

Joanna Hołodnik
joanna.holodnik@gmail.com

Finansowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań publicznych

JEL Classification: H72, H41, H75, H76, I38.

Keywords: non-governmental organization, third sector, local government unit

Abstract

Financial cooperation between local government bodies and non-governmental organizations in order to implement public tasks

The article concerns the causes, principles and forms of financial cooperation between local government bodies and non-governmental organizations in accordance with the Law on Public Benefit Activity and Volunteerism. Particular emphasis is placed on presenting financial dependence of NGOs on local governments and the impact of this relationship for both parties. The author posed the thesis that NGOs have become “an extension” of local government units in the implementation of public tasks. In this paper, this research thesis is proved by showing financial relations of different types of local government units in relation to NGOs. The author presents different modes of agreements between the parties and their financial forms: entrusting or support. The paper also discusses the contribution of own means of NGOs in the implementation of public tasks, as an important element of cooperation. It shows the validity and popularity of the various sources of income of non-governmental organizations.

1. Wstęp

Podstawową przesłanką współpracy organizacji pozarządowych w Polsce z administracją publiczną jest zasada pomocniczości. Zasada ta, zwana również zasadą subsydiarności, jest znana już od bardzo dawna. Jej początki zostały zawarte w koncepcji społeczeństwa Arystotelesa — w idei władzy pomocniczej, w sposobie funkcjonowania demokracji greckiej czy w pismach św. Tomasza z Akwinu (Millon-Delsol, 1995, 11–15).

Warto zaznaczyć, że zasada ta nie tylko oznacza przekazywanie kompetencji do grup jak najniższych, które są najbliższe najmniejszym wspólnotom lokalnym, lecz również zobowiązuje grupy wyższe do pomocy grupom wykonującym polecane zadania publiczne (Krasnowolski, 2012, 4).

Zgodnie z tą zasadą, mającą zasadnicze znaczenie dla procesu decentralizacji sektora finansów publicznych, nastąpiło oddzielenie finansów państwa od finansów samorządowych. Tym samym samorządy terytorialne zostały zobligowane do realizacji wielu zadań publicznych, zlecając je podmiotom sektora publicznego, jak również podmiotom sektora niepublicznego — organizacjom pozarządowym. W efekcie realizacji wspomnianej zasady nastąpiła reaktywacja samorządów terytorialnych.

Dodatkowo brak zainteresowania organów centralnych sytuacją finansową samorządów terytorialnych z jednoczesnym postępującym procesem decentralizacji sektora finansów publicznych, objawiającym się wzmożoną liczbą przekazywanych samorządom zadań publicznych, przyczynił się do przymusowego, a zarazem optymalnego budżetowania przyznanych i posiadanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych. W analizie przeprowadzonej przez Chmielnickiego (2005, 57–82), który szczegółowo porównał zadania trzech szczebli samorządowych, tj. gminy, powiatu i województwa, można zauważyć, iż ustawodawca dokonał decentralizacji zadań publicznych, przekazując je w znacznej części samorządowi. Jednakże w opinii większości jednostek sektora samorządowego do przekazanych zadań nie dołączono odpowiednich środków finansowych oraz nie przekazano właściwych kompetencji.

W poszukiwaniu rozwiązań samorządy zaczęły współpracować na szeroką skalę z organizacjami pozarządowymi, które w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie należą do sektora finansów publicznych, jednakże prowadzą działalność użytecznie społeczną w sferze zadań publicznych (art. 3 ust.1 UoDPPiW).

W rezultacie samorządy stanęły przed wyzwaniem: w jaki sposób przy niewystarczających zasobach finansowych zrealizować wszystkie zadania publiczne, by dotarły do szerokiego grona społeczeństwa obywatelskiego; jak zaspokoić długookresowe potrzeby wspólnoty lokalnej; jak wzbudzić zaufanie mieszkańców i ich zadowolenie z wykonania zadań przekazanych przez organy centralne kraju. Problem badawczy artykułu stanowią zatem wymienione zagadnienia. Przedmiotem badań są najbardziej popularne formy współpracy zarówno między dwoma sektorami publicznymi, jak i trzecim, wraz z zasadami, na jakich odbywa się współpraca, a podmiotami badań są jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Teza pracy jest następująca: Organizacje pozarządowe stały się „przedłużeniem” jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań publicznych.

2. Teoretyczny aspekt badań

W myśl Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: UoDPPiW) art. 3 ust. 2 organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i
- 2) nie działające w celu osiągnięcia zysku — osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

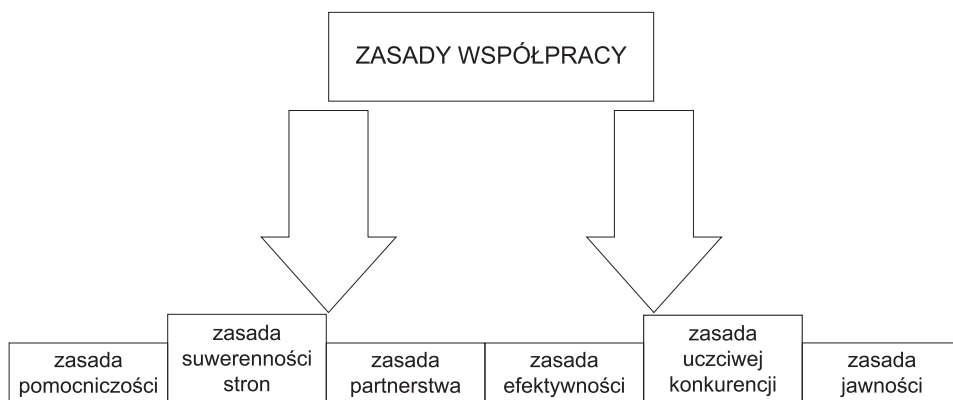
Jednocześnie warto zauważyć, że w przepisie tym zawarto zastrzeżenie dotyczące ust. 4, w którym to wymieniono dokładnie podmioty wyłączone spod regulacji Działu II UoDPPiW. Według Kledzik (2013, 36) kolejne przesłanki to:

3) status jednostki organizacyjnej, która jest wyposażona w przymiot osobowości prawnej lub charakteryzuje się stanem prawnym jednostki nieposiadającym osobowości prawnej,

- 4) przyznanie przez przepisy odrębnych ustaw zdolności prawnej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (UoDPPiW) zagwarantowała ujednoczenie specyfiki sektora trzeciego, tj. pozarządowego, i stała się fundamentem instytucjonalizacji wymienionego sektora w przestrzeni publicznej (Wiktorska-Święcka, 2013, 193).

Współpraca sektora publicznego z sektorem pozarządowym w myśl zapisów ustawy (UoDPPiW) powinna cechować się następującymi zasadami opisanymi na rysunku 1.



Rysunek 1. Zasady współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy (UoDPPiW).

Wymienione na rysunku 1 zasady są kluczowe we współpracy międzysektorowej¹. Ideą współpracy, która tworzy silne warunki do udziału społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych na szczeblu samorządowym, a co za tym idzie i krajowym, jest zasada pomocniczości. Zasada ta dotyczy zlecenia do realizacji organizacjom pozarządowym zadań publicznych, w formie powierzenia lub wsparcia. Inaczej mówiąc, zasada ta daje możliwość rozwiązywania lokalnych problemów u samego źródła. Należy wspomnieć, iż jest to jedna z najsilniejszych zasad, gdyż swoje oparcie znajduje w akcie prawnym, który ma najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa w państwie, a mianowicie w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto zwrócić uwagę również na kolejną zasadę, tj. zasadę suwerenności stron, według której współpracujący z sobą partnerzy² zachowują niezależność we wzajemnych relacjach, a także szacunek i respekt. Zasada ta zapewnia obu stronom prawo do wzajemnej wymiany nawet krytycznej opinii. W praktyce przyczynia się ona do uznania przez organizacje pozarządowe zakresu kompetencji instytucji publicznych i powstrzymania się przez nie od prób wymuszania podejmowania działań wykraczających poza ten zakres, np. finansowania zadań spoza zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie jednak, jak uważają Rymśza, Frączak, Skrzypiec, Wejcman (2007, 55), w zakresie zlecenia zadań samorząd nie wymusza na organizacjach pozarządowych podejmowania niekorzystnych dla nich decyzji, np. podpisywania niekorzystnych umów, czy to w zakresie konsultowania i organizacji zespołów sankcji za brak udziału w wymienionych formach współpracy, czy też negatywnych opinii na temat przedstawionych przez samorząd projektów.

Zasada partnerstwa zakłada współpracę suwerennych partnerów w celu realizacji zadania publicznego, które jest kluczowe dla rozwoju, jak również polepszenia bytu społeczności lokalnej. W myśl definicji partnerstwa (Borys, 2003, 198), według której obywatele, grupy społeczne i organizacje pozarządowe biorą udział w planowaniu, podejmowaniu decyzji i w realizacji, przy wcześniej ustalonych instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunkach, jednostki samorządu terytorialnego nie będą dominowały nad pozostałymi partnerami. Z kolei organizacje pozarządowe zastosują tę zasadę w odniesieniu do swoich beneficjentów, jak też partnerów wewnątrz sektora. W praktyce zasadę można zauważyć w art. 12 ustawy (UoDPPiW) mówiącym, iż organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane w inny sposób niż dotychczas, w tym przez organy administracji publicznej, co oznacza, że organizacje pozarządowe są i inicjatorem, i wykonawcą zleconych zadań publicznych. Reasumując, w myśl tej zasady organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których

¹ Mówiąc o współpracy międzysektorowej w tymże artykule, autor ma na myśli sektor publiczny, jak i sektor trzeci, tj. organizacje pozarządowe.

² Partnerzy — jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe.

rozwiązanie stanowi przedmiot zadań publicznych, jak wspomina Zawadzki (2007, 12).

Model współpracy finansowej oparty jest na zasadzie efektywności realizacji zadań publicznych. Zasada efektywności rozumiana jest jako gospodarność i użyteczność według Rymczy, Frączaka, Skrzypca, Wejcmana (2007, 58). Oznacza to, iż organizacje pozarządowe oszczędnie gospodarują powierzonymi im przez jednostki samorządu terytorialnego zasobami finansowymi oraz skutecznie realizują założone cele, by poprawić jakość życia społeczności lokalnej. Jednostki samorządu terytorialnego, w myśl tej zasady, dokonują najpierw diagnozy społecznej, by jak najlepiej zbadać zapotrzebowanie społeczne. Zobowiązują się też do pokrycia niezbędnych kosztów realizacji powierzonych zadań publicznych.

Według autora, zasady uczciwej konkurencji i jawności wspomagają zasadę efektywności. Uczciwa konkurencja rozumiana jako rywalizacja, ubieganie się o możliwość otrzymania zlecenia wykonania zadania publicznego jest podstawą zasady efektywności. Stwarza ona podwaliny, by organizacje pozarządowe, które chcą otrzymać zlecenie, tworzyły jak najbardziej efektywne oferty realizacji zadania publicznego. Z kolei zasada jawności daje możliwość powszechnej dostępności informacji, czyli istnieje równy dostęp do danej informacji, w tym samym czasie dla każdego z partnerów. Według Rymczy, Makowskiego, Dudkiewicza (2007, 109) są to informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych.

Wymienione zasady dotyczą współpracy w sferze finansowej i niefinansowej, na każdym etapie i w każdej formie.

3. Metodologia badań

Główny cel artykułu to ukazanie zarówno obopólnej zależności finansowej pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami, jak i skutków owej zależności dla społeczeństwa. Cel główny postanowiono osiągnąć za pomocą realizacji celów pomocniczych, którymi były odpowiedzi na postawione sobie następujące pytania: i) w jaki sposób przy niewystarczających zasobach finansowych zrealizować wszystkie zadania publiczne, by dotarły do szerokiego grona społeczeństwa obywatelskiego; ii) jak zaspokoić długookresowe potrzeby wspólnoty lokalnej; iii) jak wzbudzić zaufanie mieszkańców i ich zadowolenie z wykonania zadań przekazanych przez organy centralne kraju. Powyższe pytania, będące wyzwaniem, przed którym stanęły samorzady, stanowiły równocześnie problem badawczy pracy. Zatem ze specyfiki artykułu jasno wynika, iż podmiotem badań autora były jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przedmiot badań natomiast stanowiły najbardziej popularne formy współpracy zarówno między dwoma sektorami publicznymi, jak i trzecim, wraz z zasadami, na jakich odbywała się współpraca. Autor

postawił następującą tezę: Organizacje pozarządowe stały się „przedłużeniem” jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań publicznych.

Dążąc do udowodnienia tezy, autor podzielił pracę na pięć części. Prócz wstępu i podsumowania wyodrębniono: i) teoretyczny aspekt badań; ii) metodologię badań; iii) formy współpracy finansowej samorządów z trzecim sektorem; iv) formy zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym; v) źródła przychodów organizacji pozarządowych.

W artykule badaniu poddano dwa miasta na prawach powiatu, tj. Wrocław i Poznań. Wyznaczono 4-letni okres badań (lata 2010–2013), gdyż wynika to z nowelizacji Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5b ust. 3), która nałożyła na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu do dnia 30 kwietnia każdego roku sprawozdania z realizacji programu za poprzedni rok. Dane dotyczące województwa dolnośląskiego dotyczyły roku 2012.

W pracy wykorzystano różne metody badawcze. Badając teksty prawne, wykorzystano metodę analizy oraz syntezy. Metodą opisową posłużono się do przedstawienia przedmiotu badań, tj. form współpracy między sektorem publicznym (jednostki samorządu terytorialnego) a sektorem trzecim (organizacje pozarządowe). Metodę statystyczną zaś zastosowano w celu analizy pozyskanych danych liczbowych.

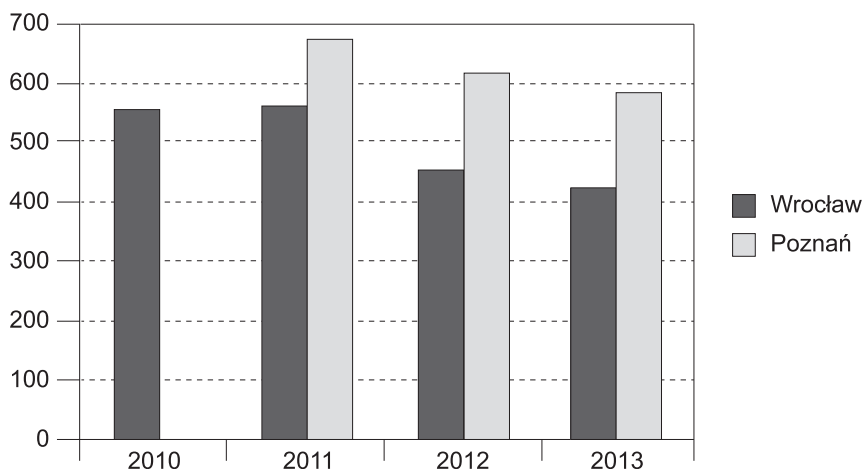
4. Formy współpracy finansowej samorządów z trzecim sektorem

W niniejszym artykule skupiono się na omówieniu finansowych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta polega na zleceniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, które wymienione są w art. 4.1 UoDPPiW. Według Moroń (2012, 154) są to zasady z obszarów polityki społecznej, z zakresu kultury, sztuki, sportu, rekreacji, rozwoju gospodarczego, ekologii, bezpieczeństwa publicznego, upowszechniania tradycji, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej czy kulturowej oraz liczne działania na rzecz integracji europejskiej.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują wieloma mechanizmami współpracy finansowej z trzecim sektorem. Podstawą prawną tych mechanizmów jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w myśl której do tych mechanizmów zaliczamy: najbardziej popularny tryb³, a mianowicie otwarty konkurs ofert. Na przykładzie dwóch miast na prawach powiatu, tj. Wrocławia i Pozna-

³ Zob. rys. 6. W województwie dolnośląskim w 2012 r., w każdym typie jednostki samorządu terytorialnego widać, iż liczba umów zawartych w trybie otwartego konkursu ofert (OKO) jest o wiele wyższa niż w pozostałych trybach. Mianowicie gminy wiejskie zawarły w trybie OKO 271 umów, a w pozostałych trybach 90. Miasta na prawach powiatu zawarły najwięcej umów w trybie OKO, tj. 747, podczas gdy w pozostałych trybach tylko 80, czyli mniej niż gminy wiejskie. Najwięcej umów w pozostałych trybach zawarł Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, bo aż 237 sztuk.

nia, zaznacza się pewną zależność. Porównując rysunek 2 (Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie otwartych konkursów ofert w Poznaniu i we Wrocławiu) z rysunkiem 5 (Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie pozakonkursowym, tzw. małych grantów w Poznaniu i we Wrocławiu), można zauważyć, że liczba zawartych umów w trybie otwartych konkursów ofert jest o wiele większa niż w trybie tzw. małych grantów. Mianowicie w Poznaniu w 2010, 2011, 2012 i 2013 roku zawarto następujące liczby umów według trybu otwartego konkursu ofert: brak danych, 671, 615 i 579. Analogicznie we Wrocławiu: 553, 557, 449, 421. Coraz bardziej popularne⁴ i wykorzystywane przez organizacje są tzw. małe granty. Pozostałe formy współpracy to inicjatywa lokalna, umowy partnerstwa czy też udzielania pożyczek. Niestety te formy współpracy nie są popularne⁵ ani wśród samorządów, ani organizacji pozarządowych, dlatego też w tym artykule, by ukazać uzależnienie obustronne w relacji organizacje pozarządowe–jednostki samorządu terytorialnego, skupiono się na analizie trybu tzw. małych grantów oraz otwartego konkursu ofert, który jest podstawowym i najczęściej wybieranym przez samorządy trybem zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Tryb ten został szczegółowo omówiony w ustawie (UoDPPiW) art. 13.



Rysunek 2. Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie otwartych konkursów ofert w Poznaniu i we Wrocławiu

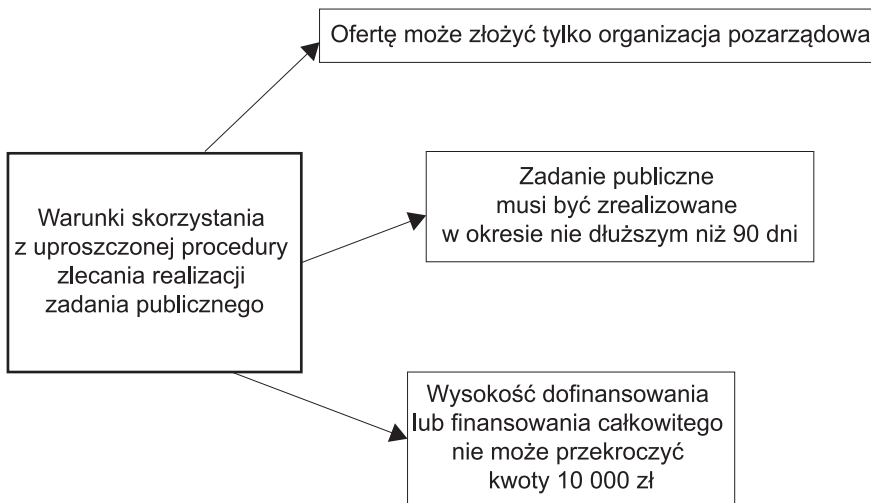
Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2010, 2011, 2012 i 2013 oraz Sprawozdań z realizacji programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi w roku 2010, 2011, 2012 i 2013.

⁴ Zob. rys. 5. wyznaczający trend rosnący — w 2010 r. we Wrocławiu liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie 19a, czyli tzw. małych grantów wyniosła tylko 12. W roku kolejnym, tj. 2011 już 50, tyle samo co w Poznaniu. W roku 2012 liczba zawartych umów wzrosła i we Wrocławiu było ich 91, w Poznaniu 92. W roku 2013 we Wrocławiu zawarto 138 umów, a w Poznaniu 145.

⁵ Stwierdzenie to wynika z doświadczenia autora w pracy w Biurze ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi jednego z miast na prawach powiatu.

Następnym trybem udzielania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego są tzw. małe granty, czyli zlecenie zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym bez przeprowadzania otwartego konkursu ofert.

Regulacje te zostały przedstawione w art. 19a ustawy (UoDPPiW) i zostały wprowadzone w 2010 r. (Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności...). Rysunek 3 przedstawia wymogi, jakie muszą być spełnione, by skorzystać z tej procedury. A mianowicie: o dotację może ubiegać się tylko organizacja pozarządowa, czas realizacji zadania publicznego nie może być dłuższy niż 90 dni, a wysokość dofinansowania lub finansowania całkowitego nie może przekroczyć 10 000 zł.

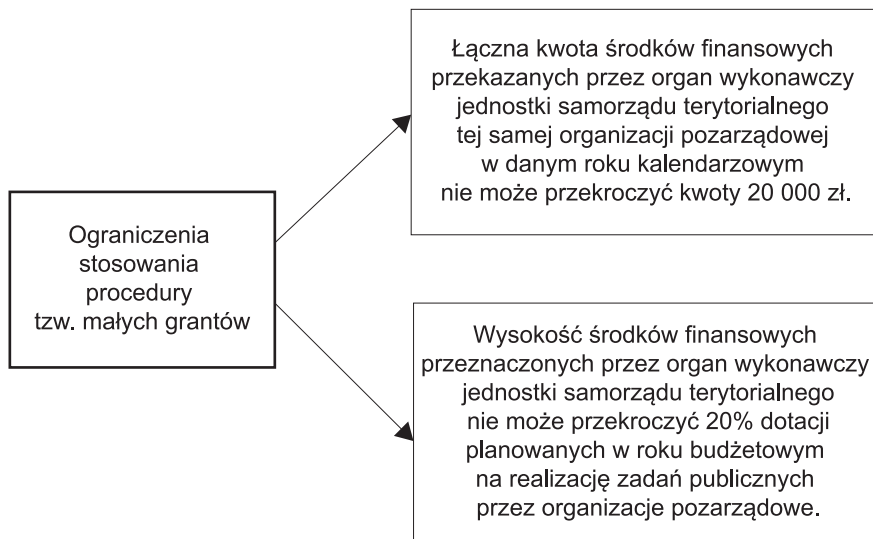


Rysunek 3. Wymogi stosowania procedury tzw. małych grantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy (UoDPPiW).

Niestety w stosowaniu tej procedury są również pewne ograniczenia, które ukazuje rysunek 4. Tak więc łączna kwota środków finansowych przekazanych tej samej organizacji pozarządowej w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł, a wysokość środków finansowych przeznaczonych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

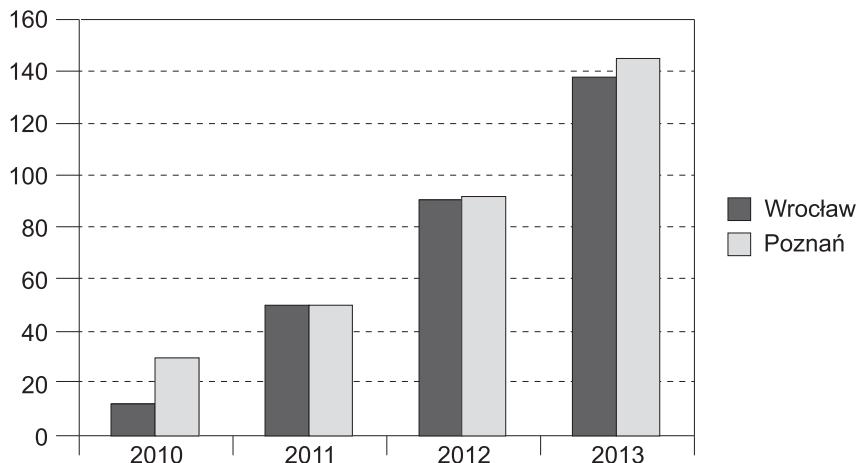
Jak wspomniano wcześniej, tryb 19a, tzw. małe granty, stał się bardzo popularny wśród organizacji pozarządowych. Charakterystyczne dla niego jest to, iż daje on swego rodzaju „dowolność” organizacjom, które jako podmioty sektora trzeciego zwracają się do samorządów o finansowanie całkowite lub częściowe ich własnych inicjatyw wpisujących się w zadania publiczne zgodnie z art. 4.1 ustawy (UoDPPiW). Na rysunku 5 przedstawiono analizę wzrostu liczby zawar-



Rysunek 4. Ograniczenia stosowania procedury tzw. małych grantów

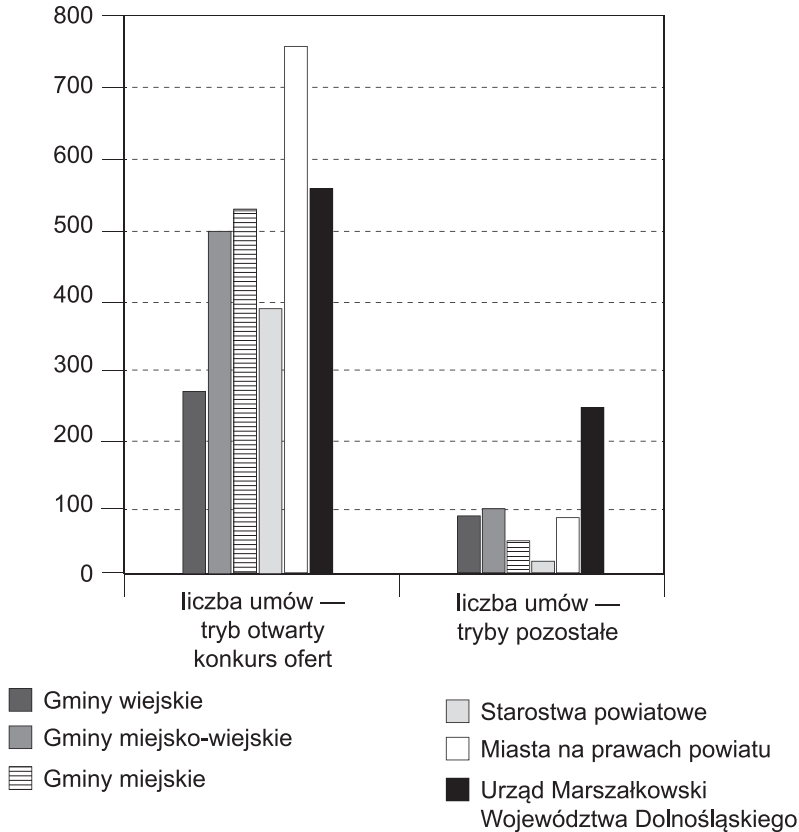
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy (UoDPPiW).

tych umów (przyznanych „małych grantów”) w dwóch miastach, tj. w Poznaniu i we Wrocławiu. Analizując przedstawione dane, można zauważyć trend rosnący. Warto zauważyć, iż w 2010 r. we Wrocławiu liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie 19a, czyli tzw. małych grantów wyniosła tylko 12.



Rysunek 5. Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w trybie pozakonkursowym, tzw. małych grantów w Poznaniu i we Wrocławiu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2010, 2011, 2012 i 2013 oraz Sprawozdań z realizacji programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi w roku 2010, 2011, 2012 i 2013.



Rysunek 6. Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi w 2012 r. w województwie dolnośląskim

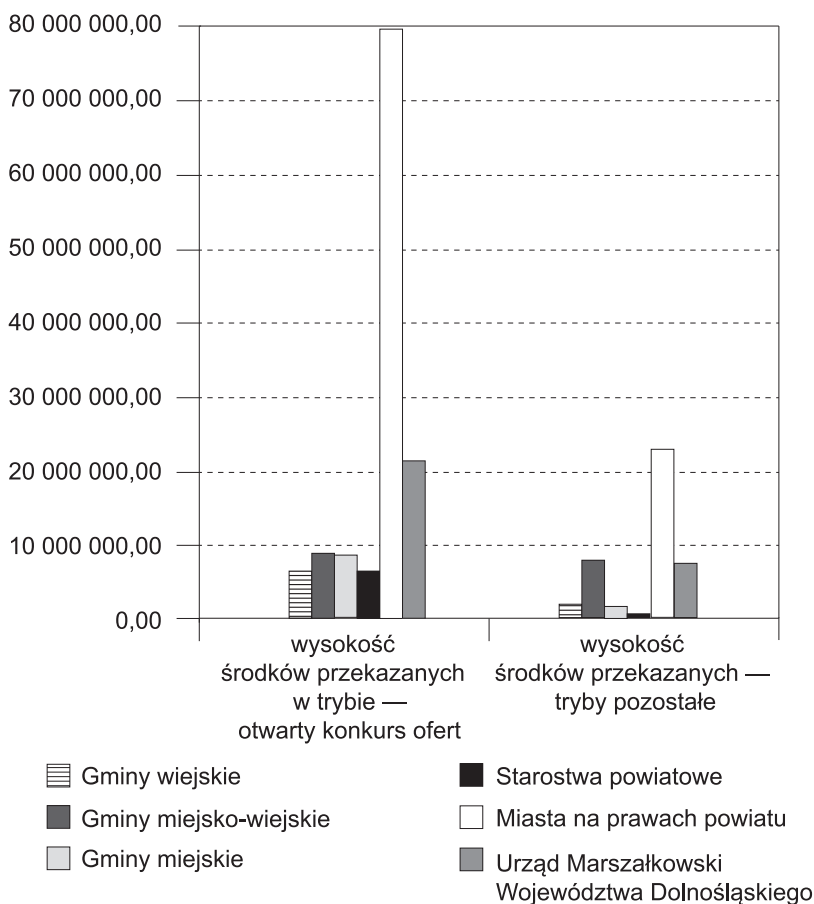
Źródło: opracowanie własne wg danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 9–12).

W roku kolejnym, tj. 2011, było już 50, tyle samo co w Poznaniu. W roku 2012 liczba zawartych umów wzrosła i we Wrocławiu było ich 91, a w Poznaniu 92. W roku 2013 we Wrocławiu zawarto 138 umów, a w Poznaniu już 145. Świadczy to o szybkim wzroście popularności inicjatywy własnej organizacji pozarządowych w takiej formie.

Według danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 11) w województwie dolnośląskim w roku 2012 jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wskazywały tryb 19a, tzw. małe granty jako tryb pozakonkursowy zlecenia realizacji zadań publicznych, tj. 23 urzędy, co stanowi 17,42% ogółu badanych. Z kolei aż 39,65% urzędów zadeklarowało inny pozakonkursowy tryb. Są to tryby zgodne z: własnymi uchwałami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (13 urzędów), na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (9 urzędów), ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrud-

nienia i instytucjach rynku pracy (7 urzędów) oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (7 urzędów).

Analizując rysunki 6 (liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi na terenie województwa dolnośląskiego w 2012 r.) oraz 7 (wysokość środków przekazanych organizacjom pozarządowym w 2012 r. w województwie dolnośląskim), można zauważyć, iż najwięcej umów na realizację zadań publicznych, w otwartym konkursie ofert, zostało zawartych przez miasta na prawach powiatu, tj. 747 sztuk, na kwotę ok. 80 milionów złotych (79 883 710,00 zł). Jest to najwyższa kwota, jaka została przekazana organizacjom pozarządowym w 2012 r., w województwie dolnośląskim, przez miasta na prawach powiatu na tle innych typów jednostek samorządu terytorialnego. Najmniej umów zawarły gminy wiejskie, tylko 271 sztuk, na kwotę ok. 6 milionów



Rysunek 7. Wysokość środków przekazanych organizacjom pozarządowym w 2012 r. w województwie dolnośląskim (w zł)

Źródło: opracowanie własne wg danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 9–12).

złotych (6 086 976,00). Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego przeznaczył na ten tryb ok. 22 milionów zł (21 776 925,00 zł) umów, a zawarł aż 555 umów. Gminy miejsko-wiejskie i miejskie przeznaczyły na ten cel podobną kwotę, tj. ok. 9 milionów zł: gminy miejsko-wiejskie — 8 952 696,00 zł i zawarło 506 umów, gminy miejskie 8 420 076,00 zł i zawarło 529 umów. Starostwa powiatowe przekazały na ten cel niecałe 7 milionów zł (6 970 133,00 zł), zawierając 389 umów.

W trybach pozakonkursowych najwięcej umów z organizacjami pozarządowymi zostało zawartych przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego — 237 sztuk, na kwotę ok. 6,7 miliona (6 769 321,00 zł). Jednakże miasta na prawach powiatu na ten cel przeznaczyły ponad 22 miliony (22 686 467,00 zł), a podpisały tylko 80 umów. Najmniej umów, bo 14 sztuk, zawarły starostwa powiatowe, przeznacząc tylko ok. 500 tysięcy zł (508 827,45 zł). Gminy wiejskie i gminy miejskie przeznaczyły na realizację zadań publicznych w pozostałych trybach podobne kwoty, tj. gminy wiejskie 1 391 835,35 zł, zawierając 90 umów, a gminy miejskie 1 191 853,00 zł, zawierając 44 umowy, czyli o połowę mniej. Gminy miejsko-wiejskie przeznaczyły 7 693 570,00 zł, podpisując 93 umowy, czyli prawie tyle co gminy wiejskie, które przeznaczyły o wiele mniej na ten cel.

5. Formy zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym

Warto wspomnieć również, że zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym może odbywać się w dwóch postaciach:

- powierzenia wykonania zadań publicznych,
- wsparcia wykonania zadań publicznych.

Obie te formy zostały przedstawione w art. 11 ustawy (UoDPPiW). Mamy tu do czynienia, według Dolnickiego (2012, 47), ze swoistą dychotomią w zakresie współpracy finansowej. Z jednej strony samorząd finansuje całe zadania publiczne — powierzając je organizacji (powierzenie), z drugiej finansuje częściowo (wsparcie). Mając to na uwadze, należy stwierdzić, iż niektóre zadania publiczne są na tyle ważne i istotne z perspektywy społeczeństwa, że samorząd całkowicie je finansuje. Jednakże organizacja pozarządowa dalej nie zostaje uznana za organ administracji publicznej. Wydaje się jednak, że można powiedzieć, iż jest jego przedłużeniem w działaniu. J. Kosowski (2012, 94) uważa, iż organizacja pozarządowa, która otrzymała dotację na realizację zadania publicznego w formie powierzenia, może podczas trwania umowy starać się o dofinansowanie zadania z zewnątrz, czyli m.in. przez sponsorów prywatnych oraz instytucjonalnych.

Przyjrzyjmy się, jak sytuacja wygląda w województwie dolnośląskim w roku 2012 na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Według danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 5) w województwie dolnośląskim w roku 2012 liczba złożonych ofert w otwartym konkursie przez organizacje pozarządowe wyniosła 4496, w tym: 4157 dotyczyły zadań wspieranych, a 339 zadań powierzanych. Jeżeli chodzi o zawarte umowy, to: liczba zawartych umów wynosiła 2997, w tym 2700 były to umowy na realizację zadań wspieranych, a 297 powierzanych. Z zamieszczonych w tabeli 1 danych wynika, iż występuje duże zróżnicowanie poziomu i zakresu formy współpracy, w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Powierzenie realizacji zadań publicznych w roku 2012 w województwie dolnośląskim w otwartym konkursie ofert

Typy jednostek samorządu terytorialnego (JST)	Liczba JST na Dolnym Śląsku biorących udział w badaniu	Liczba ofert na powierzenie realizacji zadania	Średnia liczba ofert na powierzenie zadania	Liczba umów na realizację zadań powierzanych	Średnia liczba umów na powierzenie zadania
Gminy wiejskie	52	101	1,94	90	1,73
Gminy miejsko-wiejskie	35	90	2,57	81	2,31
Gminy miejskie	22	63	2,86	60	2,73
Starostwa powiatowe	18	15	0,83	14	0,78
Miasta na prawach powiatu	4	53	13,25	46	11,5
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	1	17	17	6	6
Ogółem	132	339	2,57	297	2,25

Źródło: opracowanie własne wg danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 9–12).

W przypadku zadań powierzanych w starostwach powiatowych mamy najniższą średnią złożonych ofert (0,83), tj. niespełna jedną ofertę na starostwo powiatowe, a co za tym idzie najniższą średnią podpisanych umów (0,78). Jeżeli chodzi o najwyższą średnią liczby składanych ofert, to miało to miejsce w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego — 17 ofert, jednakże najwyższą średnią zawartych umów mają miasta na prawach powiatu (11,5), co stanowi 46 umów.

Warto zwrócić uwagę, że forma wsparcia realizacji zadania publicznego jest częściej praktykowana przez jednostki samorządu terytorialnego, co ukazuje tabela 2.

Tabela 2. Wsparcie realizacji zadań publicznych w roku 2012 w województwie dolnośląskim w otwartym konkursie ofert

Typy jednostek samorządu terytorialnego (JST)	Liczba JST na Dolnym Śląsku biorących udział w badaniu	Liczba ofert na wsparcie zadania	Średnia liczba ofert na wsparcie zadania	Liczba umów na realizację zadań wspieranych	Średnia liczba umów na wspieranie zadań
Gminy wiejskie	52	247	4,75	181	3,48
Gminy miejsko-wiejskie	35	513	14,66	425	12,14
Gminy miejskie	22	547	24,86	469	21,32
Starostwa powiatowe	18	374	20,78	375	20,83
Miasta na prawach powiatu	4	1135	283,75	701	175,25
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	1	1341	1341	549	549
Ogółem	132	4157	31,49	2700	20,45

Źródło: opracowanie własne wg danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 9–12).

W przypadku zadań wspieranych w gminach wiejskich mamy najniższą średnią złożonych ofert (4,75) i najniższą liczbę podpisanych umów, tj. 181, co daje nam średnią rzędu 3,48. Najwięcej złożonych ofert przyjął Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, tj. 1341 sztuk.

Realizacja zadania publicznego w formie wsparcia wymaga od organizacji pozarządowych innych środków finansowych i niefinansowych, by zrealizować zadanie. Do przewidywanych źródeł finansowania zadania należą: środki finansowe własne, środki finansowe z innych źródeł, czyli wpłaty i opłaty adresatów zadania publicznego, środki z innych źródeł publicznych (tu autor ma na myśli: dotacje z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

funduszy celowych czy środki z funduszy strukturalnych), pozostałe oraz wkład własny organizacji pozarządowej. Zastanówmy się co może nim być? Mianowicie wkład własny można podzielić na:

- wkład rzeczowy oferenta — w skład którego mogą wchodzić np.: lokal, sprzęt czy materiały. W przypadku składania oferty wspólnej przez wiele organizacji pozarządowych należy przyporządkować zasoby rzeczowe do dysponujących nimi organizacji,
- wkład osobowy oferenta — w tym świadczenia wolontariuszy i pracy społecznej członków, który wchodzi w skład finansowy projektu.

6. Źródła przychodów organizacji pozarządowych

Aby dokładnie ukazać zależność organizacji pozarządowych od samorządowych i rządowych środków finansowych, należy przeanalizować wszystkie źródła przychodów organizacji pozarządowych. W swoim raporcie badacze Przewłocka, Adamiak, Herbst (2013, 103–117) ukazali zróżnicowane źródła przychodów organizacji pozarządowych. W tabeli 3 autor ukazał popularność poszczególnych źródeł finansowania zadań organizacji pozarządowych. Najpopularniejszym źródłem, od wielu lat, są składki członkowskie. Mianowicie w roku 2003 i 2005 stanowiły one 60%, w roku 2007 nastąpił niewielki spadek i ich popularność zmalała o 3%, by w roku 2009 i 2011 znów wzrosnąć do poziomu 61%.

Tabela 3. Źródła finansowania organizacji pozarządowych pod względem czynnika popularności [%]

Lp.	Źródło finansowania	2003	2005	2007	2009	2011
1	składki członkowskie	60	60	57	61	61
2	źródła samorządowe	45	43	50	51	49
3	darowizny od instytucji i firm	39	35	38	34	30
4	darowizny od osób prywatnych	41	36	36	37	28
5	odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	15	14	16	14	17
6	przychody z przekazania 1% podatku	—	6	13	17	17
7	źródła rządowe	19	20	22	23	12
8	fundusze Unii Europejskiej	—	3	7	9	12
9	odpłatna działalność statutowa	8	9	10	10	9
10	inne źródła	12	8	6	7	9

11	wsparcie krajowych organizacji pozarządowych	9	7	7	10	9
12	działalność gospodarcza	11	7	7	6	9
13	przychody ze zbiorów publicznych	7	7	7	10	7
14	wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych	5	4	4	3	3
15	przychody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu itd.	—	3	4	4	2
16	dotacje od oddziału tej samej organizacji	3	5	2	3	2
17	zagraniczne źródła publiczne spoza UE	4	3	6	5	2
18	nawiązki sądowe	—	—	—	—	1

Źródło: Przewłocka, Adamiak, Herbst (2013, 104).

Pomimo największej popularności składki pozarządowe mają marginalne znaczenie w całości budżetu sektora, co ukazuje tabela 4. W roku 2003 stanowiły one 8% ogółu przychodów organizacji pozarządowych, ale już w latach 2005, 2009 i 2011 tylko 7%.

Warto zauważyć, że ogólny udział krajowych środków publicznych, tj. rządowych, administracji centralnej i samorządowych, w budżecie sektora w 2011 r. wyniósł 37%, co stanowi największy udział tego źródła finansowania działań organizacji pozarządowych w Polsce. Analogiczna sytuacja miała miejsce we wcześniejszych latach, tj. roku 2003 (30%), 2005 (38%), 2007 (43%) oraz roku 2009 (38%). Tak więc pomimo małej popularności tego źródła można powiedzieć, że jest ono źródłem podstawowym organizacji pozarządowych.

Tabela 4. Źródła finansowania organizacji pozarządowych pod względem czynnika udziału poszczególnych źródeł w całości przychodów sektora [%]

Lp.	Źródło finansowania	2003	2005	2007	2009	2011
1	źródła samorządowe	17	15	12	16	19
2	źródła rządowe i administracji centralnej	13	23	31	22	18
3	fundusze Unii Europejskiej	—	3	9	6	12
4	działalność gospodarcza	21	14	5	12	10
5	darowizny od instytucji i firm	7	6	4	5	7
6	składki członkowskie	8	7	5	7	7

7	odpłatna działalność statutowa	5	6	5	7	6
8	inne źródła	12	8	4	3	5
9	darowizny od osób prywatnych	5	5	4	5	3
10	przychody z przekazania 1% podatku	—	1	1	5	3
11	odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	3	2	2	1	3
12	wsparcie krajowych organizacji pozarządowych	1	1	3	2	2
13	przychody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu itd.	—	6	2	2	2
14	zagraniczne źródła publiczne spoza UE	4	1	5	4	2
15	wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych	4	1	3	2	1
16	przychody ze zbiórek publicznych, kampanii	1	1	6	1	1
17	dotacje od oddziału tej samej organizacji	0	0	0	1	0
18	nawiązki sądowe	—	—	—	—	0

Źródło: Przewłocka, Adamiak, Herbst (2013, 107).

Analizując tabelę 4, można zauważyć, iż w porównaniu z rokiem 2009 w 2011 tylko trzy źródła finansowania uległy zwiększeniu, tj.: fundusze Unii Europejskiej — wzrost o 6% oraz darowizny od instytucji i firm — wzrost o 2% oraz odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego — wzrost o 2%. Składki członkowskie pozostały na tym samym poziomie, tj. 7% całości przychodów sektora, tak jak wsparcie krajowych organizacji pozarządowych — 2%, przychody z majątku — 2% i przychody z kampanii, zbiórek publicznych — 1%. Pozostałe źródła uległy zmniejszeniu, tj. źródła samorządowe wraz ze źródłami rządowymi i administracji centralnej — spadek o 1% całości przychodów sektora, działalność gospodarcza — 2%, odpłatna działalność statutowa — 1%, darowizny od osób prywatnych — spadek o 2%, 1% podatku — spadek o 2%, zagraniczne źródła publiczne spoza UE — spadek o 2%, wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych — spadek o 1%, dotacje od oddziału tej samej organizacji — spadek o 1% do pozycji 0%.

Aby ukazać, w aspekcie całościowym, zależność finansową organizacji pozarządowych od jednostek samorządu terytorialnego, warto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z dofinansowaniem tychże organizacji w budżetach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Autor pokazał tę sytuację na przykładzie miasta Poznań.

W tabeli 5 został ukazany procentowy udział dotacji otrzymywanych przez organizacje pozarządowe w Poznaniu w ogóle wydatków miasta Poznania. Warto zauważyć, że środki finansowe przekazane organizacjom to ok. 2% ogółu wydatków. Niestety trend, jaki można zauważyć, jest malejący, co oznacza, że organizacje pozarządowe przy coraz mniejszym wsparciu finansowym jednostek samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne.

Tabela 5. Wysokość dotacji przyznanych organizacjom pozarządowym w Poznaniu na tle ogółu wydatków budżetu miasta Poznania (w zł)

Rok	Zrealizowane wydatki budżetu miasta	Wysokość przyznanych dotacji	Procentowy udział dotacji w ogóle wydatków budżetu miasta
2009	2 710 241 474,69	60 004 712,45	2,21%
2010	2 946 734 086,50	58 986 194,38	2,00%
2011	3 062 131 499,58	61 185 657,00	2,00%
2012	2 854 406 230,73	55 156 769,43	1,93%
2013	2 693 726 494,29	52 145 818,80	1,94%

Źródło: opracowanie własne wg danych (Sprawozdanie z wykonania budżetu..., (2013, 28), (2012, 32), (2011, 29), (2010, 27), (2009, 24); Sprawozdanie z realizacji Roczne-go Programu..., (2013, 18)).

6. Podsumowanie

Cel pracy, jakim było ukazanie zarówno obopólnej zależności finansowej pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami, jak i jej skutków dla społeczeństwa, został osiągnięty, ponieważ w przekonaniu autora organizacje pozarządowe coraz częściej sięgają po środki finansowe będące środkami samorządowymi. Jednocześnie samorządy mają coraz więcej zadań własnych do wykonania, a coraz mniej własnych środków (zob. tab. 4) i niedostatecznie wykwalifikowaną kadrę do wykonywania zadań w tym zakresie, np. plastyków czy muzyków do realizacji zadań publicznych z obszaru kultury. Pracownicy administracji, jak twierdzi Kledzik (2013, 114) wykonują odtwórczo swoją pracę, przez okoliczność pozostawania w ramach urzędniczego stosunku pracy, nie będąc osobiście zaangażowani w realizację danego zadania publicznego.

W opinii autora zlecenie realizacji zadań publicznych „na zewnątrz” jest bardzo dobrym wyjściem z zaistniałej sytuacji. Jednocześnie jednak, w sytuacji gdy organizacja pozarządowa opiera swoje działania w większości na finansowaniu

publicznym (zob. tab. 5), a w szczególności dotacji samorządowej, mamy do czynienia ze swego rodzaju pułapką stania się przez nią, jak to określili Herbst i Wygański, „przedłużeniem” instytucji publicznych (Grewiński, Rymśza, 2011, 152). Według danych Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (2013, 5) w województwie dolnośląskim w roku 2012 tylko 12 jednostek samorządu terytorialnego z województwa dolnośląskiego nie zlecało realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym (6 gmin wiejskich, 2 gminy miejsko-wiejskie, jedna gmina miejska i 3 starostwa powiatowe). Stanowi to tylko 9,09% ogółu. Tak więc ponad 90% jednostek samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania własne poprzez organizacje pozarządowe (w rozumieniu nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności i pożytku publicznego i wolontariacie), co udowadnia tezę, iż organizacje pozarządowe są „przedłużeniem” jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych.

Zastanówmy się, co to oznacza.

Organizacja pozarządowa, korzystając z różnych form współpracy finansowej omówionych wcześniej w artykule, pozyskuje dotacje na realizację celów publicznych. Jak już wspomniano, aby uzyskać dotację, organizacja musi napisać ofertę realizacji zadania publicznego. W ten sposób dopasowuje ona swoje działania do oczekiwań Klienta, czyli administracji publicznej, często rezygnując ze swojej niezależności i własnych rozwiązań, jak wspomina Skalec (2012, 152). W tym momencie wykonuje w pełni zadanie własne gminy, nie będąc instytucją publiczną, co jest zgodne z definicją organizacji pozarządowych zawartą w ustawie (UoDPPiW) — najważniejsza przesłanka to brak przynależności organizacji pozarządowych do sektora finansów publicznych.

Dodatkowo, warto wspomnieć, iż w większości przypadków organizacje pozarządowe otrzymują częściowe finansowanie na realizację zadań, nie całkowite, co objawia się obniżeniem kosztów ich wykonania przez samorządy. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją (problemem badawczym artykułu), w której samorządy przy niewystarczających zasobach finansowych mogą zrealizować wszystkie zadania publiczne, tak by dotarły do szerokiego grona społeczeństwa obywatelskiego i wzbudzić zaufanie do organów publicznych.

W efekcie współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a trzecim sektorem stała się współpracą obligatoryjną, a jej formy mają charakter dobrowolny, co daje samorządom szansę lepszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa lokalnego w ramach realizacji zadań publicznych.

Literatura

- Borys T. (2003), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce — 10 lat po Rio*, Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Chmielnicki P. (2005), „*Istotna część zadań publicznych*” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w usta-

- wodawstwie i orzecznictwie, [w:] W. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka* (57–82), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dolnicki B. (2012), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych (2013), *RAPORT. Monitoring współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi na Dolnym Śląsku w 2012 roku*, Wrocław.
- Grewiński M., Rymsha M. (2011), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Kledzik P. (2013), *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Warszawa: Studium administracyjno-prawne Difin S.A.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Kosowski J. (2012), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Krasnowolski A. (2012), *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Millon-Delsol Ch. (1995), *Zasada pomocniczości*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Moroń D. (2012), *Organizacje pozarządowe — fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. (2013), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Rymsha M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z. (2007), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsha M., Makowski G., Dudkiewicz M. (2007), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Skalec A. (2012), *Komercjalizacja trzeciego sektora — zagrożenie misji organizacji pozarządowych*, [w:] P. Poławski (red.), *Trzeci Sektor: fasady i realia* (132–154), Warszawa: IPiSS.
- Sprawozdanie z realizacji Rocznego Programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi w roku 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013.
- Sprawozdanie z realizacji Rocznego Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2010, 2011, 2012 i 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Poznania za rok 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 roku, Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2007 roku o finansach publicznych (Dz.U. z dnia 24 września 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146).
- Wiktorska-Świećka A. (2013), *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce... Rada Działalności Pożytku Publicznego 10 lat doświadczeń*, Warszawa: MPiPS/DPP.
- Zawadzki J. (2007), *Zarządzanie organizacjami non-profit. Zagadnienia wybrane*, Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe.