji ogłaszającego konkurs,
- na stronie internetowej organu administracji ogłaszającego konkurs.

Ogłoszenie musi się ukazać we wszystkich wymienionych wyżej formach, co najmniej 21 dni przed terminem składania ofert. Oznacza to, że termin 21 dni liczy się od dnia następnego po zamieszczeniu ogłoszenia w ostatnim z tych trzech miejsc. Ogłoszenie można opublikować również w prasie – dzienniku lub tygodniu o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym

lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego. Nie jest to już jednak obowiązkowe.

Po wpłynięciu ofert do urzędu administracji publicznej następuje ich formalna ocena pod kątem: terminu wpłynięcia oferty, kompletności wymaganych załączników, złożenia oferty na właściwym formularzu, poprawności od strony rachunkowej i kompletności wypełnienia tabel kosztorysowych. Kwestią formalną, ale mającą już związek ze stroną merytoryczną jest zgodność oferty z wymogami ogłoszenia o konkursie, która ze względu na szereg wątpliwości najczęściej weryfikowana jest na etapie oceny merytorycznej.

Do przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej powoływana zostaje, przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, komisja konkursowa. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego – zwykle będą to wskazani przez wójta (burmistrza, prezydenta) lub zarząd powiatu (województwa) urzędnicy zajmujący się zakresem zadań, których dotyczy konkurs. W przypadku dziedzin obsługiwanych przez samorządowe jednostki organizacyjne, mogą być to pracownicy takiej jednostki – na przykład Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Do składu komisji mogą też być powołane osoby reprezentujące organizacje pozarządowe (z wyłączeniem osób, które reprezentują organizacje, biorące udział w danym konkursie). W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także w roli doradców fachowcy ze specjalistyczną wiedzą w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. W celu zabezpieczenia bezstronności ocen członkowie komisji podlegają przepisom Kodeksu Postępowania Administracyjnego. W wyniku nowelizacji ustawy z 2011 r. zmieniono zapis dotyczący osób z organizacji pozarządowych. Zamiast osób „reprezentujących” organizacje w komisjach mają zasiadać osoby „wskazane” przez organizacje. Zmiana ta pozwala na większą elastyczność w doborze osób do komisji konkursowych. Osoby z organizacji nie muszą być formalnymi reprezentantami organizacji, ale powinny zostać przez organizacje „wskazane”. Jednocześnie ustawa nie określa, w jaki sposób takie wskazanie ma się odbywać (dlatego może ono przyjąć różne formy, np. otwarte ogłoszenie w BIP lub wskazanie przez lokalną radę działalności pożytku publicznego).

Zasady działania komisji konkursowych muszą być również określone w programie współpracy. Komisja analizuje złożone oferty i ocenia następujące kwestie:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową;
- przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;

- proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne.
- w przypadku wspierania wykonania zadania publicznego – planowany przez organizację pozarządową finansowy wkład własny, (czyli środki finansowe własne organizacji lub środki pochodzące z innych źródeł) na realizację zadania publicznego. Komisja uwzględnia także planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków.
- realizację zadań publicznych zleconych organizacji pozarządowej w latach poprzednich (m.in. rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych środków).

Rezultatem prac komisji jest sporządzenie rankingu złożonych ofert lub rekomendacji dotyczących zlecenia zadania i udzielenia dotacji. Na tym etapie istnieje możliwość proponowania przez organ ogłaszający konkurs zmian w złożonym przez organizację wniosku. Komisja może zaproponować by dotacja była mniejsza od wnioskowanej, jeśli uzna, że nie wszystkie pozycje budżetu są uzasadnione. Organizacja, jeśli przyjmuje takie warunki, modyfikuje harmonogram i kosztorys, które będą stanowić załączniki do umowy. Komisja oceniająca powinna sporządzić opinię w formie protokołu. Dokument taki zawierać ma rekomendacje do przyznania dotacji, ewentualnie uzasadnienia w przypadku propozycji odmowy, ma on charakter jawny. Protokół stanowi dla organu przyznającego dotację (wójta, burmistrza, prezydenta, zarządu powiatu lub województwa) podstawą do rozstrzygnięcia w formie zarządzenia lub uchwały. Akt ten określa zadanie, na jakie została przyznana dotacja oraz kwotę dotacji. O przyznaniu lub odmowie przyznania dotacji należy zawiadomić organizację pozarządową aplikującą do konkursu, np. mailowo lub na piśmie, zapraszając do podpisania umowy lub informując o powodach odrzucenia oferty. Ponadto ogłoszenie o wynikach otwartego konkursu ofert należy obowiązkowo upublicznić w tej samej formie jak ogłoszenia o konkursie. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje również możliwość zlecenia obsługi konkursu organizacjom pozarządowym.

Sfery zadań publicznych, w której toczy się współpraca finansowa administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, są szczegółowo zdefiniowana w UDPP. Obejmują one nie tylko zadania związane z pomocą społeczną i szeroko rozumianą polityką społeczną, ale także inne – m.in. związane z podtrzymywaniem tradycji narodowej, kulturą i sztuką czy organizacją wolontariatu.

Przepływy finansowe to tylko jeden z aspektów współpracy administracji z organizacjami. UDPP wskazuje, iż współpraca ta odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenno-

ści 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), administracja publiczna powinna wspierać działania organizacji. Zaś pamiętając o zasadzie partnerstwa, samorządy powinny włączać organizacje w podejmowanie kluczowych decyzji lokalnych, zwłaszcza w 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 [Przewłocka 2011, s. 50].

Drugą płaszczyzną współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych jest współpraca merytoryczna (pozafinansowa). Katalog form współpracy o tym charakterze wymieniono w ustawie, istnieje możliwość jego rozszerzenia. Do najistotniejszych kwestii zaliczono:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje pozarządowe,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że obok wymienionych w ustawie przykładów, wypracowano szereg innych możliwości kooperacji administracji z sektorem pozarządowym. Są to między innymi:

- doradztwo i udzielanie organizacjom pomocy merytorycznej w przygotowaniu projektów i pisaniu wniosków;
- udzielanie informacji o istnieniu innych źródeł finansowania, zwłaszcza pochodzących z innych źródeł publicznych, sektora prywatnego, funduszy celowych i prywatnych fundacji;
- opiniowanie wniosków o dotacje do innych instytucji lub organów administracji publicznej
- udzielanie rekomendacji;

- wspieranie akcji promującej przekazywanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego;
- organizacja wspólnych konferencji i seminariów;
- wspólne rozpoznawanie potrzeb i wspólne planowanie działań służących zaspokojeniu tych potrzeb;
- wzajemne wykorzystywanie wiedzy profesjonalistów pracujących w administracji publicznej i organizacjach;
- prowadzenie bazy danych o organizacjach pozarządowych realizujących zadania publiczne;
- udostępnianie wykazu organizacji pozarządowych na stronach internetowych organów administracji publicznej;
- inicjowanie lub organizowanie szkoleń podnoszących jakość pracy organizacji pozarządowych w sferze zadań publicznych, poszerzających umiejętności zarządzania organizacją;
- prowadzenie punktów poradnictwa dla organizacji pozarządowych;
- prowadzenie ośrodków wsparcia dla organizacji pozarządowych;
- udzielanie bezpłatnych porad prawnych dla organizacji pozarządowych;
- działalność informacyjna w zakresie oferowanych przez inne podmioty szkoleń i publikacji dla organizacji pozarządowych;
- popularyzacja działalności organizacji pozarządowych na stronach internetowych administracji publicznej;
- pomoc organizacjom w nawiązywaniu współpracy z mediami;
- pomoc w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej.

3.1.3. Informowanie i konsultowanie działań

W Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienione są konkretne formy partnerskiej współpracy administracji i organizacji pozarządowych. Należą do nich:

- 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.

Każda współpraca pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi rozpoczyna się od wymiany informacji. W ustawie mowa jest o wzajemnej wymianie infor-

macji, co oznacza, iż nie tylko administracja ma obowiązek przekazywania informacji organizacjom pozarządowym, ale przepływ informacji powinien następować również w drugą stronę. Przepisy nie określają, w jaki sposób wzajemne informowanie powinno się odbywać, dlatego w zależności od lokalnych potrzeb i warunków sposób ten wybierany jest dobrowolnie. W tym celu można wykorzystać stronę internetową urzędu lub powołać w urzędzie specjalną komórkę, która będzie organizowała kontakty z sektorem pozarządowym itp. Konsultowanie projektów aktów prawnych to znacznie więcej niż tylko proste informowanie się o swoich zamierzeniach. Konsultowane powinny być zarówno projekty ustaw i rozporządzeń przygotowywane przez ministrów, ale również uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie istotne jest konsultowanie z organizacjami rocznych i wieloletnich programów współpracy. Obok omówionych wyżej zapisów dotyczących konsultacji, ustawa wprost nakazuje, by program był uchwalany po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi. Ponadto wymaga by informacja o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji była umieszczona w treści programu. Departament Pożytku Publicznego podkreśla, 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 [Przewłocka 2011, s. 57].

3.1.4. Rady Pożytku Publicznego

Elementem systemu wymiany informacji mogą być również rady działalności pożytku publicznego. Ustawa przewiduje możliwość powołania takich rad w województwach, a także na szczeblu lokalnym w powiatach i gminach. W skład rady wchodzi zarówno przedstawiciele sektora pozarządowego jak i przedstawiciele władz publicznych. Na szczeblu województwa są to reprezentanci wojewody, sejmiku i marszałka. Na poziomie powiatu przedstawiciele rady oraz osoby delegowane przez zarząd powiatu. W gminie swoich reprezentantów w radzie będzie miała rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent). Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje powołanie [*Co to są Rady Pożytku Publicznego*]:

- Rady Działalności Pożytku Publicznego przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej),
- wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego przy marszałkach województw,
- powiatowych rad działalności pożytku publicznego przy zarządach powiatów,
- gminnych rad działalności pożytku publicznego przy wójtach (burmistrzach, prezydentach).

Rady pożytku publicznego mają charakter konsultacyjny i opiniodawczy. Warunkiem powołania rady jest wniosek organizacji pozarządowych. W przypadku rady na szczeblu regionalnym ustawa wymaga, by był to wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji, prowadzących działalność na terenie województwa. Na szczeblu powiatu i gminy rada może być powołana na wniosek organizacji, jednak ustawa nie narzuciła ich liczby.

Ustawa przewiduje też tworzenie wspólnych zespołów (tematycznych), które oprócz opiniowania i doradzania będą miały możliwość wypracowywania i proponowania określonych rozwiązań. Na poziomie administracji rządowej może je powołać organ wykonawczy (Minister, Wojewoda). W przypadku samorządu tego typu zespoły powoływał będzie przede wszystkim organ wykonawczy (Zarząd, Wójt, Burmistrz, Prezydent), jednak utworzenie takiego zespołu może być również przewidziane w uchwale rady (sejmiku), np. w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że tego typu zespoły sprawdzają się w tworzeniu branżowych rozwiązań. Może to być na przykład wspólny zespół zajmujący się kwestiami seniorów. W skład zespołu wchodzi z jednej strony przedstawiciele organu, który go powołał – pracownicy urzędu lub jednostek organizacyjnych. Z drugiej strony członkami zespołu są osoby wyznaczone przez ten sam organ spośród organizacji pozarządowych lub wybrane przez organizacje trzeciego sektora. Członków zespołu powołuje organ uchwałą lub zarządzeniem, określając jednocześnie zadania zespołu, a także tryb jego pracy.

3.1.5. Nadzór i kontrola

Administracja publiczna ma wiele uprawnień do kontrolowania działalności organizacji pozarządowych. Są one określone w przepisach regulujących tworzenie i działanie poszczególnych typów organizacji pozarządowych Ustawy o fundacjach oraz Prawa o stowarzyszeniach oraz w innych aktach prawnych, np. w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uprawnienia kontrolne wobec organizacji pozarządowych mają m.in. [*Jakie inne urzędy mogą kontrolować organizacje pozarządowe*]:

- starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu – dotyczy szczególnie stowarzyszeń,
- ministrowie – dotyczy szczególnie fundacji i organizacji pożytku publicznego,
- Państwowa Inspekcja Pracy,
- Inspekcja Sanitarna,
- Prokuratura,
- Urząd Skarbowy i Urząd Kontroli Skarbowej,
- Najwyższa Izba Kontroli,

– Regionalna Izba Obrachunkowa.

Fundacje mają obowiązek corocznego składania sprawozdania ze swojej działalności wobec właściwego dla siebie organu kontroli, czyli ministra wskazanego w statucie fundacji. Zawartość i układ sprawozdania określa Ustawa o fundacjach oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji. Stowarzyszenia nie mają takiego obowiązku, ale często muszą przygotowywać takie sprawozdanie, ponieważ np. wymaga tego sponsor, do którego organizacja składa wnioski o dotacje. Sprawozdania z działalności może zażądać także np. starosta powiatu (jako właściwy dla stowarzyszenia organ kontroli i nadzoru). Nie ma wzoru takiego sprawozdania, ale tworząc go można się wesprzeć wzorami, dotyczącymi sprawozdań z działalności fundacji. Zarówno fundacje jak i stowarzyszenia mają obowiązek, co roku składać do urzędu skarbowego zeznanie podatkowe z wysokości osiągniętych w danym roku dochodów.

3.2. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Wypracowanie i upowszechnianie standardów” – istota i założenia

Pomysł pogłębienia wiedzy w zakresie standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz konieczność stworzenia warunków dla usprawnienia tej współpracy zainicjowany został w 2008 r. w Departamencie Pożytku Publicznego (DPP) Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Ze zgromadzonych przez DPP danych oraz na podstawie wyników prowadzonych badań dotyczących funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stwierdzono, iż mimo zapisów ustawowych, współpraca ta wygląda bardzo różnie na poszczególnych szczeblach administracji i w poszczególnych regionach kraju. Oczywistym stała wówczas konieczność podjęcia działań, które pozwoliłyby nie tylko stworzyć warunki dla rozwoju i wzmocnienia współpracy, ale także umożliwiłyby uchwycenie i zmierzenie jej jakościowego aspektu. Szansą na to okazał się Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL), w którym przewidziano m.in. takie kierunki wsparcia jak, wypracowanie standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi czy upowszechnianie współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi.

Projekt pt. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wypracowanie i upowszechnianie standardów”, którego beneficjentem systemowym jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zrealizowany został w latach 2009-2011. Liderem projektu był Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji

Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Cel główny projektu stanowiło zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej (zwłaszcza samorządowej) i organizacji pozarządowych (na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego). Cele szczegółowe zakładały uświadomienie administracji publicznej i organizacjom pozarządowym korzyści wynikających ze współpracy pomiędzy sektorami, identyfikację i upowszechnienie interesujących praktyk, stworzenie poradnika współpracy międzysektorowej, obejmującego model współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego. W rezultacie zrealizowanego projektu wypracowano szereg narzędzi dotyczących współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Ich specyfikacja dostępna jest na stronie internetowej Departamentu Pożytku Publicznego.

Wypracowany w projekcie model skupia się na kluczowych formach współpracy organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi w ramach istniejącego w tym zakresie prawa. Opracowany został na potrzeby obydwu partnerów współpracy – zarówno organizacji pozarządowych, jak i jednostek samorządu terytorialnego

Ze względu, iż realizacja polityk publicznych na poziomie lokalnym stawia szczególne wymagania samorządom, które dysponują zarówno zasobami finansowymi jak i możliwościami inicjowania i kształtowania regulacji prawnych, formułowania procedur itp. publikacja dotycząca modelu zawiera w głównej mierze zagadnienia, które dotyczą samorządów i ich administracji, jako głównych dysponentów procesów koniecznych do rozwoju współpracy. Autorzy nie wprowadzają do modelu podziału jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich rodzaj i wielkość. Pod tym względem pozostaje on uniwersalny – każdy samorząd może wykorzystać odpowiednie narzędzia zgodnie ze swoimi potrzebami i możliwościami. Ponadto w samych przepisach prawa część rozwiązań jest obligatoryjnych (np. roczne programy współpracy), a część fakultatywnych (np. rady działalności pożytku publicznego czy wieloletnie programy współpracy), a część w ogóle nie wynika z regulacji prawnych, lecz z kultury współpracy (np. partnerstwa lokalne). O zastosowaniu konkretnych rozwiązań (poza obowiązkowymi) powinni zdecydować partnerzy, kierując się kryterium ich przydatności.

Szczególny nacisk położono w modelu na zasady współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową sformułowane w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: efektywność, pomocniczość, jawność, suwerenność stron, uczciwą konkurencję i partnerstwo. Zasady te wynikające z zapisów prawnych powinny obowiązywać obie strony współpracy. Dodatkowo model uwzględnia i wyjaśnia prze-krojową

zasadę równości szans – jedną z kluczowych zasad związanych z porządkiem demokratycznym.

W modelu współpracy założono wypracowanie standardów w ramach trzech płaszczyzn [*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, s. 12-15]:

- Płaszczyzna I: Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych.
- Płaszczyzna II: Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych.
- Płaszczyzna III: Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności.

W ramach płaszczyzny I zdefiniowano pojęcie polityki publicznej, którą zinterpretowano jako sumę systemowych i porządkowych działań, które podejmowane są dla rozwiązywania najważniejszych problemów, które dotyczą mieszkańców lokalnych społeczności. Obejmuje ona trzy kluczowe sfery – koncepcje rozwiązań problemów, działania publiczne (ich produkty), a także rezultaty tych działań (wpływ działań na dobrostan obywateli). Polityki publiczne są zazwyczaj tworzone i wykonywane w warunkach partnerskiego współdziałania różnych podmiotów, począwszy od władz lokalnych poprzez organizacje obywatelskie, aż po indywidualnych obywateli. Płaszczyzna ta zawiera też opis rozwiązań, które dotyczą udziału organizacji pozarządowych i władz samorządowych w kształtowaniu polityk publicznych, strategii (długofalowych zamierzeń dotyczących celów i realizacji polityk) i programów (bieżących i wieloletnich planów działań podporządkowanych strategiom).

Płaszczyzna II identyfikuje zadania publiczne, które podejmuje administracja samorządowa w ramach ustaw określających zakres ich kompetencji. Płaszczyzna zawiera zatem opis współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy finansowej i niefinansowej.

W płaszczyźnie III infrastrukturę współpracy zdefiniowano jako ogół lokalnie ukształtowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem (pozarządowym). Czynniki te w poważnej mierze stymulowane są przez działania samorządu (administracji). W tej płaszczyźnie mieszczą się zarówno instytucje działające na rzecz organizacji pozarządowych, dotyczące ich prawo miejscowe, jak i relacje oraz wzorce postępowania występujące w danej jednostce samorządu.

Charakterystykę modelu rozpoczyna interpretacja ustawowych zasad współpracy w trzech jej płaszczyznach. Następnie każda z płaszczyzn analizowana jest według jednolitego schematu. Pierwszym elementem jest krótkie wprowadzenie w zakres współpracy objęty daną płaszczyzną. Następnie każda z płaszczyzn podzielona została na części składowe, nazywane obszarami. Każdy obszar opisywany jest z perspektywy realizacji 6 zasad: efektywności, pomocniczości, jawności, suwerenności stron, uczciwej konkurencji i partnerstwa – które tym samym stają się osią całości modelu. Następnie określone są narzędzia/wzorce działania, które wskazują rozwiązania niezbędne do właściwej realizacji współpracy w danym obszarze. Te same narzędzia/działania mogą pojawiać się kilkakrotnie w różnych obszarach modelu ze względu na wielość spełnianych przez nie funkcji (np. informacyjną i integracyjną). Ostatnim elementem modelu są wskaźniki, które stanowią mają podstawę pomiaru: czy i w jaki sposób realizowana jest współpraca w danym obszarze.

Ogólny zarys wypracowanego w projekcie modelu współpracy prezentuje tabela 9.

Tab. 9. Zarys modelu współpracy w projekcie „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wypracowanie i upowszechnianie standardów”

PŁASZCZYZNY WSPÓŁPRACY					
PŁASZCZYZNA 1 Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych.		PŁASZCZYZNA 2 Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych.		PŁASZCZYZNA 3 Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności.	
OBSZARY					
1. Współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań. 2. Wzajemne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach zadań. 3. Współtworzenie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych. 4. Konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć. 5. Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych. 6. Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów.		1. Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych. 2. Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych. 3. Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych.		1. System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych. 2. Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych. 3. Partnerstwo lokalne.	
ZASADY WSPÓŁPRACY					
Efektywności	Pomocniczości	Jawności	Suwerenności	Konkurencji	Partnerstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, s. 27-91].

W ramach modelu wypracowano również Lokalny Indeks Jakości Współpracy [Makowski 2012], będący syntetycznym miernikiem oceny współpracy między organizacjami i administracją samorządową. Podstawą wyliczeń w indeksie jest ocena współpracy w sześciu aspektach:

- infrastruktury współpracy
- publicznej dostępności infrastruktury współpracy,
- współpracy finansowej,
- współpracy pozafinansowej,
- wiedzy i opinii organizacji o uwarunkowaniach współpracy,
- zadowolenia organizacji ze stanu współpracy.

3.3. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w Gminie Miejskiej Kraków

W celu efektywnego, sprawnego i rzetelnego realizowania zadań własnych, na mocy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* Gmina Miejska Kraków, co roku przyjmuje Programy Współpracy Miasta Krakowa z Organizacjami Pozarządowymi.

Obszary współpracy Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi dotyczą realizacji usług publicznych z zakresu: pomocy społecznej, wspomagania rodziny, pieczy zastępczej, ochrony zdrowia, edukacyjnej opieki wychowawczej, kultury fizycznej i sportu, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, ochrony praw konsumenta, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych oraz profilaktyki i działań na rzecz promocji zdrowia. Jak wynika ze sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy współpraca z organizacjami pozarządowymi ma charakter finansowy i pozafinansowy.

Współpraca GMK z organizacjami pozarządowymi realizowana jest zgodnie z zasadami [*Programy współpracy*]:

- subsydiarności – rozumianej jako naturalne prawo społeczności lokalnej do samodecydowania oraz samodzielnej realizacji zadań uznanych przez nią za istotne, regulującej podział ról i obowiązków między sektorem administracji samorządowej a sektorem organizacji pozarządowych, skupiającym aktywnych mieszkańców Krakowa zdolnych do realizacji części zadań publicznych, którego podstawą jest zwiększanie zaangażowania obywateli w realizację przedmiotowych zadań,
- suwerenności stron – rozumianej jako niezbywalne prawo obywateli do niezależności względem władzy publicznej przejawiającej się samodzielnym i nieskrępowanym prawem

- określania problemów stojących przed społecznością lokalną oraz poszukiwaniem optymalnych dla tej społeczności możliwości ich rozwiązania,
- partnerstwa stron – stanowiącego fundament współpracy równych i niezależnych podmiotów w zakresie definiowania problemów społeczności lokalnej
 - oraz poszukiwania najlepszych modeli ich rozwiązania,
 - efektywności – zakładającej dążenie obu sektorów pozarządowego i administracji samorządowej do maksymalizacji korzyści mieszkańców z realizowanych wspólnie zadań publicznych,
 - uczciwej konkurencji – wyrażonej stosowaniem we współpracy jednakowych i transparentnych zasad obejmujących w równym stopniu wszelkie podmioty współpracy,
 - jawności – rozumianej jako nieustanne dążenie do zwiększenia przejrzystości wszelkich działań realizowanych wspólnie przez GMK i organizacje pozarządowe. Strony współpracy zobowiązane są do informowania się o wszelkich działaniach w jej zakresie oraz udostępniania wiedzy na temat środków i działań na rzecz realizacji zadań publicznych skierowanych do mieszkańców Krakowa,
 - współodpowiedzialności – polegającej na wspólnym dążeniu do polepszania życia mieszkańców Krakowa poprzez odpowiedzialność względem partnerów za działania podejmowane przez sektor pozarządowy i administrację samorządową. Wszelkie podejmowane wspólnie działania wiążą się tym samym z ponoszeniem przez partnerów współpracy odpowiedzialności względem mieszkańców.

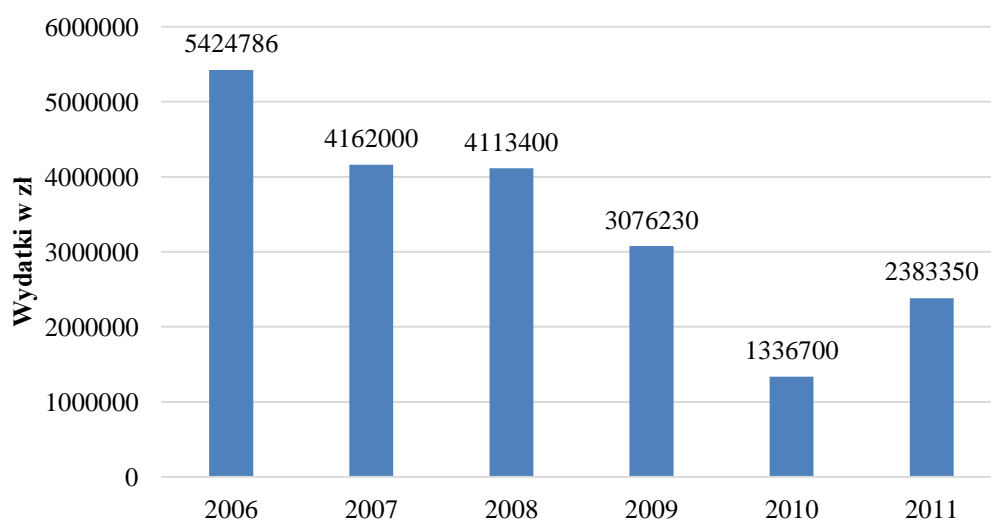
Począwszy od stycznia 2006 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS) w Krakowie. Celem MOWIS jest rozwój wolontariatu, wspieranie organizacji trzeciego sektora i współpraca z jego przedstawicielami, współorganizacja szkoleń oraz inspirowanie wydarzeń i imprez integrujących społeczność lokalną. MOWIS to partner organizacji pozarządowych, którego działania dotyczą następujących kwestii [*NGO. Organizacje pozarządowe, Ośrodek MOWIS*]:

- koordynacji współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi (NGOs),
- udostępniania biur i sal szkoleniowych na potrzeby społecznych projektów NGOs,
- prowadzenie miejskiego portalu internetowego dla NGOs, www.ngo.krakow.pl
- realizowanie projektów i programów partnerskich z NGOs,
- organizowanie otwartych konkursów ofert dla NGOs,
- promowanie idei wolontariatu i wspieranie integracji środowiska NGOs.

MOWIS wspiera realizowanie programów współpracy samorządu miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w obszarze pożytku publicznego.

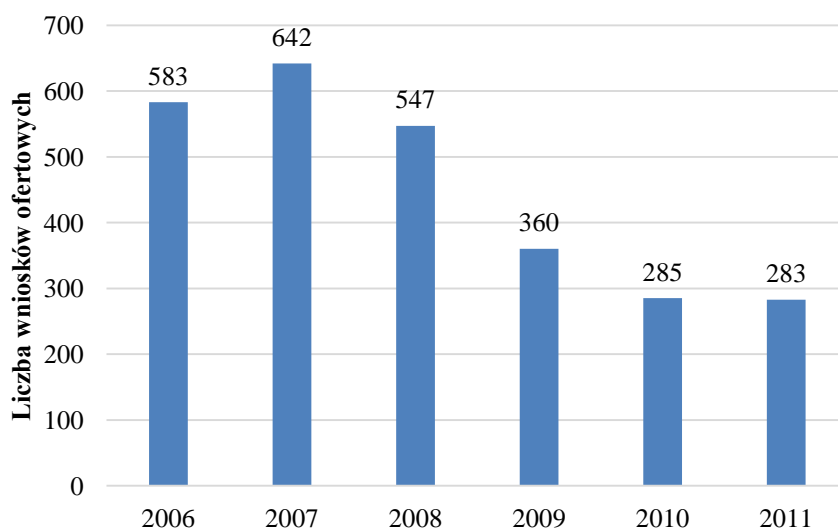
Przykładowo realizacja programu współpracy samorządu miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w obszarze pożytku publicznego, w punkcie *Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objetych działaniem MOWIS*, analizowana była w latach 2006-2010, w przekroju następujących kategorii:

1. Wysokość środków przeznaczonych na realizację programu współpracy w tym otwartych konkursów ofertowych (rys. 11).
2. Liczba zgłoszonych wniosków ofertowych (rys. 12).
3. Liczba dotowanych projektów konkursowych (rys. 13).



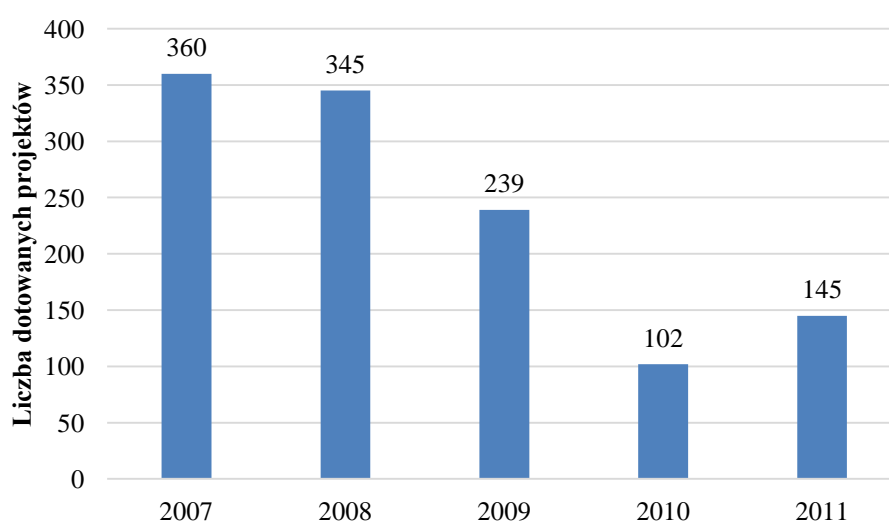
Rys. 11. Środki wydatkowane na realizację programu *Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objetych działaniem MOWIS* w tym otwartych konkursów ofertowych w latach 2006-2011

Źródło: [Sprawozdanie z realizacji ...2010, s. 27-29].



Rys. 12. Zgłoszone wnioski ofertowe w latach 2006-2011 w ramach programu *Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objętych działaniem MOWIS*

Źródło: [Sprawozdanie z realizacji ...2010, s. 27-29].



Rys. 13. Dotowane projekty konkursowe w latach 2007-2011 w ramach programu *Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objętych działaniem MOWIS*

Źródło: [Sprawozdanie z realizacji ...2010, s. 27-29].

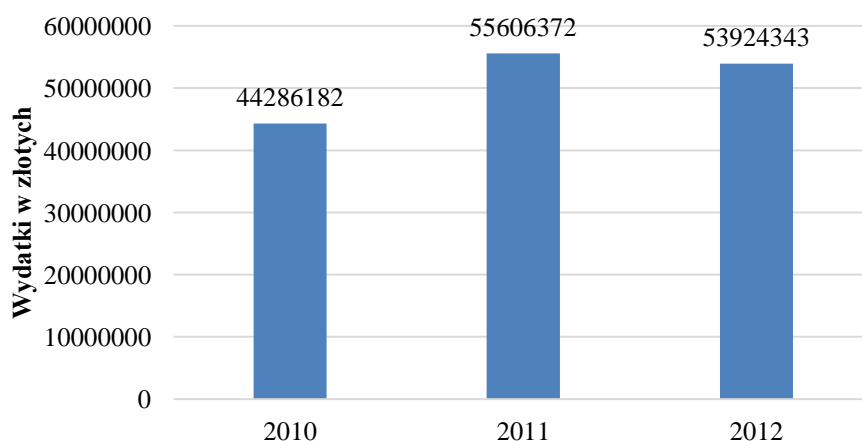
Zmniejszająca się z roku na rok, w latach 2006-2010, pula środków przeznaczona na wspieranie realizacji zadań podejmowanych przez organizacje pozarządowe oraz malejąca proporcjonalnie ilość dotowanych projektów jest istotną przesłanką rezygnacji organizacji pozarządowych z udziału w konkursie ofertowym. Wyraźny wzrost środków wydatkowanych na realizację programu współpracy zauważalny jest w roku 2011, co odpowiednio przekłada się na wzrost poziomu zainteresowania otwartymi konkursami ofert wśród organizacji pozarządowych, np. w porównaniu z rokiem 2010 liczba dotowanych projektów wzrosła o 43, co świadczy o tym, iż ta forma wsparcia stanowi dla partnerów społecznych jeden z najbardziej atrakcyjnych elementów współpracy [*Sprawozdanie z realizacji...2011*, s. 26]. Należy zaznaczyć, iż porządkowanie danych liczbowych w sprawozdaniu z 2012 r. nie pozwala na dokonanie analizy w wymienionych kategoriach, co skłania do postulatu ujednoczenia formuły sprawozdań.

Z uwagi na kryzys gospodarczy panujący w Unii Europejskiej, który bezpośrednio przekłada się na sytuację finansowo-gospodarczą Polski, a co za tym idzie również na sytuację Gminy Miejskiej Kraków, zauważalnym w 2012 r. było zmniejszenie środków finansowych przeznaczonych na współpracę z podmiotami trzeciego sektora (tab. 10, rys. 14).

Tab. 10. Środki przekazane organizacjom pozarządowym przez GMK w latach 2010-2012

Wydatki w złotych		
2010	2011	2012
44 286 182,00	55 606 372,13	53 924 434,32

Źródło: [*Sprawozdanie z realizacji ...2010, 2011, 2012*].



Rys. 14. Środki przekazane organizacjom pozarządowym przez GMK w latach 2010-2012

Źródło: [*Sprawozdanie z realizacji ...2010, 2011, 2012*].

Jednakże wyraźnie rozwinęła się i rozwija nadal współpraca w zakresie wypracowania rozwiązań systemowych oraz współpraca pozarządowa Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi, podejmowana na różnych płaszczyznach realizacji zadań publicznych [*Sprawozdanie z realizacji..2012*, s. 36].

Z perspektywy rozwoju współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi istotnym wydarzeniem było powołanie w lipcu 2012 r. Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zadania Rady dotyczą w szczególności [*Sprawozdanie z realizacji ...2010*, s. 7]:

- opiniowanie projektów, strategii i polityk miejskich,
- opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejskiego dotyczących sfery zadań publicznych, wymienionych w UDPP oraz dotyczących współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi,
- opiniowanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych,
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych,
- wyrażanie opinii dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji organizacjom pozarządowym oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych
- promowanie dobrych praktyk współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi,
- współpraca z Komisjami Dialogu Obywatelskiego,
- współpraca z Małopolską Radą Działalności Pożytku Publicznego,
- rekomendowanie przedstawiciela organizacji pozarządowej do komisji konkursowej ds. opiniowania ofert.

Ponadto w Krakowie funkcjonują trzy Komisje Dialogu Obywatelskiego, co jest wyrazem promowania czynnego dialogu międzysektorowego, są to [*Komisje Dialogu Obywatelskiego*]:

- Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji Nowej Huty powołana w grudniu 2011 r.,
- Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Kultury powołana w styczniu 2012 r.,
- Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Środowiska powołana we wrześniu 2012 r.

Komisje Dialogu Obywatelskiego są gremiami inicjatywno-doradczymi, tworzonymi przez organizacje pozarządowe oraz Miasto Kraków. Do ich zadań należy m.in. definiowanie potrzeb lokalnych społeczności i zgłaszanie ich władzom miasta. Celem każdej komisji jest polepszenie działań kierowanych do mieszkańców poprzez właściwe określanie potrzeb społecznych w danej dziedzinie, np. rewitalizacji, sportu, zdrowia, pomocy społecznej, kultury, środowiska, oraz sposobu ich zaspokajania.

Z wnioskiem o utworzenie tematycznej Komisji Dialogu Obywatelskiego może wystąpić minimum 8 organizacji pozarządowych. Wniosek powinien zawierać zakres tematów, które będą przedmiotem prac Komisji. Wniosek należy skierować do Wydziału lub Biura merytorycznie zajmującego się danym tematem za pośrednictwem Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta Krakowa, który sprawdzi wniosek pod względem formalnym.

Po weryfikacji wniosku, w terminie do 21 dni, Dyrektor Wydziału lub Biura merytorycznego powołuje Komisję Dialogu Obywatelskiego i zwołuje jej pierwsze posiedzenie.

W skład Komisji Dialogu Obywatelskiego wchodzi: przedstawiciel zainteresowanych organizacji oraz przedstawiciel lub przedstawiciele właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej UMK. W pracach Komisji mogą też uczestniczyć eksperci oraz Radni Miasta i Radni Dzielnicy. W pracach Komisji może uczestniczyć na zasadach obserwatora przedstawiciel Wydziału Spraw Społecznych.

W 2012 r. uchwalono również po raz pierwszy Wieloletni Program Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2012-2014.

Upowszechniono też prowadzenie w Urzędzie Miasta Krakowa procesu konsultacji z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowych tych organizacji.

Ponadto w Krakowie, w zakresie konsultacji społecznych, prowadzony jest portal internetowy *Dialog Społeczny* [*Dialog Społeczny*, <http://www.dialogspoleczny.krakow.pl>].

4. Analiza potencjału replikacji metod i standardów w warunkach polskich – rekomendacje

Współczesny dyskurs dotyczący współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych akcentuje dwukierunkowy kontekst analizy problemu, dotyczący odrębnego diagnozowania uwarunkowań i perspektyw działalności organizacji pozarządowych oraz funkcjonowania organów administracji publicznej.

Analizując kontekst pierwszego wymiaru – działalności oraz potencjału organizacji trzeciego sektora – badacze przedmiotu [Rymsza, Makowski, Dutkiewicz 2007; Herbst 2008; Gumkowska, Herbst, Radecki 2008; Przewłocka 2011; Przewłocka, Adamiak, Zając 2012] identyfikują szereg kwestii istotnie wpływających na jakość współpracy międzysektorowej. Akcentowanie uwarunkowań potencjału organizacji trzeciego sektora w kontekście współpracy z administracją publiczną pojawiło się w badaniach po wejściu w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W tym względzie szczególnie wyodrębnia się i poddaje analizie: potencjał społeczno-finansowo-organizacyjny, sprawczość organizacji oraz mobilizację do współdziałania z innymi partnerami społecznymi [Górnjak 2011, s. 25].

Diagnostując potencjał organizacji pozarządowych szczególnie akcentuje się szereg deficytów takich jak: trudna sytuacja finansowa organizacji pozarządowych, trudności w zachowaniu ciągłości finansowania działań, co przekłada się często na jakość i małą skalę podejmowanych przedsięwzięć, niewielki potencjał zasobów ludzkich osłabiający możliwości działania, spontaniczna lub przypadkowa aktywność wolontariuszy i społeczników, trudności organizacyjne (brak sprzętu, deficyt lokalowy, itp.), niemożność wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczości. Wyróżnione problemy istotnie warunkują współpracę z sektorem publicznym, który dysponując ogromnym potencjałem często traktuje organizacje pozarządowe w kategoriach petentów (klientów) ubiegających się o środki finansowe, nie dostrzegając w nich partnerów, z którymi należy uzgadniać kierunki działań czy sposoby realizacji zadań publicznych. Wśród przyczyn zaistniałej sytuacji wskazuje się duże rozproszenie organizacji pozarządowych oraz niechęć do wzajemnej współpracy w kontekście budowania reprezentacji czy wspierania siebie nawzajem, na przykład poprzez wspólne ustalanie i realizowanie zadań jak też niemożność porozumienia się z urzędami i wypracowania konsensusu współdziałania. Ponadto identyfikuje się również dyskurs krytyczny odniesiony do zagrożeń związanych z szerokim udziałem organizacji pozarządowych w świadczeniu usług publicznych. Akcentowanie mechanizmu rynkowego w relacjach między państwem o organizacjami

pozarządowymi może mieć negatywne konsekwencje w postaci podważania misji organizacji pozarządowych, utraty niekomercyjnego profilu działalności czy zatracenia fundamentalnych wartości trzeciego sektora [Sześciło 2014, s. 68].

W perspektywie organów administracji publicznej uwarunkowania współpracy z organizacjami pozarządowymi rozpatrywane są najczęściej w perspektywie: idei współpracy (poziom świadomości i mentalności), tradycja współpracy, poziom legislacji, polityczne uwarunkowania funkcjonowania podmiotów władzy oraz jakość lokalnych sieci powiązań. W tym względzie, powołując wyniki prowadzonych badań, można zauważyć, iż pomimo zaproponowania przez ustawodawcę model partnerskiego współdziałania między administracją publiczną a trzecim sektorem coraz mocniej zakorzenia się w codziennej praktyce działania urzędów, chociaż wciąż organizacje trzeciego sektora bywają traktowane, jako „podopieczni” administracji lub też wyłącznie jako wykonawcy decyzji lub zadań urzędów, znacznie rzadziej zaś są włączane w proces podejmowania tych decyzji lub definiowania zadań [Przewłocka 2009, s. 7].

Nie ulega wątpliwości, iż 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 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlatego ogromne znaczenie w jej kształtowaniu odgrywają zapisy aktualnej UDPP. Warto zaznaczyć, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest też zadaniem własnym samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, co istotnie determinuje jej charakter i decyduje o kondycji lokalnego partnerstwa. Pierwotny zapis ustawy UDPP znowelizowany został w marcu 2010 r. w rezultacie krytyki szeregu kwestii, które w praktyce lokalnej stanowiły gros problemów. Instytut Spraw Publicznych dwukrotnie, w roku 2004 i 2007, realizował badania poświęcone funkcjonowaniu przepisów ustawy, w szczególności dotyczących budowania relacji w praktyce lokalnej między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi [Rymsza, Makowski, Dutkiewicz 2007; Makowski 2008].

Wśród najistotniejszych problemów dotyczących współpracy międzysektorowej zidentyfikowano [Krajewska 2011; Wałkuski 2014]:

- fakultatywny zapis katalogu form współpracy, które mogły a nie musiały być zastosowane, co spowodowało traktowanie tych zapisów jako niewiążących,

- nawet obligatoryjne wymagania, np. obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, nie zawsze były dochowywane, szczególnie na poziomie gmin,
- brak jasnych kryteriów oceny wniosków oraz wątpliwości dotyczące zasadności podjętych decyzji,
- zdominowanie współpracy międzysektorowej przez formę finansową – w tej kwestii reprezentanci administracji samorządowej podkreślali znaczenie finansowania działalności organizacji pozarządowych ze środków publicznych, natomiast przedstawiciele trzeciego sektora krytykowali przewagę stosowania formuły wspierania w zlecaniu zadań publicznych (forma ta wymaga od organizacji pozarządowych wkładu własnego), argumentując, iż pożądaną w wielu przypadkach, np. z zakresu opieki nad osobami starszymi, byłaby forma powierzania do realizacji zadań publicznych, która opiera się na całościowym sfinansowaniu zadania zleconego przez administrację publiczną,
- zróżnicowanie trybów zlecania zadań publicznych – problem ten dotyczył wyłączenia zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej (regulowanych Ustawą o pomocy społecznej) oraz zadań regulowanych Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- trudności techniczne w regulacji dotyczących otwartych konkursów ofert,
- brak jednolitego standardu dotyczącego wymagań formalnych,
- problemy w przekazywaniu informacji pomiędzy sektorami (zdobywanie informacji nieformalnymi kanałami), co utrudniało realizację współpracy pozafinansowej,
- wyodrębnienie się dużych, sprofesjonalizowanych organizacji pozarządowych, czego konsekwencją stała się monopolizacja niektórych sfer działalności pożytku publicznego i dyskryminowanie małych, wyłaniających się organizacji.

Trudności te stanowiły podstawę zmian w zapisach ustawy, które w aktualnej postaci mają sprzyjać budowaniu klimatu współpracy międzysektorowej.

Pierwszą kwestią w znowelizowanej ustawie jest rozszerzenie katalogu form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi o inicjatywę lokalną i umowy partnerstwa (katalog pozostawiono otwarty, aby w zależności od potrzeb lub lokalnych zwyczajów, współpraca mogła odbywać się w formach nieprzewidzianych w przepisach prawa) oraz nadanie im obowiązku obligatoryjnego. Ponadto dodano również warunek konsultowania projektów aktów normatywnych z radami pożytku publicznego, jeżeli takowe istnieją w danej jednostce samorządu terytorialnego, doprecyzowano również przebieg takowych konsultacji. W zmodyfikowanej ustawie przewidziano także możliwość udzielania organiza-

cyjnym pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, co czyni je bardziej atrakcyjnymi i wiarygodnymi kredytobiorcami. Ujednolicono również tryb zlecania organizacjom pozarządowym zadań z zakresu pomocy społecznej oraz wykonywania usług rynku pracy. Wprowadzone nowelizacją modyfikacje objęły również otwarte konkursy ofert i warunki ich przeprowadzania, w tym względzie zniesiono obowiązek publikowania informacji o konkursach w prasie, określono termin składania ofert konkursowych do 21 dni od daty ukazania się ogłoszenia oraz doprecyzowano kryteria oceny ofert. Uproszczono również procedurę zlecania organizacjom pozarządowym zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, których dofinansowanie nie przekroczy kwoty 10 tysięcy złotych, a czas ich realizacji nie będzie dłuższy niż 90 dni, poprzez pominięcie wymagania przeprowadzenia konkursu. W trybie pozakonkursowym możliwe jest przekazanie środków na realizację zadania, jeżeli kwota dofinansowania nie przekracza 20% dotacji planowanych na realizację zadań przez organizacje pozarządowe. Zmiana ta umożliwi realizację nieprzewidzianych, ale pilnych zadań oraz znacznie obniża koszty przygotowania procedury konkursowej. Równie ważna modyfikacja postulowana przez obydwa sektory dotyczyła wprowadzenia wieloletnich programów współpracy z zachowaniem obowiązku uchwalania rocznych programów współpracy.

W obliczu scharakteryzowanych, aktualnych uwarunkowań współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi nasuwa się pytanie: jak wykorzystać potencjał zagranicznych rozwiązań do wypracowywania standardów i dobrych praktyk we współpracy międzysektorowej w Polsce?

W tym względzie niewątpliwie należy zasygnalizować, iż wypracowane przez dekadę schematy, zwyczaje i procedury współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w warunkach polskich przybierają określone formuły powstałe na mocy aktualnego prawa, ale również obarczone są specyficznymi uwarunkowaniami o charakterze nieformalnym.

Doświadczenia opisywanych praktyk zagranicznych ukazują różnorodne rozwiązania w zakresie włączania organizacji pozarządowych w wypracowywanie i realizację polityk publicznych. Celem działań w perspektywie każdego z krajów jest przede wszystkim poprawa efektywności i skuteczności procesu dostarczania usług publicznych, jak również wspieranie inicjatyw obywatelskich, budowanie dialogu społecznego i w konsekwencji kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Przykład rozwiązań Anglii i Kanady sugeruje, iż w warunkach polskich, pomimo coraz bardziej trafnych, zweryfikowanych w praktyce, zapisów ustawowych o współpracy, bra-

kuje tekstu porozumienia dobrowolnego na wzór porozumienia „*Compact*” lub „*Accord*”, w których to zdefiniowanoby zasady i wartości współpracy, a ich przestrzeganie miałyby charakter dobrowolnej i świadomej deklaracji ze strony zarówno administracji publicznej jak i organizacji pozarządowych. Porozumienia takie niewątpliwie budują klimat partnerstwa i wzajemnej współpracy, mają również istotny wpływ na kształtowanie kultury organizacyjnej i kultury współpracy. Estońska Koncepcja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ma charakter innowacyjny, gdyż instytucjonalnie wzmocnia rolę organizacji pozarządowych w stanowieniu polityki publicznej i realizacji procesu świadczenia usług publicznych i zapewne może stanowić wzorzec rozwiązań legislacyjnych, chociaż nie należy umniejszać roli polskiej UDPP, gdyż jej nowelizacja znacząco zbliżyła rozwiązania polskie do standardów światowych. W tym względzie decydujące znaczenie ma praktyka implikowania konkretnych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym.

Z punktu widzenia budowania praktycznego modelu współdziałania pomocne wzorce stanowią kodeksy dobrych praktyk wypracowane w analizowanych krajach. Rozwiązują one kwestie operacyjne w zakresie postępowania w konkretnych aspektach: finansowania, zaangażowania w wypracowywanie i wdrażanie polityk publicznych, outsourcingu usług publicznych czy etyki postępowania. Praktyka angielskiego porozumienia „*Compact*” ukazuje potrzebę adoptowania rozwiązania krajowego do specyfiki poszczególnych regionów, co istotnie wpływa na skuteczność i klimat współpracy. Brytyjskie lokalne partnerstwo strategiczne gwarantuje samodzielność i współdziałanie społeczności lokalnych w rozwiązywaniu bieżących problemów podobnie jak nowa formuła współpracy międzysektorowej zapisana w znowelizowanej UDPP – inicjatywa lokalna. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej mogą dotyczyć przedsięwzięć lokalnej infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków i obiektów architektury), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowych i etnicznych, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, edukacji, oświaty i wychowania.

Również koncepcja „*Big Society*” polegająca na włączaniu mieszkańców i grup lokalnych do decydowania o priorytetach wydatkowania budżetu będącego w dyspozycji samorządu, wnoszeniu własnych propozycji przeznaczenia środków oraz udziału w głosowaniu nad budżetem, a następnie nadzorowaniu postępów i ocenie jego realizacji jest analogiczna do

koncepcji budżetu partycypacyjnego, stosowanego w Polsce. Liderem pionierskich zastosowań budżetu partycypacyjnego jest miasto Sopot, rozwiązanie to z sukcesem stosują też większe miasta takie jak np. Poznań, Warszawa czy Łódź. Również w Krakowie trwają prace nad wdrożeniem budżetu obywatelskiego.

Ponadto możliwość uchwalania wieloletnich planów współpracy, jak też udzielania organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, nie tylko uczyni je bardziej atrakcyjnymi i wiarygodnymi kredytobiorcami, ale zapewne przyczyni się do rozwoju trzeciego sektora i wzmocni marginalizowane dotychczas małe lub nowopowstałe organizacje pozarządowe. Rozwiązanie to jak najbardziej dorównuje światowym standardom.

Aktualne, polskie uregulowania prawne umożliwiają również konsultowanie spraw istotnych społecznie, czego wyrazem jest coraz częstsze powoływanie rad pożytku publicznego oraz komisji dialogu obywatelskiego. Organy te nie są powszechnie powoływane w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, dlatego wzorem estońskich konsultacji społecznych należałoby podjąć działania mające na celu udostępnianie stosownych kanałów informacyjnych. Dobrą praktykę w tym względzie stanowić może prowadzony w Krakowie przez Wydział Rozwoju UMK portal internetowy *Dialog Społeczny* [*Dialog Społeczny*, <http://www.dialogspołeczny.krakow.pl>].

Kanadyjski system rozpowszechnionego, dobrowolnego wolontariatu powinien stanowić wzorzec aktywności wolontariuszy, przekonanych o działalności w imię dobra społecznego, chęci niesienia pomocy i świadomości budowania relacji obywatelskich.

W rozwiązaniach zagranicznych na uwagę zasługuje też propagowanie dobrych praktyk, które w Polsce nie jest rozpowszechnione, chociaż należy zaznaczyć, iż w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy” opracowano narzędzie informatyczne, za pomocą którego można przeglądać innowacyjne rozwiązania stosowane przez polskie samorządy [*Baza Dobrych praktyk...*].

Oprócz wyróżnionych kwestii należy też wspomnieć o metodach monitorowania i oceny usług publicznych, wśród których zaakcentowano koncepcję *Best Value* i *Public Value*. Odgrywają one istotną rolę w kształtowaniu relacji międzysektorowych w Wielkiej Brytanii, mają tam swoją tradycję i wypracowane standardy, jednakże ich założenia mogą mieć charakter utylitarny, gdyż stanowią o poprawie efektywności realizowania zadań publicznych, propagują transparentność postępowania, promują dbałość i wysoki poziom świadczenia

usług publicznych jak również włączanie społeczności lokalnych w dyskurs publiczny przynosząc korzyści zarówno administracji lokalnej jak też społecznościom i organizacjom trzeciego sektora. Nie należy też zapominać, iż warunkiem udanej adaptacji konkretnych rozwiązań jest szczegółowe rozpoznanie i uwzględnienie specyfiki danego kraju, gdyż w przeciwnym wypadku skutkiem nietrafionych rozwiązań mogą być: wzrost biurokracji, opory zarówno ze strony urzędników jak i obywateli oraz wydłużanie procesów podejmowania decyzji, zwłaszcza w doborze kryteriów określania najlepszej wartości. Istotny wzorzec może stanowić też model ogólnych ram jakości usług społecznych pożytku publicznego będący wynikiem prac Unii Europejskiej w zakresie promowania wysokiej jakości i monitorowania usług publicznych. Zakres elementów modelu (aspekty, domeny, wymagania wstępne i kryteria jakości) może okazać się pomocny w wypracowywaniu standardów współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych w procesie świadczenia usług publicznych. W tym względzie należy wspomnieć, iż Miasto Kraków realizuje projekt pt. *Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego* [http://ue.krakow.pl/4597,215,ue_projekt.html], na podstawie którego wypracowane zostaną wskaźniki i mierniki poziomu jakości usług publicznych realizowanych przez GMK.

Podsumowując prowadzony dyskurs, w celu budowania modelu współpracy i partycypacji w relacjach międzysektorowych, rekomenduje się:

- promowanie wzajemnego zrozumienia i akceptacji dla specyfiki funkcjonowania sektora publicznego i organizacji pozarządowych,
- wypracowanie zapisanego porozumienia dotyczącego standardów współpracy międzysektorowej,
- przejawianie wzajemnego zainteresowania problemami społecznymi i wyrażanie zainteresowania w zakresie ich wspólnego rozwiązywania,
- poszanowanie zasad równości, otwartości, dyskusji, wzajemnego zrozumienia, komunikatywności i zdolności do kompromisu popartego rzetelną i rzeczową dyskusją,
- wypracowywanie i upowszechnianie dobrych praktyk,
- podejmowanie działań edukacyjnych na gruncie wzajemnych relacji,
- rzetelne i aktualne przekazywanie informacji,
- wykorzystywanie doświadczeń sektora prywatnego w zakresie nowych metod zarządzania,
- poszukiwanie innowacyjnych metod realizowania usług publicznych i wzajemne uzupełnianie się w kreowaniu wspólnego dobra publicznego,

- propagowanie paradygmatu przedsiębiorczości i efektywnego zarządzania.

W kontekście wyróżnionych rekomendacji, replikacja rozwiązań zagranicznych w warunkach polskich, może dotyczyć:

- tworzenia, rozbudowywania i rozpowszechniania informacji o funkcjonowaniu portali internetowych dla organizacji pozarządowych. Atutem takiego rozwiązania jest skupienie informacji w jednym miejscu, co gwarantuje ich rzetelne i aktualne przekazywanie jak również spełnia funkcję edukacyjną. W tym względzie w GMK prowadzony jest portal miejski dla organizacji pozarządowych [www.ngo.krakow.pl], który na bieżąco jest uzupełniany i rozbudowywany,
- wypracowania dokumentu dotyczącego standardów współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, wskazującego zasady i wartości współpracy oraz promowanie jego przestrzegania przez partnerów,
- opracowania poradnika wspomagającego poruszanie się po zasadach współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych zgodnych z przyjętymi standardami oraz umieszczenie go na stronach internetowych portalu dla organizacji pozarządowych,
- rozpowszechniania konsultacji społecznych w rozwiązywaniu problemów lokalnych poprzez budowanie odpowiednich portali (wzorem portalu *Dialog Społeczny* prowadzonego w Krakowie),
- publikowania i rozpowszechniania dobrych praktyk współpracy i partycypacji międzysektorowej.

Bibliografia

- A Code of Good Practice on Funding*, National Library of Canada, October, Canada 2002, http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/pdf/codes_funding.pdf, [20.01.2014].
- A Code of Good Practice on Policy Dialogue*, National Library of Canada, October, Canada 2002, http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/codes_policy.pdf, [20.01.2014].
- An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector*, National Library of Canada, Canada 2001, http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/the_accord_doc.pdf, [20.01.2014].
- Annual Local Compact Survey 2013: Results*, <http://www.compactvoice.org.uk/survey2013>, [20.01.2014].
- Baza Dobrych Praktyk*, <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=5>, [25.01.2014].
- Best Value Performance Indicators: 2005/06*, Office of the Deputy Prime Minister, London, February 2005.
- Bovaird T., Halachmi A., *Performance Measurement and Best Value: an international perspective*, "International Journal of Business Performance Management", 2001, 3(2).
- Budzich-Szukała U., Olszewski T., *Modele współpracy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Estonii*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo prawne*, Municipium S.A., Warszawa 2005.
- Co to są Rady Pożytku Publicznego*, Poradnik. Internetowe Centrum Wsparcia, <http://poradnik.ngo.pl/x/525334>, [20.01.2014].
- Code of Good Practices on Involvement*, <http://www.ngo.ee/node/278>, [20.01.2014].
- Common Quality Framework for Social Services of General Interest*, PROMETHEUS, Brussels, 21 June 2010, <http://www.epr.eu/images/EPR/documents/projects/prometheus/CQF%20for%20SSGI%20-%20FINAL%20VERSION.pdf>, [20.01.2014].
- Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, November 1998, http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/compact_1998.pdf, [12.01.2014].
- Compact Renewal Consultation 2010. Response to the Voluntary and Community Sector*, December 2010, http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/compact_renewal_consultation_response_2010_0.pdf, [12.01.2014].
- Compact Voice Supporting Partnership Working*, <http://www.compactvoice.org.uk>, [12.01.2014].
- Councils' red tape cut as 4,700 Whitehall targets slashed*, Communities and Local Government, 2010, <http://www.communities.gov.uk/newsstories/newsroom/1740503>, [14.10. 2012].

- Ćwiklicki M., Wodecka-Hyjek A., *Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, 2013, nr 1 (23).
- Ćwiklicki M., *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej* [w:] *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, (red.) S. Mazur, MSAP, Kraków 2011.
- Departamentu Pożytku Publicznego*, <http://www.pok1541.pozYTEK.gov.pl/Produkty,38.html>, [12.01.2014].
- Dialog Społeczny*, serwis UMK, <http://www.dialogspoleczny.krakow.pl>, [12.01.2014].
- Dutkiewicz M., *Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna?*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, 2010/2011.
- Enticott G., *Multiple Voices of Modernization: some methodological implications*, “Public Administration”, 2004, Vol. 82 No. 3.
- Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, (red.) M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, 2006, http://www.fio.towarzystwoamicus.pl/do_pobrania/biblioteka/publikacje/3.pdf, [20.01.2014].
- Freedom of Information Act 2000*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>, [12.01.2014].
- Górniak K., *Uwarunkowani współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011.
- Guć M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, <http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/kondycja2008.pdf>, [20.01.2014].
- Hadzi-Miceva K., *Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia, and Hungary*, „The International Journal of Not-for-Profit Law”, Vol. 10, Iss. 4, August 2008, A publication of the International Center for Not-for-Profit Law, http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss1/special_2.htm [06.01.2014].
- Hea Kodaniku infovarav, Civil Society*, <http://www.ngo.ee/node/277>, [06.01.2014].
- Hea Kodaniku infovärav, Code of Ethics of Estonian Nonprofit Organizations*, <http://www.ngo.ee/node/283>, [20.01.2014].
- Hea Kodaniku infovarav, Good Practice for Contracting Out Public Services*, <http://www.ngo.ee/node/279>, [20.01.2014].
- Hea Kodaniku infovarav, Income Tax Act*, www.ngo.ee/legislation, [20.01.2014].

- Herbst J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008,
http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/ngo-admin_last.pdf.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003 r.,
http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku.pdf,
[20.01.2014].
- Jakie inne urzędy mogą kontrolować organizacje pozarządowe*, www.administracja.ngo.pl,
[20.01.2014].
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2004.
- Komisje Dialogu Obywatelskiego w Krakowie*,
http://www.dialogspoleczny.krakow.pl/Konsultacje_Spo%C5%82eczne/aktualne_konsultacje/4115-Komisje_Dialogu_Obywatelskiego_w_Krakowie.html, [20.01.2014].
- Kożuch B., *Zmiany w zarządzaniu usługami publicznymi [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, (red.) M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2003.
- Krajewska A., *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – perspektywy dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011.
- Local Compacts: A User Guide 2012*,
http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/local_compacts_-_user_guide.pdf,
[12.01.2014].
- Lyons M., *Compacts between Governments and The Voluntary Sector, Paper to Governance and Partnership in the Third Sector: Reconciling Agendas for Change*, Conference Melbourne, 27 April 2001, <http://www.communitybuilders.nsw.gov.au/compacts.pdf> [12.01.2014].
- Makowski G., *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Lokalny Indeks Jakości Współpracy*, Warszawa 2012,
<http://www.pok1541.pozytek.gov.pl/Produkty,38.html>, [12.01.2014].
- Makowski G., *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008,
http://www.academia.edu/369555/U_progu_zmian._Piec_lat_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku_publicznego_i_o_wolontariacie, [20.01.2014].
- Martin S., *Implementing 'Best Value': Local Public Services In Transition*, „Public Administration”, 2000, Vol. 78, No. 1.

- McAdam R., Walker T., *An Inquiry Into Balanced Scorecards Within Best Value Implementation In UK Local Government*, "Public Administration", 2003, Vol. 81 No. 4.
- Miles D., *Techniques of Value Analysis and Engineering*, 3rd ed., McGraw-Hill, New York 1989.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*,
http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf, [20.01.2014].
- Modernising government*, The Stationery Office, London, March 1999, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>, [27.10.2014].
- Modernising local government. Improving local services through best value*, Department of the Environment, Transport and the Regions, London, 1998.
- Modzelewski P., Opolski K., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. II, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2009.
- Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, http://ue.krakow.pl/4597,215,ue_projekt.html, [20.01.2014].
- Moore M., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1995.
- Moore M., Khagram S., *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, Working paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University, 2004.
- NGO Sustainability Index*, www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex, [14.01.2014].
- NGO. Organizacje pozarządowe, Ośrodek MOWIS*,
http://ngo.krakow.pl/mowis/3008,artykul,o_osrodku.html, [14.01.2014].
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Difin, Warszawa 2000.
- Non-profit Association Act*, www.ngo.ee/legislation, [20.01.2014].
- O'Flynn J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, "The Australian Journal of Public Administration", 2007, Vol. 66, No. 3.
- Ogden S., Wilson P., *Bridging The Quality Gaps. Implementing benchmarking to deliver Best Value*, "Public Management", 2000, Vol. 2 Issue 4.
- Programy współpracy GMK z organizacjami pozarządowymi*,
http://ngo.krakow.pl/organizacja_i_prawo/42361,artykul,programy_wspolpracy_gmk_z_organizacjami_pozarządowymi.html, [20.01.2014].
- Przewłocka J., Adamiak P., Zając A., *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, <http://www.ngo.pl/CodzienneZycieNGO>, [20.01.2014].

- Przewłocka J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011,
<http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/barometr2009.pdf>,
- Public Funding for Civil Society Organizations Good Practices in The European Union and Western Balkans*, January 2011, <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>,
[20.01.2014].
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji* (Dz. U. Nr 50, poz. 529).
- Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, (red.) S. Mazur, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Rymsza M., Makowski G., Dutkiewicz M., *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007,
<http://www.isp.org.pl/files/10286357620723061001234174410.pdf>, [20.01.2014].
- Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl, [20.01.2014].
- Sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy samorządu Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2010*, www.bip.krakow.pl/?dok_id=52049, [20.01.2014].
- Sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy samorządu Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2011*, www.bip.krakow.pl/?dok_id=52049, [20.01.2014].
- Sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy samorządu Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2012*, www.bip.krakow.pl/?dok_id=52049, [20.01.2014].
- Stanisz B., *Organizacje non-profit w procesie wyrównywania nierówności społecznych*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, pod red. M.G. Woźniaka, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2003.
- Stoker G., *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, "The American Review of Public Administration", 2006, Vol. 36, No. 41.
- Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Tabor M., Budzich-Szukała U., *Badania relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE z punktu widzenia praktyków*, Warszawa 2011,
<http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/Badanie%20relacji.pdf>, [14.01.2014].
- Talbot C., *Measuring Public Value. A competing values approach*, A paper for The Work Foundation, London 2006.

The Compact. The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England, December 2010, http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact.pdf, [20.01.2014].

The Compact. The Compact on relations between Government and the Third Sector in England, December 2009, http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_2009.pdf, [12.01.2014].

The Local Government In Scotland Act 2003. Best Value Guidance, Scottish Executive Edinburgh, 2004.

The long-term evaluation of the Best Value regime: Final Report, Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University, Department for Communities and Local Government: London, November 2006.

Toftisova R., *Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned*, „The International Journal of Not-for-Profit Law”, Vol. 8, Iss. 1, 2005, http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss1/special_2.htm [06.01.2014].

Tools in “Accord”, http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/order_tools.cfm, [20.01.2014].

Try D., Radnor Z., *Developing an understanding of results-based management through public value theory*, “International Journal of Public Sector Management”, 2007 Vol. 20 No. 7.

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

Ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., (Dz. U. z 2005 r., Nr 249 poz.2104 z późn. zm.),

Ustawa o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.).

Ustawa o normalizacji z dnia 12 września 2002 r. (Dz.U.2002 Nr 169, poz. 1386).

Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r., (Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593),

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001),

Ustawa O samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., (Dz. U. Nr 14 z 1990 r., poz. 95).

Ustawa o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z 22 stycznia 2010 r., (Dz. U. 2010, nr 28, poz. 146).

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Voluntary Sector Initiative, About the VSI, http://www.vsi-isbc.org/eng/about/voluntary_sector.cfm, [06.01.2014].

Voluntary Sector Initiative, Government Sector Relationship, <http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/jsc.cfm>, [06.01.2014].

Voluntary Sector Initiative, Voluntary Sector, Canada, <http://www.vsi-isbc.org> [06.01.2014].

Wałkuski R., *Warszawa: Dużo dotacji, ale...*, <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/957532.html>,
[29.01.2014].

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

Spis tabel

Tab. 1. Ramowa klasyfikacja usług publicznych realizowanych w gminach	12
Tab. 2. Zakres porozumienia „Compact” z 2009 r.....	21
Tab. 3. Lista kontrolna Metropolii Calderdale	24
Tab. 4. Roczna Ankieta Oceny Lokalnego Porozumienia <i>Compact</i>	25
Tab. 5. Zobowiązania administracji i sektora pozarządowego w porozumieniu „Accord”	39
Tab. 6. Formularz ewaluacji technicznej	53
Tab. 7. Kontekst kryteriów ewaluacji technicznej	54
Tab. 8. Model ogólnych ram jakości usług społecznych pożytku publicznego	56
Tab. 9. Zarys modelu współpracy w projekcie „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wypracowanie i upowszechnianie standardów”	74
Tab. 10. Środki przekazane organizacjom pozarządowym wg klasyfikacji budżetowej GMK w latach 2010-2012.....	79

Spis rysunków

Rys. 1. Warunki trwałości standardów	14
Rys. 2. Obszary porozumienia „Compact” z 1998 r.	17
Rys. 3. Wartości porozumienia „Compact”	20
Rys. 4. Wpływ Best Value na administrację lokalną	31
Rys. 5. Strategiczny trójkąt – podstawa koncepcji wartości publicznej	33
Rys. 6. Wartości porozumienia „Accord”	38
Rys. 7. Etapy i metody wspomagające kształtowanie procesu polityki publicznej	41
Rys. 8. Zasady Kodeksu Etyki Estońskich Organizacji Pozarządowych.....	49
Rys. 9. Ogólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego	57
Rys. 10. Struktura dziedzin działalności organizacji pozarządowych w Polsce	61
Rys. 11. Środki wydatkowane na realizację programu <i>Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objetych działaniem MOWIS</i> w tym otwartych konkursów ofertowych w latach 2006-2011.....	77
Rys. 12. Zgłoszone wnioski ofertowe w latach 2006-2011 w ramach programu <i>Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objetych działaniem MOWIS</i>	78
Rys. 13. Dotowane projekty konkursowe w latach 2007-2011 w ramach programu <i>Współpraca w priorytetowych obszarach życia społecznego objetych działaniem MOWIS</i>	78
Rys. 14. Środki przekazane organizacjom pozarządowym wg klasyfikacji budżetowej GMK w latach 2010-2012.....	79