



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

**Standardy współpracy
administracji publicznej z sektorem
pozarządowym**

Marek Rymśa
Piotr Frączak
Ryszard Skrzypiec
Zbigniew Wejcman

Warszawa 2007

Spis treści:

Wprowadzenie

1. **Marek Rymsza**, Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora
2. **Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec**, Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym
3. **Zbigniew Wejman**, Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego (Zbigniew Wejman)
4. **Marek Rymsza**, Wnioski końcowe
 - Aneks (1)**, Zestawienia tabelaryczne (Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec)
 - Aneks (2)**, Bibliografia

Wprowadzenie

Prezentowane opracowanie zostało przygotowane przez Instytut Spraw Publicznych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹. Współpraca między Ministerstwem a Instytutem Spraw Publicznych związana jest z realizacją przez Instytut – w ramach Programu Polityki Społecznej – projektu KOMPAS. Celem tego projektu jest m.in. systematycznie monitorowanie procesu tworzenia i stosowania prawa dotyczącego organizacji pozarządowych. Monitoring taki prowadzimy nieprzerwanie od marca 2004 roku. Umożliwia to Instytutowi, we współpracy z ekspertami, przygotowywanie również pogłębionych analiz i ekspertyz najważniejszych tematów związanych z funkcjonowaniem trzeciego sektora w Polsce i jego współpracy z sektorem publicznym². Jednym z takich kluczowych obszarów jest właśnie standaryzacja szeroko rozumianych usług społecznych i trybu zlecania ich świadczenia organizacjom pozarządowym przez jednostki administracji publicznej.

Opracowanie składa się z czterech części: (1) *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, (2) *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, (3) *Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego*, (4) *Wnioski końcowe*. W Aneksie zawarliśmy zestawienie tabelaryczne propozycji standardów odwołujących się do zasad i form współpracy zapisanych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (aneks 1) oraz bibliografię przywoływanych w opracowaniu źródeł, a także wybór opracowań dotyczących współpracy międzysektorowej, opublikowanych po wejściu w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, co nastąpiło w 2003 roku (aneks 2).

¹ Jest to przygotowana do druku wersja ekspertyzy pod tym samym tytułem, przedstawionej Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej przez Instytut Spraw Publicznych w grudniu 2006 roku.

² Por. www.isp.org.pl/kompas. Merytoryczny dorobek monitoringu prezentujemy w kwartalniku „Trzeci Sektor”. Zob. też M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora. W pierwszej części opracowania, przygotowanej przez Marka Rymszę, przedstawiona została problematyka standaryzowania międzysektorowej współpracy w kontekście ogólnych założeń polityki państwa wobec trzeciego sektora. Standaryzowanie współdziałania, zwłaszcza zaś w ramach systemu zlecenia 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 zlecenia usług społecznych z procesami etatyzacji i komercjalizacji trzeciego sektora.

Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ta część opracowania, autorstwa Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypca, zawiera omówienie warunków współpracy przed wejściem w życie przepisów *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (dalej jako UDPP) 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.

Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego. W trzeciej części opracowania Zbigniew Wejman omawia proces standaryzacji usług społecznych świadczonych przez organizacje pozarządowe na zlecenie administracji publicznej. Przedstawione tu 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. Autor bliżej omawia ponadto standaryzację usług społecznych jako metodę profesjonalizacji współpracy międzysektorowej, wskazując na potencjalne korzyści obu stron z dokonania odpowiednich uzgodnień.

Wnioski końcowe. Część końcowa opracowania, przygotowana przez Marka Rymuszę, zawiera wnioski i rekomendacje przygotowane na podstawie analizy zawartej w częściach 1–3. Ponadto zawiera ona odniesienia do propozycji zmian w UDPP zawartych w projekcie ustawy przygotowanym przez Ministerstwo Pracy 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.

Przygotowując – najpierw pierwotny tekst ekspertyzy, a następnie materiał do druku – zdecydowaliśmy się utrzymać autorski charakter poszczególnych części, co podkreślają nazwiska autorów podane przy każdej z nich. Prezentowane opracowanie, zgodnie z założeniami, ma bowiem charakter wstępny, a przedstawiamy je Czytelnikom, aby zainicjować debatę i ułatwić prace nad przygotowaniem standardów współpracy międzysektorowej, zwłaszcza w obszarze usług społecznych. Dalej idące „uwspólnianie” całości tekstu oznaczałoby konieczność redukcji tych propozycji poszczególnych Autorów, które nie są ze sobą do końca kompatybilne. Ponieważ standaryzacja współpracy jest dopiero na etapie projektowania, sądzymy, że warto przedstawić Czytelnikom poszczególne propozycje w całości, zachowując przy tym logikę wywodów i charakter argumentacji poszczególnych Autorów. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza dwóch elementów ekspertyzy: (1) propozycji standaryzacyjnych z tabeli zawartych w aneksie (aneks 1 – materiał autorstwa Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypca) oraz (2) propozycji z części 3, przygotowanych przez Zbigniewa Wejcmana.

Całość opracowania została poddana redakcji merytorycznej; obowiązku tego podjął się Marek Rymusza, który uzgadniał też z pracownikami Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej założenia ramowe prezentowanej analizy. Pragniemy przy tej okazji podziękować Krzysztofowi Więckiewiczowi, Jackowi Jaworskiemu i Piotrowi Kątkiewiczowi za współpracę i propozycję opublikowania ekspertyzy. Dziękujemy

też Kamili Hernik i innym pracownikom Programu Polityki Społecznej Instytutu Spraw Publicznych za administracyjną obsługę prac nad przygotowaniem niniejszego opracowania.

Marek Rymśza

Piotr Frączak

Ryszard Skrzypiec

Zbigniew Wejcman

Marek Rymsza

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

1.1. Standaryzacja a polityka państwa wobec trzeciego sektora

Państwo w systemie międzysektorowej współpracy pełni dwie, częściowo niezależne od siebie funkcje. Po pierwsze, państwo jest jednym z aktorów tejże współpracy, wchodzącym w interakcje z pozostałymi (państwo – sektor biznesu, co określane bywa także jako publiczno-prywatne partnerstwo oraz państwo – sektor pozarządowy, czyli partnerstwo publiczno-społeczne). Po drugie, państwo – jako ustawodawca – określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między aktorami. Daje to bezsprzecznie państwu uprzywilejowaną pozycję, która w systemie demokratycznym częściowo równoważona jest (a przynajmniej powinna być) przez zasadę ograniczonego charakteru władzy państwowej.

W Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej, w okresie dominacji doktryny *welfare state*, rola państwa w sferze publicznej była jednak dominująca, szczególnie, jeśli porównać europejskie wzory międzysektorowej współpracy i podejmowania decyzji publicznych z amerykańskimi. W krajach realnego socjalizmu sytuacja organizacji społecznych była jeszcze gorsza; organizacje funkcjonowały na marginesie systemu publicznego i były infiltrowane i sterowane przez służby państwowe. Na przełomie XX i XXI wieku, gdy w Europie Zachodniej załamała się doktryna opiekuńczości państwa, a Europa Centralna (a z opóźnieniem i Wschodnia) wychodzą z komunizmu, kultura międzysektorowego partnerstwa wyraźnie odżywa. Wyrównywanie pozycji umożliwia m.in. upowszechnianie zasady pomocniczości państwa i zasady dialogu obywatelskiego (i społecznego). Unia Europejska promuje koncepcję *governance*, zakładającą „zarządzanie”, a

nie „rządzenie” sferą publiczną. Wszystkie wymienione zasady i koncepcje zakładają większy udział czynników społecznych w procesach decyzyjnych i realizowaniu programów (polityk) publicznych.

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”, co zmienia (niejako odwraca) jej pierwotny sens³.

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 obywatelskich⁴. Zgoda na uchwalenie *Ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* była jednym z istotnych elementów porozumienia w ramach „okrągłego stołu” między ówczesną władzą komunistyczną a stroną solidarnościowo-społeczną. Obie strony (a więc także odradzające się środowiska pozarządowe) definiowały relacje państwo – trzeci sektor w perspektywie wzajemnej 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).

³ Por. M. Rymsza, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle wyników badań*, w: T. Mordel (red.), *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*, WSAP w Łodzi, Łódź 2005; M. Rymsza, G. Makowski (red.) *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, maszynopis.

⁴ Charakterystyka tej i następnych faz ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce – por. M. Rymsza, *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989–2006*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8.

W obecnej dekadzie, zwłaszcza po uchwaleniu w 2003 roku UDPP, postępuje proces włączania organizacji pozarządowych w system wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza w obszarze usług społecznych⁵. Elementem tego procesu jest właśnie standaryzacja współpracy, a zwłaszcza świadczenia wspomnianych usług.

1.2. 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.

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 faktyczne zbudowanie w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje (1) większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych, a także (2) wynikający stąd brak preferencji dla organizacji pozarządowych. Nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z „sektorem niezależnym” (ang. *independent sector*), definiowanym jako ogół podmiotów *for-profit* i *non-profit* zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecenie zadań publicznych. Co więcej, zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne.

⁵ *Ibidem.*

Oba modele mają swoje rozpoznane i opisane w literaturze mocne i słabe strony⁶. Warto zaznaczyć, że standaryzacja w modelu niemieckim ukierunkowana jest na (1) utrzymanie wysokiej jakości usług społecznych oraz (2) zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia. Konsekwencją tego drugiego celu jest etatyzacja organizacji pozarządowych. W modelu angielskim zaś standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, sprowadzanej w praktyce do obniżania kosztów utrzymywania 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, przejmują ich standardy i kulturę organizacyjną. 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 organizacji społecznych, a modelu angielskiego – komercjalizacja sektora *non-profit*.

W obu krajach zauważono owe efekty uboczne, podejmując działania naprawcze. W Wielkiej Brytanii po okresie kilkunastoletnich rządów Partii Konserwatywnej (dekada lat 80. i 90. XX wieku), gdy międzysektorowa współpraca opierała się na mechanizmach rynkowych i quasi-rynkowych, władza publiczna – wraz z nastaniem w 1997 roku rządów laburzystowskich – podjęła próbę „zmiękczenia” systemu przetargów na realizację zadań publicznych przez upowszechnianie idei paktu (ang. *compact*) administracja publiczna – organizacje pozarządowe⁷. Z kolei w Niemczech podejmowane są próby wprowadzenia

⁶ Por. analizę modelu brytyjskiego w: J. Lewis, *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8 oraz analizę modelu niemieckiego w: D. Kramer, *Trzeci sektor i polityka społeczna w Niemczech*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, maszynopis, a także analizy porównawcze: E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości*, Elipsa, Warszawa 2000, M. Rymsza, A. Zimmer, *Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government – Nonprofit Relationships*, w: A. Zimmer, E. Priller (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden 2004; M. Rymsza, *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2003.

⁷ Por. analizę ewolucji modelu angielskiego w: J. Lewis, *Relacje państwo – sektor ochotniczy...*, *op. cit.*

mechanizmów konkurencji do systemu usług społecznych⁸. Nastąpiło to zwłaszcza w obszarze usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych. Było to efektem wprowadzenia w systemie ubezpieczeń społecznych nowego segmentu: ubezpieczenia pielęgnacyjnego, a co za tym idzie – pojawienia się, w wyniku akumulacji składek ubezpieczeniowych, nowego źródła finansowania usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych.

W przypadku obu państw program naprawczy polega na podejmowaniu prób upowszechnienia we własnym modelu elementów modelu konkurencyjnego. Wielka Brytania wprowadza elementy negocjacji, charakterystyczne dla podejścia korporacyjnego (do tego sprowadza się m.in. idea wspomnianego paktu), a Niemcy – elementy konkurencji, otwierając jeden z segmentów rynku usług społecznych dla podmiotów komercyjnych.

W kontekście analiz porównawczych warto zauważyć, że polski model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, wyłaniający się z UDPP, zawiera elementy obu konkurencyjnych porządków, co stanowi jego mocną stronę. Zapisany w UDPP tryb konkursowy zlecenia zadań publicznych zakłada bowiem zasadę względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych (względem podmiotów komercyjnych, które nie mogą składać ofert, ale już nie względem podmiotów publicznych), przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji wewnątrz trzeciego sektora. UDPP dopuszcza zlecenie zadań w trybie przetargowym, jeżeli miałyby być to bardziej efektywne. Jest to swoiste „rozwiązanie Salomonowe”, zważywszy uznaniowość oceny *ex ante* efektywności obu trybów i brak doprecyzowujących zapisów w samej ustawie. Niemniej jednak, można zaryzykować tezę, że UDPP preferuje tryb konkursu ofert jako tryb podstawowy. Praktyka stosowania ustawy potwierdza taki stan rzeczy.

Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych należałoby w dalszym ciągu dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli⁹. Proponowany przez nas zasadniczy kierunek prac to przeprowadzenie procesu standaryzacji w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą pomocniczości państwa, przy rezygnacji z elementów ładu korporacyjnego, a zastąpienie ich

⁸ Por. D. Kramer, *Trzeci sektor...*, *op. cit.*

⁹ Por. uwagi na ten temat w końcowej części niniejszego opracowania.

mechanizmami konkurencji między świadczeniodawcami. Elementy naszej propozycji przedstawiamy w dalszych częściach opracowania.

Piotr Frączak

Ryszard Skrzypiec

2. Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym

2.1. Uwagi wstępne

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 lokalnych¹⁰. Ostatnie dziesięciolecie charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem zorganizowanych obywateli w planowaniu polityk publicznych 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 wyprowadza się postulat stopniowego powiększania zakresu 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. zasady: 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

¹⁰ 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. Por. **P. Frączak 2002: 85 i nast.** Z podobną sytuacją mamy do czynienia przy okazji corocznej debaty o potrzebie pomocy bezdomnym w zimie.

sektora. Aktualne pozostają jednak pytania o to, w jaki sposób tę współpracę realizować oraz czy każde wzajemne relacje władzy i administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi można taktować jako współpracę?

Wydaje się, że odpowiedź na powyższe pytanie nie jest możliwa bez próby określenia standardów międzysektorowej współpracy. Poniżej analizie poddane zostaną: (1) doświadczenia międzysektorowej współpracy z okresu przed wejściem w życie UDPP, (2) standardy określone w tej ustawie oraz (3) doświadczenia związane z jej wdrażaniem.

2.2. Uwarunkowania międzysektorowej 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 roku *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. Opierały się one 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 można powiedzieć, że polityka instytucji publicznych sprowadzała się do budowania pewnych relacji niż prowadzeniu faktycznej współpracy. Już wtedy odwoływano się jednak do „kanonicznych” zasad współpracy, jak: pomocniczość, efektywność czy jawność¹¹.

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 odgórne¹². O ile na

¹¹ Por. np. projekt Ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz o zmianie niektórych ustaw, „Nie dla zysku” 1999 nr 0.

¹² Istnieje bogata literatura na temat dynamiki międzysektorowej współpracy. Por. zestawienie w: R. Skrzypiec ,

początku lat 90. XX wieku dominował brak unormowań, to od początku obecnej dekady przeważają rozwiązania opierające się na unormowaniach ogólnych. Ten stan jest wynikiem zmian dokonujących się w otoczeniu makrospołecznym.

Nienormowana współpraca, rozwijana w drugiej połowie dekady lat 90. generalnie charakteryzowała się niestosowaniem na potrzeby międzysektorowej współpracy jakichkolwiek specyficznych mechanizmów, poza ogólnymi zasadami ustrojowymi, zapisanymi w *Konstytucji RP* z 1997 roku i w ustawach samorządowych.

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”¹³, a wyznaczających standardy współpracy pomiędzy nawiązującymi ją podmiotami. Ponadto wprowadzono szereg konkretnych mechanizmów i instytucji służących współpracy (które można określić jako „infrastrukturę współpracy”). Zasadniczo możemy wyróżnić tu dwa podejścia: szerokie, w ramach którego regulowano współpracę na wszystkich płaszczyznach tematycznych (taką postać miała zdecydowana większość „Programów współpracy”¹⁴) 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”¹⁵).

A. Siekiera, *III sektor w polskim piśmiennictwie – wybrana bibliografia*, BORDO-Fundusz Współpracy, Warszawa 2004.

¹³ 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.

¹⁴ Za najbardziej kompleksowy program współpracy uznajemy „Program Partnerstwa Lokalnego” obowiązujący w latach 1998–1999 w Bielsku-Białej. Por. P. [Frączak 2002](#).

¹⁵ Por. A. Hryniewicka, *Zlecanie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład Gminy Warszawa-Centrum*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

Podsumowując okres pionierski, możemy stwierdzić, że zazwyczaj ustanawiane i wdrażane standardy i mechanizmy wyprzedzały to, co w 2003 roku wprowadziła UDPP. Co więcej, wydaje się, że także obecnie, po kilkuletnim już okresie funkcjonowania UDPP niektóre z ówczesnych rozwiązań lokalnych to niemal gotowe rozwiązania modelowe dla instytucji zamierzających podnieść jakość i standardy międzysektorowej współpracy, czy poszerzyć jej zakres i formy. Na marginesie trzeba dodać, że inne z rozwiązań kompleksowych, traktowanych wówczas jako modelowe nie wytrzymało zmian politycznych na lokalnych scenach i zostało zredukowanych do prostszej postaci¹⁶.

Trzecie podejście można określić jako „normowanie współpracy na bazie odgórnych dyrektyw”. Ma ono bezpośredni związek z wejściem w życie z początkiem 1999 roku *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 (utworzonych również w 1999 roku), a także niektóre instytucje administracji państwowej dokonało standaryzacji międzysektorowej współpracy, choć jedynie w wąskim zakresie transferu środków finansowych¹⁷.

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 praktycznych¹⁸, niż założonych modeli współpracy czy propozycji uregulowań normatywnych¹⁹.

¹⁶ Por. P. Frączak 2002.

¹⁷ Pogłębioną analizę wyróżnionych tu podejść do współpracy znaleźć można w P. Frączak, R. Skrzypiec 2002.

¹⁸ Por. P. Marciniak, Nowakowska; *Barometr współpracy*; P. Frączak, R. Skrzypiec, Ryszard (red.), *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.

¹⁹ Por. T. Schimanek (red.), *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*. Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa 1998.

Założone i zrealizowane warunki międzysektorowej współpracy przed wejściem w życie

UDPP

Na podstawie analizy dokumentów²⁰ 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 udzielenie 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 empirycznych²¹ można zidentyfikować podstawowe uwarunkowania międzysektorowej współpracy w okresie przed uchwaleniem 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

²⁰ Por. R. Skrzypiec, *Wstępna analiza dokumentów regulujących zasady współpracy i finansowego wspierania niektórych przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nie dla zysku” 1999, nr 4.

²¹ Por. P. Frączak, R. Skrzypiec (red.) *Przejrzysta gmina..., op. cit.*; **Barometry**.

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 i rozwiązywania problemów alkoholowych;

- „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 zdecydowanej 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 jakiegokolwiek 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.

2.3. Standardy współpracy międzysektorowej według *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*

UDPP wprowadziła znaczące zmiany zarówno w działalności organizacji pozarządowych, jak i w formach ich współpracy z administracją publiczną²². 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 kierunku²³. Jednak w ogólnym podsumowaniu trzeba chyba się zgodzić ze stwierdzeniem, że „to nie jest zmiana, którą można zadekretować”²⁴. Dlatego, aby dobrze zrozumieć istotę przekształceń jakich dokonało wejście w życie UDPP musimy odnieść się zarówno do zapisów prawnych, jak i ich realizacji.

Formy i zasady współpracy zapisane w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Podstawowym celem uchwalenia *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nie było uregulowanie zasad międzysektorowej współpracy (por. art. 1 UDPP). Wydaje się, że ustawodawca, w oparciu o doświadczenia lat poprzednich, odnośnie międzysektorowej współpracy²⁵ pierwotnie chciał raczej wymusić upowszechnianie współpracy, a zwłaszcza zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym niż określać ostateczny model współdziałania. Z drugiej strony art. 5 UDPP stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych określonych Ustawą „we współpracy z organizacjami pozarządowymi”²⁶. Ustawa określa też formy tej współpracy oraz zasady, na jakich ta współpraca powinna się odbywać. Formy te omówione są w aneksie (aneks 1, tabela 1).

²² Na kompleksowy charakter uregulowań UDPP zwraca uwagę np. Tomasz Tracz. Por. T. Tracz, *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym. Niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3, s. 32.

²³ Por. „Dyskusja ekspercka na temat funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*”, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

²⁴ Por. J. Herbst, *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” 2005 nr 3.

²⁵ Nie pomniejszamy znaczenia UDPP w zakresie regulacji tak ważnych dla funkcjonowania organizacji pozarządowych kwestii, jak działalność odpłatna, czy wolontariat.

²⁶ W tekście konsekwentnie będziemy pomijać inne podmioty mogące prowadzić zgodnie z art. 3 pkt 3 działalność pożytku publicznego.

W efekcie 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 zasad współpracy są roczne programy współpracy, obligatoryjnie przygotowane przez organy stanowiące JST. Nasuwa się jednak pytanie „Czy ustawowe formy współpracy są rzeczywiście 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 współpracy²⁷.

Ustawodawca określił też zasady współpracy międzysektorowej. W art. 5 pkt 2 wymienione zostały zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Trzeba jednak stwierdzić, że jedynie zlecenie zadań publicznych zostało w ustawie doprecyzowane. Pozostałe formy i zasady współpracy nie zostały dostatecznie skonkretyzowane²⁸ i przez to są podatne na dowolność interpretacyjną. Co więcej, nawet w określonych w rozdziale 2 UDPP sposobach prowadzenia działalności

²⁷ Komentarz do ustawy autorstwa Huberta Izdebskiego wyraźnie wskazuje na pierwsze rozwiązanie „nie oznacza nałożenia obowiązku współpracowania we wszystkich formach wymienionych w ust. 1.” (H. Izdebski, Hubert, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 36.

²⁸ Niektóre z nich w jakiś sposób ukonkretnione są w: H. Izdebski, *Ustawa o działalności..., op. cit.*, a także w dokumencie „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>, jednak i tak dalekie są od precyzyjności.

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 uważna lektura UDPP pozwala odnaleźć zapisy, które częściowo operacjonalizują poszczególne zasady:

- Pomocniczość – samo wspieranie czy powierzanie zadań można uznać za realizację tej zasady;
- Suwerenność stron – art. 16 mówi o umowie na realizację zadania²⁹;
- Partnerstwo – art. 12 mówi o możliwości wystąpienia organizacji z inicjatywą³⁰;
- 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).

Warto dodać, że opisane zasady odnoszą się głównie do sposobu zorganizowania współpracy przez instytucje administracji publicznej³¹.

Realizacja

Analizy dokumentów współpracy przyjmowanych po wejściu w życie przepisów UDPP podejmowane były z różnych perspektyw. Miały one charakter ilościowy i jakościowy, obejmowały analizę przekrojową w skali kraju oraz badania podstaw międzysektorowej współpracy w konkretnych społecznościach³².

²⁹ Umowę zawierają suwerenne podmioty.

³⁰ Oznacza to, że organizacje nie są jedynie wykonawcą zleconych zadań.

³¹ Co prawda art. 14 UDPP określa, co powinna zawierać oferta, a więc dokument składany przez organizację, a art. 18 stanowi o konieczności dostarczenia przez organizację 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.

³² Badania takie prowadziły: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (por. S. Mandes (red.), *Dobre praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, FRDL, Warszawa 2004; Z.

Najważniejsze wnioski 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 współpracy³³. Do tego bardzo często uchwały te są automatycznie powielane w kolejnych gminach, czasem bez udziału zainteresowanych³⁴. Ważną konstatacją jest fakt, że samo ich uchwalenie nie koniecznie powoduje zmianę form współpracy³⁵ i traktowane jest jedynie jako pierwszy krok³⁶. Co więcej badania jakościowe wyraźnie wskazują na bardzo różne rozumienie przez strony współpracy poszczególnych zapisów UDPP³⁷. Wszystko to każe sceptycznie patrzeć na roczne programy współpracy jako narzędzie 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)³⁸.

Wejman, Jak tworzyć dobry program współpracy – na podstawie doświadczeń programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności ‘Obywatele i samorząd lokalny’, w: M. Makowska (oprac.). Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem. Warszawa: FRDL, Warszawa 2004; **R. Sobiech 2005**); Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (por. K. Frieske „Wspólnoty obywatelskie i administracja publiczna. Warunki dobrej współpracy”. IPiSS, Warszawa 2005 <http://www.pozytek.gov.pl/>) Instytut Spraw Publicznych (por. M. Rymsza, G. Makowski (red.) Współpraca administracji publicznej..., op. cit.; M. Dudkiewicz, A. Kumaniecka-Wiśniewska, G. Makowski, *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, ISP, Warszawa 2006, maszynopis), Sieć SPLOT (por. A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe - partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, w: *Ekonomia Społeczna – Teksty*, Warszawa 2006. http://ekonomiaspoleczna.pl/x/235916_2006), Stowarzyszenia Klon/Jawor (por. M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*. w: *Ekonomia Społeczna – Teksty...*, op. cit. *Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005 <http://www.pozytek.gov.pl/>), Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (por. R. Skrzypiec, *Monitoring systemów współpracy władz samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi*, SLLGO, Warszawa 2006 <http://www.lgo.pl>).

³³ Por. M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner...*, op. cit.

³⁴ Por. A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny...*, op. cit.

³⁵ Por. K. Frieske, *Wspólnoty obywatelskie...*, op. cit.

³⁶ Por. **R. Sobiech 2005**.

³⁷ Por. G. Makowski, *Zasady współpracy międzysektorowej a Ustawie o działalności pożytku publicznego*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

³⁸ Por. R. Skrzypiec, *Monitoring systemów...*, op. cit.

Założone i zrealizowane warunki międzysektorowej współpracy po wejściu w życie UDPP

Na podstawie przeglądu dokumentów³⁹ możemy nakreślić trzy podstawowe uwarunkowania rozwoju współpracy międzysektorowej wynikające z przyjmowanych przez decydentów publicznych założeń:

- Międzysektorowa współpraca coraz powszechniej 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 legalnej definicji np. przedsiębiorstwa społecznego⁴⁰).

Na podstawie przywoływanych już wyników badań rozwoju współpracy międzysektorowej, a zwłaszcza skutków wejścia w życie UDPP, można stwierdzić, że nadal wiele istotnych problemów współpracy nie zostało rozwiązanych. Wydaje się, że obecnie istnieją sprzyjające warunki do współpracy, ale – niestety – nie ma jeszcze wystarczającej woli współpracy (zarówno administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych). Formalne procedury trudno więc wypełnić treścią. Wpływają na to m.in. następujące uwarunkowania:

- Ciągły brak ujednoczonych 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 prawne⁴¹. Wydaje się zresztą, że przekazywanie środków finansowych na innych

³⁹ Por. *ibidem*.

⁴⁰ Pokazuje to np. dyskusja nad możliwością uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez spółki prawa handlowego oraz trudności z nakreśleniem granic sektora ekonomii społecznej. Tymczasem przedsiębiorstwo społeczne posiada pewne cechy organizacji pozarządowej. Tym samym, w sytuacji nieprecyzyjności zapisów prawnych zaciera się różnica między organizacją pozarządową i przedsiębiorstwem społecznym oraz szerzej: między trzecim sektorem i sektorem ekonomii społecznej.

⁴¹ Por. M. Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego. Poradnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju

zasadach jest często sposobem ominięcia zapisów Ustawy, a nie realizacją zasady efektywności;

- W dokumentach brakuje autentycznych, wypracowanych zasad współpracy, dostosowanych do potrzeb lokalnych, dominuje dosłowne powielanie zapisów UDPP⁴². Nadal zbyt wiele działań jest realizowanych w nowej formie, jednak w istocie na dotychczasowych zasadach;
- System finansowania nadal nie spełnia pokładanych nadziei. Praktycznie nie stosuje się – zapisanego w UDPP – trybu powierzania zadań (również kontraktowanie usług nie znalazło swojego miejsca we współpracy). Stosuje się tryb dofinansowania wykonania zadań publicznych, przy czym zjawiskiem nagminnym jest obniżanie kwoty dotacji w stosunku do składanego przez organizację 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 formalny⁴³ i często nie jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Ciągle w samorządzie gminnym dominują finansowe formy współpracy⁴⁴;
- W ograniczonym tylko stopniu badana jest efektywność działania organizacji pozarządowych, regułą jest sprowadzanie takich analiz do sprawdzenia poprawności wykorzystania środków bez prób 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

Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004, s. 83 i n.

⁴² Por. A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*

⁴³ Por. D. Długosz, K. Wygnański 2005: 19.

⁴⁴ Por. M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner...*, *op. cit.*, s. 13.

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 organizacji⁴⁵, 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 obywatelską⁴⁶.

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. Samorząd rozumiany to nie tylko jako władza wykonawcza, administracja, ale także władza ustawodawcza. Demokratycznie wybrani radni – jak wykazały badania Instytutu Spraw Publicznych⁴⁷ – 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. z jednostkami pomocniczymi: sołectwami, radami dzielnic oraz z konkretnymi instytucjami: domami kultury czy 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 obywateli⁴⁸, zarówno tych aktywnych, którzy stanowią zaplecze organizacji pozarządowych jak i tych, którzy są beneficjentami działań organizacji⁴⁹.

Zdając sobie sprawę z wielowymiarowości współpracy z uwagi na objętość ekspertyzy, ograniczymy się do głównych standardów dotyczących podstawowych partnerów

⁴⁵ Por. J. Herbst, *Stare problemy...*, *op. cit.*, s. 132.

⁴⁶ Por. R. Skrzypiec, *Mapa aktywności obywatelskiej w gminie Lesznowola*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa 2006 ; K. Frieske, *Wspólnoty obywatelskie...*, *op. cit.*

⁴⁷ Por. M. Dudkiewicz, A. Kumaniecka-Wiśniewska, G. Makowski, *Opinie radnych...*, *op. cit.*

⁴⁸ Por. „Wizja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, materiał IV ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, maszynopis.

⁴⁹ Por. A. Szeniawski, *Przejrzysta gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin*, w: P. Frączak, R. Skrzypiec (red.). *Przejrzysta Gmina...*, *op. cit.*, s. 26.

współpracy. Jednak trzeba pamiętać, że analizując wprowadzanie standardów w konkretnych jednostkach administracyjnych trzeba brać pod uwagę te dodatkowe czynniki.

2.4. Propozycje standardów dobrej współpracy

Proponujemy system standardów oparty na określonym 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 społecznego⁵⁰). Wydaje się, że punktem wyjścia powinna jednak być UDPP. Proponowane standardy odnoszą się zarówno do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Dla obu stron partnerstwa są one wyzwaniem, wymagającym nie tylko umiejętności i odpowiednich warunków („klimatu współpracy”), ale przede wszystkim zrozumienia i chęci wprowadzania, często trudnych do spełnienia wymogów. Jednak właśnie 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 i wskazać kierunek, w którym możemy – i powinniśmy – podążać.

Proponowane przez nas standardy zawiera aneks 1. (tabele 1 i 2). Przyjęta tabelaryczna forma prezentacji 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. ilustruje tezę, że system współpracy nie może opierać się jedynie na zapisach UDPP, gdyż odnosi się do szerszego systemu prawnego państwa. Konstruując tę tabelę, uwzględniliśmy dwie zasady, według nas konstytutywne dla międzysektorowej współpracy, czyli (1) zasadę legalizmu oraz (2) zasadę dobra wspólnego. Przestrzeganie tych zasad umożliwi myślenie o współpracy jako opartym na zrozumiałych regułach procesie prowadzącym do określonego celu.

⁵⁰ Por. A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*

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 pomocniczości⁵¹), dlatego próbowaliśmy sformułować konkretne rozumienie zasad i przypisać im odpowiednie standardy oraz dopasować je do uczestników współpracy – odpowiednie dla jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

⁵¹ Por. G. Makowski, *Zasady współpracy... op. cit.*, s. 11.

Zbigniew Wejman

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

3.1. Standardy i standaryzacja – uwagi wstępne

Standaryzacja usług jest procesem stopniowego uściślenia odpowiedzi 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 zaspakajania⁵². 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 usługi;
- 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;

⁵² Por. J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.

- wartości – procedury;
- zewnętrzne – wewnętrzne;
- oparte o wskaźniki – oparte o mechanizmy;
- budują kulturę organizacyjną – dostarczają konkretne usługi⁵³.

Podstawowe metody konstruowania standardów to:

- Indukcyjno-negocjacyjna (budowany w oparciu o porozumienie kupującego, dostawcy, klientów - modelowy);
- Regulamin wewnętrzny (Akceptowana samoregulacja danego dostawcy 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, dzięki 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

⁵³ Por. „Pilotażowy program kontraktowania usług społecznych”, UNDP, Warszawa 1996, maszynopis.

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych. Obecny stan dyskusji toczony na ten temat w środowisku organizacji pozarządowych i w jednostkach administracji publicznej w Polsce⁵⁴ 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 roku 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”*⁵⁵

Najważniejsza z punktu widzenia relacji organizacje pozarządowe – administracja publiczna ustawa – UDPP w art. 5 jednoznacznie wskazuje, że *„organy administracji publicznej prowadzi działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z*

⁵⁴ Dyskusja poświęcona standaryzacji w zakresie usług społecznych toczy się w szczególności wokół zagadnienia opieki zdrowotnej już od początku lat 90. W dziedzinie zdrowia niewątpliwie największą rolę odgrywały publikacje Katarzyny Tymowskiej. Pomimo tego jednak, że w ciągu ostatnich kilku lat system ochrony zdrowia poddany był co najmniej dwukrotnie radykalnym zmianom (1999 i 2003) system ten znalazł się w sytuacji poważnego kryzysu natury regulacyjnej, organizacyjnej, a także w świadczeniu usług zdrowotnych. Szeroko dyskutowana i postulowana koncepcja koszyka świadczeń oparta o zestandaryzowane świadczenia zdrowotne w dalszym ciągu pozostaje jedynie niezrealizowanym postulatem kolejnych ministrów zdrowia. Por. S. Golimowska (red.), *Pożądanie kierunki zmian systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa 2004.

⁵⁵ C. Mierzejewski, „List do pracowników pomocy społecznej z okazji Dnia Pracownika Socjalnego”, Warszawa 2005 (maszynopis powielony).

organizacjami pozarządowymi (...). Współpraca (...) odbywa się na zasadach: pomocniczości (...), uczciwej konkurencji i jawności”⁵⁶. Zasada pomocniczości w tym rozumieniu jest rodzajem względności 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 publiczne⁵⁷.

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 ofert⁵⁸. 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 zlecenia realizacji zadań publicznych: „W otwartym konkursie ofert (...) uczestniczą

⁵⁶ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 5 wymienia jeszcze inne rekomendowane zasady współpracy, do których zalicza też partnerstwo, efektywność oraz suwerenność stron.

⁵⁷ W uzasadnieniu do rządowego projektu Ustawy czytamy: „W myśl zasady pomocniczości przy suwerenności stron organy administracji publicznej respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli uznają ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w projektowanej ustawie”. Definicja ta w pełni odpowiada współczesnemu rozumieniu pomocniczości jako zasady przyznającej wspólnotom rodzinnym, obywatelskim czy też terytorialnym pierwszeństwo przed instytucjami państwa w odpowiadaniu na własne problemy i potrzeby. Por. M. Rymsza, *Kontraktowanie usług społecznych z podmiotami pozarządowymi – decentralizacja czy urynkowienie sfery publicznej*, „Rocznik” 1996, nr 4.

⁵⁸ Powszechny brak partycypacyjnej polityki społecznej w Polsce jest łatwo zauważalny, a istniejąca na ten temat literatura jest niezwykle bogata, o czym piszą autorzy części drugiej niniejszego materiału: Piotr Frączak i Ryszard Skrzypiec.

organizacje pozarządowe (...) oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane” (pkt 3), wprowadzając w ten sposób operacjonalizację zasady 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, 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 też w przyjętego i obowiązującego w danej jednostce samorządu terytorialnego – może grozić odrzuceniem wniosku z przyczyn formalnych⁵⁹.

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

⁵⁹ To, że w Polsce nie było do tej pory przypadku formalnego odrzucenia oferty z tej właśnie przyczyny ma proste wytłumaczenie. W obecnej sytuacji prawnej samorzady z reguły nie organizują konkursów na wniosek zainteresowanych organizacji pozarządowych, ponieważ takie jednostkowe obowiązkowe ogłoszenie w dzienniku o zasięgu lokalnym lub ogólnopolskim łączy się z wydatkiem rzędu kilku tysięcy złotych, co jest poważną barierą dla stosowania mechanizmów opisanych w art. 12 UDPP.

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 najtańsze⁶⁰.

Wprowadzanie standardów usług społecznych powinno być częścią procesu stopniowego wdrażania konstytucyjnej zasady pomocniczości. Oparcie systemu zlecenia 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 usług⁶¹.

3.3. Trudności z wprowadzeniem systemu standaryzacji 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 drugich⁶². 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

⁶⁰ Por. Dyskusja ekspercka na temat funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w: „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

⁶¹ Por. Z. Wejman, *Świadczenie usług społecznych*, Warszawa 2000, s. 50–54.

⁶² Por. „Pilotażowy program kontraktowania usług społecznych”, UNDP, Warszawa 1996, maszynopis.

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 terenie⁶³. 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 wyznaczone możliwościami finansowymi i proceduralnymi) jak i podaż wyspecjalizowanych usług ze strony organizacji są jeszcze niewielkie. Organizacje z jednej strony zabiegają o uznanie coraz szerszych obszarów społecznych jako tych za które samorząd powinien odpowiadać⁶⁴ - z drugiej strony nie ma czytelnego, skutecznego, zobiiektywizowanego 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, pożądaných 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. Przynajmniej przed wszystkim muszą ustalić, które z dotychczas realizowanych

⁶³ Por. Z. Wejcman, *Roczne i wieloletnie programy współpracy – metodologia ich tworzenia i implementacji*, w: T. Mordel (red.), *Nowy model świadczenia usług społecznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*, Łódź 2005.

⁶⁴ W ujęciu historycznym kwestię tę bardzo ciekawie opisał Piotr Frączak. Por. P. Frączak, *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego..., op. cit.*

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 wypowiedzania się na temat świadczonych usług, co powinno być uwzględnione w opisywanych standardach usług socjalnych⁶⁵.

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 1⁶⁶.

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.

⁶⁵ Por B. Hellriegel, *System zarządzania jakością w Parytetowym Związku Socjalnym Berlina*, w: P. Todys (red.), *Jak stworzyć dobry standard*, Warszawa 2006.

⁶⁶ Z. Wejcman, *Tło społeczno-polityczne i podstawy prawne tworzenia standardów usług socjalnych w Polsce*, w: P. Todys (red.), *Jak stworzyć..., op. cit.*

(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 publicznych⁶⁷.

⁶⁷ Doskonałym materiałem przybliżającym ideę nowoczesnego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego i instytucjami publicznymi jest książka D. Osborne i T. Gaebler, *Rzadzić inaczej*, Poznań 2005.

Wprowadzenie procedur standaryzujących przez samorząd lokalny wydaje się być stosunkowo proste⁶⁸. 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 zaspokajania. Zgodnie z tym generalnym, kierującym 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 usługami⁶⁹. Wdrożenie tego instrumentu daje szansę uczynienia usług wydajniejszymi, efektywniejszymi i lepiej zaspokajającymi potrzeby społeczne.

⁶⁸ Por. W. Marchlewski i T. Schimanek, *System szacowania kosztów pomocy społecznej, jako narzędzie obiektywizacji współpracy samorządu i organizacji pozarządowych*, w: M. Warowicki i Z. Woźniak (red.) *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium, Warszawa 2001; Z. Wejcman, *Tak mało państwa, jak to możliwe - tak dużo, jak to konieczne*, „Rocznik” 1998 nr 4.

⁶⁹ Por. W. Marchlewski, *Partycypacja społeczna w procesie świadczenia usług*, „Rocznik” 1998, nr 4.

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 zlecenia usług.

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 ubogimi⁷⁰.

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 jadalni 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.

⁷⁰ Za: Z. Wejman, *Świadczenie usług społecznych*, Warszawa 2000.

- 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 prowadzenia 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 prowadzenia 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 zlecenia usług w dziedzinie prowadzenia domów opieki nad bezdomnymi i prowadzenia 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 zadania⁷¹.

3.5. Podstawowe składniki specyfikacji jako głównego elementu standardu usług społecznych

Przy tworzeniu specyfikacji⁷² 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, niepełnosprawnymi 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.

⁷¹ J. J. Wygnański, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług społecznych w Polsce*, w: *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dziedzinie usług społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor (red.), Warszawa 2002.

⁷² Por. J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.

- 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 prowadzenia 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 np. w zakresie pomocy społecznej istnieje niska liczba standardów usług świadczonych na rzecz osób potrzebujących⁷³. Do wyjątków należą

⁷³ Standardy usług społecznych tworzone są z reguły w systemie administracyjnym, wprowadzane drogą rozporządzenia. Pojawiają się też materiały wskazujące, czy też rekomendujące sposoby świadczenia wybranych zadań w najbardziej powszechnych (np. bezdomność rozumiana jako obowiązkowe zadanie gminy) lub nowatorskich dziedzinach. Por. „Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardy usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej”, Ministerstwo Pacy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, maszynopis; *Standaryzacja pomocy instytucjonalnej i streetworkingu*, Gdańsk 2006.

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 sporządzona na podstawie rejestrów dokonanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej, Przychodnie Rejonowe i inne placówki dysponujące takimi informacjami.

(3) Miejsce realizowania usługi

Usługi świadczone są na terenie 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, niedołącznych, 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 sprzątnięciem 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 wrywkowo, 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 zawierać 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 standaryzacji⁷⁴ 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)

⁷⁴ Za: J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.

- 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 *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz *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 angielskiego⁷⁵. 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 (z angielskiej 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 zlecenia 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

⁷⁵ por. uwagi na ten temat w części 1 niniejszego opracowania.

względne 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 państwa⁷⁶, 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)⁷⁷.

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 współpracy⁷⁸. 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 UDPP⁷⁹. W tym kontekście należy podkreślić, że standardy

⁷⁶ W sprawie operacjonalizacji zasady pomocniczości państwa por. M. Rymsza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego...*, op. cit; M. Rymsza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego...*, op. cit.

⁷⁷ 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).

⁷⁸ Por. tabele 1 i 2 zamieszczone w aneksie 1.

⁷⁹ Por. M. Rymsza, G. Makowski (red.), *Monitoring współpracy...*, op. cit.

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 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) kadrcze 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* (także polskim) zazwyczaj przewidują instytucję nadwyżki (ang. *overhead*), którą organizacja może przeznaczyć na dowolne wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem lub odłożyć, aby budować stabilność finansową (np. tworząc kapitał obrotowy). Grantodawcy ci nie obawiają się ryzyka komercjalizacji organizacji, gdyż kontrolują je ograniczając przewidzianą wysokość nadwyżki (zazwyczaj jest to niewielki 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 (i sam proceder zlecenia). Przy tym standardy powinny z jednej strony umożliwiać porównywalność składanych przez organizacje

ofert, nie sprowadzającą tej oceny 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 kosztowej powinna liczyć się całkowita cena proponowanej usługi.

Wreszcie standaryzacja finansowego aspektu zlecenia 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, w tym spółdzielni socjalnych, odróżniającym je od innych przedsiębiorstw przesądzają m.in. reguły związane ze sposobem dystrybucji nadwyżek finansowych (zasada *not-for-private-profit*). 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 to 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 zlecenia 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 wynika z drugiej części 2 niniejszego opracowania, model „normowania odgórnego” nie jest rozwiązaniem optymalnym.