

*Maria Janina Broniewska**

MODEL WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

1. WSTĘP

W preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej 2.04.1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, znajdujemy sformułowanie o współdziałaniu władz i dialogu społecznym zgodnie z zasadą pomocniczości, umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego (JST) z organizacjami pozarządowymi (NGO) nabrała szczególnego wymiaru po uchwaleniu 24.04.2003 roku Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.)¹, gdzie określono zasady współpracy obu stron. Nowelizacja ustawy z 22 stycznia 2010 roku² wprowadziła poprawki ułatwiające warunki współdziałania. Był to m. in. obowiązek przyjmowania przez JST uchwał dotyczących sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art.3 ust. 3 u.d.p.p.w. Znowelizowana u.d.p.p.w., poprzez zapewnienie podstawy prawnej określającej tryb konsultowania, umożliwiła w dużej mierze upodmiotowienie sektora organizacji pozarządowych i zrzeszonych w nich obywateli w tworzeniu polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym³. Monitoring wdrażania w życie tego aktu prawnego wskazuje jednak na istnienie rozbieżności w realizacji tej współpracy⁴. Dlatego też w dyskusjach nad dalszym jej rozwojem pojawiła się kwestia standaryzacji. Udaną propozycją, zmierzającą w tym kierunku, wydaje się być model współpracy stanowiący próbę usystematyzowania współpracy między JST a NGO. Warto więc dokonać analizy jego założeń i przydatności.

* Mgr, Katedra Zarządzania, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Dz.U. 2003, nr 96, poz.873 ze zm.

² Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146.

³ P. Kontkiewicz, *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?*, Trzeci Sektor, nr specjalny 2010/2011, s. 74.

⁴ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, Trzeci Sektor, nr specjalny 2010/2011, s. 79.

2. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE, CZYLI TRZECI SEKTOR

Organizacje pozarządowe nie doczekały się w literaturze jednolitego określenia. Wielorakość pojęć wynika głównie z różnie tłumaczonych angielskich zwrotów: *Non Governmental Organization* (NGO – organizacja pozarządowa) lub *non-profit organization* (organizacja niedochodowa, organizacja niezarobkowa, organizacja niekomercyjna, organizacja niezyskowa). Współcześnie za organizację non-profit uważa się taką organizację, która służy poprawie ogólnego poziomu życia społecznego, dzięki zebraniu i redystrybucji odpowiednich zasobów oraz dostarczeniu dóbr fizycznych i usług⁵. W Polsce działalność organizacji pozarządowych została uregulowana w u.d.p.p.w. z 2003r., gdzie stwierdzono, że: *organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustawy, w tym fundacje i stowarzyszenia*⁶. Z kolei, w Karcie Zasad Organizacji Pozarządowych znajduje się zapis, że *organizacje pozarządowe przeznaczają całe wypracowane dochody na realizację zadań statutowych oraz w rozsądnych granicach – na rozwój organizacji*⁷. Ich działalność staje się coraz bardziej widoczna, co spowodowało odejście od postrzegania gospodarki jako dwusektorowej na rzecz podziału na sektor publiczny (państwo), rynkowy (gospodarka) i społeczeństwo obywatelskie, czyli tzw. trzeci sektor (gdzie lokujemy organizacje pozarządowe).

Organizacje pozarządowe nie działają w próżni, lecz w konkretnym, złożonym z wielu grup odbiorców, otoczeniu. Komunikowanie się z otoczeniem pozwala im na informowanie o tym, co robią, poznawanie potrzeb otoczenia, zdobywanie wsparcia dla swoich działań, budowanie zaufania, a w efekcie na realizowanie misji i celów. Jednak długofalowe związki nie będą wzajemnie korzystne, jeśli cele współpracujących stron nie będą przynajmniej w jakiejś mierze ze sobą spójne. W tym przypadku drugą stroną tejże współpracy są jednostki administracji publicznej, zwłaszcza JST.

⁵ A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non-profit*, Kraków 2004, s.17.

⁶ Definicję zawarto w art.3, pkt. 2 ustawy dodając zastrzeżenie zawarte w ust. 4, w którym wskazano, że przepisów ustawy nie stosuje się do: partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji, których fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, fundacji utworzonych przez partie polityczne i spółek działających na podstawie przepisów o kulturze fizycznej.

⁷ *Karta Zasad Organizacji Pozarządowych*, www.fip.ngo.pl/x/69529.

3. WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Wzrost znaczenia nowego zarządzania publicznego – *The New Public Management (NPM)* – spowodował znaczący rozwój idei współpracy w funkcjonowaniu sektora publicznego, zauważalny w Polsce zwłaszcza po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Istotę zarządzania publicznego można określić jako uwzględnianie w działaniach zarządczych efektywności społecznej, politycznej i ekonomicznej⁸. We współczesnym zarządzaniu publicznym zauważalne są wyraźne dwie tendencje. Pierwsza to odchodzenie od powtarzalności i powielania działań oraz wykonywania instrukcji na rzecz koncentrowania się na kreatywności w rozwiązywaniu problemów, a druga to **tworzenie partnerskich relacji** nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również współdziałanie z organizacjami innych sektorów. Ponadto, w zakresie relacji zewnętrznych podkreśla się zdolność do działania w warunkach konkurencji, orientację na klienta i obywatela oraz reorganizację usług publicznych. Kierunek tych działań zgodny jest również z *Public Governance (PG)* – dynamicznie rozwijającą się koncepcją zarządzania organizacjami publicznymi, nawiązującą do NPM i będącą jego praktycznym przejawem, a także z ideą CSR (*Corporate Social Responsibility*) wdrażaną w administracji publicznej zarówno w odniesieniu do relacji z obywatelami, jak i przedsiębiorstwami. Szczególnie uwidacznia się to w traktowaniu obywateli jako klientów i dążeniu do *maksymalizacji zysku społecznego* oraz w stosowaniu otwartości i przejrzystości instytucji publicznych⁹. Misją administracji publicznej w największym skrócie można bowiem określić jako podejmowanie działań dla dobra obywateli i dobra wspólnego¹⁰. Administracja posiada też jedyną w swoim rodzaju pozycję w państwie, ponieważ jest powołana do formułowania strategii organizacyjnych zorientowanych na rozwiązywanie problemów lokalnych. Ponadto, rejestruje rozbieżności między interesem grupowym a interesem publicznym oraz sprawuje kontrolę nad grupami interesu, chociażby przez wykonywanie funkcji regulacyjnej.

Standardem w państwach demokratycznych jest współpraca podmiotów spoza administracji w sferze realizacji zadań publicznych. Dotyczy to organizacji pozarządowych i sektora prywatnego (partnerstwo publiczno-prywatne) oraz

⁸ *Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym*, Projekt NN115 123534 finansowany przez MNiSW w latach 2008-2011, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

⁹ Zob. K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Warszawa 2005, s. 13-14 oraz J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 94-95.

partnerów zagranicznych, czego przykładem są projekty współpracy regionów¹¹. Otwartość administracji na dialog i kontrolę opinii publicznej może pomóc w wykonywaniu wyżej wymienionych zadań¹². Niestety do osiągnięcia zadowalającego poziomu, kiedy będzie można śmiało mówić o społeczeństwie obywatelskim, jest jeszcze daleko¹³. Można jednak zaobserwować liczne symptomy, świadczące o dostrzeganiu problemów i próbie ich usuwania.

4. WARUNKI WSPÓŁPRACY Z PUNKTU WIDZENIA OBU PODMIOTÓW

Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe mają wspólny cel – zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, ale różnią się sposobami osiągnięcia tego celu. Każda z tych instytucji dysponuje własnymi atutami¹⁴. Samorząd terytorialny jest ważnym pracodawcą na swoim terenie. Poza tym ma on legitymację do sprawowania władzy, która pochodzi ze sposobu powoływania jego władz w bezpośrednich i powszechnych wyborach. Dysponuje także pieniędzmi z lokalnego budżetu i możliwością dysponowania mieniem komunalnym. Istotnym elementem jest również zorganizowanie jego pracy w ramach przewidzianych prawem jednostek. Z kolei atutami organizacji pozarządowych są m.in. niezależność i często również niekonwencjonalność działania, dobre rozeznanie potrzeb społecznych, których nie można dostrzec *z góry*, niższe koszty działania dzięki pracy wolontariuszy, oparcie w ruchu innych organizacji pozarządowych, zarówno polskich, jak i zagranicznych a także możliwość korzystania z różnych źródeł finansowania. Ale najważniejszym atutem organizacji pozarządowych są ludzie, wolontariusze, posiadający motywację i zapał do *zmieniania świata*. Ich zaangażowanie i poświęcenie pozwala na osiągnięcie celów, których w żaden inny sposób nie można byłoby zrealizować.

Różnice w sposobie działania samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowej są tym, co pozwala na ich wzajemne uzupełnianie się, więc warto je wykorzystać dla dobra lokalnej społeczności. W przeprowadzonych w 2010 r. przez Instytut Spraw Publicznych badaniach podsumowano główne postulaty

¹¹ C. Piątkowski, *Wpływ integracji europejskiej na funkcjonowanie i działalność administracji lokalnej i regionalnej* [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 97.

¹² W. Wytrzątek, *Odpowiedzialność za społeczność lokalną w państwie zdecentralizowanym*, Zeszyty Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu - Administracja i Zarządzanie, 2008, Tom IV, s. 10.

¹³ *Ibidem*, s.1.

¹⁴ Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, http://www.pok1541.pozYTEK.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf.

przedstawicieli, zarówno administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych dotyczące postaw, relacji i partnerstwa obu stron (tab.1).

Tab. 1. Postulaty dotyczące postaw, relacji i partnerstwa jako uwarunkowań dobrej współpracy.

Grupa respondentów	Wskazane przez respondentów cechy współpracy międzysektorowej		
	Odpowiednia postawa	Dobre relacje	Partnerstwo
Przedstawiciele ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	<ul style="list-style-type: none"> -rozumienie specyfiki funkcjonowania partnera (administracji publicznej) -tolerancja dla spontanicznego charakteru organizacji -otwartość administracji na potrzeby trzeciego sektora -wzajemne zrozumienie potrzeb -gotowość administracji do rozważenia sygnalizowanych problemów 	<ul style="list-style-type: none"> - unikanie budowania stosunków opierających się na podległości i dominacji (po obu stronach \approx równość) - komunikatywność - nie wyęczanie organizacji, ale pomaganie im w działalności - unikanie formalności - unikanie sytuacji prowadzących do konfrontacji między organizacjami 	<ul style="list-style-type: none"> - współinicjowanie działań - unikanie relacji „zleceniodawca – zleceniobiorca” - poszanowanie odrębności organizacji - szacunek dla organizacji -wzajemne dopełnianie się w codziennym funkcjonowaniu - „dyplomacja” \approx kompromis
Przedstawiciele ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	<ul style="list-style-type: none"> -potrzeba uznania, że organizacje są kompetentnymi partnerami -rozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera (organizacji pozarządowej) -rozumienie ze strony organizacji, 	<ul style="list-style-type: none"> - równość - komunikatywność - dobra wola obu stron -wzajemne zrozumienie 	<ul style="list-style-type: none"> -zdolność do kompromisu - cierpliwość

	<p>że administracja nie zawsze ma świadomość wszystkich problemów i potrzeb</p> <p>-otwartość w kontaktach</p> <p>-kultura osobista</p> <p>-przejawianie rzeczywistego zainteresowania działalnością organizacji</p> <p>-pokazywanie przez organizację chęci współpracy z administracją</p>		
--	--	--	--

Źródło: modyfikacja własna tabeli opracowanej przez Grzegorza Makowskiego z wynikami badań projektu *Model Współpracy. Wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną* [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska, Raport częściowy na temat współpracy międzysektorowej (na podstawie badań jakościowych), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010. Podkreślenia punktów zbieżnych: M.B.

5. DYSFUNKCYJNOŚĆ RELACJI WŁADZ PUBLICZNYCH I PARTNERÓW NIEPUBLICZNYCH PODSTAWĄ PRÓBY STANDARYZACJI WSPÓŁPRACY

Okres po uchwaleniu u.d.p.p.w stanowił, zarówno dla władz samorządowych, jak i dla organizacji pozarządowych, czas przyspieszonej nauki demokracji i przedsiębiorczości. Nie obyło się więc bez rozmaitych napięć, trudności i błędów, powodujących powstawanie nieufności i utrudniających wzajemną współpracę. Jednak z badań organizacji pozarządowych wynika, że zależy im na współpracy z samorządem terytorialnym¹⁵. Z kolei gminy, które podjęły stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi, podkreślają korzyści z niej wynikające. Jednak, mimo wskazanych w tab.1. podobieństw w formułowaniu warunków współpracy, w praktyce można jednak wskazać na wiele problemów

¹⁵ Raport z badań nt. współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, Projekt *Zwierciadło współpracy*, www.pisop.org.pl (15.3.2012).

wynikających w dużej mierze z dominującej pozycji władz publicznych. Zaliczamy do nich m.in.¹⁶:

- niewielkie zasoby dostępne dla partnerów niepublicznych,
- słabość więzi obywatelskich,
- niski poziom wzajemnego zaufania utrudniający współpracę,
- tradycyjną, hierarchiczną strukturę administracyjną.

Mimo tych przeszkód, w Polsce znajdujemy przykłady poprawnej, a nawet dobrej, współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi. Widać to zwłaszcza w Centrach Organizacji Pozarządowych (COP). Najstarsze COP działa w Gdyni¹⁷. W tych przypadkach współpraca rozwija się harmonijnie, przysparzając satysfakcji obu stronom i, przede wszystkim, przynosząc korzyści lokalnym społecznościom.

Z drugiej strony, zbyt często obserwujemy przypadki dysfunkcyjnych relacji z trzecim sektorem oraz przykłady wyraźnego braku współpracy. Dlatego też w dyskusjach nad poprawą i rozwojem tej współpracy pojawiła się kwestia jej standaryzacji. Przez **standaryzację** współpracy rozumiemy *wypracowany przyjęty wspólny sposób podejścia do podejmowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, dostosowany do przepisów prawa, a także ujednoczanie procesów, przyjmowanie najlepszych praktyk, kształtowanie wspólnego języka opisu i modelowania oraz budowanie i aktualizowanie wspólnych baz danych*¹⁸.

Tak rozumiana standaryzacja wymaga podania zasad i warunków współpracy. Taką próbę podjęto w Modelu Współpracy Administracji Publicznej i Organizacji Pozarządowych (zwanym dalej modelem). Skupiono się w nim na kluczowych formach współpracy organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi w ramach prawa w tym zakresie. Model opracowano na potrzeby obydwu partnerów współpracy - zarówno organizacji pozarządowych, jak i jednostek samorządu terytorialnego (określanych w skrócie samorządem, samorządem terytorialnym), rozumianych jako organ uchwałodawczy, wykonawczy i podległe mu jednostki organizacyjne.

¹⁶ P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Dialog, 2008, nr 4.

¹⁷ Przykłady działań COP w Gdyni, Płocku i Gliwicach opisano w: M. Dobranowska-Wittelis, *Centrum Organizacji Pozarządowych w rękach samorządu*, Gazeta NGO, 2010, nr 4, s.23.

¹⁸ R. Batko, *Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej* [w:] K.Lisiecka, T.Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, Katowice 2009, s. 129.

6. MODEL WSPÓLPRACY

Jednostki takie jak gmina, powiat czy województwo stanowią przestrzeń, w której powinni nie tylko *zmieścić się* wszyscy jej mieszkańcy, ale również tak ułożyć wspólne relacje, aby nie tylko ze sobą współistnieć, ale również współpracować. Jednostki te stanowią system powiązanych ze sobą elementów, o wyraźnych, nie tylko terytorialnych, ale również społecznych, gospodarczych i kulturowych, granicach. Samorząd lokalny posiada bowiem wyborczą legitymację do działania i dysponuje zasobami finansowymi do ich realizacji. Niestety, zadanie współpracy z organizacjami pozarządowymi postrzegane jest często jako jedno z wielu i to wcale nie najważniejsze. Warunkiem współpracy tak różnych partnerów, czyli JST i dobrowolnego zrzeszenia, działającego dla określonego, często środowiskowo celu, jakim jest NGO, jest wobec tego zdolność do kompromisu i samoograniczania się po obu stronach. Wtedy samorząd może podjąć próby *podzielenia się* władzą, a organizacja pozarządowa ma szansę wpisać się bardziej świadomie w cele realizowane na poziomie lokalnym czy regionalnym. W rezultacie obie strony mogą spotkać się jako partnerzy, którzy współpracują przy tworzeniu **polityk publicznych**, rozumianych jako planowanie i wdrażanie działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkańców¹⁹.

Budowany w latach 2010-2012 model współpracy zakorzeniony jest w istniejących rozwiązaniach prawnych, zwłaszcza w zapisach u.d.p.p.w., ale warto zauważyć, że przede wszystkim kładzie się w nim nacisk na **kulturę współpracy**, rozumianą jako zjawisko daleko wykraczające poza zapisy prawa. Część zawartych w nim zadań, np. partnerstwa lokalne, nie wynika bowiem z regulacji prawnych, lecz z kultury współpracy. W modelu nie wprowadzono też podziału jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich rodzaj i wielkość. Oznacza to, że model pozostaje uniwersalny, a każdy samorząd może wykorzystać odpowiednie narzędzia w nim zawarte zgodnie ze swoimi potrzebami i możliwościami. Ponadto w samych przepisach prawa część rozwiązań jest obligatoryjnych (np. roczne programy współpracy), a część fakultatywnych (np. rady działalności pożytku publicznego czy wieloletnie programy współpracy). O zastosowaniu konkretnych rozwiązań (poza obowiązkowymi) powinni zdecydować partnerzy, kierując się kryterium ich przydatności.

W modelu zaleca się oparcie współpracy na trzech płaszczyznach (rys.1) i działanie zgodnie ze wskazanymi w nim zasadami. Następnie każda z płaszczyzn analizowana jest według jednolitego schematu: (1) Krótkie wprowadzenie w zakres współpracy objęty daną płaszczyzną, (2) Podział płaszczyzn na części składowe, nazwane obszarami opisywanymi z perspektywy realizacji sześciu

¹⁹ www.pok1541.pozYTEK.gov.pl/files/Model/Produkty/TS-specjalny2011-2012.pdf

wskazanych niżej zasad, które tym samym stają się osią całości modelu, (3) Określenie narzędzi/wzorców działania, które wskazują rozwiązania niezbędne do właściwej realizacji współpracy w danym obszarze. Te same narzędzia mogą pojawiać się kilkakrotnie w różnych obszarach modelu ze względu na wielość spełnianych przez nie funkcji (np. informacyjną i integracyjną), (4) Wskaźniki, które stanowią podstawę pomiaru, czy i w jaki sposób realizowana jest współpraca w danym obszarze.

Rys. 1 Trzy płaszczyzny współpracy JST – NGO

PLASZCZYZNA I	PLASZCZYZNA II	PLASZCZYZNA III
<p>Współpraca JST i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych</p> <p>= systemowych i porządkowych działań, które podejmowane są dla rozwiązywania najważniejszych problemów, które dotyczą mieszkańców lokalnych społeczności.</p>	<p>Współpraca JST i organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań publicznych = działań podejmowanych przez administrację samorządową w ramach ustaw określających zakres ich kompetencji publicznych</p>	<p>Infrastruktura współpracy (ogół lokalnie ukształtowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem) oraz tworzenie warunków do społecznej aktywności</p>



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Model Współpracy Administracji Publicznej i Organizacji Pozarządowych, http://www.pok1541.pozYTEK.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf.

7. ZASADY WSPÓLPRACY

Sformułowane w u.d.p.p.w. zasady stały się podstawą konstrukcji modelu współpracy i obowiązują zarówno JST jak i NGO. Obok sześciu zasad podstawowych, w modelu scharakteryzowano także zasadę równości szans, jedną z kluczowych zasad związanych z porządkiem demokratycznym²⁰.

- **Zasada pomocniczości** (subsydiarności) zakłada, że każda władza jest

²⁰ Model Współpracy... – *op.cit.*

służebna wobec obywateli i nie powinna ingerować w życie społeczne, o ile nie jest to uzasadnione określonymi warunkami i okolicznościami. Oznacza to, że lokalne problemy powinny być rozwiązywane u samego źródła. Jeśli sami obywatele (rodzina, sąsiedztwo, wspólnota lokalna) mają potencjał do poradzenia sobie z nimi, to lokalna władza powinna pozostawić im pole do działania. Oznacza to, że samorząd powinien przekazywać realizację zadań wraz z niezbędnymi zasobami organizacjom pozarządowym, o ile są one w stanie te zadania zrealizować zgodnie z ustalonym standardem.

- **Zasada suwerenności** oznacza, że partnerzy współpracy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach. Zapewnia się więc im prawo do: wzajemnej konstruktywnej wymiany opinii, w tym opinii krytycznych. Nie powinno to jednak ograniczać ich wzajemnej współpracy.
- **Zasada partnerstwa** zakłada współdziałanie suwerennych partnerów na rzecz celów, które są kluczowe dla rozwoju lokalnej społeczności i dobrostanu obywateli. Podejmują oni wspólne wysiłki w przekonaniu, że dzięki łączeniu zasobów i kompetencji osiągną lepsze rezultaty.
- **Zasada efektywności** wymaga, od partnerów współpracy, stałego podnoszenia potencjału do sprawnego realizowania zadań publicznych. Powinny być one wykonywane w oparciu o reguły gospodarności (oszczędnie), tworzenia maksymalnej wartości za określone nakłady i szanowania publicznych zasobów. Z zasadą efektywności koresponduje **zasada standaryzacji** rozumiana jako wspólne i zorganizowane określanie wszystkich ważnych wymiarów i parametrów danej usługi/ zadania wraz z zainteresowanymi i zaangażowanymi w jej/jego realizację podmiotami.
- **Zasada uczciwej konkurencji** oznacza równe szanse odpowiednio przygotowanych podmiotów w rywalizacji o możliwość wykonywania zadań publicznych, czyli zakłada, że wszystkie organizacje pozarządowe powinny mieć równy dostęp do możliwości współpracy. W oparciu o nią można znaleźć najbardziej efektywnego realizatora zadań publicznych.
- **Zasada jawności** zakłada, że partnerzy współpracy wzajemnie udostępniają sobie, w adekwatnych formach, pełną i prawdziwą informację na temat obszarów swojego działania, które są istotne z punktu widzenia budowania zaufania i wysokiej jakości partnerstwa.
- **Zasada równości szans** jest dodatkową zasadą, która wychodzi z założenia, że nierówności społeczne i dyskryminacja są faktem. Jej uniwersalność wynika z faktu, że nie tworzy się hierarchii ważności między grupami mniejszościowymi i dyskryminowanymi ani nie różnicuje przesłanek nierównego traktowania.

W polskiej rzeczywistości realizacja powyższych zasad wymaga kontynuacji ewolucji od modelu demokracji przedstawicielskiej, w którym wszystkie

lokalne działania ześrodkowane są wokół wybieralnych przedstawicieli oraz lokalnej administracji, do modelu **demokracji partycypacyjnej**. Przesłanką tej ewolucji jest spostrzeżenie, że samotne sprawowanie władzy przez samorząd staje się mało skuteczne, więc trzeba do niej zaprosić różnego rodzaju aktorów społecznych i gospodarczych, w tym również organizacje pozarządowe. Nie oznacza to przekreślenia wartości demokracji przedstawicielskiej, lecz zmianę sposobu sprawowania władzy, gdzie **zasada partnerstwa** ma kluczowe znaczenie.

8. PODSUMOWANIE

W roku 2012 zakończono dwuletnie prace nad stworzeniem modelu. Jego celem jest wskazanie optymalnego, ale jednocześnie uproszczonego stanu *idealnej współpracy*. W opinii M. Rymczy i M. Dudkiewicz, największym wyzwaniem, zarówno dla jego twórców, jak i krzewicieli, nie wydaje się jednak być upowszechnienie założeń i elementów składowych modelu, ale sprawienie, by nie był on uważany za kolejne uniwersalne i tym samym nikomu nie pasujące narzędzie, ale za ramę pomocną w wypracowaniu własnych, lokalnie użytecznych, standardów współpracy międzysektorowej²¹. Nie zawarto tu oczywiście wszystkich aspektów, które odbiorcy mogą uznać za ważne dla osiągnięcia sukcesu we współpracy, wskazano jednak na jej trzy istotne płaszczyzny (rys. 1). W podsumowaniu założeń modelu sformułowano zalecenie, by samorzady tak dobierały i stosowały narzędzia i wzorce działania, aby pozwoliły one na efektywne rozwiązywanie lokalnych problemów oraz wykorzystywanie szans rozwoju danej społeczności. Narzędzi tych nie powinno się jednak stosować wyrywkowo, lecz należy spróbować budować spójny system współpracy, oparty na przedstawionych zasadach, przemyślanych formach i narzędziach oraz systematycznie monitorowany i udoskonalany jako instrument współpracy długofalowej.

BIBLIOGRAFIA

- Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G., Stokowska A., *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej (na podstawie badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2010/2011.

²¹ M. Rymczy, M. Dudkiewicz, *Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?*, Trzeci Sektor, nr specjalny 2011-2012, Warszawa 2012, s. 5-6.

- Dobranowska-Wittelis M., *Centrum Organizacji Pozarządowych w rękach samorządu*, Gazeta NGO, 2010, nr 4.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Karta Zasad Organizacji Pozarządowych, www.fip.ngo.pl/x/69529.
- Kontkiewicz P., *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?*, Trzeci Sektor, nr specjalny 2010/2011.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf.
- Piątkowski C., *Wpływ integracji europejskiej na funkcjonowanie i działalność administracji lokalnej i regionalnej [w:] Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Raport z badań nt. współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, Projekt *Zwierciadło współpracy*, www.pisop.org.pl (15.3.2012).
- Rymsza M., Dudkiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?*, Trzeci Sektor, nr specjalny 2011-2012, Warszawa 2012.
- Sargeant A., *Marketing w organizacjach non-profit*, Kraków 2004.
- Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Dialog, 2008, nr 4.
- Szczworski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Warszawa 2005.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz.873 ze zm. i Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146.
- Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym***, Projekt NN115 123534 finansowany przez MNi-SW w latach 2008-2011; Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Wytrążek W., *Odpowiedzialność za społeczność lokalną w państwie zdecentralizowanym*, Zeszyty Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu - Administracja i Zarządzanie, 2008, Tom IV.

Maria Janina Broniewska

MODEL OF NGO – LOCAL GOVERNMENT UNITS (LGU) COOPERATION

NGO cooperation with local government units evolved into unique stage when the Act of Law of April 24th 2003 on Public Benefit and Volunteer Work and its amendments of 2010 came into force. However, there are important discrepancies while introducing the rules determined in the Act. Therefore, the need for further standardizations in this cooperation has emerged.

The conceptual model NGO – LGU cooperation described in this article seems to be an interesting and promising solution. A critical review of this model and its applicability and framework is furthermore presented.