

*Izabela Seredocha*

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

## FORMY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI NA PRZYKŁADZIE MIASTA ELBLĄG

### Abstract

#### **Forms of co-operation between local government and non-governmental organizations in the case of Elbląg**

Self-government offices play a very important part in the life of local community. They integrate the inhabitants and fulfil their need of belonging to a certain group as well as the need to integrate (integration function), counteract isolation, are conducive to building social bonds (affiliation function), and make interest development and self-fulfilment possible. They also have considerable contribution in improving the quality of life of local community and even the nation (expressive function).

The Act on work for public benefit and voluntary service imposed the duty to create the yearly programme of co-operation with non-governmental organizations on local governments, which should ultimately be the basis to start the processes stimulating the development of not only these organizations but should also translate to fuller supplying various needs of the inhabitants. The aim of the article is to analyze and assess the forms of co-operation between the local government in Elbląg and self-government offices heading to improve the quality of life of local community, particularly taking into consideration the assessment of non-governmental organizations participation in executing own tasks and initiatives undertaken to strengthen the actions of existing organizations, creating new ones and improving voluntary service. The aim is also to diagnose the partners' of this co-operation expectations as well as showing the directions of its development.

**Key words:** local government, non-governmental organizations, forms of co-operation, public benefit

### Streszczenie

W artykule przeprowadzono analizę i ocenę form współpracy samorządu elbląskiego z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta zmierza do poprawy jakości życia lokalnej wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem oceny udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań własnych miasta oraz inicjatyw podejmowanych w celu wzmacniania działalności istniejących organizacji oraz powstawania nowych. Artykuł zawiera także diagnozę oczekiwań partnerów tej współpracy oraz wskazuje kierunki jej rozwoju.

W opracowaniu dokonano analizy dostępnej literatury i źródeł prawa. Osiągnięcie postawio-

nego celu badawczego wymagało przeprowadzenia badania jakościowego, jakim jest studium przypadku. Posłużono się techniką wywiadu skategoryzowanego i techniką analizy dokumentów, m.in. programów współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląg a organizacjami pozarządowymi. Wywiad przeprowadzono z 4 przedstawicielami samorządu współpracującymi z organizacjami oraz reprezentantami 15 najbardziej aktywnych organizacji.

**Słowa kluczowe:** samorząd, organizacje pozarządowe, formy współpracy, pożytek publiczny

## Wstęp

Organizacje pozarządowe pełnią istotne funkcje w życiu lokalnej wspólnoty. Integrują mieszkańców i zaspokajają ich potrzebę przynależności do określonej grupy oraz potrzebę łączenia, przeciwdziałają izolacji i sprzyjają budowaniu więzi społecznych, umożliwiają samorealizację, rozwój zainteresowań, mają też swój istotny wkład w podnoszenie jakości życia lokalnej społeczności, a nawet narodu.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nałożyła na samorządy obowiązek tworzenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, co docelowo powinno nie tylko stać się podstawą do uruchomienia procesów stymulujących rozwój tych organizacji, ale także przekładać się na pełniejsze zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców.

## Istota organizacji pozarządowych

Po 1989 roku organizacje pozarządowe stały się w Polsce aktywnym podmiotem życia publicznego, w szczególności w obszarze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, oświaty, edukacji i ekologii. Podstawy ich funkcjonowania zapewnia art. 12 Konstytucji RP, gwarantujący wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Także inne zapisy konstytucyjne, odnoszące się przede wszystkim do praw i swobód obywatelskich, wyznaczają ramy i określają funkcje organizacji pozarządowych [Konstytucja R.P., 1997; Arczewska, 2005: 7–8]. Jolanta Blicharz definiuje organizacje pozarządowe jako formy organizacji społecznej, autonomiczne względem administracji państwowej, samorządne, które w swojej działalności statutowej nie są nastawione na osiąganie zysku, lecz na realizację pożytku publicznego [Blicharz, 2005: 82]. Organizacje pozarządowe to takie struktury, których członkowie przez wykorzystanie zasobów własnego środowiska i mobilizację innych osób starają się rozwiązywać problemy różnych grup społecznych, szukają sposobów pokonywania trudności, wspierają innych w rozwiązywaniu ich problemów. Celem ich działania są zawsze sprawy publiczne, wspólne [Kamiński, 2008: 22].

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa, że:

Organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (...), w tym fundacje i stowarzyszenia [Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 3, ust. 2].

Przy czym działalność na rzecz pożytku publicznego oznacza działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze realizacji zadań publicznych. Kryterium pożytku publicznego wyznacza zakres przedmiotowy działania organizacji pozarządowych [Blicharz, 2005: 73].

Organizacje pozarządowe, tworzące tzw. trzeci sektor, podejmują działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych w obszarach, w których zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Organizacje te sytuują się między rynkiem a państwem, mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych. Z punktu widzenia socjologii są wyrazem kolektywnego działania opartego na dobrowolności, spontaniczności, autentyczności potrzeb, które dzięki temu są zaspokajane [Blicharz, 2005: 71–72; Seibel, Anheier, 1990: 7]. Ich czołowymi interesariuszami są: rząd, agencje nadzorcze, prywatni darczyńcy, klienci (beneficjenci), media, pracownicy, wolontariusze oraz ogół społeczeństwa. Kluczem do sukcesu w działalności organizacji pozarządowych jest satysfakcja głównych interesariuszy [Domański, 2009: 84–85].

## Funkcje organizacji pozarządowych

Podstawowy zakres zadań organizacji pozarządowych obejmuje:

- budowanie poczucia niezależności i podmiotowości,
- formowanie czynnej postawy obywatelskiej,
- zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie, w atmosferze życzliwości i solidarności,
- propagowanie pluralizmu i różnorodności życia społecznego,
- tworzenie sektora realizacji zadań indywidualnych i społecznych, alternatywnego wobec rządowego, swobodę w wyborze metod pracy, dającą dużą elastyczność w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych klientów,
- tworzenie mechanizmów współdziałania społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych problemów i poziomów funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa [Toczyński, 1998: 14–15].

Do najważniejszych funkcji wypełnianych przez organizacje pozarządowe należy zaliczyć:

- funkcję reprezentanta określonej grupy – organizacje są wyrazicielem potrzeb danej grupy, interesów, wartości,
- funkcję pomocową – organizacje zapewniają dobra i usługi w celu świadczenia pomocy, np. socjalnej, edukacyjnej,

- funkcję innowacyjną i interwencyjną – organizacje szybko reagują na zachodzące zjawiska, spontanicznie kreują pomysły służące rozwiązaniu danego problemu,
- funkcję aktywizacyjną – organizacje mają bardzo duży potencjał mobilizowania ludzi do określonego celu,
- funkcję opiniotwórczą – często łączy się ona z funkcją kontrolną, organizacje wykazują tzw. czujność społeczną i są reprezentantem opinii wybranych grup społecznych,
- funkcję integracyjną – organizacje podejmują działania przeciw wykluczeniu społecznemu, na rzecz integracji kulturowej [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 72].

Jedną z najważniejszych funkcji współczesnych organizacji pozarządowych jest realizacja usług społecznych, finansowanych często przez organizacje publiczne i mających charakter usług publicznych. Począwszy od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, rośnie liczba usług publicznych świadczonych przez sektor pozarządowy. Dowodzi to wzrostu partnerstwa sektora pozarządowego i publicznego i potwierdza zaangażowanie organizacji w sprawy publiczne [Bogacz-Wojtanowska, 2013: 168].

## Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną – główne założenia

Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznoprawnych oparty jest przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Została ona zapisana w preambule Konstytucji RP:

ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [Konstytucja RP, 1997].

Zapis ten w rezultacie ma się przyczyniać do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego oraz nakłada na organy państwowe obowiązek współpracy z sektorem organizacji pozarządowych [Arczewska 2005: 47]. Zasada ta zakłada takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo wykonuje tylko te, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje [Przybyszewski, 2009: 20]. Urzeczywistnienie zasady subsydiarności odbywa się przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Za realizację zasady subsydiarności odpowiedzialna jest przede wszystkim administracja publiczna. Prawna możliwość przekazywania funkcji i zadań administracji organizacjom pozarządowym powinna opierać się na ocenie celowości i efektywności [Blicharz, 2005: 58–59, 69].

Państwo – jako ustawodawca – ma uprzywilejowaną pozycję w relacjach z sektorem pozarządowym, gdyż określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między sektorami; dotyczy to zarówno partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i publiczno-społecznego [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 7].

Analiza najważniejszych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce na poziomie gminy, powiatu i województwa pozwala stwierdzić, że ustawodawca przewidział prowadzenie przez organy jednostek samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przepisy miały jednak charakter ogólnikowy i nie wystarczały do określenia partnerskich relacji pomiędzy trzecim sektorem a administracją samorządową [Arczewska, 2005: 11].

Kompleksowe rozwiązania dotyczące podstawowych dziedzin działalności organizacji pozarządowych, zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego w Polsce oraz ich współpracy między innymi z samorządem sprecyzowała Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie. W ten sposób zostały wprowadzone znaczące zmiany w działalności organizacji pozarządowych oraz w formach ich współpracy z administracją publiczną, celem ustawy było bowiem ustalenie zasad współpracy międzysektorowej. Ustawa określiła też tryb, reguły i formy zlecenia realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym, uzyskiwanie przez organizacje statusu organizacji pożytku publicznego oraz nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz warunki korzystania z tych świadczeń [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r....; Arczewska, 2005: 46].

Zgodnie z art. 5 tej ustawy współpraca organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych może polegać na zleceniu realizacji zadań publicznych, wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałaniu w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji, a także na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Współpraca ta ma się odbywać nie tylko zgodnie z zasadą pomocniczości, ale też suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ważna w tym wypadku jest także kultura współpracy i świadomość różnorodnych możliwości. Wprowadzone zmiany, między innymi w zasadach przekazywania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych oraz środków finansowych na ich realizację przez administrację publiczną, miały do celowo wzmocnić pozycję organizacji wobec administracji oraz umożliwić organizacjom jak najszerszy udział w wykonywaniu usług publicznych przez zapewnienie im równego prawa – z administracją rządową i samorządową – w realizacji zadań publicznych [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r....; Arczewska, 2005: 17, 47].

Użycie umów jako instrumentu wykonywania zadań publicznych przewiduje art. 9, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który mówi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać

umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi (podobna regulacja znajduje się w ustawie o samorządzie powiatowym, art. 6, ust. 1). Zlecenie zadań może polegać na powierzaniu ich wykonania i ich finansowaniu albo na wsparciu projektu organizacji i dofinansowaniu. Może się to odbywać na zasadzie otwartej konkurencji, czyli po wyłonieniu wykonawcy i projektu w drodze otwartego konkursu ofert [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Blicharz, 2005: 95–99].

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nałożyła na samorządy obowiązek tworzenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>1</sup>. Jak wynika z badań, nie wszystkie samorządy podporządkowały się nowemu obowiązkowi [Gumkowska, 2006: 9]. Do tego bardzo często uchwały dotyczące programów są automatycznie powielane w kolejnych gminach [Jachimowicz, 2006], a samo ich podjęcie niekoniecznie powoduje zmianę form współpracy. Zastrzeżenia budzi też procedura konsultacji programu z organizacjami. Spośród 80% gmin, które opracowywały taki program w 2007 roku, niemal połowa przyznała, że takich konsultacji nie przeprowadziła [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 192]. Wszystko to każe sceptycznie patrzeć na roczne programy współpracy jako istotne narzędzie tej współpracy. Zapisy zawarte w tych programach należałoby oceniać zarówno w warstwie strategicznej – w powiązaniu z innymi dokumentami, jak i realizacyjnej, ocena winna być prowadzona w wymiarze formalnym (sposób realizacji), a także merytorycznym (efekty realizacji) [Skrzypiec, 2005].

## Modele współpracy

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego (pożytku społecznego): model niemiecki i angielski.

Model niemiecki charakteryzuje się:

- pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, operacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych;
- korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna–organizacje pozarządowe; odzwierciedleniem tego jest zbudowanie w trzecim sektorze struktur kompatybilnych ze strukturami administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

---

<sup>1</sup> W gminach wiejskich jedynie ponad 70% jednostek uchwaliło program współpracy, w porównaniu z ponad 90% gmin miejskich, więcej na ten temat w: Skrzypiec, 2006.

Model angielski natomiast charakteryzuje:

- większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych;
- brak preferencji dla organizacji pozarządowych; w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z „sektorem niezależnym” (ang. *independent sector*), a zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 9].

W obu modelach standaryzacja współpracy służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe w Niemczech upodabniają się do instytucji publicznych, przejmują ich standardy i kulturę organizacyjną. Angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania, jak i kultury pracy. W obydwu państwach podejmowane są próby wprowadzania elementów modelu konkurencyjnego.

Polski model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi zawiera elementy obu konkurencyjnych modeli, co stanowi jego mocną stronę. Tryb konkursowy zlecania zadań publicznych zakłada bowiem zasadę względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych (w stosunku do podmiotów komercyjnych, które nie mogą składać ofert, ale już nie wobec podmiotów publicznych), przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji wewnątrz trzeciego sektora. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. dopuszcza zlecenie zadań w trybie przetargowym. W dalszym ciągu należałoby dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli [Rymsza, Frączak, Skrzypiec, Wejman, 2007: 10–11; więcej w: Bogacz-Wojtanowska, 2011: 20–41 i 2013: 266–279]. Jak wynika z badań Instytutu Spraw Publicznych, w ramach ustawy dochodzi do faworyzowania dużych, silnych organizacji o wyrobionej pozycji i kontaktach z administracją publiczną kosztem organizacji mniejszych, które nie mają statusu organizacji pożytku publicznego [Arczewska, 2005: 20].

Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami administracji publicznej może przybierać jedną z trzech postaci:

- współdziałanie wynikające ze zbieżności statutowych organizacji pozarządowych z zadaniami organu administracji publicznej;
- wykonywanie przez organizację pozarządową usług w ramach zadań zleconych jej przez administrację publiczną;
- wykonywanie przez te organizacje funkcji zleconych administracji publicznej [Blicharz, 2005: 68].

## Prezentacja organizacji pozarządowych w Elblągu

Elbląg jest najsilniejszym w województwie warmińsko-mazurskim ośrodkiem pod względem działalności organizacji pozarządowych. W mieście działa wiele kreatywnych podmiotów rozpoznawalnych w regionie i kraju. W 2011 roku na terenie Elbląga zarejestrowane były 362 organizacje pozarządowe, w tym: 57 stowarzyszeń kultury fizycznej, 29 uczniowskich klubów sportowych, 259 stowarzyszeń i 17 fundacji. Elbląskie organizacje pozarządowe największą aktywność przejawiają w sferze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym oraz w działaniach z zakresu kultury fizycznej i sportu. W ostatnich 2 latach zauważa się wzrost zainteresowania konkursami z zakresu kultury. Chętnie realizowane są także inicjatywy na rzecz dzieci i młodzieży oraz promocji bezpieczeństwa [*Analiza...*, 2012].

Liderzy elbląskich organizacji pozarządowych deklarują wypełnianie przez nie różnych funkcji: animacyjnych, inspirujących, wspierających, opiniotwórczych, kontrolnych, kulturalnych, pomocowych [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 74]. W latach 2006–2011 szansą rozwoju dla elbląskich organizacji była możliwość pozyskiwania funduszy unijnych, środków w ramach kampanii „1%”, wsparcie merytoryczne stanowiły serwisy informacyjne i poradniki, takie jak na przykład [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl). Cenna okazała się również dobra współpraca z mediami. Na tym etapie rozwoju odnotowano stosunkowo małe zainteresowanie społeczności imprezami i działaniami tychże organizacji, a także słabe wsparcie miasta w promocji tych organizacji. Poważne utrudnienie stanowił brak spójnej polityki sektorowej, pewna roszczeniowość podmiotów pozarządowych wobec samorządu i biznesu (słaba kondycja gospodarcza regionu dodatkowo utrudniała tę współpracę), niski stopień integracji środowiska, stosunkowo słaba współpraca z radą miejską, niedostateczne przygotowanie do realizacji programów miejskich. Wprawdzie organizacje były postrzegane przez samorząd jako partner, pula pieniędzy przeznaczonych na wsparcie ich działań nie zaspokajała jednak potrzeb, zastrzeżenia budziło też długofalowe planowanie współpracy oraz brak możliwości elastycznego reagowania samorządu (szczególnie w zakresie pomocy finansowej) na spontanicznie rodzące się inicjatywy organizacji. Mimo tych trudności w analizowanym okresie organizacjom udało się stworzyć korzystny wizerunek elbląskiego sektora pozarządowego identyfikowanego nie tylko w regionie, ale także w kraju i za granicą. Złożyło się na to wiele inicjatyw sprzyjających rozwojowi organizacji oraz ich integracji. Jedną z nich było powołanie w 1998 roku Rady Elbląskich Organizacji Pozarządowych. Jej zadaniem jest między innymi reprezentowanie organizacji wobec samorządu terytorialnego oraz innych partnerów społecznych, dbanie o odpowiednie prawo lokalne dotyczące organizacji, kształtowanie praktyki współpracy organizacji z samorządem, kreowanie etycznych zachowań w sektorze pozarządowym [*Strategia rozwoju...*, 2006].

W mieście działa także Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Centrum Organizacji Pozarządowych, które inicjują i koordynują współpracę między organizacjami. Na terenie Elbląga funkcjonują podmioty ofe-



rujące organizacjom wsparcie szkoleniowe, doradcze, informacyjne i personalne. Są to: Regionalne Centrum Wolontariatu, zajmujące się między innymi promocją i organizacją wolontariatu, wspieraniem aktywności społecznej obywateli i inicjowaniem współpracy sektora pozarządowego i samorządowego w realizacji wspólnych działań. Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego świadczy pomoc w zakresie pozyskiwania środków i realizacji projektów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (na przykład pomoc w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych, w zarządzaniu projektem oraz w jego monitoringu i kontroli finansowej). Ośrodek Wspierania Inicjatyw Ekonomii Społecznej oferuje wsparcie w zakresie ekonomii społecznej, między innymi pomoc w zakładaniu spółdzielni socjalnych, doradztwo przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej organizacji pozarządowych oraz różnorodne szkolenia. Wymienione już Centrum Organizacji Pozarządowych świadczy pomoc z zakresu funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz pozyskiwania środków na ich działania [Analiza..., 2012]. Łącznikiem pomiędzy Urzędem Miejskim i sektorem pozarządowym jest pełnomocnik prezydenta Elbląga ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, powołany jako jeden z pierwszych w kraju. Od 1997 roku elbląski samorząd regularnie opracowuje program współpracy z organizacjami.

## Formy współpracy samorządu elbląskiego z organizacjami pozarządowymi

Efektywność zarządzania w administracji samorządowej wyraża się w skutecznym reagowaniu na oczekiwania społeczności zamieszkującej dany obszar. Wyzwaniem dla urzędu staje się konieczność wypracowania różnorodnych sposobów reagowania na priorytety, na potrzeby lokalnej społeczności. Samorządność daje tej społeczności prawo decydowania o jakości życia na danym obszarze administracyjnym, prawo podejmowania działań na rzecz stymulowania rozwoju własnego regionu i coraz efektywniejszego zaspokajania różnorodnych potrzeb jego mieszkańców [Przybyszewski, Atamańczuk, 2011: 32]. Potrzeby te mogą być zaspokajane także dzięki właściwej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ważnym instrumentem służącym określeniu sposobu realizacji zasad współpracy mogą być roczne programy współpracy, obligatoryjnie przygotowane przez organy stanowiące JST.

Współpraca elbląskiego samorządu z trzecim sektorem wynika bezpośrednio z realizacji zapisów *Strategii rozwoju miasta*, w której jednym z priorytetów jest wspieranie działań zmierzających do poprawienia jakości życia mieszkańców Elbląga, stworzenia im szans na osobisty rozwój z uwzględnieniem ich oczekiwań i aspiracji. Priorytet ten stał się celem opracowanego na 2011 rok programu współpracy. Współpraca ta przyjmowała takie formy jak:

- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania,

- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji,
- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych.

Cele szczegółowe dotyczyły tworzenia warunków do wzmocnienia istniejących organizacji pozarządowych, powstawania nowych oraz rozwoju wolonariatu, wzmocnienia współpracy partnerów lokalnej polityki społecznej, organizacji, administracji i biznesu oraz zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań własnych miasta, a także pobudzenia aktywności obywatelskiej oraz zaspokojenia potrzeb mieszkańców miasta [*Sprawozdanie z realizacji...*, 2012].

Samorząd elbląski współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w formie finansowej, jak i pozafinansowej. Współpraca finansowa odbywa się głównie przez zlecanie organizacjom zadań publicznych. W 2011 roku było tych zadań 26, o trzy mniej niż w latach poprzednich, za to wzrosła pula środków przekazywanych na ten cel. Najwięcej zleceń dotyczyło spraw społecznych; tendencja ta utrzymuje się już od kilku lat. Zadania dotyczyły między innymi wsparcia dla osób starszych i zagrożonych ubóstwem, niepełnosprawnych, dla rodzin zagrożonym przemocą i bezradnych w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych, pomocy w rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Na drugim miejscu znalazły się zadania z zakresu kultury i sztuki, w tym wspieranie twórczości elbląskich artystów, projektów artystycznych, projektów z zakresu edukacji kulturalnej, programów popularyzujących wśród mieszkańców kultury innych narodów oraz promocja kultury lokalnej w kraju i za granicą (tabela 1).

Tabela 1

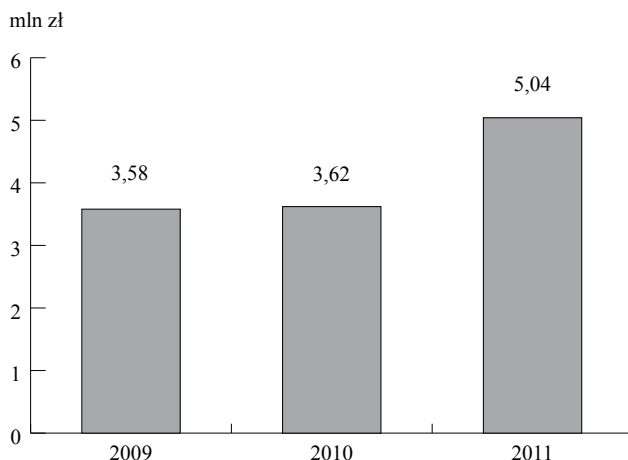
Wykaz zadań stałych zleczanych organizacjom do realizacji  
przez samorząd elbląski

Zadania stałe ( <i>tasks own</i> )	2008	2009	2010	2011
Sprawy społeczne ( <i>social affairs</i> )	6	7	7	8
Edukacja ( <i>education</i> )	3	3	3	3
Kultura i sztuka ( <i>arts and culture</i> )	4	8	9	7
Turystyka i wypoczynek ( <i>tourism and recreation</i> )	4	6	3	3
Kultura fizyczna i sport ( <i>physical culture and sport</i> )	4	4	3	5
Promocja i rozwój miasta ( <i>promotion and development of the city</i> )	2	–	4	–
Ochrona środowiska i ekologia ( <i>environmental protection and ecology</i> )	–	1	–	–
Razem ( <i>together</i> )	23	29	29	26

Źródło: *Analiza...*, 2012: 105; <http://www.umelblag.pl> (dostęp: 9.09.2012).

W 2011 roku samorząd wydał na wsparcie zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe prawie 5 mln zł, podpisał 162 umowy z 94 organizacjami. Było to o 28,17% więcej niż w 2010 roku (wykres 1). Efektywniejsze wykorzystanie publicznych pieniędzy zobligowało Ratusz do podjęcia działań na

rzecz standaryzacji usług publicznych, w analizowanym okresie standaryzacja dotyczyła prowadzenia świetlic socjoterapeutycznych oraz prowadzenia i obsługi Miejskiego Centrum Usług Wolontarystycznych. Proces standaryzacji usług jest zjawiskiem korzystnym dla organizacji, rosną bowiem ich szanse na zwiększenie poziomu dofinansowania zadań.



Wykres 1. Dotacje elbląskiego samorządu na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w latach 2009–2011  
Źródło: opracowanie na podstawie: *Analiza...*, 2012; <http://www.umelblag.pl>. (dostęp: 9.09.2012).

W ramach ogłoszonych konkursów organizacje złożyły 207 ofert, wykazując zapotrzebowanie na 7 mln zł. Łącznie na wsparcie działań organizacji pozarządowych w elbląskim Ratuszu wyasygnowano w 2011 roku prawie 8,2 mln zł. Każdego roku elbląskie organizacje pozyskują kilkaset tysięcy złotych ze środków samorządu województwa warmińsko-mazurskiego. Zewnętrzne źródła finansowania stanowią PFRON oraz Europejski Fundusz Społeczny. Łącznie w ostatnich 3 latach elbląskie organizacje otrzymały z Funduszu Społecznego ponad 10 mln zł. Wzrost środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych stanowił jeden z priorytetów omawianego programu współpracy. Elbląski samorząd w tym celu przeprowadził dla organizacji cykl szkoleń i doradztwa

Współpraca elbląskiego samorządu z organizacjami pozarządowymi przyjmuje także formy pozafinansowe. Pracownicy Urzędu Miasta realizują lub współuczestniczą w przygotowaniu szkoleń, konferencji, forum wymiany doświadczeń w celu podniesienia sprawności funkcjonowania organizacji. Miasto udostępnia organizacjom lokale i środki techniczne na spotkania otwarte. Wynajmuje im, na preferencyjnych warunkach, siedziby. Z takiej pomocy skorzystało 28 organizacji, z tego 15 całkowicie zwolniono z opłat czynszowych.

Współpraca dotyczy także wymiany informacji na temat planowanych kierunków działalności i współdziałania przez tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych o charakterze doradczym i inicjatywnym. Samorząd włącza się także w organizację kampanii „1%”, która od kilku lat jest jedną z form promocji elbląskich organizacji pozarządowych mających status pożytku publicznego. Uczestniczy także w tworzeniu Forum Inicjatyw Pozarządowych, podczas którego organizacje prezentują mieszkańcom swoją działalność i nowe pomysły.

W 2011 roku, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, została powołana Elbląska Rada Działalności Pożytku Publicznego (ERDPP). Jej zadaniem jest między innymi konsultowanie projektów uchwał i projektów aktów prawa miejscowego proponowanych przez władze miejskie, dotyczących organizacji (m.in. opiniowanie strategii rozwoju miasta), wyrażanie opinii w sprawach funkcjonowania organizacji pozarządowych, mediacje w przypadku sporów między samorządem i jego instytucjami a organizacjami pozarządowymi, występowanie do władz miasta z inicjatywami w zakresie rozwiązań prawnych i działań w sferze pożytku publicznego, ocena jakości konsultacji z organizacjami pozarządowymi, monitorowanie pracy Centrum Organizacji Pozarządowych.

## Ocena współpracy

Badania wykazują, że w Elblągu istnieje model partnerskich relacji organizacji z administracją samorządową, organizacje doceniają znaczenie programu współpracy [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 203] i opracowanych w postaci dokumentu zasad tejże współpracy, mimo iż nie zawsze respektują zawarte w nich zapisy, co urzędnicy wskazują jako słaby punkt wzajemnych relacji.

Sektor pozarządowy w Elblągu jest zróżnicowany. Kilkadziesiąt organizacji od lat z powodzeniem prowadzi działania, zatrudnia pracowników, pozyskuje środki ze zewnętrznych programów grantowych lub funduszy europejskich. Organizacje te oczekują wsparcia specjalistycznego w zakresie zarządzania, promocji, prowadzenia działalności gospodarczej. Współpraca z nimi powinna iść w stronę wspierania działań zmierzających do poprawienia warunków i jakości życia mieszkańców Elbląga. Nowo powstające organizacje wymagają wsparcia przy realizacji nawet podstawowych działań. Współpraca z młodymi organizacjami powinna zmierzać do wzmocnienia ich i usamodzielnienia. Tylko kompleksowa pomoc może im zapewnić stabilny rozwój.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy społeczno-gospodarczej, elbląscy samorządowcy mają świadomość konieczności wzmocnienia działań integrujących organizacje non-profit, sprzyjających ich współpracy i podejmowaniu nowych wyzwań. Za cenne uważa się takie działania jak Forum Inicjatyw Pozarządowych, kawiarenki obywatelskie, spotkania Klubu Lidera. Ważna jest również tożsamość miejsca, czyli wykreowanie miejsca charakterystycznego dla organizacji, z którym będą się one utożsamiały. Elbląski samorząd widzi potrzebę wzmocnienia

aktywności obywatelskiej w mieście, począwszy od szkół (promocja wolontariatu, tworzenia grup nieformalnych), na aktywności mieszkańców, której wyrazem jest tworzenie nowych organizacji, przystępowanie do organizacji już istniejących, udział w akcjach społecznych skończywszy. Dostrzega się także potrzebę tworzenia korzystnych warunków dla aktywności seniorów [Analiza..., 2012].

Współpraca samorządu z organizacjami pożytku publicznego opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W myśl tych zasad samorząd traktuje organizacje pozarządowe jako równoprawnych partnerów. Zdaniem przedstawicieli władz samorządowych przez 16 lat budowania wspólnych relacji udało się wypracować wiele cennych i pożytecznych rozwiązań instytucjonalnych. Elbląski samorząd nadal zamierza wspierać finansowo organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym informowaniu ich o planowanych kierunkach działalności i współdziałania, widzi także zasadność tworzenia wspólnych zespołów zadaniowych o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Pomimo wzorcowych rozwiązań w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi trzeci sektor w Elblągu ma także swoje słabe strony. Przedstawiciele samorządu wskazywali tu na pewną roszczeniowość niektórych organizacji, zbyt niski stopień integracji, nie zawsze przejrzystą i „czystą” konkurencję w dostępie do publicznych środków, charakteryzującą się myśleniem wyłącznie w kategoriach interesu własnej organizacji, niskim stopniem zaangażowania w przedsięwzięcia grupowe, brakiem umiejętności zaprezentowania swojego dorobku i pracy na rzecz społeczności lokalnej. Samorządowcy podkreślali także konieczność identyfikacji poszczególnych organizacji z trzecim sektorem i jego misją, większą wolę współpracy w ramach sektora, a co się z tym wiąże, sprawniejszy obieg informacji (takie wnioski zgłaszali także liderzy organizacji), podnoszenie jakości świadczonych usług oraz bardziej aktywne włączanie się w projekty samorządu, samodzielność w inicjowaniu pewnych działań podejmowanych zawsze w kontekście analizy różnorodnych potrzeb życiowych mieszkańców, i związane z tym – lepsze merytoryczne przygotowanie osób pracujących w trzecim sektorze. Obydwie strony postulowały potrzebę wspólnego wypracowania kolejnych mechanizmów prawno-finansowych współpracy oraz podejmowania długofalowych działań opartych na dobrze przygotowanych strategiach rozwojowych. Liderzy uważali jednak, że główny zarys tych strategii powinien zostać opracowany w Ratuszu.

Badani chętnie przyznawali, że system współpracy z pewnością wzmacnia, porządkuje i podnosi efektywność przyjętych rozwiązań społecznych. Następuje ewolucyjne porządkowanie procedur, wprowadza się jednolite formularze, karty ocen. Dobrze oceniane są przez organizacje działania samorządu związane ze standaryzacją zadań publicznych i stopniowym przekazywaniem ich do realizacji organizacjom pozarządowym. Obydwie strony oczekiwałyby zwiększenia skali i tempa tego typu działań. Procedury udzielania dotacji oceniono jako przejrzyste, doceniono monitoring społeczny w postaci komisji opiniujących, co poprawia kontrolę nad wydatkowaniem pieniędzy publicznych z budżetu samorządu między innymi na dotacje.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że elbląskie organizacje pozarządowe oczekują ciągłego doskonalenia systemu współpracy i kultury tej współpracy, widzą potrzebę budowania wzajemnego zaufania niezbędnego w formowaniu odpowiedniego wizerunku trzeciego sektora w Elblągu. Organizacje dostrzegają też potrzebę tworzenia wieloletnich planów tej współpracy i określenia jej strategicznych celów oraz większą korelację finansowanych przez samorząd zadań ze strategią rozwoju Elbląga, co wymaga od podmiotów non-profit wnikliwej analizy lokalnych potrzeb i dostosowania oferty usług do oczekiwań elbląskiej społeczności. Organizacje postulują także reaktywowanie funduszu wkładów własnych, niezbędnych przy aplikowaniu o środki unijne. Apelują o fundusz grantowy stanowiący źródło małych grantów dla organizacji, które znajdują się w początkowej fazie rozwoju i jeszcze nie potrafią skutecznie pozyskiwać środków na działalność z różnych źródeł. Duże znaczenie ma także dla nich pomoc władz samorządowych w zaspokajaniu potrzeb lokalowych.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika także potrzeba opracowania zasad współpracy instytucji miejskich z elbląskimi organizacjami (nie tylko urzędu miasta), liderzy widzieliby też sens podjęcia uchwały o konsultacjach społecznych. Ich zdaniem więcej wysiłku należałoby włożyć w budowanie infrastruktury sprzyjającej aktywności obywatelskiej elblążan przez tworzenie rad dzielnicowych, klubów seniorów i klubów młodzieżowych. Liderzy wskazywali również na fakt ciągle niskiej wiedzy społeczeństwa na temat działań trzeciego sektora i aktywności obywatelskiej, co z pewnością ma wpływ na trudności związane z pozyskiwaniem wolontariuszy. Młode podmioty krytycznie oceniały procedury pozyskiwania dotacji, twierdząc, że są zbyt skomplikowane i niejasne. Przedstawiciele organizacji sami przyznawali, że w kontaktach z samorządem brakuje im nieraz merytorycznego przygotowania i że nie zawsze biorą udział w konsultacjach społecznych, uchylając się od wyrażania opinii w sprawach, które ich bezpośrednio nie dotyczą. Liderzy sugerowali także bardziej skuteczne badanie efektywności działań organizacji i wykorzystanie wniosków z takich analiz przy kolejnym rozdzielaniu środków.

## Uwagi końcowe

W Unii Europejskiej standardem jest, że władze publiczne przekazują organizacjom pozarządowym zadania, które dotąd wykonywały samodzielnie. Organizacje mają ogromny potencjał w zakresie działań dotyczących poprawy jakości życia, wzrostu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Coraz więcej spraw społecznych i ekonomicznych podlega konsultacjom z organizacjami trzeciego sektora [Arczewska, 2005: 44]. W Finlandii organizacje pozarządowe są dla rządu partnerem w realizacji zadań pomocy społecznej, ochrony zdrowia i służby zdrowia. Główna odpowiedzialność za świadczenie usług opiekuńczych spoczywa jednak na fińskim sektorze publicznym. Działalność sektora organizacji pozarządowych ma charakter uzupełniający. Również w Wielkiej Brytanii sektor

ten ma fundamentalne znaczenie w świadczeniu usług publicznych, organizacje mają też wpływ na proces legislacyjny. Także w USA świadczenie usług publicznych zleca się powszechnie organizacjom pozarządowym (w formie grantów lub umów). W Polsce podmioty te pełnią jedynie funkcję uzupełniającą, wspomagającą względem administracji publicznej. Jak podkreśla Blicharz, nie można stawiać tezy, że stanowią alternatywę wobec sektora publicznego w rozwiązywaniu problemów społecznych [Blicharz, 2005: 113, 119], ale potencjalnie mogą odegrać istotną rolę w uzupełnianiu działalności państwa lub samorządu terytorialnego. Polskie organizacje pozarządowe ciągle nie są postrzegane przez władze publiczne jako ważny partner, ale powoli to się zmienia [Arczewska 2005: 44]. Badania pokazują, że organizacje bardziej cenią sobie współpracę z samorządem lokalnym niż z instytucjami władzy centralnej, jest to bowiem kontakt częsty; coraz więcej organizacji korzysta ze środków samorządowych i ubiega się o nie, w latach 2003–2009 pula pieniędzy na dotacje wzrosła w kasach samorządów niemal dwukrotnie [Ciechorska-Kulesza, Obracht-Prądyński, 2012: 188–189].

Elbląski samorząd dostrzeża w organizacjach pozarządowych ważnego partnera i podkreśla gotowość do umacniania i poszerzania współpracy, która już od lat nie koncentruje się wyłącznie na aspektach finansowych. Podobną postawę wykazują organizacje, które mają świadomość potrzeby integracji trzeciego sektora oraz coraz większej jego samodzielności i kreatywności. Jak podkreślali badani, tworzone w Elblągu partnerstwo publiczno-społeczne powinno ewoluować w stronę coraz większego zaufania i większej odpowiedzialności za lokalną społeczność, ponieważ misją zarówno władzy samorządowej, jak i organizacji jest służyć innym.

## Bibliografia

- Arczewska M. (2005), *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Blicharz J. (2005), *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2011), *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2013), *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Ciechorska-Kulesza K., Obracht-Prądyński C. (2012), *Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg.
- Domański J. (2009), *Value Management in Non-profit Organizations – The First Step*, “Foundations of Management”, no. 1.
- Gumkowska M. (2006), *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Jachimowicz A. (2006), *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

- Kamiński R. (2008), *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Konstytucja RP (1997), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Przybyszewski R. (2009), *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Przybyszewski R., Atamańczuk K. (2011), *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z. (2007), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Seibel W., Anheier H.K. (1990), *Sociological and Political Approaches to the Third Sector* [w:] H.K. Anheier, W. Seibel (red.) *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlin–New York.
- Skrzypiec R. (2005), *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg.
- Skrzypiec R. (2006), *Mapa aktywności obywatelskiej w gminie Lesznowola*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa.
- Toczyski W. (1998), *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

## Bibliografia elektroniczna

- Analiza społeczno-gospodarcza Elbląga* (2012), <http://www.umelblag.pl> (dostęp: 9.09.2012).
- Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląg a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2011* (2012), <http://um-elblag.samorzady.pl> (dostęp: 7.09.2012).
- Strategia rozwoju sektora pozarządowego w Elblągu na lata 2006–2011* (2006), <http://www.cop.elblag.pl> (dostęp: 3.09.2012).