

Marian OLIŃSKI<sup>1</sup>

## WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W OPINII BADANYCH ORGANIZACJI

### Streszczenie

Wyniki badań, prezentowane w niniejszym artykule, wskazują, że organizacje pozarządowe, funkcjonujące na terenie powiatu olsztyńskiego, mają jasno sprecyzowane cele i oczekiwania co do wsparcia w ich realizacji. Nie chcą pomocy w postaci: szkoleń, tworzenia zespołów doradczych, nieodpłatnie udostępnianych materiałów czy też pomocy w rekrutacji pracowników. Dla nich liczy się głównie pomoc finansowa i związana z nią wszelka pomoc, która do otrzymania tych środków jest niezbędna, jak np. stosowne rekomendacje. Badane organizacje pozarządowe swoją rolę we współpracy z samorządem najczęściej widzą w organizacji i obsłudze imprez dla samorządu lub zleczonych przez samorząd.

Pomimo wielu problemów, jakie towarzyszą organizacjom pozarządowym współpracującym z władzami samorządowymi, generalnie, współpraca ta została dobrze oceniona przez lokalne NGOs. Lepiej oceniają współpracę organizacje, które współpracują regularnie, zaś te, które współpracują sporadycznie, wyستاły oceny mniej korzystne dla samorządu.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, organizacja pozarządowa, współpraca, trzeci sektor

### CO-OPERATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS AS SEEN BY SURVEYED ENTITIES

#### Summary

The research results presented in this paper indicate that non-governmental organisations functioning in the District of Olsztyn have clearly specified objectives and expectations as regards support for their implementation.

Local NGOs are not interested in such kinds of support as training, expert advice, information or assistance in the recruitment of staff. For them, more important is financial assistance and other aid needed in the process of raising money (for example, appropriate recommendations).

They wish to co-operate with local authorities by jointly organising events sponsored or commissioned by the local government.

Despite many problems experienced by non-governmental organisations which co-operate with local authorities, this co-operation has generally been assessed as satisfactory. NGOs that co-operate regularly with local authorities evaluated this collaboration better than those which co-operate only occasionally.

**Key words:** public administration, non-governmental organisation, co-operation, third sector

---

<sup>1</sup> Dr Marian Oliński – Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, e-mail: molinski1@wp.pl.

## 1. Wstęp

Chociaż liczba organizacji pozarządowych na całym świecie w ciągu ostatnich dwóch, trzech dekad wręcz „ekspłodowała”, to jednak liczby te nie świadczą o ich aktywności oraz o tym, w jaki sposób współpracują one z administracją publiczną w obecnym, zglobalizowanym świecie [Ebrahim 2003 s. 151 – 169]. Jednym z przejawów decentralizacji zarządzania publicznego jest wspieranie tzw. trzeciego sektora i zaangażowanie władz publicznych w funkcjonowanie dobrowolnych organizacji społecznych [Alcock 2012 s. 219 – 238]. Działania takie mają ułatwiać umacnianie się społeczeństwa obywatelskiego, które w ostatnim czasie stało się swoistym „słowem-kluczem” we wszelkich dyskusjach dotyczących rozwoju społeczno-ekonomicznego [Pollard, Court 2008 s. 133 – 152]. Jeśli trzeci sektor ma stanowić główny filar tzw. społeczeństwa obywatelskiego, to zaangażowanie władz publicznych nie powinno wypierać aktywności i kreatywności obywateli tworzących instytucje należące do tego sektora. Organizacje pozarządowe (*Non-Governmental Organizations* – NGOs), dzięki swemu funkcjonowaniu mogą (i powinny), oprócz kreowania społeczeństwa obywatelskiego, tworzyć „inne wartości dodane”. Mianowicie, wspomniana, decentralizacja zarządzania publicznego wiąże się z przekazywaniem szeregu zadań organizacjom pozarządowym. Jeśli są one w stanie wykonać te zadania w sposób bardziej efektywny, to przydatność tego typu instytucji w kreowaniu *welfare state*<sup>2</sup> jest bezdyskusyjna. Fakt przekazywania części zadań bezpośrednio „w ręce obywateli” jest coraz powszechniejszą praktyką w krajach rozwiniętych. Jednakże można spotkać się również z sytuacją całkowicie odmienną (przede wszystkim w państwach nie rozwiniętych – tam, gdzie organizacja struktur państwowych jest niewydolna), kiedy to organizacje pozarządowe zastępują typowe (zwłaszcza dla państw zachodnich) funkcje państwa. Budują one szkoły i szpitale, dostarczają wody pitnej, wprowadzają nowe metody produkcji rolnej itd. [Wilson 2002 s. 34 – 40; Koch 2009 s. 143 – 200]. Niezależnie jednak od zakresu realizowanych zadań, bardzo ważną kwestią jest wypracowanie standardów współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, która może przybierać różne formy i pełnić różnorodne funkcje w zależności od modelu relacji państwo – trzeci sektor [Rymśza 2006 s. 3 – 8]. Niemniej jest ona odpowiedzialna za stworzenie efektywnego systemu współpracy pomiędzy lokalnymi organizacjami pozarządowymi a władzami samorządowymi. Przy czym, termin system współpracy to znacznie więcej niż roczny program współpracy nakazany samorządom do przyjęcia przez *Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. System to: trwale wkomponowanie organizacji w strukturę działań samorządu, odpowiednie zapisy prawa lokalnego, dobra praktyka współpracy oparta na zasadzie pomocniczości [Jachimowicz 2006 s. 9 – 10].

Działania sektora pozarządowego w dużej mierze są zależne od kształtu relacji z administracją publiczną, w szczególności na poziomie lokalnym. Samorząd lokalny jest bezsprzecznie najważniejszym punktem odniesienia do działania większości organizacji. Organizacje, nie będąc dostatecznie silne, nie są partnerem dla administracji, zamieniają

---

<sup>2</sup> *Welfare state* – państwo dobrobytu – koncepcja państwa i społeczeństwa powstała pod wpływem ekonomii dobrobytu, w pełni ukształtowana po II wojnie światowej [Nowa encyklopedia... 1996, t. 4 s. 761].

się więc w petenta niezdolnego ani do zajęcia stabilnej pozycji dostawcy usług, ani pełnienia roli rzecznika interesów lokalnej społeczności [Gosk, Pyrka 2008 s. 2 – 3].

Dlatego też celem badań, prezentowanych w niniejszym artykule, było określenie, w jakim stopniu administracja publiczna na szczeblu powiatu współpracuje i wspiera organizacje pozarządowe.

## **2. Podstawy prawne i formy współpracy organizacji pozarządowych z samorządem**

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi od kilkunastu lat jest w Polsce przedmiotem wielu dyskusji, badań i analiz [Bogacz-Wojtanowska 2011a s. 79 – 87]. Jednakże w ostatnich latach można zauważyć szczególne zainteresowanie współpracą samorządu z sektorem pozarządowym. Zagadnienia współpracy międzysektorowej dotyczą wielu krajów o silnie rozwiniętym trzecim sektorze, który przejmuje coraz więcej zadań publicznych [Bogacz-Wojtanowska, Dudkiewicz, Górniak 2011 s. 13 – 25]. Można zatem założyć, że będzie się ona rozwijała i doskonaliła w tempie zależnym w głównej mierze od postawy samorządów terytorialnych. To one bowiem posiadają możliwości prawne, a zwłaszcza finansowe, by wspierać inicjatywy organizacji pozarządowych. To one także powinny być najbardziej zainteresowane tym, żeby wprowadzać nowe, skuteczne rozwiązania w celu lepszej i efektywniejszej współpracy z NGOs. Oczywiście, do tego są potrzebne odpowiednio przygotowane struktury i kadry w jednostkach samorządu terytorialnego. Pracownicy urzędów administracji publicznej urzędują. Istotą zaś nowoczesnego zarządzania publicznego jest rozwiązywanie strategicznych i operacyjnych problemów ludności i przedsiębiorców, a nie jedynie realizacja procedur [Bednarczyk 2004 s. 17 – 25]. Fakt ten jest niezwykle istotny dla zrozumienia różnic jakościowych, jakie występują pomiędzy konkretnymi jednostkami administracyjnymi. Prowadzone w Polsce badania nad współpracą międzysektorową dowodzą, że istnieją samorządy, gdzie współpraca rozwija się harmonijnie i jest źródłem satysfakcji obu stron, jak również przynosi korzyści lokalnym społecznościom. Z drugiej jednak strony, funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem [Bogacz-Wojtanowska 2011b s. 114 – 117].

W kontekście znaczenia współpracy pomiędzy omawianymi organizacjami, pojawia się zasadnicze pytanie o to, jak i skąd organizacja pozarządowa może pozyskać przyszłowiowy „pierwszy milion” na rozpoczęcie działalności? Odpowiedź powinna brzmieć – skieruje się do samorządu. Tu może bowiem otrzymać dotacje, może wynegocjować kontrakt na realizację usług, tu otrzyma po preferencyjnych cenach lub w użyczenie lokal albo budynek. To samorząd może pomóc w zatrudnieniu subsydiowanym, promować i uwiarygodnić działalność organizacji wśród społeczności lokalnej. Niewątpliwie, takie przedsięwzięcia mogą (i będą) powstawać w sposób samodzielny, ale znacząca większość z nich będzie się opierać – przynajmniej w fazie rozwoju – na pomocy samorządu lokalnego. Organizacje pozarządowe traktują samorząd terytorialny jako swego naturalnego partnera. Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, 60% organizacji widzi w nim jedną z najważniejszych dla siebie instytucji [Przewłocka 2011 s. 22 – 24].

O kierunku, w jakim powinna być prowadzona polityka państwa w stosunku do organizacji pozarządowych, stanowią dwie zasady: pomocniczości państwa i dialogu społecznego, umieszczone w Konstytucji RP z 1997 roku, oraz zapisy *Ustawy o samorządzie terytorialnym*, mówiące, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego [Frączak, Skrzypiec 2007 s. 13 – 14]. Do momentu wprowadzenia *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku* [*Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego...*] współpraca samorządów lokalnych z organizacjami kształtowała się dość swobodnie – zapis w zadaniach własnych samorządów stwierdzający, że mają współpracować z organizacjami, nie narzucał w praktyce żadnych działań. W roku 1995 pojawił się pierwszy w Polsce dokument regulujący tę współpracę – *Program współpracy z organizacjami pozarządowymi* przyjęty przez Radę Miejską w Gdyni. To był pierwszy sygnał, że zjawisko współpracy można opisać i zawrzeć w dokumencie prawa lokalnego [Jachimowicz 2006 s. 4 – 5].

Przełomowa *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* uporządkowała relacje i wprowadziła minimalny standard współpracy samorządów terytorialnych trzech szczebli z organizacjami pozarządowymi. Doprecyzowała zwłaszcza kwestie finansowe, określiła podstawowe formy i zasady współpracy oraz zdefiniowała podstawowe pojęcia, takie jak: organizacja pozarządowa, pożytek publiczny, wolontariusz i inne.

Jednak w dużej mierze od samorządów lokalnych będzie zależeć, czy wykorzystają zapisy do wzmocnienia sektora pozarządowego, ponieważ, pomimo obowiązującej konstytucyjnej zasady pomocniczości, ustawa nie nakłada na samorządy obowiązku współpracy, a jedynie tę współpracę umożliwia i reguluje. Organizacje również powinny zabiegać, aby możliwości, jakie stwarza ustawa, były wykorzystane.

TABELA 1.

### Formy współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy	
Finansowe	Niefinansowe
Realizacja wspólnego projektu	Wymiana informacji
Wspieranie działań społecznie użytecznych	Praca w radach zatrudnienia
Zlecenie realizacji działań własnych	Praca nad dokumentami strategicznymi
Zlecenie realizacji zadań publicznych	Współpraca w organizacji szkoleń, imprez
	Udostępnianie i wspieranie podczas nawiązywania kontaktów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gosk, Pyrka 2008].

W świetle przepisów prawnych samorząd terytorialny może wspierać działania społecznie użyteczne organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych, jak również zlecać realizację zadań własnych (Tabela 1.). Wsparcie jest przyznawane w formie dotacji na zasadach określonych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, po przeprowadzeniu procedury konkursowej z inicjatywy organu administracji publicznej lub na wniosek organizacji pozarządowej. Dotacja może być przeznaczona wyłącznie

na realizację zadań, nie może być to dotacja podmiotowa. Nie może być także przeznaczona na działalność gospodarczą organizacji [Gosk, Pyrka 2008 s. 11 – 20].

Samorządy mają jednocześnie możliwość przekazania realizacji zadań własnych w formie zlecenia lub powierzenia ich ograniczonej grupie podmiotów: organizacjom pozarządowym, organizacjom kościelnym i spółdzielniom socjalnym. Samorządy oraz publiczne służby zatrudnienia mogą zlecić realizację zadań publicznych albo zakupić wszystkie niezbędne towary i usługi u podmiotów gospodarczych (w tym od organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą i od spółdzielni socjalnych), udzielając zamówień publicznych. Organizacje samorządowe mogą również zlecić w tej formie instytucjom rynku pracy (w tym organizacjom pozarządowym) zadania zdefiniowane w *Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* [Ustawa z 1 maja 2004 o promocji...]. Przykładem realizacji wspólnego projektu, w ramach finansowej formy pomocy, są różnego rodzaju przedsięwzięcia proponowane przez Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który do roku 2014 będzie głównym źródłem finansowania przedsięwzięć społecznych.

W 2008 roku regularny kontakt z administracją samorządową na szczeblu regionalnym bądź lokalnym utrzymywało 70% organizacji (stały kontakt z władzami samorządowymi utrzymuje 63% organizacji). Jednocześnie 60% z nich wymieniało współpracę z władzami lokalnymi jako istotną dla realizacji ich celów [Duda 2010 s. 5 – 13]. W 2010 roku było to już ponad 80% na szczeblu lokalnym i 13% na szczeblu regionalnym. Prawie dwie trzecie w ogóle nie kontaktowało się z urzędami wojewódzkimi, a aż trzy czwarte nie miało żadnych kontaktów z rządowymi instytucjami na szczeblu centralnym [Przewlocka 2011 s. 22 – 25].

Formy współpracy ukazują, że standaryzacja relacji samorządu terytorialnego i NGOs wynika z wieloletnich procesów i jest rezultatem szerszych inicjatyw politycznych. Tworzenie zasad współpracy w zakresie dostarczania usług publicznych z pewnością przyczynia się do harmonizacji europejskich systemów społecznych. Dokumenty, karty współpracy czy protokoły świadczą jednak o umacnianiu kultury współzależności obu sektorów i mogą wpływać na rozwój instytucjonalizacji politycznej oraz finansowej polskich inicjatyw obywatelskich.

### 3. Metodyka badań

Wyniki badań, przedstawione w niniejszym opracowaniu, zostały przeprowadzone w ramach projektu *Wysoka jakość administracji samorządowej w powiecie olsztyńskim* [Projekt nr 2/POKL/5.2.1/2009 realizowany przez Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurska Klinika Biznesu, przy współudziale Starostwa Powiatowego w Olsztynie].

W badaniach nie występował problem doboru próby badawczej pod kątem statystycznej istotności, bowiem założono, że badaniami zostanie objęta cała populacja, tj. 278 organizacji pozarządowych z terenu powiatu olsztyńskiego.

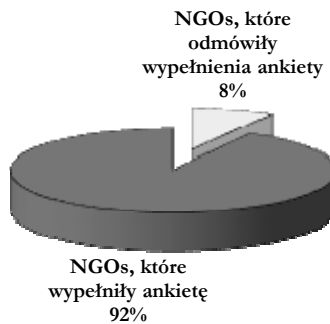
Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny. Technika – badania ankietowe bezpośrednie, zaś narzędziami badawczymi – autorski kwestionariusz ankiety, dokumenty źród-

lowe udostępnione przez Partnera w projekcie, tj. Starostwo Powiatowe w Olsztynie oraz ogólnodostępne dane statystyczne.

Zastosowana metodyka badań była kosztowna, jednak wybrano ją, gdyż posiada wiele zalet. Najważniejszą zaletą stanowiła pewność, że kwestionariusz ankietowy wypełniała odpowiednia osoba (kompetentna w sprawach funkcjonowania konkretnej organizacji pozarządowej). Poza tym, w trakcie wypełniania kwestionariusza, „pod ręką” była osoba odpowiedzialna za jego wypełnienie. Oczywiście, nie chodzi tu o sugerowanie odpowiedzi, ale o wsparcie merytoryczne, w razie jakichkolwiek wątpliwości dotyczących konkretnego pytania. Stąd też ankieter, obok przygotowania technicznego, był przeszkolony także merytorycznie, a każde pytanie kwestionariusza ankiety – przedyskutowane. Strukturę badanych podmiotów przedstawiono na rysunku 1.

**RYСУNEK 1.**

### Struktura badanych NGOs



N=210.

Źródło: badania własne.

W trakcie przeprowadzonych badań uzyskano 193 poprawnie wypełnione kwestionariusze. Niestety, 17 organizacji pozarządowych odmówiło udzielenia odpowiedzi, a 68 z nich, według listy podanej przez Starostwo Powiatowe, już nie istnieje. Badania zrealizowano na przełomie sierpnia i września 2011 roku.

#### 4. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

W badaniach współpracy organizacji pozarządowych z samorządem postanowiono sprawdzić i ocenić jej charakter. Poruszono przede wszystkim sprawy finansowe łączące oba sektory. Aż 87% zbadanych organizacji (tj. 169 na 193 organizacje) nie otrzymało w 2010 roku żadnej pomocy finansowej od władz samorządowych. Świadczyć może to o słabej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, choć nie wyklucza kwestii małej aktywności badanych organizacji pozarządowych w procesie ubiegania się o te środki.

Sytuacja w tym zakresie przedstawia się nieco lepiej w ujęciu całego kraju. Coraz więcej gmin zleca zadania organizacjom – w 2003 roku 68% gmin przekazywało organizacjom środki na realizację zadań publicznych, a w roku 2009 – już 86%. Odnotowano także, iż coraz większe kwoty płyną z samorządów do organizacji – między 2003 a 2009 rokiem łączna kwota przekazywana organizacjom wzrosła realnie (przy uwzględnieniu inflacji) blisko dwukrotnie, jak również coraz więcej organizacji korzysta ze środków samorządowych – w 2003 roku korzystało z nich 45% organizacji, a w roku 2009 nastąpił wzrost do 51%. Wzrosła jednocześnie liczba tzw. dużych dotacji – w 2003 roku kwoty większe niż 10 tys. zł otrzymało od samorządów 16% organizacji, a w roku 2009 – już 27% [Przewłocka 2011 s. 22 – 25].

Omawiana współpraca nie jawi się, niestety, korzystnie w powiecie olsztyńskim. Można z pewną ostrożnością postawić tezę, że stan ten wynika z sytuacji całego województwa, które pod względem rozwoju współpracy NGOs – samorząd ciągle musi „gonić” pozostałe regiony kraju.

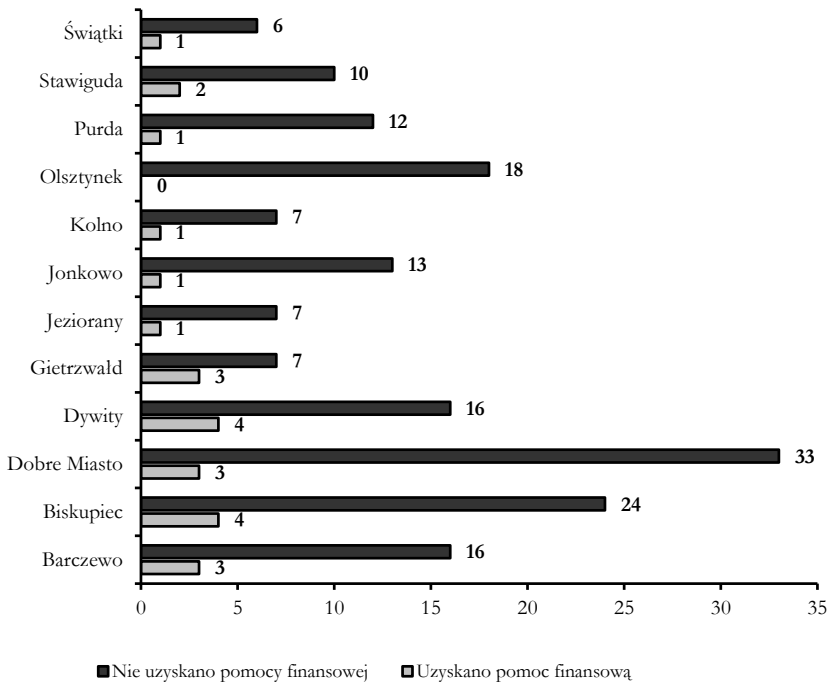
Udziały procentowe wspartych organizacji pozarządowych w ogólnej liczbie NGOs różnią się dość znacznie w zależności od konkretnej gminy powiatu olsztyńskiego (Rysunek 2.). Największy odsetek organizacji dofinansowanych stanowią jednostki z gminy Gietrzwałd, gdzie wsparcie otrzymało 30% organizacji funkcjonujących na jej terenie. W gminie Dywity wsparcie otrzymało 20% organizacji, a w gminach: Barczewo i Stawiguda zanotowano absorpcję na poziomie 17%. Najslabiej pod tym względem wypadła gmina Olsztynek, która w ogóle nie wsparła funkcjonujących w gminie NGOs.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych z poszczególnych gmin, którzy zadeklarowali otrzymanie pomocy finansowej od samorządu, zapytano także o rodzaj otrzymanej pomocy. Respondenci wskazali, iż pomoc najczęściej przybierała formę zlecenia zadań publicznych, poprzez udzielenie dotacji na dofinansowanie realizacji zadania bądź projektu. Taką pomoc uzyskały trzy organizacje z Dywit, dwie z Barczewa oraz po jednej z: Biskupca, Dobrego Miasta, Gietrzwałdu oraz Stawigudy i Świątek. Zlecenie realizacji zadania publicznego z udzieleniem dotacji na pełne sfinansowanie realizacji zadania zdarzyło się bardzo rzadko i wystąpiło jedynie w gminie Dobrze Miasto (otrzymały je dwie organizacje) i w gminie Barczewo (jedna organizacja).

Według Stowarzyszenia Klon/Jawor, w skali kraju prawie nie ma miast, które nie dotowałyby organizacji, natomiast spośród gmin wiejskich jedna piąta nie przekazuje im żadnych środków. Różnice dotyczą nie tylko finansów. Podobnie ma się rzecz z uchwalaniem wymaganych *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie programów współpracy* (zaniedbuje je co piąta gmina wiejska) czy ich konsultowaniem (przeprowadzane w czterech piątach miast i zaledwie w połowie uchwalających *Programy gmin wiejskich*). Łączna kwota środków przekazanych przez gminy organizacjom wyniosła w 2009 roku ponad 1 miliard 200 mln zł, przy czym 59% tej sumy to wydatki miast na prawach powiatu [Przewłocka 2011 s. 22 – 25].

## RYSUNEK 2.

## Wsparcie finansowe władz samorządowych dla NGO w powiecie olsztyńskim

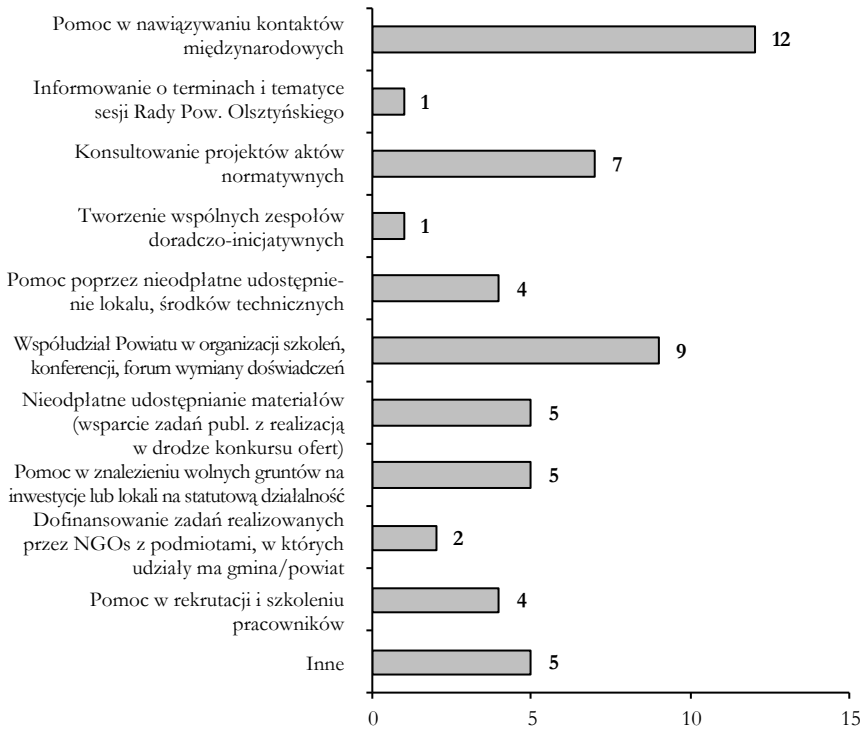


N=193.

Źródło: badania własne.

Bardzo niepokojące są także wyniki w odniesieniu do pozostałych, przewidzianych w ustawie, form pomocy organizacjom pozarządowym (Rysunek 3.). Tylko 19% z badanych organizacji otrzymało inne wsparcie (było to jedynie 36 NGO). Niektóre z nich otrzymały różnego rodzaju pomoc, jednak najczęściej przybierała ona formę współudziału powiatu w organizacji: szkoleń, konferencji, forum wymiany doświadczeń, w celu podniesienia sprawności funkcjonowania organizacji (25% organizacji taką pomoc otrzymała), oraz dofinansowania (współfinansowania) przedsięwzięć realizowanych przez NGO z podmiotami, w których udziały ma konkretna gmina lub powiat olsztyński (19%). W części otwartej pytania wymieniano także takie formy pomocy, jak: promocja i nagrody dla organizacji pozarządowych, otrzymanie informacji o organizowanych szkoleniach i warsztatach, jak również wspólne inicjatywy, np. podczas pomocy powodziom.



**RYСУNEK 3.****Rodzaje pomocy udzielanej NGOs przez Starostwo Powiatowe w Olsztynie**

N=55; ankietowani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź; ogółem odpowiedziało 36 organizacji.

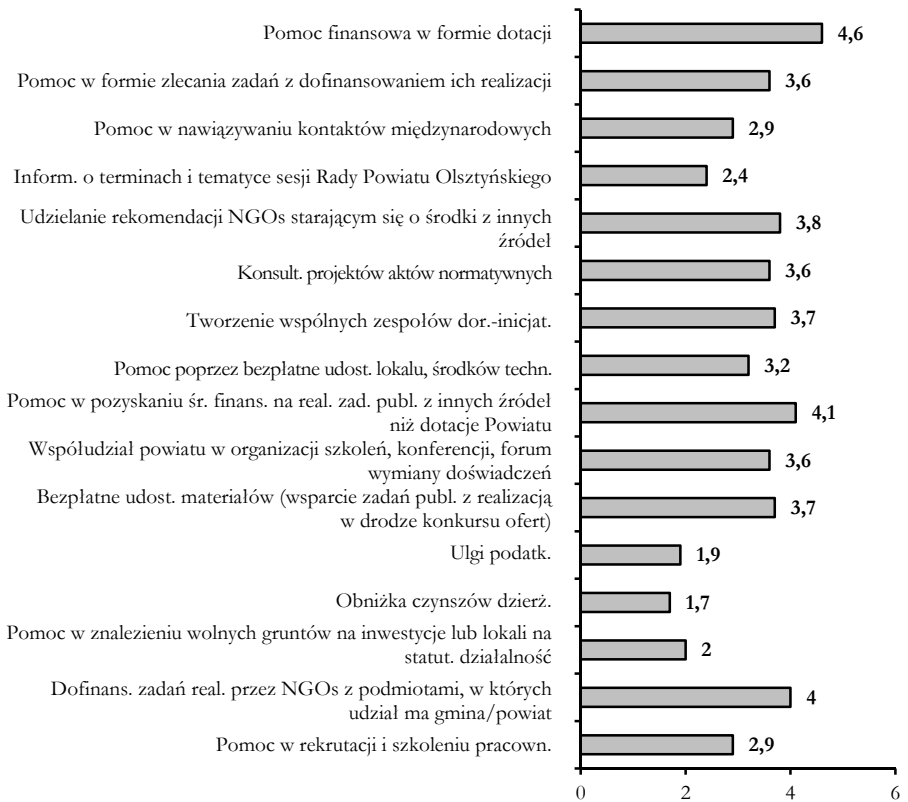
Źródło: badania własne.

W trakcie przeprowadzanych badań poruszono także kwestię oczekiwanej pomocy i współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami samorządowymi. Ankietowani zostali poproszeni o przyporządkowanie odpowiedniej cyfry: 1; 2; 3; 4 lub 5 (Rysunek 4). Przy czym, określając pomoc jako nieistotną, przypisywali jej 1, dla mało istotnej 2, umiarkowanej 3, ważnej 4 i pomocy bardzo ważnej 5 punktów. Najwyższą średnią ocenę przyznanych punktów otrzymała oczywiście pomoc finansowa w formie dotacji. Na drugim miejscu uplasowało się udzielanie pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację zadań publicznych z innych źródeł niż dotacje powiatu olsztyńskiego, a na kolejnym dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć realizowanych przez NGOs z podmiotami, w których udziały ma konkretna gmina lub powiat olsztyński. Tylko powyższe instrumenty wsparcia otrzymały ocenę przewyższającą stopień „ważny”. Najmniej oczekiwanymi okazały się: obniżka czynszów dzierżawczych oraz ulgi podatkowe. Badane organizacje pozarządowe z reguły nie prowadzą działalno-

ści gospodarczej, więc ich przychody są zwolnione z podatku dochodowego. Nie są one też płatnikami Vat-u, więc obciążenia podatkowe nie stanowią dla nich problemu. Podobnie z czynszami za dzierżawę. Małe gminne organizacje wynajmują niewielkie pomieszczenia, a często są zlokalizowane w domach czy też mieszkaniach członków i założycieli jednostek. Czynsz dzierżawny nie jest zatem kwotą decydującą o funkcjonowaniu bądź przetrwaniu organizacji na rynku. O tym bardziej decydują środki finansowe i zlecenia na realizację konkretnych przedsięwzięć. Rozkład odpowiedzi był bardzo zbliżony we wszystkich gminach Powiatu Olsztyńskiego. Ponadto, w gminach: Barczewo, Gietrzwałd, Stawiguda oraz Świątki mało ważnym czynnikiem było dla ankietowanych informowanie o terminach i tematyce sesji Rady Powiatu oraz posiedzeń Rady Powiatu Olsztyńskiego.

#### RYSUNEK 4.

#### Średnia ocena oczekiwanych form pomocy i współpracy NGOs ze Starostwem Powiatowym w Olsztynie



N=3040; łączna liczba przyznanych punktów = 9792.

Źródło: badania własne.

W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż organizacje pozarządowe najgorzej oceniają swoją sytuację finansową. Stąd też najbardziej jest oczekiwana pomoc finansowa, niezbędna w celu poprawy tego stanu rzeczy. Stosownie do tej konstatacji, najważniejszymi problemami tych organizacji są trudności w zdobywaniu funduszy koniecznych do prowadzenia działań. Przy czym, problemy te artykułują zarówno organizacje mniej i bardziej zamożne, działające zarazem na terenach miejskich, jak i wiejskich.

Analizując przyznanie poszczególnych ocen wartościujących kategorii danej pomocy, można zauważyć dość jednolity „koloryt” (Rysunek 5.). Oznacza to, że poszczególnym rodzajom pomocy organizacje pozarządowe przyznawały punktację skrajną, tzn. „5” – czynnik bardzo ważny lub „1” – pomoc nieistotna. Pozostałych ocen jest niewiele. NGOs mają jasno sprecyzowane cele i oczekiwania co do wsparcia w ich realizacji. Nie chcą pomocy w postaci: szkoleń, tworzenia zespołów doradczych, nieodpłatnie udostępnianych materiałów czy też pomocy w rekrutacji pracowników. Dla nich liczy się głównie pomoc finansowa i związana z nią wszelka pomoc, która jest niezbędna do otrzymania tych środków, jak np. stosowne rekomendacje.

Kolejne zagadnienie, poruszone w badaniach, dotyczyło barier utrudniających rzeczywistą współpracę pomiędzy organizacjami a Starostwem Powiatowym. Niestety, aż 63% organizacji nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie, stwierdzając, że takiej współpracy nie ma, więc nie mogą poddać jej ocenie. Większość z nich odpowiedziała bezpośrednio ankieterowi, iż w ogóle nie wiedziała, że jej działalność może być oparta na współpracy z władzami samorządowymi i mogą one wspierać jej działania i bieżące funkcjonowanie. Mimo że w poprzednim pytaniu takiej pomocy oczekiwali, nie wiedzieli o istnieniu takiej możliwości już dzisiaj. Stan ten może świadczyć z jednej strony o niewystarczającym zaangażowaniu samorządu we współpracę z NGOs oraz o rzadkich próbach bezpośredniego dotarcia do nich. Z drugiej strony wskazuje to na niską świadomość związaną z możliwościami prowadzenia działalności przez członków organizacji pozarządowych.

Z przywoływanych uprzednio badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że połowa organizacji w swoich działaniach bazuje na regularnej, społecznej pracy swoich członków. Nie zawsze jednak członkostwo oznacza zaangażowanie w działania organizacji – choć co ósmy Polak deklaruje przynależność do jakiejś organizacji, często jest to przynależność tylko „na papierze”. Z deklaracji przedstawicieli organizacji w Polsce można wywnioskować, że średnio ponad jedna trzecia to członkowie „wirtualni”: mimo formalnego członkostwa nie pojawiają się na zebraniach, nie płacą składek i praktycznie nie utrzymują kontaktów z organizacją. Tylko w co jedenastym stowarzyszeniu wszyscy członkowie aktywnie włączają się w życie organizacji [Przewłocka 2011 s. 11 – 14]. Ci, którzy udzielili odpowiedzi na powyższe pytanie, jako najważniejsze bariery uznali: traktowanie NGOs przez samorząd jako petenta, a nie jako równoprawnego partnera, niedocenywanie roli NGOs w środowisku lokalnym oraz niedostrzeżenie możliwości i opłacalności współpracy.

## RYSUNEK 5.

## Oczekiwane formy pomocy i współpracy NGOs ze Starostwem Powiatowym w Olsztynie



N=3040; łączna liczba przyznanych punktów = 9792.

Źródło: badania własne.

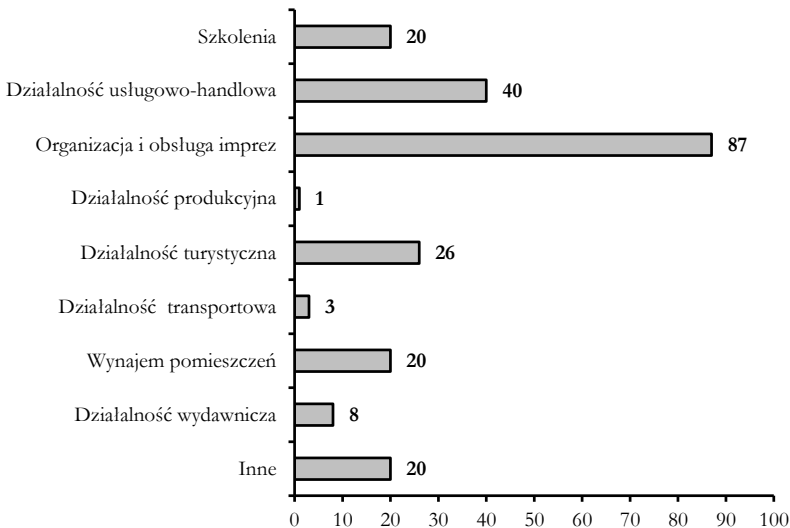
Respondentów pytano także o sugestie i pomysły zmniejszające negatywne oddziaływanie czynników, które najbardziej utrudniają współpracę pomiędzy NGOs i samorządem. Na to pytanie odpowiedzieli tylko ci respondenci, którzy w poprzednim pytaniu przypisali czynnikom odpowiednie znaczenie. Odpowiedzi udzieliło jedynie 9% organizacji, które wymieniały:

- życzliwość i otwartość, wysłuchanie drugiej strony;
- szerszy bezpośredni kontakt;
- dostarczanie informacji na temat uruchamianych projektów, w których można uzyskać dofinansowanie;
- pomoc przy promocji działań i samej organizacji;

- szkolenia z zakresu obowiązującego prawa;
- większą świadomość problemów wśród urzędników;
- organizację szkoleń i integracji z innymi na terenie Polski;
- zwiększenie przepływu informacji o organizacjach pozarządowych pomiędzy gminą i powiatem;
- zwiększenie budżetu dla NGOs;
- szerszy zakres środków finansowych dla organizacji, ponieważ przy obecnym ich stanie nie można się ubiegać o dofinansowanie;
- uruchomienie konsultacji dla młodych organizacji;
- potrzebę obsługi prawnej i księgowej zamiast szkoleń w tym zakresie;
- cykliczne spotkania liderów NGO z samorządem;
- konsultacje z NGO przed uchwaleniem planu współpracy z samorządem terytorialnym;
- lepszy dostęp do informacji (popołudniowe godziny pracy doradców ds. NGO).

Organizacje pozarządowe powiatu olsztyńskiego swoją rolę we współpracy z samorządem najczęściej widzą w organizacji i obsłudze imprez dla samorządu lub zleczanych przez samorząd (taką rolę widzi dla siebie 45% NGOs z powiatu olsztyńskiego), (Rysunek 6.).

**RYSUNEK 6.**  
**Obszary wspierania polityki samorządowej przez NGOs**



N=235; ankietowani mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne.

Wśród innych zgłaszanych pomysłów wspierania polityki samorządowej przez NGOs, podawano: zabezpieczanie imprez, organizowanie festynów integracyjnych, organizację stoisk z produktami lokalnymi, imprezy sportowe i kulturalne dla dzieci i młodzieży, organizację konferencji naukowych i historycznych, np. dotyczących regionu, pokazy przeciwpożarowe i medyczne, koncerty i organizację lokalnych dożynek. Ponad 20% organizacji chciałoby wspierać politykę samorządu w działalności usługowo-handlowej. Konkretnie działania, które chętnie realizowałyby, to: przepompowywanie wody, wycinki (głównie OSP), działania opiekuńczo-pielęgniarskie, produkcja pamiątek lokalnych i regionalnych oraz obsługa turystów. W opinii 15% respondentów, organizacje pozarządowe wsparłyby samorząd w działalności szkoleniowej pracowników samorządu i szkoleń zlecanych przez samorząd.

Obszarami nie wymienionymi, a wskazanymi w kwestionariuszu przez organizacje pozarządowe, były: prowadzenie świetlicy oraz działania proekologiczne. Pojedyncze jednostki chciałyby także wesprzeć samorząd w działaniach dotyczących: równouprawnienia kobiet, zagospodarowania czasu wolnego dzieciom, różnego rodzaju pomocy społecznej i edukacji dorosłych oraz działań związanych z ochroną zabytków.

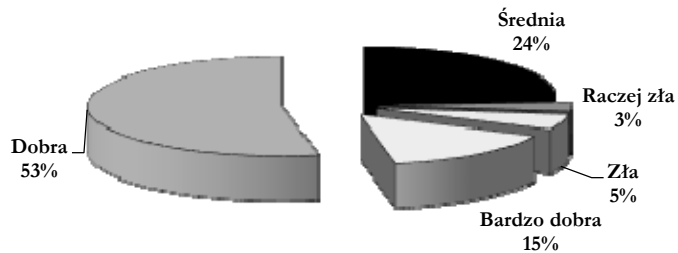
Pomimo wielu, wymienionych powyżej, problemów, niezrozumienia ze strony samorządu, niskich dotacji i braku kontaktu, organizacje pozarządowe oceniły swoją współpracę z samorządem jako „bardzo dobrą” i „dobrą” (68% badanych). Jedynie 8% uznało ją za „złą” i „raczej złą” (Rysunek 7.). Po skrzyżowaniu pytań w odniesieniu do realizacji rzeczywistej współpracy oraz jej oceny okazało się, że wyżej (raczej pozytywnie i zdecydowanie pozytywnie) oceniły współpracę organizacje, które współpracowały regularnie. Organizacje, które współpracowały sporadycznie, oceniały współpracę z samorządem „raczej negatywnie” i „zdecydowanie negatywnie”. Takie pozytywne myślenie, mimo wielu przeszkód, mogło być związane z pewną generalną stabilizacją sytuacji sektora organizacji pozarządowych i poprawą ich sytuacji. Połowa organizacji określiła warunki funkcjonowania jako ani gorsze, ani lepsze niż wcześniej. W największym stopniu dotyczyło to jednostek działających lokalnie, podczas gdy organizacje działające na szerszą skalę (zwłaszcza międzynarodową) podkreślały bardzo często poprawę swojej sytuacji.

Omawiane rezultaty badań są podobne do wyników badań, przeprowadzonych przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, związanych ze współpracą gmin z organizacjami pozarządowymi w roku 2007. Wynika z nich, że większość urzędów gmin w Polsce (70, 8%) współpracowała – zarówno finansowo, jak i pozafinansowo – z organizacjami pozarządowymi (11,5% tylko finansowo; 9,9% tylko pozafinansowo; 7,8% nie zadeklarowało żadnej współpracy), [Pilecki, Strzała, Kaczorowski 2008 s. 26].

Jak już wspomniano, wiele z organizacji, znajdujących się w powiatowej bazie danych, w trakcie przeprowadzania badań już nie istniała. Większość z nich nie funkcjonowała już od wielu lat, a część była w trakcie procesu likwidacji. Zapytani respondenci w większości uznali, iż вина tego stanu rzeczy leży po obu stronach, tzn., że odpowiada ją za to zarówno organizacje pozarządowe, jak i samorząd (Rysunek 8.). Blisko 25% zgodziło się z tym, że jest to naturalny proces – taki sam jak w przypadku przedsiębiorstw (rynek „czyści” te organizacje, które są najmniej efektywne) i nie ma w tym nic niepokojącego.

**RYSUNEK 7.**

**Ogólna ocena współpracy NGOs z władzami samorządowymi**

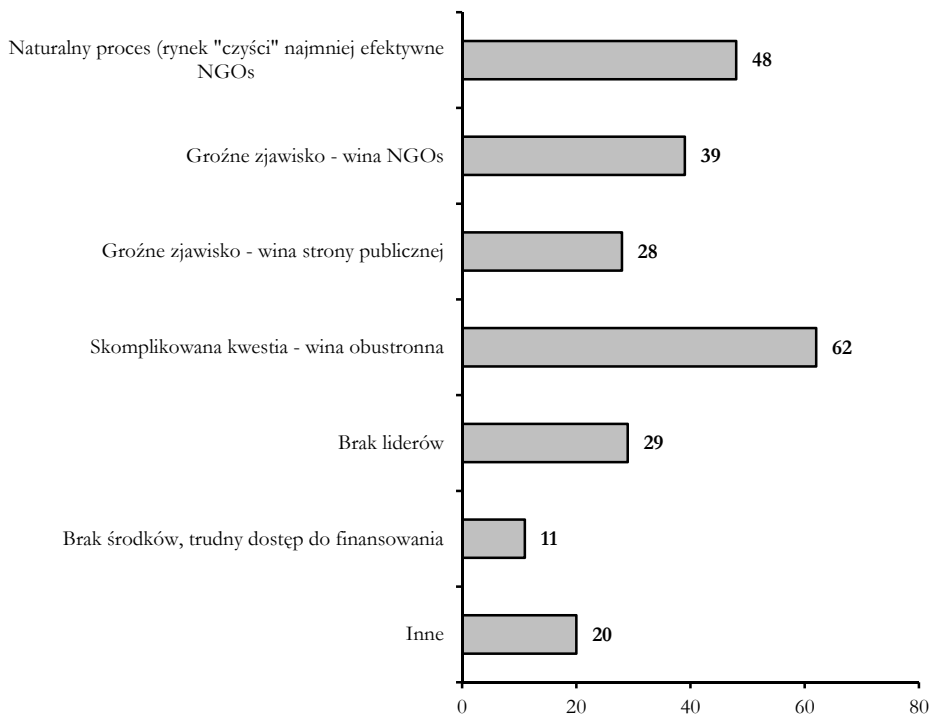


N=193.

Źródło: badania własne.

**RYSUNEK 8.**

**Główne przyczyny małej aktywności/zawieszenia/upadku NGOs**



N=237; ankietowani zaznaczali więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne.

Obok wymienionych na rysunku przyczyn niepowodzeń, wskazywano także na konkretne zjawiska, przyczyniające się do upadku NGOs, a mianowicie: czysto doraźne powody tworzenia organizacji pozarządowych (jednorazowy cel – po realizacji celu stowarzyszenie „umiera śmiercią naturalną”); biurokracja towarzysząca zakładaniu i prowadzeniu stowarzyszenia; brak dostosowania regulacji prawnych; niezdrowa konkurencja wewnątrz społeczności lokalnej; brak wsparcia, brak widocznych efektów działań; brak wiedzy prawnej, księgowej; niezgrany zespół.

## 5. Podsumowanie

W wyniku wejścia w życie w 1999 roku reform ustrojowych, głównym partnerem organizacji pozarządowych w Polsce stały się samorządy terytorialne odpowiednich szczebli. W związku z tym, zakres współpracy między administracją rządową i organizacjami pozarządowymi zmienił się, ale nadal ma istotne znaczenie, zarówno podczas planowania działań, jak i finansowania realizacji zadań publicznych przez organizacje. Współpracę z organizacjami pozarządowymi wpisano w kompetencje samorządów terytorialnych od gminnego, poprzez powiatowy, do wojewódzkiego [Sługocki 2009 s. 44 – 45].

Otrzymanie wsparcia finansowego ze strony władz powiatu zadeklarowało 12% badanych organizacji. Wsparcie to obejmowało przede wszystkim wykonanie zadań publicznych przez udzielenie dotacji na dofinansowanie realizacji zadania. Pomoc pozafinansowa, udzielona organizacjom pozarządowym, odbyła się dzięki współudziałowi powiatu w organizacji: szkoleń, konferencji i forum wymiany doświadczeń.

Doprecyzowania wymagają zapisy dotyczące programów współpracy. Obecnie, większość z nich traktuje się po prostu jako dokumenty sankcjonujące plany samorządów, związane z wydatkami na działalność konkretnych organizacji. Niektóre mają wręcz postać załączników do uchwał budżetowych. Takie traktowanie programów nie sprzyja wykorzystaniu ich jako narzędzi do budowania trwałego partnerstwa między organizacjami i samorządem.

Najbardziej oczekiwaną przez organizacje pozarządowe pomocą od władz samorządowych jest: pomoc finansowa w formie dotacji, pomoc w pozyskaniu środków finansowych z innych źródeł niż dotacje powiatu oraz dofinansowanie zadań realizowanych z podmiotami, w których udziały ma gmina bądź powiat olsztyński. Podczas badania organizacje wskazały na szereg czynników, które mogłyby w przyszłości poprawić i usprawnić współpracę z samorządem. Są to: szerszy bezpośredni kontakt, cykliczne spotkania z liderami NGOs czy też większa świadomość i życzliwość dla problemów NGOs. Organizacje pozarządowe powiatu olsztyńskiego swoją rolę we współpracy widziały także we wsparciu władz powiatu w niektórych obszarach działania, takich jak organizacja różnego rodzaju imprez czy działalności handlowo-usługowej związanej z promocją regionu i turystyką.

Pomimo wielu problemów, niezrozumienia ze strony samorządu (tak twierdziła część organizacji pozarządowych), niskich dotacji i braku kontaktu, organizacje pozarządowe oceniły wysoko swoją współpracę z samorządem. Dobrze oceniły współpracę organi-



zacje, które współpracowały regularnie, zaś te, które współpracowały sporadycznie, wystawiły oceny niekorzystne dla samorządu.

Organizacje pozarządowe, realizując zadania wchodzące w kompetencje administracji publicznej, traktują samorząd jako swojego naturalnego sojusznika i tam właśnie szukają wsparcia. Wobec powyższego, ważne jest, aby władze samorządowe dostrzegły możliwości wzajemnej współpracy (często opisanej w szeroki sposób w kartach realizacji i programach współpracy wymuszanych przez ustawę) i zaczęły odpowiedzialnie podchodzić do jej realizacji.

## Literatura

- Alcock P. 2012 *New Policy Spaces: The Impact of Devolution on Third Sector Policy in the UK*, „Social Policy & Administration”, Vol. 46, No. 2, Oxford.
- Bednarczyk M. 2004 *W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Bogacz-Wojtanowska E. 2011a *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, „Kwartalnik Trzeci Sektor – numer specjalny”, Warszawa.
- Bogacz-Wojtanowska E. 2011b *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K. 2011 *Problem jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną w kontekście dostępnych badań. Analiza materiałów zastanych*, [w:] *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań*, Makowski G. (red.), Warszawa.
- Duda P. 2010 *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Ebrahim A. 2003 *NGOs and Organizational Change. Discourse, Reporting, and Learning*, Cambridge.
- Frączak P., Skrzypiec R. 2007 *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, M. Rymśa (red.), Warszawa.
- Gosk I., Pyrka A. 2008 *Różne formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej*, Warszawa.
- Jachimowicz A. 2006 *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Warszawa.
- Koch D. 2009 *Aid from International NGOs*, London and New York.
- Nova Encyklopedia Powszechna* 1996, Warszawa.
- Pilecki K., Strzała A., Kaczorowski M. 2008 *Współpraca gmin z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego*.
- Pollard A., Court J. 2008 *How Civil Society Organizations Use Evidence to Influence Policy Processes*, [in:] *Can NGOs make a difference? The Challenge of Development Alternative*, Bebbington A. J., Hickey S., Mitlin D. C. (eds.), London & New York.
- Przewłocka J. 2011 *Polskie organizacje pozarządowe. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Warszawa.

- Rymsza M. 2006 *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, Warszawa.
- Ślugocki W. 2009 *Perspektywy rozwoju organizacji pozarządowych w świetle współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego*, [w]: *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, Babiak J., Ślugocki W. (red.), Warszawa.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.* (Dz. U., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 1 maja 2004 roku* (Dz.U., 04.99.1001, z późn. zm.).
- Wilson P.C. 2002 *Indigenous Federations, NGOs, and the State: Development and the Politics of Culture in Ecuador's Amazon*, University of Pittsburgh, Pittsburgh.