

Monika Łepicka-Gij, Adam Sadowski

Uniwersytet w Białymstoku

REALIZACJA IDEI PARTNERSTWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

THE IMPLEMENTATION OF PARTNERSHIP IDEA BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, samorząd, partnerstwo

Key words: NGOs, local government, partnership

Abstrakt. Podjęto próbę zdiagnozowania stanu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz określenia na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego, a w szczególności miejsko-wiejskiej gminy Orzysz, głównych problemów w stosowaniu jej zapisów. Za cel badań postawiono ustalenie powodów niechęci do stosowania zapisów ustawy przez liczną grupę samorządów oraz zbadanie w jakim stopniu ustawa działa i jak liczna grupa organizacji pozarządowych korzysta z jej zapisów finansując swoją działalność ze środków budżetowych. W skali kraju 8% JST nie realizuje przepisów uppw w praktyce, w województwie warmińsko-mazurskim jest to blisko 30% gmin wiejskich. Główny powód, to niechęć lub niewiedza władz konkretnych samorządów oraz niski potencjał samego sektora pozarządowego, zarówno jeżeli chodzi o liczebność, jak i poziom aktywności. Największy odsetek samorządów na terenie, których nie jest realizowana współpraca, to gminy wiejskie

Wstęp

Czynna współpraca jednostki samorządu terytorialnego (JST) ze środowiskiem lokalnym i organizacjami pozarządowymi jest jednym z elementów efektywnego wydatkowania środków publicznych, a jednocześnie wykorzystania aktywności lokalnej na rzecz rozwoju. Doceniając wagę tej współpracy ustawodawca unormował tę kwestię w 2003 r. uchwalając odpowiednie akty prawne. Stosowanie tych przepisów w tak długim czasie jest już ugruntowane zarówno w orzecznictwie, jak i praktycznym stosowaniu, co jest m.in. skutkiem licznych nowelizacji. Jednak największym problemem w stosowaniu tych aktów prawnych jest ustawowy przymus partnerstwa, a jak sama idea stanowi, partnerstwo opiera się na dobrowolności i wzajemnej akceptacji dla pewnych rozwiązań.

Celem badań była próba zdiagnozowania stanu funkcjonowania Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (uppu) (Dz.U. 2010 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.) oraz określenia na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego, a w szczególności miejsko-wiejskiej gminy Orzysz, głównych problemów w stosowaniu jej zapisów dotyczących finansowej współpracy JST i organizacji pozarządowych oraz ustalenia powodów niechęci do stosowania zapisów ustawy przez liczną grupę samorządów.

Material i metodyka badań

Analizie poddano wyniki badań prowadzonych przez wyspecjalizowane instytucje i dokumentację Rady Miejskiej w Orzyszu (lata 2005-2010), w szczególności uchwały, dokumentacje otwartych konkursów oraz sprawozdawczość w zakresie realizacji zadań oraz programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Analiza dotychczasowych badań oraz własne studia dotyczące realizacji zapisów ustawy, pozwoliły na sformułowanie i wskazanie negatywnych, jak też pozytywnych zjawisk związanych z realizacją ustawy.

Podstawy prawne realizacji zadań publicznych JST we współpracy z organizacjami pozarządowymi

Istnieje co najmniej kilka ustaw stanowiących podstawę prawną do współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, jednak najpowszechniejszą jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.) zwana dalej uppw. Ustawodawca określił w niej warunki, zasady, formy i procedury dla realizacji tej współpracy. Jednak dla właściwego i spójnego prowadzenia współpracy, na organy stanowiące JST nałożono obowiązek corocznego uchwalania programu współpracy JST z organizacjami pozarządowymi.

Z punktu widzenia działalności organizacji pozarządowej środki z dotacji JST są bardzo atrakcyjną formą finansowania działań organizacji. Jedynym warunkiem to realizacja zadań publicznych, których katalog w uppw jest tak szeroki, że każda organizacja znajduje dla siebie obszar zgodny z celami statutowymi. Niezwykle dogodna jest forma finansowania. Dotacja oznacza, że w chwili rozpoczęcia zadania organizacja dysponuje już środkami na jego realizację, nierzadko całością środków, pomimo że zadanie realizowane jest przez kilku kolejnych miesięcy.

Pomimo istnienia wielu form wsparcia realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe z różnych zakresów ustawodawca w 2003 r. zdecydował uchwalając przepisy uppw o znacznym rozszerzeniu katalogu zadań (obecnie 32 pozycje), ale jednocześnie bardzo szczegółowo określając zasady, procedury i wymogi dla tej współpracy. Uppw, pomimo kilku nowelizacji nie zmieniła istotnie swojego kształtu ani nie przebudowała zasadniczo koncepcji współpracy. Wiele problemów wynikających ze stosowania norm prawa pomogła rozwiązać praktyka, jednak kilka nadal budzi wątpliwości JST i niepewność w obliczu kontroli organów nadzoru.

Wpływ istnienia regulacji uppw na rozwój organizacji pozarządowych w Polsce

Zamierzeniem ustawodawcy podkreślanym na etapie przyjmowania przepisów uppw było budowanie aktywności społecznej w postaci licznych, sprawnych i efektywnych organizacji pozarządowych. Istotne znaczenie zapisów tej ustawy skłoniło ustawodawców do monitorowania jej efektów¹, a kolejne sprawozdania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków²:

- obserwuje się stały wzrost liczby podmiotów działających w sferze społecznej, choć z każdym kolejnym rokiem wzrost ten jest coraz niższy; początkowo wzrost kształtował się na poziomie 5-7% w skali roku, jednakże w 2008 r. było to już tylko 2,75%, w 2009 zaś – 3,06%;
- stale rośnie liczba jednostek administracji samorządowej realizujących zadania publiczne we współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak na koniec 2009 r. nadal 8% ogółu badanych JST nie podjęło żadnych działań w ramach uppw;
- po siedmiu latach funkcjonowania ustawy 60% jednostek stosuje zarówno finansowe jak też pozafinansowe formy współpracy;
- największe problemy z rozwijaniem współpracy z organizacjami pozarządowymi ma sama administracja rządowa i znaczny odsetek (6-12%) tych instytucji nie realizuje jakiegokolwiek współpracy;
- według sprawozdania z 2009 r. najważniejsze dziedziny działalności statutowej organizacji, to:
 - sport, turystyka, rekreacja i hobby – 38,3%,
 - pomoc społeczna i socjalna – 24,0%,
 - kultura i sztuka – 11,0%,
- dla 13% organizacji środki publiczne były jedynym źródłem przychodu, a dla 42% stanowiły co najmniej połowę przychodów; tylko 16% podmiotów miało przynajmniej 50% dochodów z działalności o charakterze rynkowym, a taka sama liczba organizacji nie miała w 2008 r. żadnych przychodów.

Dane z 2008 r. dotyczące województwa warmińsko-mazurskiego pochodzące z badania jakie przeprowadziło Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych pozwalają na postawienie następujących wniosków [Jachimowicz 2009b]:

- współpracę z organizacjami zadeklarowało 83% badanych podmiotów, przy czym na poziomie gmin miejsko-wiejskich wskaźnik ten kształtował się na poziomie 93 i 100% w gminach miejskich,
- blisko 30% gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego nie realizuje przepisów uppw; to ponadtrzykrotnie wyższy wskaźnik w porównaniu do poziomu w kraju.

Szerszą ocenę wpływu uppw na rozwój organizacji pozarządowych w Polsce pokazują opracowania Przewrockiej [2011b], które oparto na badaniu przeprowadzonym przez Departament Pożytku Publicznego oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor za lata 2009 i 2010. Oceniono aktywność JST w podejmowaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi na etapie uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i dopełnianiu obowiązku konsultacji społecznych.

Jak wynika z badań, administracja realizuje obowiązek wynikający z uppw i uchwała roczne programy współpracy, choć odsetek w gminach wiejskich jest znacznie niższy niż w przypadku innych JST. Jednakże o autentyczności współpracy, a przede wszystkim partnerskim współdziałaniu w ramach ustawy świadczy rzeczywiste włączenie organizacji w proces kształtowania ram tej współpracy.

¹ Monitoring efektów funkcjonowania uppw prowadzi w imieniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor, a wyniki za każdy rok publikowane są na stronie www.pozYTEK.gov.pl. Opracowanie przygotowywane jest w oparciu o badanie ankietowe kierowane do jednostek administracji samorządowej i rządowej oraz bazy danych REGON i KRS.

² Według komunikatu Departamentu sprawozdanie za 2010 r. opublikowane zostanie łącznie ze sprawozdaniem za 2011 r., jednakże na dzień 1 maja 2012 r. sprawozdań tych jeszcze nie było.

Analizując poziom partnerstwa przy realizacji przepisów uppw należy stwierdzić, że jest on właściwy na poziomie administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego oraz w dużych i mniejszych miastach. W pozostałych przypadkach można zaryzykować stwierdzenie, że JST uchwalają programy tylko dla siebie, gdyż istnieje taki obowiązek, który jest chyba nie do końca przez nie akceptowany i rozumiany.

Podobne wnioski nasuwają się w badaniach Przewrockiej z 2010 r. [2011a]. Podkreślenia wymaga obserwacja autorki dotycząca badania dynamiki liczebności działających organizacji, przy zastosowaniu wąskiej definicji (w badaniu ujęto tylko stowarzyszenia i fundacje, wykluczając OSP, związki zawodowe, zrzeszenia handlu, izby gospodarcze, organizacje kościelne, koła łowieckie). Autorka stwierdza „wysycenie” trendu wzrostowego w powstawaniu nowych organizacji pozarządowych. Dane wskazują na niezwykle dynamiczny wzrost liczby organizacji pozarządowych od początku lat 90. XX wieku, aż do 2000 r. W całej Polsce zarejestrowano wtedy blisko 6 tys. stowarzyszeń i 400 fundacji. W roku następnym powstało ich już niemal o połowę mniej. W późniejszym okresie liczba organizacji rosła, jednak nigdy tempo wzrostu nie było tak wysokie [Goś-Wójcicka 2011].

Kolejne ważne spostrzeżenie to fakt, iż sektor pozarządowy jest niezwykle rozwarstwiony pod względem potencjału finansowego. Budżet 11% organizacji nie przekracza 100 zł, a tylko 5% tych najbogatszych notuje roczne przychody rzędu miliona i więcej złotych. Budżet roczny przeciętnej organizacji wynosi 20 tys. zł, zaś budżet roczny przeciętnej organizacji na obszarach wiejskich wynosi zaledwie 8 tys. zł. Wnioski, które można postawić na podstawie powyższych opracowań wskazują, iż:

- przepisy uppw nie przyczyniły się bezpośrednio do wzrostu aktywności społecznej i masowego organizowania się społeczności w organizacjach podejmujących aktywność w lokalnym środowisku;
- zmieniła się struktura finansowania działalności społecznej na rzecz źródeł publicznych, znacząco zmniejszając przychody organizacji z darowizn;
- realizacja przez JST zapisów uppw wciąż w wielu przypadkach ogranicza się do dopełnienia obowiązków w niej zapisanych, bez przekonania o słuszności i efektywności podejmowanych działań oraz wagi oraz znaczenia działalności sektora społecznego dla rozwoju danego obszaru;
- mimo ponad ośmiu lat obowiązywania przepisów uppw nadal istnieją JST, które nie realizują nałożonych na nie ustawowych obowiązków.

Stosowanie uppw na przykładzie gminy Orzysz

Samorząd miejsko-wiejskiej gminy Orzysz zgodnie z dyspozycją uppw już w 2005 r. kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi w myśl przepisów ustawy. Corocznie Rada Miejska w Orzyszu uchwałała program współpracy, początkowo nie stosując konsultacji, jednak kolejno włączała i ten element do procesu prac. W badanych latach (2005-2011) Rada Miejska w Orzyszu określiła ramy współpracy w formie odpowiednich uchwał:

- Uchwała Nr XXX/514/05 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 03 marca 2005 r.,
- Uchwała Nr XL/609/06 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 25 stycznia 2006 r.,
- Uchwała Nr V/34/07 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 28 lutego 2007 r.,
- Uchwała Nr XVI/106/08 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 30 stycznia 2008 r.,
- Uchwała Nr XXVII/207/09 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 30 grudnia 2008 r.,
- Uchwała Nr XLIII/313/10 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 31 marca 2010 r.,
- Uchwała Nr LI/377/10 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 27 października 2010 r.

Programy współpracy, z wyjątkiem 2008 i 2010 r., nie były uchwalane zgodnie z intencją ustawodawcy w roku poprzedzającym rok obowiązywania. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż Program powinien zawierać szczegółową informację o priorytetowych zadaniach przeznaczonych do realizacji oraz dokładną kwotę na ten cel przekazaną, zaś wysokość kwot musi pokrywać się z zapisami uchwały budżetowej. W związku z tym program był przez radę miejską uchwalany po zatwierdzeniu projektu budżetu gminy na dany rok.

Corocznie program zawierał wymagane ustawą elementy, a tryb jego procedowania realizowany był zgodnie z przepisami uppw. Każdorazowo projekt programu prezentowany był organizacjom w ramach posiedzenia Komisji Oświaty i Polityki Społecznej Rady Miejskiej w Orzyszu, na które zapraszane były organizacje z terenu gminy. Projekt publikowany był w ramach konsultacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronie informacyjnej Orzysza, jak też przesyłany w formie papierowej do każdej organizacji zgłoszonej do rejestru organizacji prowadzonego przez tutejszy urząd.

Jednakże udział organizacji w konsultacjach, pomimo wymogów formalnych w tym względzie był znikomy. Pytania, które pojawiały się w czasie konsultacji dotyczyły jedynie uwag co do wysokości środków planowanych na realizację danego zadania. W opinii organizacji środki zaplanowane w szczególności na sport były zawsze niewystarczające.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w ostatnich latach środki corocznie zabezpieczane w budżecie na realizację zadań publicznych w gminie Orzysz były o ponad połowę niższe niż średnio w gminie miejsko-wiejskiej województwa warmińsko-mazurskiego (141 223 zł), ale niemal dwukrotnie wyższe niż w gminach wiejskich (33 647 zł), zbliżone zaś poziomem do średniej dla powiatów (67 229 zł).

Zastanawiająca jest rozbieżność w określanych corocznie zadaniach priorytetowych przekazywanych do realizacji wspólnie z organizacjami. Co roku konsekwentnie realizowane były jedynie zadania popularyzacji sportu i edukacji ekologicznej. Reszta zadań wydaje się mieć charakter incydentalny, co z punktu widzenia trwałości realizowanych projektów oraz ich efektywności może mieć bardzo negatywne skutki.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że zauważalne w latach 2010 i 2011 obniżenie kwoty zaplanowanej na realizację zadań z zakresu popularyzacji sportu spowodowane jest nowelizacją ustawy o sporcie, gdzie przepisy dopuściły finansowanie przez budżety JST sportu, w tym kwalifikowanego. W ramach tych przepisów z budżetu gminy w 2010 r. przekazano dodatkowo dotację w wysokości 40 tys. zł, a w 2011 r. 50 tys. zł. Może to świadczyć o tym, że do tego czasu w ramach realizacji ustawy uppw finansowane były elementy sportu kwalifikowanego wobec braku innej możliwości dopuszczalnej prawem.

Charakterystycznym elementem współpracy gmin z organizacjami w kraju jest wysoki udział środków planowanych i przekazywanych organizacjom w formie dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu sportu. Gmina Orzysz nie jest wyjątkiem. Wartość środków publicznych przekazywanych na sport stanowi corocznie ponad 50% całości środków przekazywanych dla organizacji, a liczebność organizacji sportowych na terenie gminy Orzysz jest znacząca.

Zaprezentowane w tabeli 2 dane wskazują na brak konkurencji i zachwianie zasad konkursu w początkowych latach realizacji zapisów ustawy, gdyż do 2009 r. praktycznie każda oferta złożona w konkursie otrzymywała finansowanie. Zupełnie inaczej sytuacja wyglądała w latach 2010 i 2011. W trakcie weryfikacji i oceny część oferentów wycofała swoje oferty zaś część ofert po komisyjnej ocenie

Tabela 1. Wysokość środków zaplanowana na realizację zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2005-2011

Table 1. The planned expenditure on public projects implemented in cooperation with NGOs between 2005 and 2011

Zadania priorytetowe/ Priorities	Wysokość planowanych środków [zł]/ Planned expenditure [PLN]						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Popularyzacja sportu/ <i>Sport popularization</i>	1800	8700	9200	35 000	36 000	8000	10 000
Popularyzacja kultury/ <i>Culture promotion</i>	0	0	0	0	0	4000	0
Ochrona i promocja zdrowia/ <i>Health protection and promotion</i>	1600	2000	4000	4000	0	15 000	0
Edukacja ekologiczna/ <i>Environmental protection education</i>	3000	5000	5000	8000	8000	8000	8000
Ratownictwo i ochrona ludności/ <i>Rescue and civil protection</i>	0	0	0	0	0	20 000	20 000
Rozwój wspólnot i społeczności lokalnych/ <i>Community development</i>	0	0	0	2000	0	2000	
Organizacja wycieczek dzieci/ <i>Children recreation programs</i>	0	0	0	0	15 000	0	
Organizacja biegów ulicznych/ <i>Street footrace organization</i>	0	0	0	0	2000	0	
Programy profilaktyczne w szkołach/ <i>Prevention programs in schools</i>	0	0	0	0	3000	0	
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych/ <i>Handicapped support programs</i>	0	0	0	0	8000	0	
Krajoznawstwo/ <i>Local tourism</i>	0	0	0	0	3000	0	
Podtrzymanie tradycji narodowej/ <i>National heritage support program</i>	0	0	0	0	1500	0	4000
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka/ <i>Freedom and human rights dissemination and protection program</i>	0	0	0	2000	0	0	
Razem/ <i>Total</i>	6400	14 700	18 200	51 000	68 500	57 000	42 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Burmistrza Orzysza 2005-2011
Source: own study based on the Orzysz municipality data (2005-2011)

Tabela 2. Aktywność i skuteczność organizacji pozarządowych przystępujących do otwartych konkursów ofert w gminie Orzysz w latach 2005-2011

Table 2. Activity and effectiveness of NGOs acceding to open offers competitions in Orzysz in the years 2005-2011

Zadania priorytetowe/ Priority tasks	Liczba złożonych ofert/wybranych ofert/ Number of the submitted offers/selected offers						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Popularyzacja sportu/ <i>Sport popularization</i>	4/3	2/2	3/3	8/8	7/7	3/2	4/2
Popularyzacja kultury/ <i>Culture promotion</i>	-	-	-	-	-	2/1	-
Ochrona i promocja zdrowia/ <i>Health protection and promotion</i>	0/0	0/0	1/1	4/4	-	1/1	-
Edukacja ekologiczna/ <i>Environmental protection education</i>	0/0	0/0	4/3	3/3	2/2	2/2	1/1
Ratownictwo i ochrona ludności/ <i>Rescue and civil protection</i>	-	-	-	-	-	2/1	1/1
Rozwój wspólnot i społeczności lokalnych/ <i>The development of the local communities</i>	-	-	-	1/1	-	1/0	-
Organizacja wycieczek dzieci/ <i>Children recreation programs</i>	-	-	-	-	1/1	-	-
Organizacja biegów ulicznych/ <i>Street footrace organization</i>	-	-	-	-	1/1	-	-
Programy profilaktyczne w szkołach/ <i>Prevention programs in schools</i>	-	-	-	-	0/0	-	-
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych/ <i>Handicapped support programs</i>	-	-	-	-	0/0	-	-
Krajoznawstwo/ <i>Local tourism</i>	-	-	-	-	0/0	-	-
Podtrzymanie tradycji narodowej/ <i>National heritage support program</i>	-	-	-	-	1/1	-	1/1
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka/ <i>Freedom and human rights dissemination and protection program</i>	-	-	-	1/1	-	-	-
Razem/ <i>Total</i>	4/3	2/2	8/7	17/17	12/12	11/7	7/5

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

merytorycznej nie została objęta wsparciem finansowym. W związku z tym na łączną liczbę złożonych 11 ofert, jedynie 7 otrzymało wsparcie. Podobnie w 2011 r. dwie oferty zostały odrzucone z przyczyn formalnych, stąd na złożonych 7 ofert, tylko 5 otrzymało środki. Świadczy to o sukcesywnym podnoszeniu poziomu oczekiwań, co należy ocenić jako pozytywne zjawisko. Niepokojący jest natomiast fakt malejącej od 2009 r. liczby składanych ofert w konkursach oraz przypadki niewykorzystywania środków zabezpieczonych na realizację zadań.

Poważnym mankamentem obowiązujących przepisów uppw jest brak możliwości uzupełniania złożonych ofert oraz możliwości składania wyjaśnień w trakcie ich weryfikacji, pomimo że jest to standard w niemal wszystkich programach grantowych i dofinansowujących działania organizacji społecznych. Niemniej JST częstokroć dopuszczają do uzupełniania i nanoszenia poprawek na etapie oceny kierując się troską, by cenne inicjatywy nie zostały zniweczone z powodu braku mało istotnych zapisów. Jednakże organy nadzoru w toku prowadzonych kontroli częstokroć kwestionują tego typu praktyki i wskazują, iż uzupełnienie jest niedopuszczalne prawem.

Na przykładzie gminy Orzysz widać również brak koncepcji i długofalowej polityki przyjętej dla rozwijania współpracy z organizacjami. Pomimo iż gmina zgodnie z dyspozycją uppw uchwała corocznie program współpracy, widać, że ustalone w tym dokumencie zadania priorytetowe są dobierane dość przypadkowo. Świadczy o tym brak konsekwencji w kontynuowaniu zadań, co pozwoliłoby na budowanie marki, jakości danej usługi, ale również pozwoliłoby na budowanie potencjału organizacji, czerpanie korzyści z nauki i doświadczenia w oferowaniu danej usługi.

Organizacje z terenu gminy są przyzwyczajone do realizacji jednorazowych, rocznych projektów. Nie proponują i nie angażują się w projekty trwalsze. Oddzielnym zagadnieniem jest ocena efektywności wydatkowanych środków na realizację zadań we współpracy z organizacjami. Dokonano obliczenia wysokości udziału środków własnych organizacji. Dla ustalenia wysokości tego wskaźnika przyjęto deklarowaną w sprawozdaniach wartość wkładu pieniężnego i rzeczowego, w tym pracy społecznej członków, kosztów udostępnienia pomieszczeń i wyposażenia oraz sprzętu. W latach 2005-2011 było to kolejno: 6, 12, 9, 16, 21, 34 i 24%.

Obserwowany wzrost wynika bezpośrednio z większego zaangażowania w prace na rzecz organizacji jej członków oraz wolontariuszy, jak też rozwój bazy posiadanej przez organizacje i wykorzystywanej dla potrzeb projektów. W szczególności dotyczy to klubów sportowych, które szczególnie wyposażenie oraz sprzęt uzyskany z dotacji w jednym roku wskazują jako udostępniony w roku następnym, podnosząc udział własnego zaangażowania.

W badanym okresie żadna z organizacji nie zgłosiła oferty w trybie pozakonkursowym. Nie realizowano również dotychczas na terenie Gminy Orzysz inicjatywy lokalnej w myśl przepisów uppw.

Próba zbadania przyczyn sytuacji, w której JST nie realizują zadań i obowiązków wynikających z uppw oparta była o osobisty wywiad bezpośredni z przedstawicielami organów wykonawczych JST z terenu dwóch powiatów, wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego. Na łączną liczbę pięciu JST pierwszego z powiatów jeden nie realizuje przepisów uppw, w przypadku drugiego powiatu na siedem jednostek dwa samorządy nie realizują przepisów ustawy. W odpowiedziach na pytania o powody przeważało przekonanie o fakultatywnym charakterze zapisów uppw. Każdy z pytanych twierdził, że zna przepis, który to jednak nie nakłada żadnego obowiązku, natomiast jeśli JST chce to może się do niego stosować. W dwóch przypadkach niestosowania przepisów ustawy przedstawiciele organu wykonawczego twierdzili, że na swoim terenie nie mają organizacji pozarządowych. W związku z tym nie mają z kim współpracować i wszystko muszą robić sami. W jednym przypadku przedstawiciel organu wykonawczego przekonywał, że organizacje pozarządowe są bardzo aktywne na terenie gminy, a współpraca układa się znakomicie. Organizacje otrzymują, rzeczy potrzebne i pożyteczne dla mieszkańców. Weryfikacji tych próśb dokonuje sam organ, jako że najlepiej wie czego potrzeba jego mieszkańcom. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, iż jest to właściwe podejście do realizacji współpracy z organizacjami organ popierał przywoływanymi sankcjami za niewłaściwe i niecelowe wydatkowanie środków publicznych, a przecież organizacja pozarządowa nie daje gwarancji właściwego wydatkowania środków publicznych. Przeprowadzone wywiady pozwalają stwierdzić że:

- obserwujemy niski poziom wiedzy o przepisach uppw;
- ma miejsce mylne, utrwalone przekonanie o właściwej wiedzy na temat ustawy i tym samym przekonanie o braku obligatoryjności stosowania jej przepisów;
- istnieje przekonanie o własnej nieomyślności i umiejętności oceny potrzeb organizacji i mieszkańców;
- niedostrzegana jest działalność organizacji pozarządowych i ma miejsce ich marginalizowanie.

Najistotniejszym powodem braku działań w zakresie realizacji współpracy z organizacjami na podstawie uppw jest postawa osób pełniących funkcję organów wykonawczych w tym przypadku wójtów i burmistrzów. Nie bez znaczenia wydaje się również to, że na tych terenach organizacje pozarządowe są stosunkowo nieliczne i słabe, skoncentrowane na sobie i rozwiązywaniu swoich problemów. Nie wykorzystują one możliwości oddziaływania na JST, by wypracować właściwy model współpracy.

Wnioski

Analiza realizacji zadań publicznych przez JST we współpracy z organizacjami pozarządowymi pozwoliła stwierdzić, iż Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* usankcjonowała, uporządkowała i ujednoliciła zasady współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, wprowadziła współpracę jako standard w funkcjonowaniu administracji w lokalnym środowisku. Dotychczasowe stosowane fakultatywnie indywidualne rozwiązania zyskały status obligatoryjnego zadania własnego.

Realizacja zadań we współpracy z organizacjami przyczynia się do zwiększenia partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych samorządu kreujących rozwój, a zapewnienie finansowania z budżetu samorządu na jasnych zasadach pozwala na wzmocnienie potencjału istniejących organizacji.

Z perspektywy 8 lat funkcjonowania uppw niepokojące może wydawać się, iż wzrost liczby nowo tworzonych organizacji nie postępuje tak znacząco jak zakładano. Zmieniła się jednocześnie struktura źródeł finansowania działalności organizacji z dochodów z darowizn od osób fizycznych i firm na rzecz dotacji ze środków publicznych. Powodem może być zarówno zwiększona dostępność do środków publicznych, jak zwiększona niechęć Polaków do łożenia na cele społeczne.

W skali kraju 8% JST nie realizuje przepisów uppw w praktyce, w województwie warmińsko-mazurskim jest to blisko 30% gmin wiejskich. Główny powód, to niechęć lub niewiedza władz konkretnych samorządów oraz niski potencjał samego sektora pozarządowego, zarówno jeżeli chodzi o liczebność, jak i poziom aktywności. Największy odsetek samorządów na terenie, których nie jest realizowana współpraca, to gminy wiejskie. Wydaje się to tym bardziej niepokojące, że to właśnie na terenie wsi rozwój organizacji pozarządowych i ich potencjał ma kluczowe znaczenie dla rozwoju lokalnych społeczności.

Głównym obszarem działań organizacji społecznych w Polsce jest sport, co miało odzwierciedlenie w strukturze środków planowanych i przekazywanych w ramach uppw zarówno w skali kraju, województwa, jak i gminy Orzysz. Brak jest zadań ukierunkowanych i stymulujących rozwój obszarów wiejskich.

Literatura

- Goś-Wójcicka K., Knapp A., Nałęcz S.** 2011: Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r. Departament Badań Statystycznych, Warszawa.
- Jachimowicz A.** 2009a: Raport o finansowaniu organizacji pozarządowych przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego w 2008 r. Biblioteka Pozarządowa, ESWiP, Elbląg.
- Jachimowicz A.** 2009b: Wpływ organizacji pozarządowych na rozwój lokalny. Biblioteka Pozarządowa, ESWiP, Elbląg.
- Monitoring działania ustawy, Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, [www.pozytek.gov.pl], [www.pozytek.gov.pl/Monitoring,ustawy,663.html], odczyt 29.01.2012.
- Przewrocka J.** 2011a: Polskie Organizacje Pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Przewrocka J.** 2011b: Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w 2009 r. Raport z badań, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 654, ze zm.

Summary

The article examines the status of the Act on public benefit activities and volunteering. The illustration focuses on major problems of implementing the law and is based on the example of the Warmińsko-Mazurskie voivodeship and, in particular, on the urban-rural municipality of Orzysz. The discussion reviews the reasons for the continuing reluctance to apply the law by many local governments, to verify to what extent the law has been implemented, and to examine how large is the group of NGOs that finances their activities from the allocated budget funds.

Adres do korespondencji:

mgr Monika Łępicka-Gij, dr hab. Adam Sadowski prof. UwB
Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Katedra Nauk o Przedsiębiorstwie
ul. Warszawska 63
15-062 Białystok
e-mail: monika.gij@o2.pl, adamsad@poczta.onet.pl