INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym

Ekspertyza przygotowana na zlecenie
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Autorzy ekspertyzy:

Marek Rymsza – autor części 1; 4, redakcja całości tekstu,

Piotr Frączak – współautor części 2; Aneksu 1

Ryszard Skrzypiec– współautor części 2; Aneksu 1

Zbigniew Wejman – autor części 3

Warszawa 10 grudnia 2006 roku

Spis treści:

(1.) Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora (Marek Rymsza)

(2) Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym (Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec)

(3) Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego (Zbigniew Wejman)

(4) Wnioski końcowe (Marek Rymsza)

Aneks (1) Zestawienia tabelaryczne (Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec)

Aneks (2) Bibliografia

(Marek Rymsza)

Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora

1. Uwagi wstępne – założenia i treść ekspertyzy

Niniejsza ekspertyza została przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Opracowanie składa się z czterech zasadniczych części:

(1.) Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora

W pierwszej części opracowania przedstawiona została problematyka standaryzowania międzysektorowej współpracy w kontekście ogólnych założeń polityki państwa wobec trzeciego sektora. Standaryzowanie współdziałania, zwłaszcza zaś w ramach systemu zlecania usług społecznych wydaje się czymś oczywistym. Niemniej jednak, standaryzacja przybiera różne formy i pełni różne funkcje w zależności od modelu relacji państwo – trzeci sektor. Omówione są więc założenia dwóch dominujących w Europie modeli („korporacyjnego" – niemieckiego i „quasi-rynkowego" – brytyjskiego). Standaryzacja przedstawiona została także jako element profesjonalizacji międzysektorowej współpracy i profesjonalizacji samych organizacji pozarządowych. Wskazany jest ponadto związek standaryzacji zlecania usług społecznych z procesami etatyzacji i komercjalizacji trzeciego sektora.

(2) Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym

Ta część opracowania zawiera omówienie warunków współpracy przed wejściem w życie przepisów *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2003 r.) oraz wskazuje najistotniejsze zmiany w charakterze i jakości współpracy wywołane przez tę

ustawę. Omówione są standardy współpracy międzysektorowej zapisane w UDPP (przy zachowaniu ustawowego rozróżnienia na formy i zasady współpracy). Charakterystyka stanu współpracy międzysektorowej przed i po wejściu w życie UDPP przygotowana została z odwołaniem do dostępnej literatury przedmiotu i wyników badań empirycznych przeprowadzonych przez najważniejsze ośrodki zajmujące się problematyką trzeciego sektora (Stowarzyszenie Klon/Jawor, Instytut Spraw Publicznych, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i inne).

(3) Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego

W tej części ekspertyzy omówiony został proces standaryzacji usług społecznych świadczonych przez organizacje pozarządowe na zlecenie administracji publicznej. Przedstawione zostały, z odwołaniem do konkretnych przykładów (w tym szczegółowej specyfikacji usług opiekuńczych dla osób starszych) podstawowe standardy, które można stosować i rozwijać w obszarach sfery pożytku publicznego wymienionych w UDPP.

(4) Wnioski końcowe

Część końcowa opracowania zawiera wnioski i rekomendacje przygotowane na podstawie analizy zawartej w częściach 1–3. Ponadto zawiera odniesienia do propozycji zmian w UDPP zawartych w projekcie ustawy przygotowanym przez Ministerstwo Pacy i Polityki Społecznej (w części, w jakiej dotyczą one standaryzacji zlecania usług społecznych) i skierowanego jesienią 2006 roku do konsultacji społecznej. Pytanie o standardy współpracy międzysektorowej nabiera bowiem w kontekście planowanej nowelizacji ustawy nowego znaczenia.

Aneks

Do ekspertyzy dołączony jest Aneks zawierający: (1) zestawienie tabelaryczne propozycji standardów odwołujących się do zasad i form współpracy zapisanych w UDPP oraz (2) bibliografię przywoływanych w opracowaniu źródeł, a także wybór opracowań dotyczących współpracy międzysektorowej, opublikowanych po wejściu w życie UDPP (2003 r.).

Poszczególne wymienione powyżej części ekspertyzy zostały przygotowane przez innych autorów. Całość ekspertyzy została poddana redakcji merytorycznej i językowej. Niemniej jednak zdecydowaliśmy się utrzymać autorski charakter poszczególnych jej części, co podkreślają nazwiska autorów podane przy każdej z nich. Prezentowane opracowanie, zgodnie z ustaleniami dokonanymi z przedstawicielami Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ma bowiem charakter wstępny i ma na celu zainicjowanie dalszych prac nad przygotowaniem standardów współpracy międzysektorowej, zwłaszcza w obszarze usług społecznych. „Uwspólnienie" całości tekstu ekspertyzy oznaczałoby konieczność redukcji tych propozycji poszczególnych Autorów, które nie są ze sobą do końca kompatybilne. Ponieważ standaryzacja współpracy jest dopiero na etapie projektowania, sądzimy, że warto przedstawić poszczególne propozycje w kontekście logiki wywodów poszczególnych autorów. Założenie to dotyczy zwłaszcza dwóch elementów ekspertyzy: propozycji standaryzacyjnych zawartych w tabelach (Aneks1 – tabele autorstwa Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypca) oraz propozycji z części 3 (autorstwa Zbigniewa Wejcmana).

2. Standaryzacja a polityka państwa wobec trzeciego sektora

Na wstępie warto zaznaczyć, że państwo w systemie międzysektorowej współpracy pełni dwie, częściowo niezależne od siebie funkcje. Jest jednym z aktorów tejże współpracy, wchodzącym w interakcje z pozostałymi (w tym przypadku chodzi o relacje państwo – trzeci sektor). A równocześnie jako ustawodawca określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między aktorami. Daje to bezsprzecznie państwu uprzywilejowaną pozycję, która w systemie demokratycznym równoważona jest (a przynajmniej powinna być) przez zasadę ograniczonego charakteru władzy państwowej, a w ostatnich dwóch dekadach także przez zasadę dialogu obywatelskiego i koncepcję *governance* (zarządzania sferą publiczną), zakładające większy udział czynników społecznych w procesach decyzyjnych. W debacie publicznej w Polsce idee te znajdują odzwierciedlenie zwłaszcza w upowszechnianiu zasady pomocniczości państwa (zapisanej w preambule Konstytucji RP z 1997 r.). Dlatego należy podkreślić, że proces standaryzacji usług społecznych świadczonych przez organizacje pozarządowe powinien być przeprowadzany przy poszanowaniu tejże zasady. Jest to o tyle istotne, że badania skutków wejścia w życie UDPP wskazują na opaczne pojmowanie zasady

pomocniczości państwa jako zasady pomocniczości państwu, która zmienia (niejako odwraca) jej pierwotny sens (por. [Rymsza 200*], [Rymsza, Makowski (red.) 2005]).

Standaryzowanie współpracy międzysektorowej jest kolejnym etapem ewolucji polityki państwa wobec organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 roku. Przypomnijmy, że przyjęta w 1989 roku koncepcja zakładała, że rolą państwa „wychodzącego z komunizmu" jest stworzenie przestrzeni dla ruchu stowarzyszeniowego i niezależnych inicjatyw obywatelskich (zgoda na uchwalenie *Ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* była jednym z istotnych elementów porozumienia w ramach „okrągłego stołu" między ówczesną władzą socjalistyczną a stroną solidarnościowo-społeczną). Obie strony (a więc także odradzające się środowiska pozarządowe) definiowały relacje państw – trzeci sektor w perspektywie niezależności. Rolą państwa było stworzenie korzystnych warunków dla działalności społecznej i obywatelskiej (m.in. poprzez zwolnienia podatkowe zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i ich darczyńców). Przy podejmowaniu w ramach transformacji ustrojowej reform sfery społecznej nie przewidywano więc żadnej roli dla organizacji trzeciego sektora, które miały funkcjonować niejako „obok państwa". Spektakularne było zwłaszcza „nie zauważenie" organizacji pozarządowych w programie czterech reform społecznych, wdrażanym przez koalicję w 1999 r. (rząd koalicji AWS-UW).

W obecnej dekadzie, zwłaszcza po uchwaleniu UDPP, postępuje proces włączania organizacji pozarządowych w system wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza w obszarze usług społecznych. Elementem tego procesu jest właśnie standaryzacja współpracy, a zwłaszcza świadczenia wspomnianych usług[1].

3. Efekty standaryzacji: pomiędzy profesjonalizacją, etatyzacją i komercjalizacją trzeciego sektora

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

[1] Bliższa charakterystyka faz ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce – por. Rymsza 2006.

Model niemiecki charakteryzuje się (1) pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, operacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz (2) korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktycznym odtworzeniem w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej, zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych i związany z tym brak preferencji dla organizacji pozarządowych (nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z sektorem niezależnym definiowanym jako ogół podmiotów for-profit i non-profit zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecanie zadań publicznych).

Oba modele mają swoje rozpoznane i opisane w literaturze mocne i słabe strony[2]. Warto zaznaczyć, że standaryzacja w modelu niemieckim ukierunkowana jest na (1) utrzymanie wysokiej jakości usług społecznych i (2) zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia (czego konsekwencją jest etatyzacja organizacji pozarządowych). W modelu angielskim zaś standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, sprowadzającej się w praktyce do obniżania kosztów utrzymywania tzw. systemu usług dla ludności (ang. social services). W obu modelach standaryzacja współpracy służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Jest to jednak inny typ profesjonalizacji. Organizacje pozarządowe w Niemczech profesjonalizując się, upodabniają się do instytucji publicznych, przejmując ich standardy, kulturę pracy. Z kolei angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania (poszukiwanie zysku, czy choćby nadwyżek bilansowych), jak i kultury pracy. Można powiedzieć, że efektem ubocznym modelu niemieckiego jest wspomniana etatyzacja trzeciego sektora, a modelu angielskiego – komercjalizacja sektora non-profit.

[2] Por. analizę modelu brytyjskiego w Lewis 2006,a niemieckiego w Kramer 2006, a także analizy porównawcze – np. [Leś 2000], [Rymsza, Zimmer 2003]; [Rymsza 2003].

W obu krajach zauważono owe efekty uboczne, podejmując działania naprawcze. W Wielkiej Brytanii po okresie upowszechniania mechanizmów rynkowych i quasi-rynkowych (kilkunastoletnie rządy Partii Konserwatywnej – dekada lat 80. i 90. XX wieku) władza podjęła próbę (polityka rządu laburzystowskiego) „zmiękczenia" systemu przetargów na realizację zadań publicznych poprzez upowszechnianie idei paktu (ang. *compact*) administracja publiczna – organizacje pozarządowe (por. analizę ewolucji modelu angielskiego w Lewis 2006). Z kolei w Niemczech podejmowane są próby wprowadzenia mechanizmów konkurencji do systemu usług społecznych (por. Kramer 2006). Nastąpiło to zwłaszcza w obszarze tzw. usług pielęgnacyjnych, co było efektem wprowadzenia nowego segmentu ubezpieczeń społecznych – ubezpieczenia pielęgnacyjnego i pojawienia się nowego źródła finansowania usług (akumulacja składek ubezpieczeniowych z tego tytułu).

Warto zauważyć, że w przypadku obu państw program naprawczy polega na podejmowaniu prób upowszechnienia we własnym modelu elementów drugiego modelu: Wielka Brytania wprowadza elementy negocjacji, charakterystyczne dla podejścia korporacyjnego (do tego sprowadza się m.in. idea wspomnianego paktu), a Niemcy – elementy konkurencji (tym samym otwierając pewne segmenty rynku usług społecznych dla podmiotów komercyjnych).

W tym kontekście warto zauważyć, że model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi wyłaniający się z UDPP zawiera elementy obu porządków: przy zlecaniu zadań publicznych obowiązuje w nim zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji (to charakteryzuje zlecanie zadań w trybie konkursu ofert; otwarty przetarg jest również możliwy, ale UDPP preferuje tryb konkursu ofert).

Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych należałoby również dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli. Uwagi na ten temat zawarte są w końcowej części niniejszego opracowania. W tym miejscu warto jednak zaznaczyć proponowany zasadniczy kierunek prac: przeprowadzenie procesu standaryzacji w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą pomocniczości państwa, przy rezygnacji z elementów ładu korporacyjnego, a zastąpienie ich mechanizmami konkurencji między świadczeniodawcami.

(Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec)

2. Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym

Kwestia współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym to jeden z podstawowych tematów debat, które dotyczą trzeciego sektora i jego relacji z administracją publiczną, ale także sprawnego funkcjonowania państwa i wspólnot lokalnych[3]. Ostatnie dziesięciolecia charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem zorganizowanych obywateli w planowaniu polityk na szczeblu krajowym (a także unijnym) oraz rosnącym znaczeniem aktywności społecznej w lokalnym rozwoju. Trend ten wyraźnie został dostrzeżony w Unii Europejskiej, gdzie z zasad pomocniczości, partnerstwa i dialogu społecznego wynika coraz większy zakres współpracy instytucji publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też podstawowe pytanie nie brzmi „Czy współpracować?", ale „Jak współpracować?" Rozstrzygnięcie tego problemu dotyczy również polskiego systemu prawnego.

Zapisane w Konstytucji RP z 1997 r. zasad: pomocniczości państwa i dialogu społecznego, a także zapisy ustaw o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którymi, współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) wyznaczają kierunki polityki państwa wobec trzeciego sektora. Aktualne pozostają jednak pytania o to, w jaki sposób tę współpracę realizować oraz

3 Problem ten widać wyraźnie w sytuacjach konfliktowych - wystarczy zapoznać się z debatą jaka odbyła się wokół zapisów Ustawy o finansach publicznych w 1999 r. aby zrozumieć, że problem współpracy z organizacjami jest czymś niesłychanie ważnym z punktu widzenia życia wspólnot [Frączak 2002: 85 i nast.]. Z podobną sytuacją mamy do czynienia przy okazji corocznej debaty o potrzebie pomocy bezdomnym w zimie.

czy każde wzajemne relacje władzy i administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi można taktować jako współpracę?

Wydaje się, że odpowiedź na jest możliwa bez próby określenia standardów międzysektorowej współpracy. Poniżej analizie poddane zostaną: (1) doświadczenia międzysektorowej współpracy z okresu przed wejściem w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (UDPP), (2) standardy określone w UDPP oraz (3) doświadczenia związane z wdrażaniem UDPP.

2.1. Warunki współpracy przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Historyczne aspekty ustawy

Okres pomiędzy rokiem 1989 a wejściem w życie w 2003 r. *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* charakteryzuje się w zakresie współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi – pomimo podejmowanych w różnorodnych miejscach (głównie w niektórych samorządach gminnych i powiatowych) oraz instytucjach centralnych (np. niektórych ministerstwach) prób instytucjonalizacji tych relacji – zdecydowaną przewagą rozwiązań praktycznych opierających się na założeniach ogólnoustrojowych i zwyczaju nad rozwiązaniami systemowymi bazującymi na ustanowionych standardach współpracy, rozumianych jako model czy ugruntowany wzorzec. Wydaje się, że odnośnie tego okresu możemy mówić raczej o pewnych relacjach niż faktycznej współpracy, jako elemencie polityki instytucji publicznych opierającej się na takich kanonicznych zasadach, jak: pomocniczość, efektywność czy jawność[4].

W analizowanym tu okresie zasadniczo możemy wyróżnić trzy podejścia – głównie instytucji publicznych, zaś w mniejszym stopniu organizacji pozarządowych – do kwestii międzysektorowej współpracy, w szczególności normowania i standaryzowania jej zasad: (1) brak unormowania, (2) podejście pionierskie oraz (3) normowanie odgórne[5]. Skala

[4] Zob. np. projekt Ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz o zmianie niektórych ustaw. W: „Nie dla zysku" 1999 nr 0.

5 Istnieje bogata literatura na temat dynamiki współpracy. Można ją znaleźć w Skrzypiec, Siekiera 2004.

stosowania wyróżnionych tu podejść zmienia się w czasie analizowanego okresu. O ile na początku lat 90-tych dominuje zasadniczo brak unormowania, to od początku obecnej dekady przeważają rozwiązania opierające się na unormowaniach odgórnych. Ten stan jest wynikiem zmian dokonujących się w otoczeniu makrospołecznym.

Podejście „brak unormowania" generalnie charakteryzuje się brakiem zastosowania na potrzeby międzysektorowej współpracy jakichkolwiek specyficznych mechanizmów, poza ogólnymi zasadami ustrojowymi, jak *Konstytucja RP* z 1997 r. czy *Ustawa o samorządzie gminnym*.

Podejście „pionierskie", które mniej więcej od połowy lat 90-tych wdrażały niektóre samorządy w Polsce, było próbą unormowania zasad, wypracowania standardów oraz opracowania i zastosowania w praktyce mechanizmów współpracy. To w tym okresie ustanowiono większość, funkcjonujących także obecnie „Programów współpracy"[6], stanowiących fundament, wyznaczających standardy współpracy pomiędzy nawiązującymi ją podmiotami. Ponadto wprowadzono także szereg konkretnych mechanizmów i instytucji służących współpracy (infrastruktura współpracy). Zasadniczo możemy wyróżnić tu dwa podejścia: szerokie, w ramach którego regulowano współpracę na wszystkich płaszczyznach tematycznych (taką postać miała zdecydowana większość „Programów współpracy"[7]) oraz branżowe, w ramach których regulowano współpracę w jednym bądź kilku obszarach (taką postać miała pierwsza warszawska uchwała dotycząca tego zagadnienia, która odnosiła się do „współdziałania Gminy Warszawa-Centrum i organizacji pozarządowych w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia, niwelowania skutków bezrobocia i przeciwdziałania patologiom społecznym".

Podsumowując możemy stwierdzić, że nierzadko, a być może z reguły, ustanawiane i wdrażane w tym „pionierskim" okresie standardy i mechanizmy wyprzedzały to, co w tym zakresie wprowadziła UDPP, a co więcej, wydaje się, że także obecnie, po kilkuletnim już okresie funkcjonowania UDPP stanowią gotowe modele dla instytucji zamierzających

[6] Ustanawianych w tym okresie „Programów współpracy" nie należy identyfikować z „Rocznymi programami współpracy" wynikającymi z Ustawy. Te pierwsze miały charakter rozwiązań systemowych, o wieloletnim horyzoncie obowiązywania.

[7] Za najpełniejszą formę programu współpracy należy, naszym zdaniem, uznać „Program Partnerstwa Lokalnego" obowiązujący w latach 1998-1999 w Bielsku-Białej [por. Frączak 2002].

podnieść jakość i standardy międzysektorowej współpracy, czy poszerzyć jej zakres i formy. Na marginesie trzeba dodać, iż niektóre z tych modelowych - jak na ówczesne warunki, a wydaje się także i z dzisiejszej perspektywy - rozwiązań nie wytrzymało zmian politycznych na lokalnej scenie i zostały zredukowane do prostszej postaci [Frączak 2002].

Podejście określone terminem „normowanie współpracy na bazie odgórnych dyrektyw" ma przede wszystkim związek z wejściem w życie z początkiem 1999 r. *Ustawy o finansach publicznych* oraz późniejszą nowelizacją art. 118 tejże ustawy. Ten akt prawny nałożył na organy stanowiące JST obowiązek określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania z zapewnieniem jawności postępowania i rozliczania dotacji. Posiłkując się głównie tą delegacją, a w mniejszym stopniu delegacjami wypływającymi z innych ustawowych aktów normatywnych (np. *Ustawa o pomocy społecznej*) szereg samorządów terytorialnych szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, a także niektóre instytucje administracji państwowej dokonało standaryzacji międzysektorowej współpracy, choć jedynie w wąskim zakresie transferu środków finansowych[8].

Wydaje się, że to ostatnie podejście stanowi, szczególnie w ostatnim okresie przed wejściem w życie UDPP, typowy i najpowszechniejszy mechanizm standaryzacji relacji pomiędzy instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi. Rekonstrukcja warunków współpracy przed wejściem w życie UDPP w większej mierze dotyczy zastosowań praktycznych[9], niż założonych modeli współpracy czy propozycji uregulowań normatywnych[10].

Założone i zrealizowane warunki międzysektorowej współpracy przed wejściem w życie UDPP

[8] Pogłębioną analizę wyróżnionych tu podejść do współpracy znaleźć można w Frączak, Skrzypiec 2002.

[9] Istnieje stosunkowo bogata literatura dotycząca tego zagadnienia na bazie wyników badań empirycznych, jak chociażby seria publikacji autorstwa P. Marciniaka i M. Nowakowskiej, badania Stowarzyszenia Klon/Jawor pt. *Barometr współpracy*, badania Frączak, Skrzypiec 2002 oraz inne. Por.. Skrzypiec, Siekiera 2004.

[10] Możemy tu wskazać kolejne projekty Ustawy o współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi oraz publikacje: Schimanek 1998 czy autorstwa M. Gucia. Por. Skrzypiec, Siekiera 2004).

Na podstawie analizy dokumentów [por. Skrzypiec 1999a] możemy wyróżnić trzy podstawowe uwarunkowania międzysektorowej współpracy przed 2003 r.:

- Międzysektorowa współpraca postrzegana jest co najwyżej jako mechanizm realizacji zadań własnych instytucji, nie zaś jako element polityki tejże instytucji, o czym przekonuje brak powiązania stosowanych mechanizmów z dokumentami strategicznymi.
- Dominująca koncentracja na aspekcie finansowym – zasady transferu i rozliczania środków publicznych – natomiast jedynie sporadycznie rozwija się inne formy współpracy. W związku z czym regulacje normatywne podejmowane przez instytucje publiczne mają charakter techniczny i dotyczą jedynie „trybu postępowania o udzielnie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadań własnych jednostki publicznej zleconych podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku".
- Wprowadzono nową kategorię podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w systemie współpracy, a mianowicie „podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające dla realizacji zysków", która jest szersza niż sektor organizacji pozarządowych.

Na podstawie badań empirycznych [por. Frączak, Skrzypiec 2002, *Barometry*] można zidentyfikować osiem uwarunkowań urzeczywistnienia współpracy międzysektorowej z okresu sprzed obowiązywania przepisów UDPP. Należy stwierdzić, że wyróżnione powyżej założenia o charakterze normatywnym silnie determinowały faktycznie stosowane procedury współpracy. Wspomniane warunki to:

- „Wielotorowość" współpracy – współpraca, w szczególności dystrybucja środków finansowych odbywała się nie tylko na podstawie Uchwał podejmowanych w trybie art. 118 *Ustawy o finansach publicznych*, ale także na podstawie innych aktów rangi ustawowej, jak np. *Ustawa o pomocy społecznej* czy prawa lokalnego, jak np. Programy profilaktyki przeciw alkoholowej;
- „Automatyzm" współpracy - powtarzalność wspieranych zadań (zakresu, form i odbiorców) i wspieranych podmiotów;
- Niewydolność procedur dystrybucji środków finansowych – sposób organizacji procesu selekcjonowania działań do dofinansowania przyczyniał się do występowania

– w wielu przypadkach – „martwego okresu", głównie w pierwszych miesiącach nowego roku kalendarzowego i budżetowego (tzw. „ciężki przednówek"), kiedy to organizacje nie otrzymywały środków finansowych;

- Niedrożna wzajemna komunikacja uczestników systemu współpracy – szwankowała dystrybucja informacji przez instytucje publiczne, ale przede wszystkim nie działała wymiana informacji pomiędzy sektorami, w tym zbieranie sygnałów od organizacji, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu współpracy (np. dla określenia przyszłych kierunków działania);
- Blokada partycypacji – zarówno odnośnie współpracy *tout court*, gdzie w kapitalnej większości przypadków o kształcie zasad i mechanizmów decydowały wyłącznie instytucje publiczne bez współudziału organizacji pozarządowych, jak i odnośnie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych, gdzie organizacje pozarządowe nie były uczestnikiem – w jakiejkolwiek postaci – procedur decyzyjnych;
- Ograniczenia jawności – w zdecydowanej większości przypadków szereg istotnych z punktu widzenia jawności i przejrzystości procedur decyzyjnych informacji, szczególnie dotyczących wydatkowania środków publicznych okazywało się w ogóle niedostępnych lub trudno dostępnych;
- Ograniczony monitoring, kontrola i ewaluacja realizacji dofinansowanych zadań, ale przede wszystkim funkcjonowania systemu współpracy jako takiego, ograniczające się nałożenia na korzystających ze środków publicznych obowiązku przedkładania sprawozdań finansowych (na co kładziono szczególny nacisk) oraz merytorycznych.

2.2. Standardy współpracy międzysektorowej według UDPP

UDPP wprowadziła znaczące zmiany[11] zarówno w działalności organizacji pozarządowych, jak i formach ich współpracy z administracją publiczną. Pytaniem pozostaje na ile te zmiany dotyczą jedynie przekształcenia form działania, a na ile istoty współpracy. Wiele wskazuje na to, że zmiany idą w pożądanym kierunku[12]. Jednak w ogólnym podsumowaniu trzeba chyba się zgodzić ze stwierdzeniem, że „to nie jest zmiana, którą można zadekretować" [Herbst 2005]. Dlatego, aby dobrze zrozumieć istotę przekształceń

[11] Na kompleksowy charakter UDPP zwraca uwagę np. Tomasz Tracz [Tracz 2005: 32].

[12] Por. np. Dyskusja 2005.

jakich dokonało wejście w życie UDPP musimy odnieść się zarówno do zapisów prawnych jak i ich realizacji.

Formy i zasady współpracy zapisane w UDPP

UDPP w swej istocie nie reguluje zasad współpracy (por. art. 1). Dopiero w art. 5 mówi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych określonych Ustawą „we współpracy z organizacjami pozarządowymi”[13]. Ustawa określa formy tej współpracy oraz zasady, na jakich ta współpraca powinna się odbywać. Formy te przedstawia załączone Zestawienie nr 1

UDPP, w oparciu o doświadczenia lat poprzednich, odnośnie międzysektorowej współpracy[14] pierwotnie miała za zadanie raczej wymusić ją w większym niż do tej pory stopniu, aniżeli określić jej ostateczny kształt. W efekcie jednak UDPP ma charakter dwoisty: precyzyjnie wyznacza zasady zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, natomiast do swobodnego rozstrzygnięcia przez wspólnoty lokalne pozostawia pozostałe formy współpracy, to jest:

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

Ważnym instrumentem służącym określeniu sposobu realizacji tych zasad ustanowiono „Roczny program współpracy”, którego obligatoryjne przygotowanie przez organ stanowiący JST miało zapewnić powstanie dokumentu określającego formy

[13] W tekście konsekwentnie będziemy pomijać inne podmioty mogące prowadzić zgodnie z art. 3 pkt 3 działalność pożytku publicznego.

[14] Nie pomniejszamy znaczenia Ustawy w zakresie regulacji tak ważnych dla funkcjonowania organizacji pozarządowych kwestii, jak działalność odpłatna, czy wolontariat.

współpracy. Nasuwa się pytanie „Czy te formy są obligatoryjne?" Ustawodawca określił (art. 5 pkt 1), że współpraca „może odbywać się w szczególności" w określonych formach, co nie wydaje się dostatecznie jasne i może sugerować zarówno zupełną dowolność form jak i dowolność jedynie w dodatkowych formach współpracy[15].

Dodatkowo UDPP określa (w art. 5 pkt 2) zasady współpracy międzysektorowej. W art. 5 pkt 2 wymienione zostały zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Trzeba jednak stwierdzić, że wskazane formy i zasady nie są, poza przypadkiem zlecania zadań, gdzie dokładniej opisano zasady na jakich ma się to odbywać, w żaden sposób skonkretyzowane[16] i przez to podatne na dowolność interpretacyjną. Co więcej, nawet w określonych w rozdziale 2 UDPP sposobach prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie wspierania i powierzania zadań publicznych (art. 11 pkt 1) z trudem znajdujemy elementy wszystkich zasad współpracy określonych w UDPP. Niemniej jednak w zapisach UDPP możemy te poszczególne zasady odszukać:

- Pomocniczość – samo wspieranie czy powierzanie zadań można uznać za realizację tej zasady;
- Suwerenność stron – art. 16 mówi o umowie na realizację zadania[17];
- Partnerstwo – art. 12 mówi o możliwości wystąpienia organizacji z inicjatywą[18];
- Efektywność – art. 11 w pkt 2 mówi o trybie konkursu jako formie wyboru najlepszej oferty, a w pkt 4, że powierzenie może nastąpić w innym trybie „jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach";
- Uczciwa konkurencja – art. 11 pkt 3 mówi o konkurowaniu w ramach konkursów ofert na realizację zadań organizacji z jednostkami organizacyjnymi podległymi administracji publicznej lub przez nie nadzorowanymi;
- Jawność – tego dotyczą właściwie pozostałe artykuły tego rozdziału: formy ogłoszenia konkursu (art. 11, art. 13), ocena zgłoszonych ofert (art. 15), kontrola i ocena realizacji zadania (art. 17).

[15] Komentarz prof. Izdebskiego wyraźnie wskazuje na pierwsze rozwiązanie „nie oznacza nałożenia obowiązku współpracowania we wszystkich formach wymienionych w ust. 1." [Izdebski 2003: 36].

[16] Niektóre z nich w jakiś sposób ukonkretnione są w komentarzu do ustawy prof. Izdebskiego, a także w dokumencie *Zasady* 2004, jednak i tak dalekie są od precyzyjności.

[17] Umowę zawierają suwerenne podmioty.

[18] Oznacza to, że organizacje nie są jedynie wykonawcą zleconych zadań.

Warto dodać, ze opisane zasady odnoszą się głównie do sposobu zorganizowania współpracy przez instytucje administracji publicznej[19].

Realizacja

Próbę analizy dokumentów współpracy podejmowane były po wprowadzeniu ustawy kilkukrotnie i z bardzo różnej perspektywy[20]. Miały zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy, analizowały problem w skali kraju, jak i w konkretnych społecznościach.

Najważniejsze wioski sformułowane na podstawie wyników badań odnoszą się przede wszystkim do dokumentów współpracy. Po pierwsze nie wszystkie samorządy podporządkowały się nałożonemu na nie obowiązkowi uchwalania rocznych programów współpracy [Gumkowska 2006]. Do tego bardzo często uchwały te są automatycznie powielane w kolejnych gminach, czasem bez udziału zainteresowanych [Jachimowicz 2006]. Ważną konstatacją jest fakt, że samo ich uchwalenie nie koniecznie powoduje zmianę form współpracy [Frieskie 2004] i traktowane jest jako jedynie pierwszy krok [Sobiech 2005]. Co więcej badania jakościowe wyraźnie wskazują na bardzo różne rozumienie przez strony współpracy poszczególnych zapisów Ustawy [Makowski 2005]. Wszystko to każe z dużą ostrożnością patrzeć na Programy jako narzędzie tworzenia współpracy. Okazuje się bowiem, że zapisy w programie współpracy należy oceniać zarówno w warstwie strategicznej (w tym powiązania z innymi dokumentami), jak i realizacyjnej i to w wymiarze formalnym (sposób realizacji) jak i merytorycznym (efekty realizacji) [Skrzypiec 2006].

[19] Co prawda art. 14 mówi o tym co powinna zawierać oferta, a więc dokument składany przez organizację, a art. 18 o konieczności dostarczenia przez organizacje sprawozdania to oba te działania, już to z uwagi na konieczność stosowania formularza wniosków, już to na konieczność podpisania umowy, która zazwyczaj zawiera takie zobowiązania sprawiają, że ciężar odpowiedzialności i tak spada na administrację.

20 Por. np. badania: Fundacji Rozwoju Demokracji Loklanej [Mandes 2004, Wejcman 2004, Sobiech 2005], SLLGO [Skrzypiec 2006], Instytutu Spraw Publicznych [Rymsza, Makowski (red.) 2005, Dudkiewicz (red.) 2006], Stowarzyszenia Klon/Jawor [*Monitoring* 2005, Gumkowska 2006], SPLOT [Jachimowicz 2006], Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych [Frieske 2005].

Założone i zrealizowane warunki międzysektorowej współpracy po wejściu w życie UDPP

▪

Na podstawie przeglądu dokumentów [por. Skrzypiec 2006a] możemy nakreślić trzy podstawowe uwarunkowania rozwoju współpracy międzysektorowej wynikające z przyjmowanych przez decydentów publicznych założeń:

- Międzysektorowa współpraca coraz częściej postrzegana jest jako szerokie partnerstwo, lecz w zbyt wielu przypadkach organizacje traktowane są wyłącznie jako realizatorzy usług społecznych (pomocniczość rozumiana jako pomoc instytucjom publicznym ze strony organizacji);
- Ciągle jeszcze dominuje koncentracja na aspekcie finansowym współpracy – transferach i rozliczaniu wydatkowania środków publicznych;
- Zdefiniowano wreszcie organizacje pozarządowe (choć wyraźnie brakuje definicji przedsiębiorstwa społecznego[21]).

Na podstawie wyników badań rozwoju współpracy międzysektorowej[22], a zwłaszcza skutków wejścia w życie UDPP, można stwierdzić, że nadal wiele istotnych problemów współpracy nie zostało rozwiązanych. Wydaje się, że istnieje w tej chwili dobra płaszczyzna współpracy, ale niestety nie ma jeszcze wystarczających warunków (zarówno w nastawieniu administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych), które pozwoliłyby, aby formalne procedury zostały wypełnione treścią. Wpływają na to m.in. następujące warunki:

- Ciągły brak ujednoliconych systemów współpracy opartych na dobrze przygotowanych i realizowanych strategiach rozwojowych. Różnorodność i niekomplementarność różnych form współpracy dotyczy także dystrybucji środków finansowych, odbywa się nie tylko w oparciu o Ustawę, ale także o inne akty prawne [por. Guć 2004: 83 i n.]. Wydaje się zresztą, że przekazywanie na innych zasadach funduszy jest często sposobem ominięcia zapisów Ustawy, a nie realizacją zasady efektywności;
- Ciągły brak autentycznych, wypracowanych zasad współpracy, które nie powielałyby

[21] Pokazuje to np. dyskusja nad możliwością uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez spółki prawa handlowego oraz trudności z nakreśleniem granic sektora ekonomii społecznej.

[22] Por. przyp. 18.

po prostu zapisów Ustawy [por. Jachimowicz 2006], ale odpowiadałyby na faktyczne potrzeby lokalne. Nadal zbyt wiele działań jest realizowanych w nowej formie, jednak w istocie na dotychczasowych zasadach;

- System finansowania nadal nie spełnia pokładanych nadziei. Praktycznie nie zdarza się - określone w Ustawie - powierzanie zadań (również kontraktowanie usług nie znalazło swojego miejsca we współpracy). Nagminne jest obniżanie kwoty dotacji w stosunku do składanego przez organizacje zapotrzebowania. Dodatkowo nadal tryb uchwalania „Rocznych programów współpracy" uniemożliwia w wielu przypadkach finansowanie współpracy w pierwszych miesiącach roku budżetowego;
- W kwestii wzajemnej komunikacji, dostępu do informacji i partycypacji nadal brakuje znaczącej zmiany, gdyż ciągle udział obywateli w życiu publicznym, w tym konsultacji społecznych jest traktowany w sposób formalny [por. Długosz, Wygnański 2005:19] i często nie jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Ciągle w samorządzie gminnym dominują finansowe formy współpracy [Gumkowska 2006: 13];
- Nadal ograniczone jest badanie efektywności działania organizacji pozarządowych, które z reguły sprowadza się przede wszystkim do sprawdzenia poprawności wykorzystania środków niż obserwacji rzeczywistych zmian dokonanych w wyniku działań organizacji.

Wydaje się jednak, że powyższe wnioski należy widzieć w kontekście różnorodności współpracy. Często gminy, które mogą być traktowane jako przykłady „dobrej praktyki" w obszarze współpracy z konkretną organizacją lub branżą organizacji nie realizują współpracy w innych obszarach. Dlatego też uogólnianie pewnych doświadczeń może stać się przyczyną nieporozumień. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na różnice współpracy w różnych typach jednostek administracyjnych. Nie jest przypadkiem, że w gminach wiejskich jedynie ponad 70% jednostek uchwaliło program współpracy w porównaniu z ponad 90% gmin miejskich. Zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi układają się zupełnie inaczej w gminach wiejskich. Nie wynika to jedynie z uwagi na różnicę w ilości organizacji działających na wsi i w mieście, ale także ze względu na różnicę w typie tych organizacji [por. Herbst 2005: 132], a także czasem z uwagi na przejmowanie zadań organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego, które często finansują bezpośrednio z budżetu (np. poprzez

sołectwa, szkoły, świetlice wiejskie itp.) działalność obywatelską [Skrzypiec 2006b, Frieske 2004].

Po drugie, mówiąc o współpracy trzeba odejść od tradycyjnego myślenia w kategoriach administracja-organizacje. W trakcie dyskusji nad istotą współpracy coraz wyraźniej widać, że musimy brać pod uwagę znacznie więcej aktorów niż tylko instytucje publiczne i trzeci sektor. Z jednej strony mamy bowiem samorząd rozumiany nie tylko jako władza wykonawcza, administracja, ale także jako władza ustawodawcza. Demokratycznie wybrani radni – jak wykazały badania Instytutu Spraw Publicznych [Dudkiewicz (red.) 2006] – zostali postawieni na marginesie współpracy. Nic więc dziwnego, że ich zainteresowanie stanowieniem zasad współpracy jest ograniczone. Dodatkowo struktura samorządu często powoduje współpracę na różnych poziomach (m.in. na poziomie jednostek pomocniczych, czy współpracę z konkretnymi instytucjami publicznymi: domami kultury, ośrodkami pomocy społecznej).

Równocześnie debata na temat społeczeństwa obywatelskiego i roli organizacji pozarządowych wskazała również na innych aktorów społecznych (w tym biznes), ale także, czy przede wszystkim na obywateli [por. Wizja 2005], zarówno tych aktywnych, którzy stanowią zaplecze organizacji pozarządowych jak i tych, którzy są beneficjentami działań organizacji (por. [Szeniawski 2002: 26]).

Zdając sobie sprawę z wielowymiarowości współpracy z uwagi na objętość ekspertyzy, ograniczymy się do głównych standardów dotyczących podstawowych partnerów współpracy. Jednak trzeba pamiętać, że analizując wprowadzanie standardów w konkretnych jednostkach administracyjnych trzeba brać pod uwagę te dodatkowe czynniki.

2.3. Propozycje standardów dobrej współpracy

Proponujemy system standardów oparty na określanym przez UDPP zestawie form i zasad współpracy. Oczywiście poszczególne „Roczne programy współpracy", a także „Karty Współpracy", czy „wieloletnie programy współpracy" mogą znacznie szerzej opisywać zarówno formy, jak i zasady (w niektórych z tych dokumentów pojawiają się np. zasady partycypacji czy dialogu społecznego [Jachimowicz 2006 s. 2]). Wydaje się, że punktem wyjścia powinna jednak być UDPP. Proponowane standardy odnoszą się zarówno do

funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jak i organizacji pozarządowych, i dla obu stron partnerstwa są wyzwaniem wymagającym nie tylko umiejętności i odpowiednich warunków („klimatu współpracy"), ale przede wszystkim zrozumienia i chęci wprowadzania, często trudnych do spełnienia wymogów. Jednak właśnie jedynie dobitne sformułowanie standardów może pokazać nie tyle miejsce, w którym jesteśmy (to z uwagi na ilość prowadzonych badań i ekspertyz jest stosunkowo dobrze rozpoznane), ale na kierunek, w którym możemy podążać.

Proponowane przez nas standardy zawiera Aneks 1. (tabele 1; 2). Przyjęta przez nas tabelaryczna forma prezentacji, która pozwala na dość łatwe poruszanie się w strukturze proponowanych standardów ma znaczne ograniczenia, jeżeli chodzi o dogłębność opisu i wyczerpanie wszelkich subtelności. Celem prezentowanych zestawień tabelarycznych jest pokazanie raczej całościowej wizji niż szczegółowych rozwiązań.

Tabela 1. pokazuje, że system współpracy nie może opierać się jedynie na zapisach UDPP, gdyż odnosi się do szerszego systemu prawnego państwa. Konstruując tę tabelę, uwzględnialiśmy dwie zasady, według nas konstytutywne dla międzysektorowej współpracy, czyli zasadę legalizmu oraz zasadę dobra wspólnego. Przestrzeganie tych zasad umożliwia myślenie o współpracy jako opartym na zrozumiałych regułach procesie prowadzącym do określonego celu.

Tabela 2. dotyczy natomiast zasad współpracy określonych w UDPP. Różne rozumienie tych zasad może prowadzić do nieporozumień (np. można je wszystkie sprowadzić do konstytucyjnej zasady pomocniczości [Makowski 2005 s. 11]), dlatego próbowaliśmy sformułować konkretne rozumienie tych zasad i przypisać im odpowiednie standardy oraz dopasować je do uczestników współpracy – odpowiednie dla jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

(**Zbigniew Wejman**)

3. STANDARYZACJA USŁUG ŚWIADCZONYCH PRZEZ PODMIOTY FUNKCJONUJĄCE W SFERZE POŻYTKU PUBLICZNEGO

3.1. Standardy i standaryzacja – uwagi wstępne

Standaryzacja jest procesem odpowiadającym na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspakajania. Standardy tworzy się, ponieważ pełnią one szereg konkretnych, przydatnych funkcji, do których zaliczamy:

- funkcję normotwórczą: standardy formalnie i organizacyjnie warunkują modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- funkcję stymulującą: standardy jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- funkcję ekonomiczną: poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, standardy określają racjonalność świadczonej sługi;
- funkcję społeczną – standardy porządkują relację między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (określają czynnik jakości życia).

Standardy można opisać ze względu na ich cechy podstawowe, najbardziej charakterystyczne, do których należą takie charakterystyki standardów jak:

- minimalne – rekomendowane;
- statyczne – dynamiczne;
- dedukcyjne – indukcyjne;
- wartości – procedury;
- zewnętrzne – wewnętrzne;

- oparte o wskaźniki – oparte o mechanizmy;
- budują kulturę organizacyjną – dostarczają konkretne usługi.

Podstawowe metody konstruowania standardów to:

- Indukcyjno - negocjacyjna (budowany w oparciu o porozumienie kupującego, dostarczycieli, klientów - modelowy);
- Regulamin wewnętrzny (Akceptowana samoregulacja danego dostarczyciela usługi czy zadania);
- Koncesyjna (decyzja administracyjna);
- Quasi – rynkowa (definiowany albo zależny od klienta);
- Administracyjna (po stronie zamawiającego daną usługę na zewnątrz);
- Ustawowa (przykład – rozporządzenie).

Najważniejsze zasady towarzyszące konstruowaniu standardów to:

- adekwatność – względna zgodność między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usług;
- elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;
- ramowość – możliwość poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim, o ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, zięki możliwości wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub grupy klientów;
- spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną

3.2. Tło prawne wdrażania standardów usług społecznych

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych. Obecny stan dyskusji toczonej na ten temat w środowisku organizacji pozarządowych i w jednostkach administracji publicznej w Polsce jasno pokazuje, że

problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście istniejących regulacji ustawowych, w tym *Ustawy o pomocy społecznej* i innych ustaw szczegółowych dotyczących sfery społecznej, a przede wszystkim UDPP.

W 2005 r. w liście do pracowników pomocy społecznej wysoki rangą przedstawiciel Ministerstwa Polityki Społecznej pisał: *„pracujemy również nad wizją rozwoju różnych segmentów pomocy społecznej - budowy świetlic socjoterapeutycznych czy też nowoczesnego systemu usług opiekuńczych. Na strukturę tego ostatniego składać się będą standardy usług, system kształcenia opiekunów oraz spójny system finansowania - mam nadzieję, że będzie to nowoczesne powszechne ubezpieczenie pielęgnacyjne. Już wkrótce rozpocznie się dyskusja nad projektem w sprawie standardów usług opiekuńczych. Osobną kwestią jest zainicjowanie poważnej dyskusji o samorządowej polityce społecznej. Należy doprowadzić jak najszybciej do jasnych i klarownych rozwiązań określających, strukturę funkcji i kompetencji w odniesieniu do instytucji samorządowych i rządowych, pamiętając o nadaniu nowego znaczenia sektorowi pozarządowemu”* (C. Miżejewski, Sekretarz Stanu w MPS, 5 sierpnia 2005 r., maszynopis).

Najważniejsza z punktu widzenia relacji organizacje pozarządowe – administracja publiczna ustawa – UDPP w art. 5 jednoznacznie wskazuje, że *„organy administracji publicznej prowadza działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...). Współpraca (...) odbywa się na zasadach: pomocniczości (...), uczciwej konkurencji i jawności”*. Zasada pomocniczości w tym rozumieniu jest rodzajem względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych w realizacji zadań sfery pożytku publicznego o charakterze zadań publicznych. Przykładem jest konieczność ogłaszania przez administrację publiczną przetargów dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na zadania sfery społecznej dopiero przy braku rozstrzygnięć we wcześniejszych otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych na te same zadania publiczne.

Jawność oznacza, że wszelkie możliwości współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi są powszechnie wiadome i dostępne oraz jasne i zrozumiałe w zakresie stosowanych procedur i kryteriów podejmowania decyzji, w tym mechanizmów wyboru obszarów priorytetowych do finansowania, a także istnienia standardów jako

obiektywnego kryterium porównywania i wyboru konkretnych ofert. Podobnie jak wymóg udzielenia tych samych informacji zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne, a także obowiązek stosowania tych samych kryteriów przy dokonywaniu oceny tych działań i podejmowaniu decyzji odnośnie ich finansowania – co jest treścią zasady uczciwej konkurencji.

Art.11 UDPP mówi o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecania realizacji zadań publicznych: *„W otwartym konkursie ofert (....) uczestniczą organizacje pozarządowe (...) oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane”* (pkt 3), wprowadzając w ten sposób operacjonalnie zasadę konkurencji pomiędzy wymienionymi podmiotami.

Obecnie kluczowym dla procesu standaryzacji usług sfery społecznej jest jednak brzmienie artykułu 12 ust. 2, który opisuje procedurę rozpatrywania przez władze publiczne złożonej przez organizację oferty na realizację nowego (bądź już wykonywanego) zadania publicznego. Otóż w tym wypadku, w terminie do 2 miesięcy *„organ administracji publicznej (...) rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizacje pozarządowe (...), biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania* (podk. aut.), *środki dostępne na realizację określonych zadań, rodzaje określonych zadań i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową (...)”*. Co może praktycznie zmienić powyższy zapis? Jeżeli przyjmuje się, że jednym z podstawowych kryteriów rozpatrywania tego typu oferty jest istnienie standardu danego zadania do którego można porównać ofertę zaproponowaną, to konsekwentnie brak takiego standardu – czy to na poziomie ogólnokrajowym, czy tez w przyjętego i obowiązującego w danej jednostce samorządu terytorialnego – może grozić odrzuceniem wniosku z przyczyn formalnych!

W interesie zatem organizacji pozarządowych jest dążenie do jak najszybszego uruchomienia procesu standaryzacji różnych obszarów zadań publicznych. W przeciwnym bowiem razie pozostaną one wyłącznie na dotychczasowym poziomie dofinansowania zadań przez władze publiczne realizowanych przez organizacje pozarządowe, nazywanym „zlecaniem zadań”. Jest to zresztą przykład łamania zasady pomocniczości, gdyż

administracja publiczna powierza organizacjom pozarządowym realizację zadań własnych, ale wymaga od nich wkładu własnego – czyli władza zamiast wspierać wspólnoty niższe sama jest przez nie wspierana. Z drugiej strony nagminnie łamana jest ustawowa zasada uczciwej konkurencji, gdyż brak spisanych i przyjętych przez odpowiednie urzędy centralne lub organy stanowiące JST standardów usług uniemożliwia dokonanie rzetelnej analizy złożonych w konkursie wniosków, preferowane są zatem oferty najtańsze.

Wprowadzanie standardów usług społecznych powinno być częścią procesu stopniowego wdrażania konstytucyjnej zasady pomocniczości. Oparcie systemu zlecania i realizacji zadań publicznych przez podmioty wybrane w oparciu o kryterium spełniania obiektywnych norm (standardów) spowoduje docelowo wycofywanie się państwa z funkcji bezpośredniego wykonawcy rozmaitych usług na rzecz podmiotu odpowiedzialnego za diagnozowanie sytuacji różnorodnych grup i jednostek oraz gwarantowanie dostarczania im świadczeń i usług.

3.3. Trudności z wprowadzeniem systemu stadaryzacji usług społecznych

Brak jasno określonych priorytetów lokalnej polityki społecznej stanowi bez wątpienia poważną przeszkodę w zwiększaniu dostępności usług i świadczenia zadań pomocy społecznej. Uwaga ta dotyczy jednak nie tylko podstaw prawnych do organizowania systemu świadczeń niefinansowych i pracy socjalnej, ale także braku uporządkowanych procedur decyzyjnych oraz umiejętności określania warunków realizacji usług socjalnych. Nieomal nie istnieją mechanizmy rozpoznawania potrzeb i budowania w oparciu o to rozpoznanie strategii działania.

Dobrym przykładem opisywanej sytuacji jest problem udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań samorządu. Podstawowy jest i pozostanie spór o to, na jakie cele organizacje chcą uzyskać wsparcie z budżetu lokalnego. Spór ten ma znaczenie zasadnicze dla rozróżnienia zasad przyznawania kontraktów i grantów oraz właściwe odróżnianie jednych od drugich. Jest prawdą, że organizacje zwracają się na najczęściej z prośbą o wsparcie projektów, które same stworzyły, a zatem dominujące jest podejście „od dołu do góry" właściwe technice grantowej. Sytuacja taka nie musi być traktowana jako bariera, lecz tak właśnie postrzega ją samorząd. Jednocześnie większość gmin nie ma jasno

określonych priorytetów działań i co za tym idzie operuje dość ogólnymi sformułowaniami w sprawie działań, jakie powinny być prowadzone na jej terenie. Większość przedstawicieli samorządu lokalnego jednak skłonna jest się zgodzić ze stwierdzeniem, że działania organizacji zgodne są z potrzebami gminy.

Mamy zatem do czynienia z rodzajem spontanicznej równowagi popytu i podaży, która jednak realizowana jest na stosunkowo niskim poziomie. Wydaje się, że zarówno umiejętności określania popytu (ze strony samorządu głównie wyznaczane możliwościami finansowymi i proceduralnymi) jak i podaż wyspecjalizowanych usług ze strony organizacji są na dość niskim poziomie. Organizacje z jednej strony zabiegają o uznanie coraz szerszych obszarów społecznych jako tych za które samorząd powinien odpowiadać - z drugiej strony nie ma czytelnego, skutecznego, zobiektywizowanego mechanizmu wyznaczania priorytetów (brak umiejętności obiektywnego pomiaru potrzeb) wewnątrz samorządu. Z jednej strony obniża to ryzyko ewentualnych eksperymentów, z drugiej nie sprzyja działaniom innowacyjnym, które przy słabym rozwoju rynku usług socjalnych powinien wspierać właśnie samorząd. Z tego punktu widzenia za właściwe należałoby uznać tworzenie zachęt do takich właśnie działań innowacyjnych – może mieć ono formę ograniczonych konkursów, w których definiuje się określony problem - a nie ogólne priorytety - którego rozwiązania mogłyby się podjąć organizacje pozarządowe lub inne podmioty niepubliczne.

Na tym tle standaryzacja usług społecznych (czy szerzej: wykonywania zadań publicznych) to prawdopodobnie jeden z najtrudniejszych składników nowoczesnej lokalnej polityki społecznej. Pomimo że bez wprowadzenia tego elementu nie ma mowy o poszukiwaniu jakichkolwiek realizatorów nowych, pożądanych przez władze lokalne zadań, jednostki samorządu terytorialnego dość niechętnie odnoszą się do kontraktowania już realizowanych lub wprowadzania nowych usług społecznych, bowiem nakłada to na nie szereg obowiązków. Przede wszystkim muszą ustalić, które z dotychczas realizowanych zadań mogą być zlecone innym podmiotom. W przypadku nowych zadań dokładne określenie charakteru danej usługi, sposobu i warunków jej realizacji oraz metod kontroli leży również po stronie zleceniodawcy, w tym przypadku administracji lokalnej. Po drugie, należy dokładnie opisać charakter i zakres danego zadania oraz określić oczekiwany standard takiej usługi. Pojawia się zatem problem, kto - ze strony państwa - może ustalać tak specyficzne wartości i jaki może być w tym udział samych zainteresowanych (klientów i realizatorów).

Problemem są też same procedury i kryteria wyboru najlepszego oferenta, przy czym podstawową kwestią jest konflikt pomiędzy ceną a jakością danej usługi, oraz zagadnienie procedur kontroli i oceny. Z drugiej strony ważne jest przypomnienie, że zobowiązanie do świadczenia usług na pewnym poziomie nie jest tylko umową między kupującym je samorządem a dostawcą. W istocie bowiem dotyczy relacji między świadczącym usługę, a jej konsumentem - klientem pomocy społecznej. To prawa tego ostatniego powinny być przede wszystkim chronione i to on powinien mieć prawo wypowiadania się na temat świadczonych usług, co powinno być uwzględnione w opisywanych standardach usług socjalnych.

Kwestia standaryzacji napotyka zatem na szereg problemów wśród których można wymienić: (1) diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek, (2) formułowanie celów i zadań priorytetowych na poziomie danej jednostki terytorialnej lub branżowej oraz (3) tworzenie strategii i programów społecznych. Problemy te przedstawiono w zestawieniu nr 1.

Zestawienie nr 1

Problemy związane ze standaryzacją usług społecznych

(1) Diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek:

- Problemem jest przywiązanie jednostek administracji publicznej do zadań obowiązkowych;
- Problemem jest „uprzywilejowana pozycja" tych zadań, które mają dobra obudowę formalno-prawną i zagwarantowane coroczne finansowanie;
- Szansą na nową diagnozę są składane przez organizacje pozarządowe wnioski do otwartych konkursów ofert.

(2) Formułowanie celów i zadań priorytetowych:

- Najczęściej bez podbudowy diagnostycznej wybiera się do finansowania te zadania, które wylobbowały zorganizowane grupy interesu (organizacje, partie polityczne, klienci);
- Brakuje diagnozy i ustalonych mechanizmów określania priorytetów;
- Problemem może być też poszerzanie listy priorytetów *ad libitum*, co niweczy sens priorytyzacji.

(3) Tworzenie strategii i programów społecznych:

- Brak strategii w zakresie sfery społecznej przy obecności licznych strategii rozwoju gospodarczego;
- Brak mechanizmu uspołecznionego tworzenia strategii w zakresie sfery społecznej, zarówno długookresowych, jak i krótkookresowych;
- Brak strategii i programów w zakresie celów priorytetowych.

Pomimo powyższych problemów proces tworzenia standardów - ze względu na stopniowe przejmowanie dotychczasowych ról pełnionych przez jednostki administracji publicznej przez niezależne podmioty, przede wszystkim przez organizacje pozarządowe - nabierają dodatkowego znaczenia jako metoda oceny oraz wyceny działań w sferze zadań publicznych. Umiejętność poradzenia sobie z unormowaniem serwowanych przez daną jednostkę usług, jest niewątpliwie oznaką dojrzałości instytucjonalnej i świadczy o jej profesjonalizmie. Warto zatem zainteresować się podstawowymi pojęciami i metodami pracy nad standardami usług w sferze społecznej.

3.4. Metodologia tworzenia standardów świadczenia usług społecznych w środowiskach lokalnych

Niezależnie jednak od istnienia różnych barier standaryzacja zadań publicznych będzie w niedalekiej przyszłości niezbędna. Przede wszystkim jako praktyczna realizacja zasad konstytucyjnych, w tym stworzenia warunków dla funkcjonowania stabilnego i powszechnie dostępnego systemu specjalistycznych usług społecznych świadczonych na najniższym możliwym poziomie występowania danego problemu. Podstawowym zaś i zrozumiałym dla każdego obywatela i podatnika celem wdrożenia standardów jest poprawa jakości świadczonych usług oraz efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Wprowadzenie procedur standaryzujących przez samorząd lokalny wydaje się być stosunkowo proste. Proces ten można podzielić na kilka etapów:

- zebranie danych o istniejących problemach społecznych w gminie;
- wybór przez władze lokalne priorytetowych obszarów dla wprowadzenia standardów;
- uzyskanie informacji o rzeczywistych lub potencjalnych realizatorach usługi ze strony samorządu i organizacji pozarządowych;
- ustalenie procedur, m.in. zakresu zadań, ich specyfikacji i sposobów kontroli;
- opracowanie umów i innych niezbędnych dokumentów, w tym odpowiedniej uchwały;
- powierzenie zadania jednostce organizacyjnej lub przeprowadzenie procedury konkursowej i rozpoczęcie realizacji zadania.

Jak zatem widać, niezbędne jest, po pierwsze – planowanie działań samorządu lokalnego w postaci przygotowania strategii i rocznych planów działań oraz opracowanie kwestii świadczenia usług i ich finansowania. Podstawowym i nadrzędnym elementem świadczenia zestandaryzowanych usług jest przygotowanie strategii działania danej jednostki samorządu terytorialnego odzwierciedlającej podstawowe potrzeby mieszkańców i wskazującej metody ich zaspakajania. Zgodnie z tym generalnym, kierunkującym dokumentem należy następnie opracować ogólne, a przede wszystkim szczegółowe plany dla każdej z usług realizowanych przez gminę lub powiat. Służy temu tzw. sektorowy plan roczny. Jest on rozwinięciem planu strategicznego i ma charakter krótkoterminowego planu działań związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców realizowanych w formie usług. Koncepcja planów rocznych, powszechnie stosowana w krajach Unii Europejskiej, w Polsce jest nowym elementem w zarządzaniu usługami. Wdrożenie tego instrumentu daje szansę uczynienia usług wydajniejszymi, efektywniejszymi i lepiej zaspokajającymi potrzeby społeczne.

Kolejnym krokiem jest przygotowanie propozycji podziału środków służących finansowaniu realizacji usług społecznych pomiędzy organizacje pozarządowe, placówki budżetowe oraz ewentualne inne instytucje kontraktujące takie usługi. Mieści się w tym zarówno opracowanie zasad przyznawania środków własnym placówkom budżetowym, zasad podziału dotacji dla organizacji pozarządowych, jak i przygotowanie ścieżki zlecania usług.

Kolejne etapy opracowania warto zilustrować konkretnym przykładem. Zestawienie nr 2 przedstawia etapy opracowania standardów na użytek zakontraktowania usług związanych z opieką nad osobami bezdomnymi i skrajnie ubogimi.

Zestawienie nr 2

Etapy (kolejne kroki) opracowania kontraktu na podstawowe usługi związane z opieką nad osobami bezdomnymi i skrajnie ubogimi

- Inwentaryzacja placówek prowadzących domy opieki dla bezdomnych (hostele) oraz zajmującymi się wydawaniem posiłków dla osób bezdomnych i skrajnie ubogich.
- Spotkanie z przedstawicielami placówek w celu przedstawienia założeń nowego systemu finansowania usług przez powierzenie zadań własnych jednostki samorządowej w oparciu o kontrakt
- Przeprowadzenie analizy sposobów świadczenia usług w hostelach i kuchniach wydających posiłki dla bezdomnych i dla osób w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przedyskutowanie z przedstawicielami placówek, pracownikami administracji samorządowej oraz ekspertami, w oparciu m.in. o zebrany materiał, propozycji minimalnych i rekomendowanych zakresów działań (standardów) dla hosteli i jadłodajni dla osób bezdomnych i skrajnie ubogich.
- Przedstawienie organizacjom oraz administracji samorządowej minimalnych standardów obowiązujących w prowadzeniu domów opieki nad bezdomnymi (hostelami) oraz kuchni wydających pożywienie.
- Przedstawienie pracownikom administracji samorządowej dotychczasowego zakresu świadczonych usług wraz z analizą kosztów i zgodności ze standardami.
- Przyjęcie minimalnych standardów jako obowiązujących przez organizacje pozarządowe oraz przez samorząd.
- Przygotowanie propozycji specyfikacji usług związanych z prowadzeniem domów dla bezdomnych oraz wydawaniem posiłków dla bezdomnych.
- Przedstawienie propozycji specyfikacji usług przedstawicielom administracji samorządowej i organizacji prowadzących daną działalność celem ich zaopiniowania.
- Przygotowanie oceny kosztów świadczenia usług oraz mechanizmów oceny jakości świadczonych usług – zintegrowany system oceny i monitorowania świadczonych usług.
- Przygotowanie umowy na świadczenie usług w dziedzinie prowadzania hosteli dla bezdomnych oraz kuchni wydających obiady dla osób bezdomnych i znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przygotowanie zasad przeprowadzenia konkursów na świadczenie usług w dziedzinie prowadzania domów opieki dla bezdomnych oraz kuchni wydających posiłki dla bezdomnych i dla ludzi znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przygotowanie projektu uchwały rady powiatu dotyczącej zasad zlecania usług w dziedzinie prowadzania domów opieki nad bezdomnymi i prowadzania kuchni dla bezdomnych i ludzi znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej lub - w przypadku istnienia uchwały o współpracy z organizacjami pozarządowymi - regulaminu odnoszącego się do istniejącej uchwały.

Do podstawowych dokumentów kontraktowych należy niewątpliwie specyfikacja, która nie jest tylko opisem zadania powierzonego do wykonania. Opracowanie dobrej specyfikacji wymaga standaryzacji działań, jakie prowadzone są w ramach realizacji zadania i praktycznie bez jej wprowadzenia nie ma mowy o finansowaniu ich przez samorząd w oparciu o system standardów zadań socjalnych.

Stąd bierze się prawdopodobnie niechęć władz publicznych do kontraktowania już realizowanych lub wprowadzania nowych usług społecznych, bowiem nakłada to na nie szereg obowiązków. Przede wszystkim muszą ustalić, które z dotychczas realizowanych zadań mogą być zlecone innym podmiotom. W przypadku nowych zadań dokładne określenie charakteru danej usługi, sposobu i warunków jej realizacji oraz metod kontroli leży również po stronie zleceniodawcy, w tym przypadku administracji lokalnej. Po drugie, należy dokładnie opisać charakter i zakres danego zadania oraz określić oczekiwany standard takiej usługi. Pojawia się zatem problem, kto - ze strony państwa - może ustalać tak specyficzne wartości i jaki może być w tym udział samych zainteresowanych (klientów i realizatorów). Problemem są też same procedury i kryteria wyboru najlepszego oferenta, przy czym podstawową kwestią jest konflikt pomiędzy ceną a jakością danej usługi, oraz zagadnienie procedur kontroli i oceny. Pomocne jednak w definiowaniu usług i opracowaniu koniecznej ich specyfikacji mogą być dotychczasowe doświadczenia realizatorów prowadzących takie zadania.

3.5. Podstawowe składniki specyfikacji jako głównego elementu standardu usług społecznych

Przy tworzeniu specyfikacji należy wziąć pod uwagę następujące elementy: (1) rodzaj zadania (przedmiot powierzenia / dofinansowania), (2) odbiorców usług (klientów), (3) miejsce realizowania usługi, (4) czynności, które należy wykonać w ramach zadania, (5) szczegółową specyfikację realizowanych czynności, (6) pożądaną jakość usług, (7) ograniczenia godzin pracy, (8) zasady oceny wykonywanych przez usługodawcę prac. Do warunków szczegółowych powinien zostać ponadto dołączony (9) projekt umowy na świadczenie usług.

● Rodzaj zadania. Jest to nazwanie danej usługi, np. opieka nad ludźmi starymi, niedołężnymi i niepełnosprawnymi w domu.

● Bezpośredni odbiorca (beneficjent) danej usługi. Tutaj należy zdefiniować szczegółowe kategorie klientów będących odbiorcami usług zamawianych przez zleceniodawcę.

● Miejsce realizowania usługi. Należy możliwie dokładnie zdefiniować obszar, na jakim świadczona będzie usługa (najlepiej dołączyć mapę z zaznaczeniem miejsc, gdzie takie usługi będą świadczone.). Taki sposób przedstawienia jest istotny w przypadku dużych miast, w których istotnym kosztem wykonania usługi staje się transport.

● Czynności wykonywane w ramach powierzonego zadania. Należy wymienić poszczególne zadania przewidywane do wykonania w ramach zlecenia.

● Szczegółowa specyfikacja wykonywanych czynności w ramach konkretnych usług. Dopiero w tym miejscu, w szczegółowym opisie określa się grupy klientów, dla których przeznaczona jest dana usługa, częstotliwość wykonywania danych czynności z uwzględnieniem zróżnicowania odbiorców usług, zakres odpowiedzialności realizatora usługi, wielkość usługi - jeżeli się da zdefiniować (liczba kilogramów, metrów kwadratowych, czas w minutach), w miarę dokładnie zakres poszczególnych czynności, rodzaj środków, produktów, czy materiałów, jaki jest zalecany na wykonanie danej czynności oraz sposób finansowania danego zadania.

● Pożądana jakość usług. Należy precyzyjnie określić, w jakim przypadku praca nie zostanie przyjęta przez zleceniodawcę oraz jakie zostaną podjęte kroki naprawcze w celu właściwego, zgodnego z przyjętymi standardami wykonania. Należy również określić czas, w jakim prace naprawcze zostaną wykonane.

● Ograniczenia godzin pracy. Wykonawca musi określić najbardziej dogodny termin i czas, w którym będą wykonywane prace oraz sposoby ich korekty w przypadku zmieniających się warunków realizacji zadania.

● Zasady oceny wykonywanych prac. Jednym z podstawowych warunków właściwie sporządzonej specyfikacji jest umieszczenie w niej mechanizmów kontrolnych umożliwiających ocenę pracy wykonywanej przez realizatora zadania. W warunkach tych powinno zostać ściśle określone, kto jest zobowiązany do prowadzania kontroli - włączając w to odbiorcę usługi - oraz jakie czynności podlegają kontroli wykonania. Również w zasadach oceny pracy wykonawcy powinny znaleźć się również procedury dotyczące kar z tytułu niezgodnego ze specyfikacją wykonania zadań.

Należy też zauważyć, że w zakresie pomocy społecznej nie istnieją jakiekolwiek standardy usług świadczonych na rzecz osób potrzebujących. Wyjątkiem są określone ustawowo wysokości świadczeń finansowych, podstawowe normy funkcjonowania domu pomocy społecznej wprowadzone rozporządzeniem ministra pracy (w oparciu o art. 20 ust. 5 *Ustawy o pomocy społecznej*) oraz definiowany lokalnie zakres i odpłatność usług opiekuńczych (w oparciu o art. 18 ust. 2 i 3 *Ustawy o pomocy społecznej*). Na przykładzie standardu usług opiekuńczych opracowanego i przyjętego przez Radę Miasta Krakowa można zdefiniować podstawowe elementy, które składają się na specyfikację zadania socjalnego (czy szerzej – zadania publicznego w obszarze usług społecznych). W Zestawieniu nr 3 opisane zostały szczegółowe warunki realizacji przykładowego zadania publicznego – świadczenia usług opiekuńczych.

Zestawienie 3

Warunki szczegółowe wykonania zadania publicznego – na przykładzie usług opiekuńczych

(1) Rodzaj zadania

Usługi opiekuńcze.

(2) Klienci

Osoby niepełnosprawne, inwalidzi, osoby stare ze starczą demencją, chorzy leżący , chorzy o ograniczonej możliwości poruszania nie wychodzący z domu, chorzy zespołem Downa pomiędzy 18 a 95 rokiem życia w liczbie ogólnej 125 według zamieszczonej poniżej listy - lista powinna zostać sporządzano na podstawie rejestrów dokonanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej, Przychodnie Rejonowe i inne placówki dysponujące takimi informacjami.

(3) Miejsce realizowania usługi

Usługi świadczone są na trenie dzielnicy X ograniczonej ulicami A,B,C,D. Dołączony jest wykaz adresów klientów odbiorców usług lub mapę z zaznaczeniem miejsc gdzie takie usługi będą świadczone.

(4) Czynności, które należy wykonać w ramach zadania

a) Pomoc w zaspakajaniu codziennych potrzeb życiowych, obejmująca w szczególności:

- utrzymanie w czystości pomieszczeń użytkowanych przez osobę korzystającą z pomocy (w jednym pokoju i kuchni) oraz sprzętu sanitarnego i urządzeń sanitarnych: 0-40 min/dz.
- utrzymanie w czystości naczyń stołowych, kuchennych i innego sprzętu gospodarstwa domowego: 0-20 min/dz.
- pranie bielizny osobistej i odzieży: 0-20 min/dz.
- pranie bielizny pościelowej pod warunkiem posiadania pralki lub zanoszenie bielizny pościelowej do pralni: 0-120 min/mies.
- prasowanie odzieży: 0-10 min/dz.
- zakup podstawowych artykułów spożywczych i gospodarstwa domowego: 0-30 min/dz.
- przygotowanie posiłków z uwzględnieniem diety - śniadanie (0-15 min/dz.), obiad (0-50 min/dz.), kolacja (0-15 min/dz.)
- dostarczenie jednego gorącego posiłku dziennie z jadłodajni: 0-30 min/dz.
- pomoc przy spożywaniu posiłku: 0-45 min/dz.
- palenie w piecu, przynoszenie węgla: 0-20 min/dz.
- przynoszenie wody: 0-10 min/dz.
- zamawianie wizyt lekarskich, kontakt z lekarzem w sprawach dotyczących zdrowia klienta, realizacja recept: 0-120 min/mies.
- załatwianie spraw urzędowych: 0-60 min/mies.
- organizowanie spacerów, podtrzymywanie kontaktów ze środowiskiem: 0-240 min/mies.

b) Podstawowa opieka higieniczno-medyczna, obejmująca w szczególności:

- mycie, czesanie, ubieranie: 0-40 min/dz.
- kąpanie: 0-40 min/tyg.
- zmiana bielizny pościelowej: 0-20 min/tyg.
- przesłanie łóżka: 0-10 min/dz.
- układanie chorego w łóżku: 0-20 min/dz.
- pomoc w załatwianiu potrzeb fizjologicznych: 0-20 min/dz.
- zapobieganie powstawaniu odleżyn: 0-15 min/dz.
- pielęgnacja zlecona przez lekarza (podawanie leków, smarowanie, okłady - w zależności od sytuacji): 0-30 min/dz.

(5) Szczegółowa specyfikacja realizowanych czynności

Przykładowo, specyfikacja jednej z czynności wykonywanych w ramach usług opiekuńczych – *zakupu produktów żywnościowych*:

Zakupy produktów żywnościowych realizowane są na rzecz klientów czasowo bądź na stałe unieruchomionych w domu, obłożnie chorych, z dysfunkcją narządów ruchu, niedołężnych, samotnie przebywających w domu. Zakupy produktów żywnościowych odbywają się według dostarczonej przez klienta listy produktów. Produkty te powinny zostać dostarczone do domu klienta pomiędzy godzinami 08.00–10.00 bądź wieczorem w godzinach pomiędzy 16.00–17.00. Jednorazowo zakupy w przypadku posiadania przez klienta lodówki powinny być wykonywane raz w tygodniu według umowy z klientem w czasie jemu najlepiej odpowiadającym. W przypadku klientów, którzy nie posiadają lodówki zakupy powinny być realizowane raz na dwa dni. Wielkość jednorazowej partii zakupów nie powinna być cięższa niż 5 kg. Pieniądze na przeprowadzanie zakupów otrzymuje opiekun bezpośrednio od klienta. każdorazowo wydając jemu dokument potwierdzający ich przyjęcie. Za asortyment, rodzaj zamawianych produktów, ich ilość ponosi odpowiedzialność zlecający – klient lub jego prawny opiekun.

(6) Pożądana jakość usług

Przykładowo: w odniesieniu do jednej z czynności wykonywanych w ramach usług opiekuńczych – *sprzątania pomieszczeń*:

W przypadku kiedy klient - odbiorca usług uzna, że prace związane ze sprzątaniem lokalu wykonane zostały niezgodnie z przyjętymi standardami zgłosi ten fakt do Wydziału Pomocy Społecznej. Jeżeli pracownik oddelegowany przez Wydział stwierdzi nie wykonanie prac zgodnie z przyjętymi standardami, wezwie wykonawcę do natychmiastowego ich poprawienia. Wykonawca zobowiązany będzie do bezzwłocznego ich wykonania, to znaczy nie później niż w ciągu niż 24 godziny. W przypadku potwierdzonych przypadków niewłaściwego wykonania prac Zleceniodawca ma prawo obniżyć miesięczną należność za wykonane prace według następującej zasady:

10 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 2% należności
20 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 10% należności
30 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 20% należności
powyżej 30 uchybień w ciągu miesiąca Zleceniodawca zgłosi wniosek o rozwiązanie kontraktu z Wykonawcą.

(7) Ograniczenia godzin pracy

Opieka dzienna odbywa się w godzinach od 7.00 do 19.00. Czuwanie nocne przy chorym w godzinach od 21.00 do 6.00. W dni świąteczne i ustawowo wolne od pracy odwiedziny odbywają się według przedstawionego i zaakceptowanego przez Zleceniodawcę harmonogramu. Wszelkie zmiany w harmonogramie prac lub odstępstwa od zasady muszą zostać uzgodnione z wyznaczonym pracownikiem Wydziału.

(8) Zasady oceny wykonywanych prac

Ocena wykonywanych zleceń prowadzona jest przez pracowników wykonujących zadania przewidziane w harmonogramie prac, pracowników Wydziału oraz klientów- usługobiorców. Ocena dokonywana przez pracowników polega w zaznaczaniu w miesięcznym zestawieniu poszczególnych zadań wykonywanych przez pracownika. Każde zadanie w przypadku jego nie wykonania, z przyczyn niezależnych od pracownika, czy też opóźnienia terminu wykonania, powinno zostać odnotowane przez pracownika. Miesięczne zestawienie jest podstawą wypłacenia należności wykonawcy.
Pracownicy wydziału dokonują oceny miesięcznych zestawień oraz wyrywkowo, nie częściej jednak niż pięć razy w miesiącu, oceniają jakość wykonania zadań. W przypadku stwierdzenia uchybień Zleceniodawcy przysługuje prawo do obniżenia miesięcznej płatności według publikowanych zasad.
Dwa razy do roku wśród klientów rozprowadzana jest ankieta w które oceniają oni jakość zakres wykonywanych usług. Uzyskanie mniejszej niż 65% liczby pozytywnych wyników oceniających wykonanie prac prowadzi do rozwiązania umowy z wykonawcą w terminie 3 miesięcznego wypowiedzenia.

W odniesieniu do oceny jakości świadczonych usług, należy zaznaczyć, że specyfikacja (standaryzacja), oprócz elementów opisowych, powinna zaigrać wskaźniki, rozumiane jako liczby i inne dane, które w uproszczony sposób prezentują skomplikowane zjawiska, mierzą ich zmiany i służą komunikacji. W przypadku realizacji zadań publicznych możemy mówić o następujących typach wskaźników:

- Wskaźniki ilościowe (liczba podopiecznych, liczba godzin etc.);
- Wskaźniki finansowe;
- Wskaźniki jakościowe (jak dobre są usługi np. pomiar satysfakcji klienta);

- Wskaźniki wynikowe – jakie są rezultaty prowadzonych usług;
- Wskaźniki porównawcze (jakość działań innych organizacji lub analiza typu „co by było gdyby zaniechać działań".

Warto również zastanowić się, co może być użyteczne w procesie zbierania danych do przeprowadzenia oceny wykonywanego zadania publicznego. Należy tu wymienić metody oraz stosowane procedury.

Do metod zaliczamy:

- Rejestr usług prowadzony przez wykonawcę usługi;
- Ocena wykonana przez zlecającego lub jego przedstawiciela;
- Ocena dokonana przez klienta;
- Ocena dokonana przez niezależnego eksperta.

Podstawowe procedury zapewnienia jakości to zaś:

- Sankcje (redukcje płatności, rozwiązanie umowy etc.);
- Nagrody, premie i wyróżnienia.

Na zakończenie należy wreszcie podkreślić, że standaryzacja systemu usług świadczonych przez organizacje pozarządowe w ramach współpracy międzysektorowej nie powinna ograniczać się do samego skonstruowania standardów, ale być procesem obejmującym: (1) tworzenie standardów, (2) stanowienie standardów, (3) stosowanie standardów oraz (4) monitoring i weryfikacja standardów. Wszystkie fazy tego procesu powinny być przeprowadzane w ramach międzysektorowej współpracy, a więc przy zaangażowaniu obu jej stron: zarówno kompetentnych przedstawicieli administracji publicznej, jak i świadczących usługi organizacji pozarządowych. Wyróżnione etapy procesu standaryzacji przedstawia Zestawienie 4.

Zestawienie 4

Podstawowe etapy procesu tworzenia standardów

Faza I – tworzenie standardów:

- Wybór usługi (zadania) do zestandaryzowania (w oparciu o diagnozę, doświadczenie, dyskusję)
- wybór instytucji koordynującej proces standaryzacji (jednostka publiczna lub organizacja pozarządowa)
- Przeprowadzenie debaty publicznej z udziałem wielu środowisk (dostarcza materiału, pomaga w wyborze przedmiotu standaryzacji, zachęca potencjalnych uczestników zespołu standaryzacyjnego)
- Powołanie zespołu standaryzacyjnego złożonego z przedstawicieli władz publicznych, organizacji pozarządowych, firm komercyjnych, teoretyków i naukowców, ew. beneficjentów danej usługi (ok. 10 osób)
- Wybór *facilitatora* odpowiedzialnego za proces grupowy i sekretarza odpowiedzialnego za zbieranie i opracowanie materiałów. Ustalenie zasad pracy, w tym sposobu podejmowania decyzji
- Ustalenie możliwych źródeł danych (np. raporty, sprawozdania, obserwacje, literatura przedmiotu)
- Powołanie konsultantów zewnętrznych i recenzentów końcowych oraz zespołu redakcyjnego
- Przedłożenie opracowanych dokumentów do konsultacji społecznej wśród zainteresowanych środowisk

Faza II – stanowienie standardów:

- Nadanie utworzonym (wypracowanym) standardom zarysu formalnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poszczególnych elementów infrastruktury społecznej;
- Uruchomienie procesu legislacyjnego, mającego na celu stworzenie formalnych podstaw stosowania standardów w obszarze polityki społecznej wobec określonych kategorii osób;
- Upowszechnianie, poprzez informację i promocję, idei oraz konkretnych rozwiązań w zakresie standardów w polityce społecznej

Faza III – stosowanie standardów:

- Proces przystosowawczy (adaptacyjny) odpowiednich instytucji do pełnienia określonych ról na rynku usług społecznych, z wykorzystaniem formuły adekwatności, elastyczności, ramowości i spójności, w oparciu o takie zasady współdziałania, jak: pomocniczość, partnerstwo, jawność, równy dostęp i efektywność;
- Zgłoszenie gotowości do realizacji określonych zadań publicznych;
- Partycypacja w realizacji zleconych zadań publicznych.

Faza IV – monitoring, kontrola i weryfikacja standardów:

- Ustalenie katalogu podstawowych zasad, metod oraz instrumentów monitoringu i założeń kontrolnych na okoliczność organizowania i realizacji konkretnych zadań publicznych;
- Uruchomienie procesu monitoringu i kontroli, jako narzędzi badających procedury oraz stopień realizacji zadań;
- Formułowanie zaleceń i wniosków, z uwzględnieniem szerokiego spektrum problemów towarzyszących stosowaniu standardów;
- Ewentualna weryfikacja standardów.

(Marek Rymsza)

4. Wnioski końcowe

Standaryzacja usług społecznych świadczonych przez organizacje pozarządowe na zlecenie administracji publicznej powinna być procesem inicjowanym przez administrację publiczną, sprawującą zgodnie z UDPP i *Ustawą o finansach publicznych* nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych, ale realizowanym we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Co więcej, proces ten sam w sobie powinien być elementem międzysektorowej współpracy. Warto skorzystać w tym zakresie z doświadczeń brytyjskich, związanych z upowszechnianiem idei paktu (ang. *compact*).

Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych w Polsce należałoby dążyć do połączenia wybranych elementów modelu niemieckiego i angielskiego (por. uwagi na ten temat w części 1 ekspertyzy). W kontekście dotychczasowych doświadczeń polskich warty rozważenia jest zwłaszcza następujący kierunek: przeprowadzenie procesu standaryzacji w sposób zgodny z zasadą pomocniczości państwa (operacjonalizację zasady pomocniczości w systemie międzysektorowej współpracy jako zasady pierwszeństwa organizacji pozarządowych w świadczeniu usług społecznych przy wykorzystaniu środków publicznych zawdzięczamy właśnie Niemcom), przy rezygnacji z charakterystycznych dla modelu niemieckiego elementów ładu korporacyjnego, a przy wykorzystaniu mechanizmów konkurencji między świadczeniodawcami (angielska koncepcja rynków wewnętrznych).

Warto zaznaczyć, że elementy takiego „kompromisowego" modelu zawierają przepisy UDPP uchwalone w 2003 r. UDPP promuje bowiem konkurs ofert jako podstawowy tryb odpłatnego zlecania organizacjom pozarządowym przez administrację zadań publicznych dotyczących szeroko definiowanej sfery społecznej (określanej w UDPP jako sfera zadań publicznych). Konkurs ofert łączy zaś zasadniczy element modelu niemieckiego (zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych – z udziału w konkursie wykluczone są podmioty komercyjne) z elementem modelu angielskiego (konkurencja między dopuszczonymi do udziału w rynku wewnętrznym świadczeniodawcami).

Dlatego z niepokojem należy przyjąć kierunek zmian w UDPP zaproponowany w skierowanym do społecznej konsultacji jesienią 2006 r. projekt opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Nie stanowi on bowiem kroku w kierunku dalszej operacjonalizacji zasady pomocniczości państwa[23], ale wprowadza do systemu współpracy międzysektorowej pozostałe elementy modelu niemieckiego, związane z porządkiem korporacyjnym. Wdrożenie zapisanych w projekcie regulacji niesie bowiem ze sobą ryzyko nadmiernej etatyzacji organizacji pozarządowych, a zwłaszcza organizacji pożytku publicznego, podporządkowując je daleko idącej kontroli państwa oraz ograniczając pozyskiwanie „niezależnych" źródeł finansowania (chodzi zwłaszcza o propozycję zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w jakimkolwiek zakresie przez organizacje pożytku publicznego)[24].

Przedmiotem standaryzacji powinny być nie tylko „technikalia" zlecanych usług (por. uwagi na temat szczegółowej specyfikacji zadań publicznych zawarte w części 3 ekspertyzy), ale także zasady i formy współpracy (por. tabele 1 i 2 zamieszczone w Aneksie 1). Zapisane w UDPP zasady i formy współpracy są bowiem dobrym punktem wyjścia do formułowania standardów (tamże). Podstawowe znaczenie ma tu, oprócz zasady pomocniczości, zasada jawności. Upowszechnianie transparentności w obszarze międzysektorowej współpracy jest jednym z istotnych pożytków wprowadzenia w życie przepisów UDPP [por. Rymsza, Makowski (red.) 2005]. W tym kontekście należy podkreślić, że standardy powinny same w sobie być transparentne i upowszechniać proste w konstrukcji wskaźniki. Upowszechnianie standardów zbyt skomplikowanych może prowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych.

Należy wskazać również na skutki uboczne ewentualnego upowszechniania w systemie współpracy standardów charakterystycznych dla funkcjonowania instytucji publicznych. Z tym związane jest wspomniane już niebezpieczeństwo etatyzacji trzeciego

[23] W sprawie operacjonalizacji zasady pomocniczości państwa por. Rymsza, Hryniewicka, Derwich 2004(a); (b).

[24] Por. „Stanowisko Instytutu Spraw Publicznych Stanowisko Instytutu Spraw Publicznych przygotowane przez Programu Polityki Społecznej ISP w sprawie skierowanego do konsultacji społecznych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie", Warszawa 30 października 2006 (www.isp.org.pl)

sektora. Przykładowo, instytucje publiczne funkcjonują w oparciu o stabilne roczne budżety, mając gwarancje corocznego otrzymywania środków na przyznane im etaty kalkulacyjne. Jeżeli organizacje pozarządowe nie będą mogły wypracować, świadcząc usługi społeczne, żadnych nadwyżek finansowych, zrodzi to tendencję wpisywania całości kosztów funkcjonowania organizacji w projekty przedkładane w konkursach ofert (szczególnie jeśli ograniczy się równocześnie możliwość prowadzenia działalności gospodarczej). W ten sposób nie będzie możliwe utrzymanie finansowania np. zarządzania organizacją w inny sposób, niż przyznając (faktycznie lub fikcyjnie) kadrze zarządzającej „etaty kalkulacyjne" bezpośrednio związane ze świadczeniem usług. Organizacje, które „wejdą" w taki system współpracy albo przestaną prowadzić inne rodzaje aktywności niż świadczenie usług (rezygnując np. z działań monitoringowych, diagnostycznych, czy kontrolowania władzy publicznej), albo będą je ukrywać, zawyżając koszty osobowe „akceptowalne" dla zlecających usługi. Oba scenariusze są niewskazane.

Należy zaznaczyć, że grantodawcy amerykańscy, przekazując środki organizacjom non-profit zazwyczaj przewidują instytucję nadwyżki (ang. overhead), którą organizacja może przeznaczyć na dowolne wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem lub budować stabilność finansową. Grantodawcy ci nie obawiają się ryzyka komercjalizacji organizacji, gdyż kontrolują je ograniczając przewidzianą wysokość nadwyżki (zazwyczaj jest to limit procentowy). Projekty z racjonalnie określoną nadwyżką potrafią niejednokrotnie być tańsze niż te bez nadwyżki, ale z „zawyżonymi kosztami". Analogiczne uwagi dotyczą kwestii akceptowalnych kosztów pośrednich.

Innymi słowy, przedmiotem standaryzacji powinna być nie działalność organizacji pozarządowych jako taka, ale zlecane im usługi społeczne. Przy tym standardy powinny z jednej strony umożliwiać porównywalność składanych przez organizacje ofert, nie sprowadzającą się do jednowymiarowego kryterium cenowego („niech wygrywa tańszy"). Z drugiej strony nie warto „dusić" ponad miarę za pomocą parametrów akceptowalnych wielkości poszczególnych pozycji budżetowych, bo może to prowadzić do zawyżania innych. Przy ocenie powinna liczyć się łączna cena proponowanej usługi.

Wreszcie standaryzacja finansowego aspektu zlecania usług powinna wykluczyć patologiczną, naszym zdaniem, praktykę stosowaną przez liczne instytucje publiczne po wejściu w życie UDPP. Chodzi o praktykę „mieszania trybów": powierzania zadań publicznych przy ich dofinansowaniu. Przy okazji warto wskazać, że brak możliwości

wypracowania nadwyżki podważa sens umożliwienia uczestniczenia w konkursach ofert spółdzielni socjalnych. O społecznym charakterze spółdzielni przesądzają m.in. reguły związane ze sposobem dystrybucji nadwyżek finansowych. A tych przy świadczeniu usług w ramach odpłatnej działalności statutowej ma nie być wcale.

Na zakończenie należy podkreślić, że standaryzacja nie może być procesem czysto „technicznym", oznacza również, że standardy nie powinny abstrahować od priorytetów polityki społecznej. Trzeba uwzględniać specyfikę poszczególnych obszarów „branżowych", a także priorytety różnych społeczności lokalnych. Oznacza to że upowszechnianie standardów współpracy (w tym standardów zlecania usług społecznych) powinno być procesem zdecentralizowanym. Scentralizowana standaryzacja to przekreślenie wdrażanej od 1999 roku idei kształtowania lokalnych polityk społecznych. A przede wszystkim ryzyko stworzenia norm sztucznych, oderwanych od realiów, prowadzących do zwiększania kosztów systemu i/lub preferujących, wbrew zasadzie przejrzystości, wybrane podmioty. Jak pokazano w części 2 ekspertyzy, „normowanie odgórne" nie jest rozwiązaniem optymalnym.

Aneks 1

(Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec)

Zestawienie tabelaryczne:

- standardów warunkujących współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

- standardów realizacji poszczególnych form międzysektorowej współpracy

Tabela 1. Standardy warunkujące współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi:

STANDARD		WŁADZA PUBLICZNA (Organy stanowiące samorządu)	ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA	ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
1.	**Legalizm**	1. Wydawanie aktów prawnych: a) wymaganych przez obowiązujący porządek prawny, b) zgodnych z aktualnym stanem prawnym. 2. Gwarantowanie stabilności ustanowionych zasad oraz przewidywalności zmian. 3. Pozostawienie pozostałych obszarów swobodnemu kształtowaniu przez wspólnotę. W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza: 1. uchwalanie „Rocznego programu współpracy"; 2. niezmienność „Rocznego programu współpracy" w okresie jego obowiązywania; 3. respektowanie zobowiązań, np. w zakresie sposobu opracowania i uchwalania „Programu" na następny okres, szczególnie odnośnie zasad partycypacji trzeciego sektora w tym procesie oraz wpływających na ciągłość funkcjonowania systemu współpracy (ograniczanie zjawiska tzw. „martwego sezonu").	Podejmowanie decyzji zgodnie z przysługującymi kompetencjami oraz zgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym. W zakresie „współpracy " minimalne spełnienie standardu oznacza: 1. realizację działań zgodnie z zasadami zapisanymi w „Rocznym programie"; 2. sprawne podejmowanie wiążących decyzji, w tym wpływających na terminowość udostępniania zasobów (finansowych, materialnych i pozamaterialnych); 3. unikanie interpretowania obowiązujących zasad współpracy niezgodnie z ich duchem; 4. niestosowanie innych kryteriów niż ustanowione na mocy „Rocznego programu współpracy".	Przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego, nawet jeśli jest on niedoskonały, oprócz działań o charakterze obywatelskiego nieposłuszeństwa [Skrzypiec 1999b][1]. W zakresie „współpracy " minimalne spełnienie standardu oznacza: 1. respektowanie zasad ustanowionych w „Rocznym programie współpracy"; 2. wykonywanie obowiązków nałożonych na mocy ogólnych aktów prawa; 3. poprawną realizację zawartych umów.

[1] Por. także *Karta zasad działania organizacji pozarządowych*, „Asocjacje" 1996, nr 10/11.

2.	**Dobro wspólne (publiczne)**	Celem współpracy jest działanie na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów i podnoszenia jakości życia wspólnoty. Ustanowione przepisy prawa lokalnego nie preferują wybranych grup interesu kosztem innych grup bądź dobra wspólnego. W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza, że: 1. „Roczny program współpracy" odnosi się do wszystkich wymiarów funkcjonowania gminy (kompleksowość) [Skrzypiec 2005]; 2. w „Rocznym programie współpracy" nie mają zastosowania preferencje podmiotowe lub przedmiotowe, z wyjątkiem tych, które wynikają z diagnozy problemów społecznych; 3. w „Rocznym programie współpracy" zostały ustanowione zapisy wykluczające (ograniczające) przypadki konfliktu interesów (np. w procedurach dotacyjnych).	Podejmowane decyzje w zakresie współpracy nie preferują wybranych grup interesu kosztem innych grup bądź dobra wspólnego. W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza, że podejmowane decyzje: 1. wolne są od konfliktu interesów; 2. nie mają charakteru dyskryminacyjnego lub preferującego określone podmioty, poza przypadkami działań wynikających z priorytetów ustanowionych w „Rocznym programie współpracy".	Organizacje pozarządowe nie realizują działań służących realizacji wyłącznie interesu osobistego swoich członków, aktywistów i pracowników[2] lub wąskich grup interesu kosztem dobra wspólnego bądź innych grup. W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza, że dobór beneficjentów działań realizowanych w ramach współpracy wolny jest od dyskryminacji, choć może mieć charakter doboru celowego zgodnie z priorytetami „Rocznego programu współpracy", złożoną aplikacją i podpisaną umową.

[2] Z jednej strony UDPP w art. 20 stanowi, że działalność na rzecz „określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa" może być traktowana jako działalność pożytku publicznego, zaś z drugiej strony społeczność międzynarodowa dostrzega zagrożenie partykularyzmem, czego dowodzą m.in. zapisy 16 i 19 „Międzynarodowej deklaracji zasad: Ku witalnemu sektorowi pozarządowemu" [*Poza* 2004: 16-17].

Tabela 2. Standardy realizacji poszczególnych form międzysektorowej współpracy

STANDARD		WŁADZA PUBLICZNA (Organy stanowiące samorządu)	ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
1.	**Pomocniczość**	Zasada pomocniczości zakłada: 1. *zakaz odbierania* oznaczający, że społeczeństwo nie powinno pozbawiać jednostek i grup społecznych możliwości wykonania tego, co sama/e potrafi/ą; 2. *subsydiarne towarzyszenie* oznaczające, iż społeczeństwo powinno nieść „pomoc dla samopomocy" w tym, czego jednostka bądź grupa społeczna nie jest w stanie sama dokonać; 3. *subsydiarną redukcję* oznaczającą zaprzestanie świadczenia pomocy, gdy „pomoc dla samopomocy" okazała się skuteczna [Dylus 1998: 100-101].	
		1. W zakresie zlecania zadań spełnienie standardu oznacza, że instytucje samorządu nie powinny realizować zadań publicznych, świadczyć usług społecznych na rzecz swoich mieszkańców, o ile można je zaspokoić w inny sposób. 2. W zakresie informowania spełnienie standardu oznacza, że instytucje samorządu powinny aktywnie zbierać i dostarczać informacji, tzn. obowiązkiem samorządu jest sprawdzenie czy na jego terenie nie ma mniejszych jednostek mogących zaspokoić potrzeby mieszkańców. 3. W zakresie konsultowania spełnienie standardu oznacza, że samorząd zasięga – na wiele sposobów[3] - opinii społeczeństwa w sprawie ważnych decyzji dotyczących wspólnoty. 4. W zakresie organizacji zespołów spełnienie standardu oznacza, że samorząd zapewnia warunki do powstania i efektywnego funkcjonowania mieszanych zespołów roboczych zajmujących się ważnymi sprawami wspólnoty.	1. Organizacje pozarządowe kierując się zasadą pomocniczości w stosunku do grup niższych i jednostek nie wyręczają swoich beneficjentów w zaspokajaniu własnych potrzeb i rozwiązywaniu problemów. 2. Organizacje kierując się zasadą pomocniczości wykazują się samodzielnością w realizacji działań na rzecz własnych członków i beneficjentów, zwracając się o pomoc do instytucji publicznych po wyczerpaniu własnych możliwości.

[3] Por. zadanie 3.1 „Opracowanie z udziałem społeczności lokalnej procedury konsultacji społecznych" w ramach kontynuacji akcji Przejrzysta Polska w 2006 r.

2.	**Suwerenność stron**	Suwerenność rozumiana jest jako: 1) samowładność (suwerenność zewnętrzna) oznaczającą prawną niezależność podmiotu od jakichkolwiek czynników zewnętrznych; 2) całowładność (suwerenność wewnętrzna) oznaczającą kompetencję normowania przez dany podmiot wszystkich stosunków wewnętrznych [Ehrlich 1958: 123].	
		1. W zakresie zlecania zadań spełnienie standardu oznacza, że strony nie wymuszają na sobie nawzajem podejmowania niekorzystnych dla siebie decyzji, np. zmian w składanych ofertach (wnioskach), podpisywanie niekorzystnych umów. 2. W zakresie informowania spełnienie standardu oznacza, że strony respektują wolność korzystania z istniejących kanałów informacji, np. nie wyznacza się obowiązku korzystania z jednego (gminnego, pozarządowego itp.) kanału, a co więcej ważne informacje dystrybuowane są na wiele sposobów. 3. W zakresie konsultowania i organizacji zespołów spełnienie standardu oznacza, że aktywne uczestnictwo w konsultacjach i zespołach nie pociągnie za sobą sankcji w związku z formułowanymi propozycjami. Zgodnie z zasadą wolności uczestnictwa, nie będą także dyskryminowane podmioty, które – z różnych powodów – nie biorą w nich udziału, np. w poprzez wyłączenie z innych form współpracy, w szczególności zlecania zadań.	Organizacje pozarządowe respektując zasadę suwerenności uznają zakres kompetencji instytucji publicznych i nie podejmują prób wymuszania na tych instytucjach podejmowania działań wykraczających poza ten zakres – np. finansowania działań spoza zakresu zadań własnych JST, uwzględniania interesów określonych grup i środowisk społecznych, czy konkretnych organizacji.

<table>
<tr><td rowspan="2">3.</td><td rowspan="2">Jawność</td><td colspan="2">Jawność rozumiana jest jako:
1. powszechną dostępność informacji,
2. przejrzystość, czyli czytelność wszelkich procesów decyzyjnych,
2. zrozumiałość, czyli możliwość zrozumienia formułowanych komunikatów przez ich odbiorców.</td></tr>
<tr><td>W zakresie wszystkich form współpracy spełnienie standardu oznacza, że:
1. procesy ustanawiania aktów prawa lokalnego i podejmowania przez administrację publiczną decyzji w zakresie współpracy są podatne na kontrolę zewnętrzną, w tym społeczną, realizowaną przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog”);
2. organy władzy publicznej monitorują i kontrolują sposób wdrażania ustanowionych mechanizmów, zaś organy administracji publicznej monitorują i kontrolują wykonanie zadań realizowanych w ramach współpracy;
3. każdy kogo to zainteresuje może zrozumieć, dlaczego „Roczny program współpracy” został uchwalony w konkretnej postaci; dlaczego podjęto konkretną decyzję wiążącą partnerów międzysektorowej współpracy; zapoznać się ze sposobem realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
4. istnieje swobodny dostęp do dokumentacji ze wszystkich etapów procesu ustanawiania „Programu”[4], wdrażanych procedur w zakresie międzysektorowej współpracy; dokumenty są napisane językiem zrozumiałym dla wszystkich użytkowników, w tym laików.</td><td>1. Funkcjonowanie organizacji jest podatne na kontrolę zewnętrzną, w tym społeczną, realizowaną przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog”).
2. Realizacja przez organizacje pozarządowe zadań z zakresu współpracy jest podatna na kontrolę zewnętrzną, w tym społeczną, realizowaną przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog”).
3. Organizacja otrzymująca środki publiczne prowadzi BIP.
4. Organizacje pozarządowe prowadzą monitoring funkcjonowania współpracy zgodnie z przyjętymi standardami[5]. Monitoringiem objęte są działania wszystkich uczestników współpracy, czyli władzy, administracji publicznej i organizacji pozarządowych [Skrzypiec 2005].</td></tr>
</table>

[4] W szczególności chodzi o nałożony *Ustawą o dostępie do informacji publicznej* obowiązek publikowania dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej.
[5] Z zastrzeżeniem zasad opisanych w dokumencie „Karta zasad organizacji monitorujących działalność samorządu” [Frączak, Skrzypiec 2002].

4.	**Partnerstwo**	Partnerstwo rozumiane jest jako: 1. tworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków udziału (partycypacji społecznej) obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie planowania, podejmowania decyzji i ich realizacji; 2. obejmujące współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność wszystkich uczestników [Borys 2003: 198-2004].	
		1. Żaden z uczestników współpracy nie dominuje nad pozostałymi z uwagi na wielkość zasobów, zasięg kompetencji (władczych), bądź inne cechy. 2. Zasadniczo w zakresie zlecania zadań zasada partnerstwa znajduje zastosowanie przy wyznaczaniu celów współpracy i zgodnie z zasadą pomocniczości powinnością instytucji publicznych jest wzmacnianie partnerów społecznych[6]. 3. W zakresie informowania jedynym kryterium różnicowania dystrybuowanych komunikatów jest ich ważność, nie zaś nadawca, ponadto wszyscy uczestnicy współpracy mogą uczestniczyć w systemie bez konieczności spełnienia warunków wstępnych. 4. W zakresie konsultowania każdemu uczestnikowi współpracy przysługuje prawo do inicjowanie tego procesu, ponadto obowiązuje zasada równości głosów uczestników. 5. W zakresie zespołów obowiązuje zasada równoprawnego traktowania wszystkich uczestników. Co najwyżej kompetencje zespołu mogą być – z uwagi na obowiązujące normy prawa – ograniczone. 6. Partnerzy społeczni uczestniczący w konsultowaniu oraz zespołach mają zagwarantowany realny wpływ na ostateczny kształt konsultowanych bądź wypracowywanych decyzji.	1. Organizacje realizując zasadę partnerstwa są zobowiązane do rozstrzygnięcia problemu reprezentatywności, czyli odpowiedzi na pytanie „Kogo reprezentują: swoich członków, beneficjentów, sektor pozarządowy, wspólnotę czy różnego typu mniejszości bądź inne grupy interesów?” 2. Kierując się zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe unikają wchodzenia w relacje klientystyczne. 3. Organizacje pozarządowe realizują zasadę partnerstwa wobec swoich beneficjentów (*empowerment*) i w relacjach wewnątrz sektora.

[6] Nie chodzi wyłącznie o sfinansowanie realizacji usługi, ale także o wzmocnienie instytucjonalne organizacji pozarządowych uczestniczących we współpracy także poprzez finansowanie ich rozwoju. Przykładami dobrej praktyki w tym zakresie jest wieloletnie funkcjonowanie samorządowych Centrów Organizacji Pozarządowych w Gdyni http://www.gdynia.pl/?co=organizacje i Gliwicach http://www.gcop.gliwice.pl/, które realizują szeroki program wsparcia lokalnych organizacji pozarządowych w formie udostępniania zasobów lokalowych, komunikacyjnych, organizacji szkoleń, prowadzenia doradztwa i baz danych, dystrybucji informacji i innych.

5.	**Efektywność**	Efektywność rozumiana jest jako gospodarność[7] i użyteczność[8].	
		1. Wszelkie planowanie dokonuje się na bazie diagnozy społecznej. 2. Podejmowanie decyzji w sprawie zlecania zadań jest zgodne z ustanowionymi zasadami i wyznaczonymi priorytetami oraz uwzględnia kryterium efektywności ekonomicznej, czyli uzyskiwania jak najwyższej jakości realizowanych usług za jak najniższą cenę bądź efektywności społecznej, czyli uzyskiwania wartości dodatkowej, o charakterze innowacyjnym, odnoszących się do kwestii trudnych i drażliwych społecznie. 3. Powierzanie realizacji wyłącznie zadań, na które występuje faktyczne zapotrzebowanie społeczne. 4. Sprawne podejmowanie decyzji w sprawie udostępnienia zasobów (finansowych, materialnych i pozamaterialnych) niezbędnych do realizacji zleconych zadań; 5. Zapewnienie sfinansowania niezbędnych do realizacji powierzonych zadań kosztów (w tym kosztów rozwoju realizującego zadanie) oraz unikania finansowania kosztów niepotrzebnych. 6. Okresowa ocena funkcjonowania współpracy i realizacji zadań na podstawie danych dostarczonych przez instytucje wdrażające (administrację) oraz przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog"); w procesie oceny uczestniczą także korzystający ze współpracy [Szeniawski 2002].	Podstawą działania jest przesłanka o oszczędnym gospodarowaniu przez organizacje pozarządowe powierzonymi zasobami oraz zaspokajaniu faktycznie zidentyfikowanych potrzeb społecznych i rozwiązywaniu istniejących problemów. Realizację tego standardu zapewnia: 1. Zaplanowanie działań w oparciu o faktycznie występujące potrzeby, oszczędnie (z uwzględnieniem wyłącznie niezbędnych kosztów skalkulowanych na poziomie adekwatnym do sytuacji na lokalnym rynku), z uwzględnieniem kryterium ekonomicznego (jak najlepsza jakość usługi za rozsądną cenę). 2. Zadania wykonuje się oszczędnie, tzn. nie próbuje się wykorzystać wszystkich dostępnych zasobów, jeżeli nie jest to niezbędne. Racjonalne gospodarowanie uwzględnia przyszłość organizacji, co oznacza, że ewentualne nadwyżki inwestuje się w jej rozwój. 3. Zadania realizuje się w sposób gwarantujący osiągnięcie jak najwyższej jakości świadczonych usług w perspektywie długoterminowej. 4. Realizowane działania są użyteczne dla wszystkich uczestników współpracy, w szczególności beneficjentów końcowych, organizacji pozarządowych, ale także instytucji publicznych.

[7] Gospodarność to „umiejętne, oszczędne gospodarowanie". *Słownik języka polskiego*, PWN. Art. 11 pkt 4 UDPP stanowi, iż decydującym kryterium o wyborze sposobu powierzenia zadania jest efektywność, czyli „zużywające mniej środków publicznych przy danym standardzie świadczenia albo zapewniające wyższy standard przy danym poziomie finansowania". Przy czym należy za H. Izdebskim przyjąć, że „nie w każdym przypadku oferta organizacji pozarządowej lub podmiotu z nim zrównanego jest korzystniejsza" [Izdebski 2003: 54].

[8] Użyteczny, to „przynoszący pożytek, przydatny, potrzebny do czegoś, mający praktyczne zastosowanie; pożyteczny." *Słownik języka polskiego*, PWN. Chodzi tu o „przeniesienie ciężaru dyskusji o realizacji zadania z obszaru poprawności wydatkowania środków finansowych na kwestie realizacji założonych celów działania i poprawnego odpowiadania na potrzeby społeczne" [Szeniawski 2002 s. 27].

6.	**Uczciwa konkurencja**	Uczciwą konkurencję rozumiemy jako sposób rywalizacji o możliwość wykonania zadania publicznego w oparciu o zasady zapewniające równe szanse wszystkim potencjalnym uczestnikom.	
		1. W zakresie zlecania zadań spełnienie standardu oznacza zagwarantowanie możliwości skutecznego konkurowania organizacji pozarządowych z jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez organy administracji publicznej[9]. Co oznacza zakaz stosowania preferencji podmiotowych. 2. Zapobieganie sytuacjom konfliktu interesów, zarówno w wymiarze personalnym [Frączak, Skrzypiec 2002: 10], jak i instytucjonalnym[10].	Realizacja przez organizacje pozarządowe tej zasady oznacza rezygnację z delegowania do uczestnictwa w procedurach zlecania zadań własnych przedstawicieli w sytuacji ubiegania się o powierzenie wykonania zadania publicznego[11].

[9] Pamiętać należy o możliwości włączania na zasadzie przetargów przedsiębiorstw komercyjnych do świadczenia usług publicznych.
[10] Testem na istnienie takich zabezpieczeń jest próba weryfikacji istniejących mechanizmów ograniczających wspieranie przez instytucje publiczne własnych jednostek.
[11] Mamy na myśli całkowitą absencję w tym procesie, a nie tylko np. w głosowaniu nad własnym wnioskiem.

Aneks 2

Bibliografia

Bibliografia obejmuje publikacje dotyczące współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną, które ukazały się po wejściu w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2003) oraz cytowane w niniejszej ekspertyzie niezależnie od roku publikacji.

1. Opracowania poświęcone współpracy międzysektorowej powstałe po wejściu w życie UDPP (wybór)

- Arczewska, Magdalena, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Arczewska, Magdalena, O kroku milowym którego nie było. Ustawa o dziaąlności pożytku publicznego a opodatkowanie, finansowanie i współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną w Polsce, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 143-170.
- Arczewska, Magdalena, Grzegorz Makowski, *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – szanse i zagrożenia*, Trzeci Sektor 2005, nr 2, s. 104-111.
- Boczoń, Jerzy, *Standaryzacja usług społecznych*, Warszawa, SPLOT 2004.
- Boczoń, Jerzy, *Trzeci sektor w Gdańsku wobec administracji publicznej w latach 1994-2003: od entuzjazmu do systemu współpracy*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 94-113.
- *Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową*, Materiały z konferencji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005.
- Dawidowska, Alicja, Jerzy Boczoń, Absorpcja funduszy europejskich przez

organizacje pozarządowe w latach 2004-2006, „Trzeci Sektor" 2006, nr 7, s. 28-35.

- Długosz, Dagmar, *W kierunku debaty publicznej? Nowe rozwiązania partycypacyjne a pożądane zmiany w systemie dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce*, „Trzeci Sektor 2006", nr 4, s. 91-108.
- Dudkiewicz, Magdalena, Agnieszka Kumaniecka-Wiśniewska i Grzegorz Makowski. 2006. *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*. Raport z realizacji projektu badawczego „Radni a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną", Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, maszynopis.
- „Dyskusja ekspercka na temat funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*", „Trzeci Sektor" 2005, nr 3.
- Frączak, Piotr, *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarzadowymi a władzami lokalnymi*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Warszawa. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004 (a), s. 35-53.
- Frączak, Piotr, 2004b. *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień.* W: Gliński Piotr, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński (red.). *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004 (b).
- Frieske, Kazimierz W. „Wspólnoty obywatelskie i administracja publiczna. Warunki dobrej współpracy". Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, http://www.pozytek.gov.pl/
- Guć, Michał, *Ekonomia społeczna - szanse i zagrożenia rozwoju z perspektywy samorządu*. w: „Wydawnictwo Ekonomia Społeczna - Teksty (Raport Otwarcia)". http://ekonomiaspoleczna.pl/x/235916 2006.
- Guć, Michał, *Uwagi do projektu nowelizacji Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 98-113.
- Guć, Michał, *Ustawa o działalności pożytku publicznego. Poradnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- Gumkowska Marta, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*.

w: „Wydawnictwo Ekonomia Społeczna - Teksty 2006 (Raport Otwarcia)". http://ekonomiaspoleczna.pl/x/235916 2006.

- Herbst, Jan, *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 32-41.
- Hryniewiecka, Agnieszka, *Zlecanie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład gminy Warszawa-Centrum*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 114-140.
- Izdebski, Hubert, Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych, „Trzeci Sektor", 2006, nr 7, s. 7-14.
- Izdebski, Hubert, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Polityki Społecznej Warszawa 2003 (broszura).
- Jachimowicz, Arkadiusz, *Przyjazny system współpracy*, „Pozarządowiec" 2005, nr 1.
- Jachimowicz, Arkadiusz. *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe - partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?* W: „Wydawnictwo Ekonomia Społeczna - Teksty 2006 (Raport Otwarcia)". http://ekonomiaspoleczna.pl/x/235916 2006.
- Juros, Andrzej, *Spółdzielnie socjalne a trzeci sektor*, „Trzeci Sektor 2006, nr 7, s. 14-27.
- Makowska, Małgorzata (oprac.), *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem. Podsumowanie programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności 'Obywatele i samorząd lokalny'*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- Makowski, Grzegorz, *Brakujący element, czyli gdzie jest miejsce radnych w systemie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych?*, „Trzeci Sektor" 2006, nr 5, s. 58-66.
- Makowski, Grzegorz, *Zasady współpracy międzysektorowej a Ustawie o działalności pożytku publicznego*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 11-19.
- Mandes, Sławomir (red.), *Dobre praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, warszawa

2004.

- Mazurczak, Monika, *Zanim weszła ustawa: pięć lat współpracy samorządu terytorialnego i lokalnych organizacji filantropijnych (1998-2003)*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- *Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, http://www.pozytek.gov.pl/
- Mordel, Tomasz (red.), *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź 2005
- Napiontek, Oga, Dialog obywatelsi w Polsce – doświadczenia konsultacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, „Trzeci Sektor" 2006, nr 6, s. 26-32.
- *Pilotażowy program kontraktowania usług społecznych*, UNDP, Warszawa 1996, maszynopis.
- „Przejrzysta Polska - Model wdrażania zasad". http://www.przejrzystapolska.pl/
- Rymsza, Agnieszka, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 42-52.
- Rymsza, Marek, *Rzecznictwo. Lobbing, dialog obywatelski*, „Trzeci Sektor 2006, nr 6, s. 2-8.
- Rymsza, Marek, *Uwarunkowania i konsekwencje wzrostu zatrudnienia w trzecim sektorze*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 4, s. 2-12.
- Rymsza, Marek, *Polityka państwa wobec trzeciego sektora: nie tylko jedna ustawa*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 2-10.
- Rymsza, Marek (red.). 2004. *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Rymsza, Marek, *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*, w: Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2003, s. 261-277.

- Rymsza, Marek, Agnieszka Hryniewiecka, Przemysław Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 17-24.
- Rymsza, Marek, Agnieszka Hryniewiecka i Przemysław Derwich, *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: Marek Rymsza (red.). *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 171-194.
- Rymsza, Marek, Grzegorz Makowski (red.), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Raport z badania na zlecenie Ministerstwa Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, maszynopis.
- Skiba, Radosław, *Jak współpracować z administracją publiczną? Stan prawny 1.02.2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2004.
- Skiba, Radosław, *Ustawa o działalności pożytku publicznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- Skrzypiec Ryszard, Agnieszka Siekiera, *III sektor w polskim piśmiennictwie – wybrana bibliografia*, BORDO-Fundusz Współpracy, Warszawa 2004.
- Skrzypiec, Ryszard, *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg 2005.
- Skrzypiec, Ryszard. 2006a. *Monitoring systemów współpracy władz samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi*. Raport z projektu „Przejrzysty samorząd – podnoszenie standardów wydatkowania środków publicznych", Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2006 (a) www.lgo.pl
- Skrzypiec, Ryszard. 2006b. *Mapa aktywności obywatelskiej w gminie Lesznowola*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa 2006 (b).
- „Stanowisko Instytutu Spraw Publicznych przygotowane przez Program Polityki Społecznej ISP w sprawie skierowanego do konsultacji społecznych przez Ministra

Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie", Warszawa 30 października 2006 (www.isp.org.pl)

- Stoczkiewicz, Marcin, *Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uwagi na tle nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska*, „Trzeci Sektor" 2006, nr 6, s. 71-81.
- *Tak się dogadywać, żeby nam Polska piękniała*. Wywiad ze Zbigniewem Wejmanem, „gazeta.ngo.pl" 2005, nr 3.
- Todys, Piotr (red.), *Standaryzacja usług socjalnych – doświadczenia polskie i niemieckie. Jak stworzyć dobry standard*., MAZOWIA, Warszawa 2006.
- Tracz, Tomasz. *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym. Niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 20-31.
- Wejcman Zbigniew, *Jak tworzyć dobry program współpracy – na podstawie doświadczeń programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności 'Obywatele i samorząd lokalny'*, w: Małgorzata Makowska (oprac.). *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem*. Warszawa: FRDL, Warszawa 2004.
- „Wizja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego", materiał IV ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, maszynopis.
- „Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia." Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, http://www.pozytek.gov.pl
- Zubik, Marek, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor 2006, nr 6, s. 9-18.

2. Publikacje i dokumenty cytowane w ekspertyzie

- Boczoń, Jerzy, *Standaryzacja usług społecznych*, Warszawa, SPLOT 2004.
- Borys, Tadeusz. 2003. *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*. W: Tadeusz Borys (red.). *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*., Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Dylus, Aldona, *Idea subsydiarności a integracja Europy*. W: Aldona Dylus. (red.). *Europa. Fundamenty jedności*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1998.
- Ehrlich, Ludwik, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1958.
- Frączak, Piotr, Skrzypiec, Ryszard (red.), *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja,* Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje", Warszawa 2002.
- Frączak, Piotr, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2001.
- Kramer, David, *Trzeci sektor i polityka społeczna w Niemczech*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, maszynopis.
- Leś, Ewa, *Od filantropii do pomocniczości*, Wydawnictwo ELIPSA, Warszawa 2000.
- Lewis, Jane, *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor" 2006, nr 8 (w druku).
- *Pilotażowy program kontraktowania usług społecznych*, UNDP, Warszawa 1996, maszynopis.
- *Poza rządami. Ponad granicami. Deklaracje Programu Johns Hopkins International Fellows in Philantrophy*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2004.
- Rymsza, Marek, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle wyników badań*, w: Tomasz Mordel (red.), *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź 2005, s. 46-53.

- Rymsza, Marek, *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*, w: Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2003, s. 261-277.
- Rymsza, Marek 2003 (księga jubileuszowa)
- Rymsza Marek, *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989-2006*, „Trzeci Sektor 2006, nr 8 (w druku).
- Rymsza, Marek, Anette Zimmer, *Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government – Nonprofit Relationships*, w: Annette Zimmer, Eckhard Priller (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, VS Verlag fur Socialwissenschaften, Wiesbaden 2004, s.169-197.
- Rymsza, Marek, Grzegorz Makowski (red.) Rymsza, Marek, Grzegorz Makowski (red.), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Raport z badania na zlecenie Ministerstwa Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, maszynopis.
- Schimanek Tomasz (red.). 1998. *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*. Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet).
- Skrzypiec Ryszard. 1999b. *W poszukiwaniu sprawiedliwości. Obywatelskie nieposłuszeństwo - filozofia i działanie*. Kraków: Wydawnictwo Zielone Brygady.
- Skrzypiec, Ryszard, *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg 2005.
- Skrzypiec Ryszard, Wstępna analiza dokumentów regulujących zasady współpracy i finansowego wspierania niektórych przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, „Nie dla zysku” 1999 (a), nr 4.
- „Stanowisko Instytutu Spraw Publicznych przygotowane przez Program Polityki Społecznej ISP w sprawie skierowanego do konsultacji społecznych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy o zmianie Ustawy o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie", Warszawa 30 października 2006 (www.isp.org.pl)

- Szeniawski, Andrzej. 2002. *Przejrzysta gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin*. W: Piotr Frączak i Ryszard Skrzypiec (red.). *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja.* Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje".
- Todys, Piotr (red.), *Standaryzacja usług socjalnych – doświadczenia polskie i niemieckie. Jak stworzyć dobry standard*., MAZOWIA, Warszawa 2006.
- Wejcman, Zbigniew, *Świadczenie usług społecznych*, BORIS, Warszawa 2001.
- www.csr.org.pl – strona Centrum Służby Rodzinie, organizacji pozarządowej z siedzibą w Łodzi, która zorganizowała zespołową pracę grupy kilkudziesięciu ekspertów z różnych sektorów nad standardami w trzech wybranych obszarach.