

## 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
----------	---	------------------------------	-------------------------

<p><b>1. Legalizm</b></p>	<p>1. Wydawanie aktów prawnych:  a) wymaganych przez obowiązujący porządek prawny,  b) zgodnych z aktualnym stanem prawnym.</p> <p>2. Gwarantowanie stabilności ustanowionych zasad oraz przewidywalności zmian.</p> <p>3. Pozostawienie pozostałych obszarów swobodnemu kształtowaniu przez wspólnotę.</p> <p>W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. uchwalanie „Rocznego programu współpracy”;</li> <li>2. niezmienność „Rocznego programu współpracy” w okresie jego obowiązywania;</li> <li>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”).</li> </ol>	<p>Podejmowanie decyzji zgodnie z przyśługującymi kompetencjami oraz zgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym.</p> <p>W zakresie „współpracy ” minimalne spełnienie standardu oznacza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. realizację działań zgodnie z zasadami zapisanymi w „Rocznym programie”;</li> <li>2. sprawne podejmowanie wiążących decyzji, w tym wpływających na terminowość udostępniania zasobów (finansowych, materialnych i pozamaterialnych);</li> <li>3. unikanie interpretowania obowiązujących zasad współpracy niezgodnie z ich duchem;</li> <li>4. niestosowanie innych kryteriów niż ustanowione na mocy „Rocznego programu współpracy”.</li> </ol>	<p>Przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego, nawet jeśli jest on niedoskonały, oprócz działań o charakterze obywatelskiego nieposłuszeństwa [Skrzypiec 1999b; <i>Karta zasad działania organizacji pozarządowych</i>].</p> <p>W zakresie „współpracy ” minimalne spełnienie standardu oznacza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. respektowanie zasad ustanowionych w „Rocznym programie współpracy”;</li> <li>2. wykonywanie obowiązków nałożonych na mocy ogólnych aktów prawa;</li> <li>3. poprawną realizację zawartych umów.</li> </ol>
---------------------------	---	---	--

<p><b>2. Dobro wspólne (publiczne)</b></p>	<p>Celem współpracy jest działanie na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów i podnoszenia jakości życia wspólnoty.</p> <p>Ustanowione przepisy prawa lokalnego nie preferują wybranych grup interesu kosztem innych grup bądź dobra wspólnego.</p> <p>W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. „Roczny program współpracy” odnosi się do wszystkich wymiarów funkcjonowania gminy (kompleksowość) [Skrzypiec 2005];</li> <li>2. w „Rocznym programie współpracy” nie mają zastosowania preferencje podmiotowe lub przedmiotowe, z wyjątkiem tych, które wynikają z diagnozy problemów społecznych;</li> <li>3. w „Rocznym programie współpracy” zostały ustanowione zapisy wykluczające (ograniczające) przypadki konfliktu interesów (np. w procedurach dotyczących).</li> </ol>	<p>Podejmowane decyzje w zakresie współpracy nie preferują wybranych grup interesu kosztem innych grup bądź dobra wspólnego.</p> <p>W zakresie współpracy minimalne spełnienie standardu oznacza, że podejmowane decyzje:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wolne są od konfliktu interesów;</li> <li>2. nie mają charakteru dyskryminacyjnego lub preferującego określone podmioty, poza przypadkami działań wynikających z priorytetów ustanowionych w „Rocznym programie współpracy”.</li> </ol>	<p>Organizacje pozarządowe nie realizują działań służących realizacji wyłącznie interesu osobistego swoich członków, aktywistów i pracowników<sup>1</sup> lub wąskich grup interesu kosztem dobra wspólnego bądź innych grup.</p> <p>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.</p>
--	--	---	---

<sup>1</sup> 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
<p><b>1. Pomocniczość</b></p>	<p>Zasada pomocniczości zakłada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>zakaz odbierania</i> oznaczający, że społeczeństwo nie powinno pozbawiać jednostek i grup społecznych możliwości wykonania tego, co sama/e potrafi/a;</li> <li>2. <i>subsidiarne towarzyszenie</i> oznaczające, iż społeczeństwo powinno nieść „pomoc dla samopomocy” w tym, czego jednostka bądź grupa społeczna nie jest w stanie sama dokonać;</li> <li>3. <i>subsidiarną redukcję</i> oznaczającą zaprzestanie świadczenia pomocy, gdy „pomoc dla samopomocy” okazała się skuteczna [Dylus 1998: 100-101].</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. W zakresie zlecenia 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.</li> <li>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.</li> <li>3. W zakresie konsultowania spełnienie standardu oznacza, że samorząd zasięga – na wiele sposobów<sup>2</sup> - opinii społeczeństwa w sprawie ważnych decyzji dotyczących wspólnoty.</li> <li>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.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizacje pozarządowe kierując się zasadą pomocniczości w stosunku do grup niższych i jednostek nie wyłącza swoich beneficjentów w zaspokajaniu własnych potrzeb i rozwiązywaniu problemów.</li> <li>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.</li> </ol>

<sup>2</sup> Por. zadanie 3.1 „Opracowanie z udziałem społeczności lokalnej procedury konsultacji społecznych” w ramach kontynuacji akcji Przejrzysta Polska w 2006 r.

2.	<b>Suwerenność stron</b>	<p>Suwerenność rozumiana jest jako:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) samowładność (suwerenność zewnętrzna) oznaczającą prawną niezależność podmiotu od jakichkolwiek czynników zewnętrznych;</li> <li>2) całościowość (suwerenność wewnętrzna) oznaczającą kompetencję normowania przez dany podmiot wszystkich stosunków wewnętrznych [Ehrlich 1958: 123].</li> </ol>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. W zakresie zlecenia zadań spełnienie standardu oznacza, że samorząd nie wymusza na organizacjach podejmowania niekorzystnych dla siebie decyzji, np. zmian w składanych ofertach (wnioskach), podpisywanie niekorzystnych umów.</li> <li>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.</li> <li>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 zlecenia zadań.</li> </ol> <p>W zakresie wszystkich form współ-pracy spełnienie standardu oznacza, że 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.</p>

<p><b>3. Jawność</b></p>	<p>Jawność rozumiana jest jako:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. powszechną dostępność informacji,</li> <li>2. przejrzystość, czyli czytelność wszelkich procesów decyzyjnych,</li> <li>2. zrozumiałość, czyli możliwość zrozumienia formułowanych komunikatów przez ich odbiorców.</li> </ol>	<p>W zakresie wszystkich form współpracy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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”);</li> <li>2. organy władzy publicznej monitorują i kontrolują sposób wdrażania ustanowionych mechanizmów, zaś organy administracji publicznej monitorują i kontrolują wykonanie zadań realizowanych w ramach współpracy;</li> <li>3. każdy kogo to zainteresuje może zrozumieć, dlaczego „Roczny program współpracy” został uchwalony w takiej postaci; dlaczego podjęto konkretną decyzję wiążącą partnerów międzysektorowej współpracy; zapoznać się ze sposobem realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li> <li>4. istnieje swobodny dostęp do dokumentacji ze wszystkich etapów procesu ustanawiania „Programu”<sup>3</sup>, wdrażanych procedur w zakresie międzysektorowej współpracy; dokumenty są napisane językiem zrozumiałym dla wszystkich użytkowników, w tym laików.</li> </ol>
	<p>W zakresie wszystkich form współpracy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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”);</li> <li>2. organy władzy publicznej monitorują i kontrolują sposób wdrażania ustanowionych mechanizmów, zaś organy administracji publicznej monitorują i kontrolują wykonanie zadań realizowanych w ramach współpracy;</li> <li>3. każdy kogo to zainteresuje może zrozumieć, dlaczego „Roczny program współpracy” został uchwalony w takiej postaci; dlaczego podjęto konkretną decyzję wiążącą partnerów międzysektorowej współpracy; zapoznać się ze sposobem realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li> <li>4. istnieje swobodny dostęp do dokumentacji ze wszystkich etapów procesu ustanawiania „Programu”<sup>3</sup>, wdrażanych procedur w zakresie międzysektorowej współpracy; dokumenty są napisane językiem zrozumiałym dla wszystkich użytkowników, w tym laików.</li> </ol>	<p>W zakresie wszystkich form współ-pra-cy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funkcjonowanie organizacji jest podatne na kontrolę zewnętrzną, w tym społeczną, realizowaną przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog”).</li> <li>2. Realizacja przez organizacje pozarządowe zadań z zakresu współpracy jest podatna na kontrolę zewnętrzną, w tym społeczną, realizowaną przez organizacje pozarządowe (np. typu „watchdog”).</li> <li>3. Organizacja otrzymująca środki publiczne prowadzi BIP.</li> <li>4. Organizacje pozarządowe prowadzą monitoring funkcjonowania współpracy zgodnie z przyjętymi standardami<sup>4</sup>. Monitoringiem objęte są działania wszystkich uczestników współpracy, czyli władzy, administracji publicznej i organizacji pozarządowych [Skrzypiec 2005].</li> </ol>

<sup>3</sup> W szczególności chodzi o nałożony *Ustawą o dostępie do informacji publicznej* obowiązek publikowania dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>4</sup> Z zastrzeżeniem zasad opisanych w dokumencie „Karta zasad organizacji monitorujących działalność samorządu” [Frączak, Skrzypiec 2002].

<p><b>4. Partnerstwo</b></p>	<p>Partnerstwo rozumiane jest jako:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków udziału (partycypacji społecznej) obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie planowania, podejmowania decyzji i ich realizacji;</li> <li>2. obejmujące współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność wszystkich uczestników [Borys 2003: 198-2004].</li> </ol> <p>W zakresie wszystkich form współ-pra-cy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samorząd nie próbuje dominować nad pozostałymi partnerami z uwagi na wielkość zasobów, zasięg kompetencji (władczych), bądź inne cechy.</li> <li>2. Zasadniczo w zakresie zlecenia zadań zasada partnerstwa znajduje zastosowanie przy wyznaczaniu celów współpracy i zgodnie z zasadą pomocniczości powinnością instytucji publicznych jest wzmocnienie partnerów społecznych<sup>5</sup>.</li> <li>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.</li> <li>4. W zakresie konsultowania każdemu uczestnikowi współpracy przysługuje prawo do inicjowanie tego procesu, ponadto obowiązuje zasada równości głosów uczestników.</li> <li>5. W zakresie zespołów obowiązuje zasada równoprawnego traktowania wszystkich uczestników. Co najwyżej kompetencje zespołu mogą być – z uwagi na obowiązujące normy prawa – ograniczone.</li> <li>6. Partnerzy społeczni uczestniczący w konsultowaniu oraz zespołach mają zagwarantowany realny wpływ na ostateczny kształt konsultowanych bądź wypracowywanych decyzji.</li> </ol>	<p>W zakresie wszystkich form współ-pra-cy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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?”</li> <li>2. Kierując się zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe unikają wchodzenia w relacje klientystyczne.</li> <li>3. Organizacje pozarządowe realizują zasadę partnerstwa wobec swoich beneficjentów (<i>empowerment</i>) i w relacjach wewnątrz sektora.</li> </ol>
------------------------------	---	---

<sup>5</sup> Nie chodzi wyłącznie o sfinansowanie realizacji usługi, ale także o wzmocnienie instytucjonalne organizacji pozarządowych uczestniczących we współpracy 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.

<b>5. Efektywność</b>	Efektywność rozumiana jest jako gospodarność <sup>6</sup> i użyteczność <sup>7</sup> .	
	<p>W zakresie wszystkich form współpracy spełnienie standardu oznacza, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wszelkie planowanie dokonuje się na bazie diagnozy społecznej.</li> <li>2. Podejmowanie decyzji w sprawie zlecenia 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.</li> <li>3. Powierzenie realizacji wyłącznie zadań, na które występuje faktyczne zapotrzebowanie społeczne.</li> <li>4. Sprawne podejmowanie decyzji w sprawie udostępnienia zasobów (finansowych, materialnych i pozamaterialnych) niezbędnych do realizacji zleconych zadań;</li> <li>5. Zapewnienie sfinansowania niezbędnych do realizacji powierzonych zadań kosztów (w tym kosztów rozwoju realizującego zadanie) oraz unikania finansowania kosztów niepotrzebnych.</li> <li>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].</li> </ol>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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).</li> <li>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.</li> <li>3. Zadania realizuje się w sposób gwarantujący osiągnięcie jak najwyższej jakości świadczonych usług w perspektywie długoterminowej.</li> <li>4. Realizowane działania są użyteczne dla wszystkich uczestników współpracy, w szczególności beneficjentów końcowych, organizacji pozarządowych, ale także instytucji publicznych.</li> </ol>

<sup>6</sup> 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].

<sup>7</sup> 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.	<b>Uczciwa konkurencja</b>	Uczciwą konkurencję rozumiemy jako sposób rywalizacji o możliwość wykonania zadania publicznego w oparciu o zasady zapewniające równe szanse wszystkim potencjalnym uczestnikom.	
		<p>1. W zakresie zlecenia zadań spełnienie standardu oznacza zagwarantowanie możliwości skutecznego konkurowania organizacji pozarządowych z jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez organy administracji publicznej<sup>8</sup>. Co oznacza zakaz stosowania preferencji podmiotowych.</p> <p>2. Zapobieganie sytuacjom konfliktu interesów, zarówno w wymiarze personalnym [Frączak, Skrzypiec 2002: 10], jak i instytucjonalnym<sup>9</sup>.</p>	Realizacja przez organizacje pozarządowe tej zasady oznacza rezygnację z delegowania do uczestnictwa w procedurach zlecenia zadań własnych przedstawicieli w sytuacji ubiegania się o powierzenie wykonania zadania publicznego <sup>10</sup> .

<sup>8</sup> Pamiętać należy o możliwości włączania na zasadzie przetargów przedsiębiorstw komercyjnych do świadczenia usług publicznych z zastosowaniem domniemanego pierwszeństwa organizacji pozarządowych.

<sup>9</sup> Testem na istnienie takich zabezpieczeń jest próba weryfikacji istniejących mechanizmów ograniczających wspieranie przez instytucje publiczne własnych jednostek.

<sup>10</sup> Mamy na myśli całkowitą absencję w tym procesie, a nie tylko np. w głosowaniu nad własnym wnioskiem.