

Małgorzata BARON-WIATEREK, Izabela GRZANKA
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Malgorzata.Baron-Wiaterek@polsl.pl, Izabela.Grzanka@polsl.pl

PARTNERSTWO PUBLICZNO-SPOŁECZNE WE WSPÓLNOTACH TERYTORIALNYCH

Streszczenie. Partnerstwo, będąc nową formą zarządzania w sferze publicznej, ucieleśnia zasady subsydiarności, dobrowolności i bezinteresowności. Jego zaletą jest wzmacnianie poczucia więzi obywatelskiej, wpływające na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego. Partnerstwo publiczno-społeczne powoduje otwartość samorządu dla społeczności. Dzięki temu organizacja działań zbiorowych przez ludność w miejscu zamieszkania może stanowić uzupełnienie dla pewnych braków administracji publicznej, bowiem obywatel może angażować się w działalność lokalną, odciążając samorząd w realizacji spoczywających na nim zadań.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-społeczne, współdziałanie, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe.

PUBLIC-SOCIAL PARTNERSHIP IN TERRITORIAL COMMUNITIES

Summary. The partnership, as a new form of governance in the public sphere, embodies the principle of subsidiarity, voluntary and selflessness. Its advantage is strengthening the ties in civic sense, that influences the development of civil society. The public-private partnership results with opening of the government for the community. Therefore, the organization of collective action by the people in the place of their residence may support some deficiencies of public administration, because the citizen may be involved in local activities, helping self-government in the implementation of its tasks.

Keywords: public-social partnership, cooperation, self-government, non-governmental organizations.

1. Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe stały się współcześnie ważnym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonującym poza sferą polityki. Reprezentując interesy swoich członków, pomagają one także – w szczególności – w rozwiązywaniu wielu konkretnych spraw i uczestniczą w rozwoju usług społecznych, zgodnie z przyjętą zasadą subsydiarności. Powierzenie samorządowi terytorialnemu wielu zadań w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, które nierzadko przekraczają jego możliwości, spowodowało uznanie miejsca dla inicjatyw obywatelskich, w tym z udziałem ich organizacji. Powoduje to kształtowanie instytucji współdziałania publiczno-społecznego. Partnerstwo publiczno-społeczne jest jednym z rodzajów relacji pomiędzy podmiotami publicznymi i społecznymi (rys. 1). Występuje ono wtedy, gdy współdziałanie w wykonywaniu zadań publicznych pomiędzy stronami nie ma charakteru incydentalnego, ale jest realizowane w dłuższym czasie i jest powtarzalne, a każda ze stron znajduje się w równorzędnej pozycji, co oznacza takie same prawa i obowiązki. Partnerstwo może także prowadzić do tworzenia podstaw organizacyjnych dla współpracy, np. w postaci rad czy grup koordynujących.

Wzajemna współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w sferze wykonywania działalności społecznie użytecznej i zadań w zakresie pożytku publicznego staje się współcześnie jedną z ważniejszych sfer praktyki funkcjonowania tych organizacji i elementem procesu prywatyzacji usług publicznych.

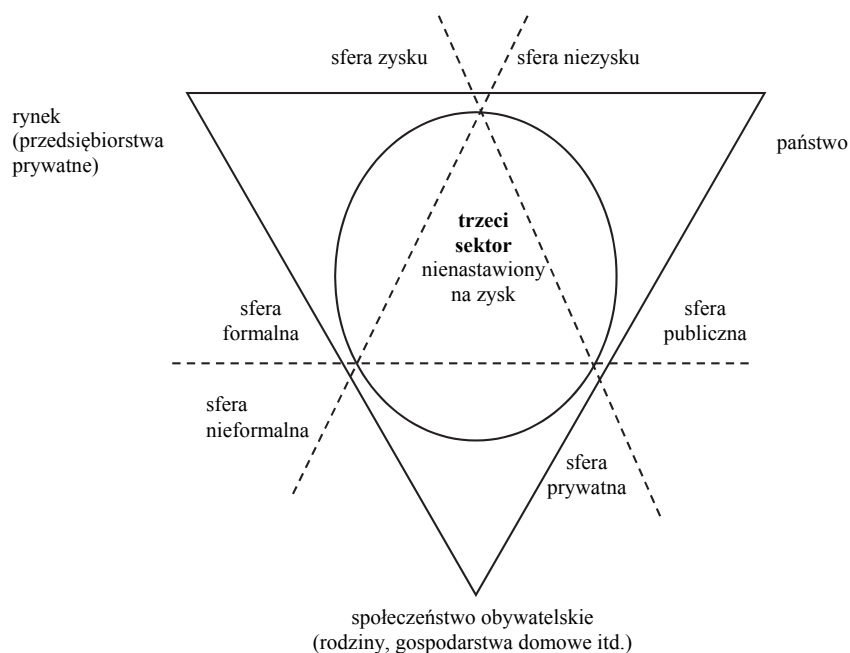
Celem niniejszego artykułu jest wskazanie podstawowych zagadnień dotyczących podstaw funkcjonowania partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce, jego zasad, form i ograniczeń.

2. Podstawy kreowania współpracy międzysektorowej

W tworzeniu partnerstwa pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową szczególną rolę odgrywają przepisy prawa, w tym przede wszystkim Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej – Ustawa dpp)¹. Wskazała ona podstawowe kwestie współpracy w sferze realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotów publicznych i pozarządowych i jej dziedziny, takie jak: pomoc społeczna, ochrona zdrowia, działania na rzecz osób nie w pełni sprawnych, nauka, edukacja, sport, pomoc ofiarom przestępstw, ratownictwo, ochronę konsumentów itp. (art. 4 Ustawy dpp). Szeroki obszar możliwych sfer działania organizacji pozarządowych w zakresie pożytku publicznego sprawia, że są one regulowane przez różne akty prawne. Tworzą one –

¹ Tj. z 2010 DzU nr 234, poz. 1536 ze zm.

ogólnie rzecz biorąc – prawo o organizacjach pozarządowych, będące wyrazem upodmiotowienia społeczeństwa obywatelskiego².



Rys. 1. Rynek, państwo, społeczeństwo obywatelskie i trzeci sektor

Fig. 1. The market, the state, civil society and the third sector

Źródło: Abrahamson P.: Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix, [w:] Kwaśnicki W. (red.): Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej. „Trzeci Sektor”, nr 2, 2005.

Szczególne znaczenie dla określenia ram współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi mają przede wszystkim ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego dotyczące gminy³, powiatu⁴ i województwa⁵. Zawarto w nich – zasadniczo rzecz biorąc – ogólne i podstawowe zagadnienia współpracy, które są związane z przekazaniem samorządowi terytorialnemu zadań dotyczących organizacji życia wspólnot i uczynienia go odpowiedzialnym za ich wykonanie, przed społecznościami lokalnymi. Zasadniczy rodzaj i charakter przedsięwzięć realizowanych przez samorząd terytorialny określa art. 163 Konstytucji RP wskazujący, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie zostały przekazane organom władzy publicznej przez ustawy⁶. Dla tworzenia partnerstwa z udziałem organizacji pozarządowych gmina ma obowiązek współpracy z nimi, na podstawie art. 7, ust. 1, pkt 19 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a powiat, zgodnie z art. 4, ust. 1, pkt 22 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

² Arczeńska M.: Prawo o organizacjach pozarządowych. ISP, Warszawa 2009, s. 13.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁶ DzU Nr 78, poz. 483 ze zm.

o samorządzie powiatowym. Natomiast samorząd wojewódzki został zobligowany do współpracy z organizacjami pozarządowymi na podstawie art. 12, ust. 1, pkt 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

Partnerstwo publiczno-społeczne ma także umocowanie w innych ważnych aktach prawnych. Są to przede wszystkim ustawy dotyczące rozwiązywania problemów społecznych, takie jak Ustawa: z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷, z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸ i z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹. Akty te nawiązując do rozwiązań przyjętych w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego, konkretyzują ich postanowienia w odniesieniu do różnych sfer, będących przedmiotem ich regulacji i wskazują również na konieczność nawiązywania współpracy pomiędzy administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi, a także dziedziny życia społecznego, w których współpraca ta powinna się realizować, warunki jej nawiązywania, zasady współdziałania i obowiązki stron.

Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu szeroko pojętych problemów polityki społecznej określają również inne ustawy, np. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹¹, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹². Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań, w ramach partnerstwa, może dotyczyć także: ochrony przeciwpożarowej¹³, ochrony zdrowia¹⁴, badań naukowych¹⁵, oświaty¹⁶ oraz innych dziedzin, takich jak, np. ochrona zabytków, ochrona środowiska itp. Tworzenie warunków realizowania przez organizacje pozarządowe swoich celów statutowych zawierają również ustawy dotyczące tzw. podmiotów kościelnych, a także te, które tworzą podstawy dla aktywności obywatelskich, jak np. ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹⁷ i Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych itp.¹⁸ Dla funkcjonowania organizacji pozarządowych ważne znaczenie mają także ustawy regulujące ich podstawowe formy organizacyjno-prawne, a więc Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁹ i Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²⁰.

⁷ DzU Nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁸ DzU Nr 123, poz. 776 ze zm.

⁹ DzU Nr 64, poz. 593, ze zm.

¹⁰ DzU Nr 180, poz. 1493 ze zm.

¹¹ DzU Nr 122, poz. 1143

¹² DzU 94, poz. 651 ze zm.

¹³ Na podstawie Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 1999 r. Nr 53, 564 ze zm.

¹⁴ Zgodnie z Ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU z 1998 Nr 93, poz. 592.

¹⁵ Na podstawie Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych, DzU 1999 r. Nr 50, poz. 532 ze zm.

¹⁶ Zgodnie z Ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹⁷ DzU Nr 169, poz. 1414.

¹⁸ DzU Nr 22, poz. 162 ze zm.

¹⁹ DzU Nr 20, poz. 104 ze zm.

²⁰ DzU Nr 21, poz. 97 ze zm.

3. Istota partnerstwa publiczno-społecznego

Partnerstwo publiczno-społeczne oznacza dobrowolną współpracę przedstawicielstw instytucji publicznych i pozarządowych, które mają przede wszystkim na celu wspólne osiągnięcie zamierzeń, dokonywanie wzajemnej wymiany zasobów i doświadczeń²¹. Wymaga to przestrzegania ustalonych zasad i wypracowania stosownych form działania, zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, zawartymi zwłaszcza w Ustawie dpp. Są to zasady (art. 5, ust. 2 Ustawy dpp): pomocniczości (uzyskanie wsparcia dla działań samorządu), suwerenności stron (niezależność organizacyjna każdej ze współpracujących stron i prawo do definiowania i rozwiązywania problemów), partnerstwa (przygotowywanie, realizowanie, monitorowanie i finansowanie programów), uczciwej konkurencji (uwzględnianie mechanizmu rynkowego), jawności (przejrzystość funkcjonowania na każdym etapie realizacji współpracy, udostępniania współpracującym organizacjom pozarządowym informacji o zamiarach i celach oraz środkach przeznaczonych na wykonywanie zadań), efektywności (optymalne wykorzystanie zasobów pozostających w dyspozycji samorządu i współdziałającej organizacji).

Podstawowym środkiem udziału partnera społecznego w procesie efektywnego wykonania zadań publicznych – służącym gwarantowaniu współpracy partnerów publicznych i niepublicznych na szczeblach lokalnym i regionalnym – jest obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Program ten powinien uwzględniać nie tylko roczny horyzont, ale także perspektywę wieloletniej współpracy oraz podjęcie jej przez wszystkie organizacje działające w obszarze wspólnoty samorządowej, a więc w sumie nie tylko organizacje pożytku publicznego²².

Uchwalanie programu współpracy może być w pewnym zakresie wyegzekwowane. Służą temu stosowne zapisy Ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego: o samorządzie gminnym (art. 101 ust. 1 i 101a), Ustawy o samorządzie powiatowym (art. 88) oraz o samorządzie wojewódzkim (art. 91), które umożliwiają wnioskowanie o jego uchwalenie. Może to zrobić każdy podmiot, który ma interes w przyjęciu programu, a więc w szczególności organizacja pozarządowa. Po bezskutecznym wezwaniu do uchwalenia programu współpracy wnioskodawca może zaskarżyć jego brak (do sądu administracyjnego).

Oprócz określenia zasad i szczegółowych warunków realizacji współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na szczeblu lokalnym, ustawodawca uregulował jej różne formy (art. 5, ust. 1, pkt. 1-4 Ustawy dpp). Podstawową z nich jest zlecenie organizacjom pozarządowym (i podmiotom wymienionym w art. 3, ust. 3 Ustawy dpp) realizacji zadań publicznych. Oprócz tej formy współpracy partnerzy mogą dodatkowo: wzajemnie się

²¹ Duriasz-Bułhak J., Milewski R.: Partnerstwo w rozwoju lokalnym. FWW, Warszawa 2003, s. 20 i n.

²² Zarys programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, które określono w art. 3, ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. Metodologia i zalecenia. MGPIPS, Warszawa 2004.

informować, konsultować projekty i tworzyć zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym. Formy współpracy, które zawiera Ustawa dpp wskazują tylko przykładowe możliwości jej kształtowania. Oznacza to, że nie zamknięto możliwości podjęcia współpracy w innych formach, samodzielnie ukształtowanych przez strony. Nie ma też podstaw do traktowania wskazanej przez ustawodawcę kolejności form przekazywania zadań jako obowiązującej preferencji ustawodawcy. W sumie więc o wyborze formy współpracy mogą decydować sami zainteresowani. Należy też podkreślić, że – jak wskazuje praktyka – zlecenie zadań publicznych jest najbardziej popularną formą współpracy, związaną z zaangażowaniem środków publicznych. Została ona również dość sformalizowana w Ustawie dpp, określającej szczegółowo zasady przyznawania środków wspierających realizację zadań publicznych, należących do administracji samorządowej, które wykonują organizacje pozarządowe. Zasadniczo powinny one odbywać się w ramach otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb. Dotyczy to sytuacji, gdy dane zadania można wykonać efektywniej, np. przez zakup usług, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych²³. Przepisy dotyczące zlecenia zadań przewidują także powierzenie wykonania zadania. W tym przypadku organizacja otrzymuje dotację na realizację zadania. Jego wykonywanie może też odbywać się w ramach wspierania działalności organizacji realizującej zadanie dofinansowane przez samorząd (art. 11 i n. dpp). Zlecając wykonanie zadania publicznego organizacji pozarządowej, administracja publiczna nie zostaje pozbawiona jednak nadzoru i kontroli dotyczących działań organizacji, w zakresie tego zadania. Powoduje to, że nadal – choć w sposób pośredni – administracja jest odpowiedzialna za wykonanie zadania²⁴.

Ustawodawca przewidział również możliwość aktywności ze strony organizacji pozarządowej w pozyskiwaniu zleceń publicznych do wykonywania. Może ona samodzielnie wyjść z inicjatywą wykonania zadania i złożyć ofertę. Jak się wydaje taka inicjatywa ma sens, kiedy organizacja proponuje inny sposób jego wykonania. W ten sposób zostaje uruchomiona procedura stwierdzania celowości wykonania proponowanego zadania właśnie przez tę organizację pozarządową (art. 12, ust. 3 dpp).

4. Organizacja pozarządowa jako partner lokalny

Organizacje pozarządowe nierzadko dysponują potencjałem pozwalającym na realizowanie wielu przedsięwzięć. Potrafią umiejętnie identyfikować potrzeby, ponieważ mają bezpośredni kontakt ze środowiskiem i jego problemami lub ze względu na

²³ Na podstawie Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU Nr 169, poz. 1420.

²⁴ Zacharko L.: Prywatyzacja zadań publicznych. Studium administracyjnoprawne. UŚ, Katowice 2000, s. 12 i n.

doświadczenie osobiste członków. Dzięki temu mogą one lepiej odnieść się do problemów indywidualnych, np. dotyczących nielicznych grup, grup marginalnych lub nietypowych.

Funkcjonowanie sektora pozarządowego charakteryzuje także: bogactwo form aktywności, elastyczność działania, zróżnicowane metody działania, niezależność i bezinteresowność. Procedury decyzyjne organizacji pozarządowych pozwalają na szybką reakcję wobec pojawiających się potrzeb i umożliwiają wprowadzanie zmian, stosownie do aktualnej sytuacji. Poza tym, organizacje pozarządowe cieszą się w społeczeństwie zaufaniem, uczestnicząc w przedsięwzięciach dotyczących bezpośrednio przedstawicieli społeczeństwa²⁵. Często stosowaną przez nie formą działania jest wolontariat lub inny rodzaj pracy społecznej i honorowej. Działania organizacji pozarządowych budują nie tylko zaufanie, ale także wpływają na rozwój więzi społecznych, dowartościowując pracę społecznie użyteczną²⁶.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji wsparcia społecznego, przy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, wskazują jednak na słabość więzi kooperacyjnych na szczeblu lokalnym. Powodów jest tu wiele. Jednym z nich jest deficyt zaufania społecznego, a także brak postrzegania partnerstwa samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w kategoriach istotnego kapitału społecznego oraz odpowiedniego klimatu, jak również niekiedy brak woli działania i współdziałania członków wspólnot²⁷.

Mimo że niekiedy samorząd terytorialny nie radzi sobie z wykonywaniem zadań niezbędnych społecznie, z przyczyn organizacyjnych bądź też finansowych, to obowiązek współpracy nałożony przez Ustawę, który ma wpłynąć na rozwój współdziałania, nie jest powszechnie realizowany. Nie zawsze uchwalane są programy współpracy, a także nierzadko następuje w nich formalistyczne traktowanie kwestii współdziałania partnerów, schematyzm w określaniu działania i brak wizji. Niekiedy wynika to z praktyki podporządkowania organizacji pozarządowych samorządowi terytorialnemu, a nawet z arbitralnego rozstrzygnięcia o sferach współpracy, co nie jest zgodne z założeniami dotyczącymi rozumienia społeczności obywatelskiej²⁸. Działania samorządu terytorialnego – jako przedstawiciela społeczności lokalnej – powinny opierać się na założeniu, że mieszkańcy danego obszaru stanowią wspólnotę, świadomą swych potrzeb i interesów, zdolną do samorządnego zarządzania sprawami lokalnymi.

²⁵ Zob. np. badania prowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, Herbst J.: Podstawowe fakty o branżach sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004. Raport z badań. Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 5 i n., Herbst J., Gumowska M., Radecki P.: Podstawowe fakty o branżach sektora organizacji pozarządowych w Polsce. Raport z badań 2008. Klon/Jawor, Warszawa 2008.

²⁶ Woźniczka J.: Współpraca zamiast konkurowania, czyli partnerstwo jako narzędzie przemian gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Internet: <http://www.ab.org.pl/e-przewodnik/tekst/1.pdf>, dn. 1.03.2010 r.

²⁷ Kopyra J.: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. CH Beck, Warszawa 2005, s. 54.

²⁸ Rymśa M., Markowski G., Dutkiewicz M. (red.): Państwo a trzeci sektor. Państwo i instytucje w działaniu. ISP, Warszawa 2007, s. 63 i n.

5. Partnerstwo w dziedzinie przedsiębiorczości społecznej i rynkowej

Ważną sferą rozwoju instytucji wspomagających wykonywanie zadań publicznych na zasadzie partnerstwa w dziedzinie ekonomii społecznej są Centra Integracji Społecznej (CIS) lub Kluby Integracji Społecznej (KIS). W Ustawie z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym określono zasady ich działania w stosunku do osób lub grup podlegających wykluczeniu społecznemu, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie sami zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych, z uwagi na ubóstwo i marginalizację lub w ograniczonym zakresie uczestniczą w życiu społecznym i rodzinnym²⁹. CIS i KIS mogą być tworzone przez instytucje samorządowe, jak również przez organizacje pożytku publicznego. Celem ich działania jest integracja zawodowa i przywracanie osób do uczestnictwa w życiu społecznym. Może to następować przez bezpośrednią formę pomocy, jaką jest wspieranie uzyskania zatrudnienia oraz przez formę pośrednią, np. uzyskiwanie kwalifikacji, kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i pozycji społecznej, nabywanie umiejętności zawodowych, nauka planowego życia i zaspokajanie potrzeb własnym staraniem itp. Ostatecznym celem działania, po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach służących rozwojowi przedsiębiorczości społecznej, jest skierowanie do pracy u pracodawcy lub rozpoczęcie pracy w spółdzielni socjalnej, ewentualnie w instytucjach społecznych, np. CIS (art. 16, ust. 1)³⁰.

Jako formę partnerstwa w sferze rozwiązywania lokalnych problemów czy dostarczania usług i produktów, za które odpowiedzialna jest administracja publiczna, można uznać – jak już wspomniano – partnerstwo, które zostało uregulowane przez ustawodawcę w Ustawie z dnia z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wymienione w niej podmioty i instytucje (art. 4) uczestniczą w rozwiązywaniu problemów i w działaniach wspólnot od dawna³¹. Takie partnerstwo tworzy przesłanki osiągnięcia wielu korzyści. Należą do nich niższe koszty operacyjne i inwestycyjne, szybszy czas realizacji, dostęp do różnych form finansowania, jakość usług, ich innowacyjność, elastyczność w ustalaniu specyfikacji produktu lub usługi, bodźce do osiągnięcia dobrych wyników i dostarczania usług wysokiej jakości itp.³² Inwestorzy prywatni są bardziej zainteresowani usługami w dziedzinach przynoszących wymierne zyski, co oznacza mniejsze zainteresowanie dziedziną usług społecznych, ale go nie wyklucza³³.

²⁹ Piątek K.: Zatrudnienie socjalne – dziesięć lat później. „Polityka Społeczna”, nr 7, 2003, s. 5.

³⁰ Baron-Wiaterek M.: Przedsiębiorstwa społeczne na rynku pracy w Polsce, [w:] *Ekonomia społeczna jako szansa na reorientację społeczno-zawodową*. ROPS, Katowice 2013, s. 31 i n.

³¹ Grzanka I., Wiaterek K.: *Pakty dla pracy – praktyka w Polsce*, [w:] Urbaniec M., Stec P., Dolata S. (red.): *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*. Edukator, Częstochowa 2009, s. 358.

³² Grygiel A.: *Partnerstwo publiczno-prywatne*. Internet: http://www.kolajaandpartners.com/dodatki/prezentacje/PPP_04.2005.pdf, dn. 2.02.2010 r.

³³ Grzanka I., Wiaterek K.: op.cit.

6. Ocena funkcjonowania partnerstwa publiczno-społecznego

Zakres aktywności podmiotów będących uczestnikami partnerstwa publiczno-społecznego i jej skutki są w praktyce dość istotnie zróżnicowane. W przypadku administracji publicznej mamy przede wszystkim do czynienia z funkcjonowaniem jej organów w ramach całościowego systemu zarządzania. Wyróżnia go w szczególności oparcie na przepisach prawa, jednolite kierownictwo, koordynacja, kontrola i odpowiedzialność, a także specjalnie dobrane kadry. Organizacje pozarządowe z kolei stanowią zróżnicowany zbiór dobrowolnych instytucji społecznych, w którym brak jest władztwa administracyjnego i instytucjonalnej organizacji, a zadania przez nie wykonywane nie mają charakteru ciągłego. Działania tego sektora charakteryzują się – na ogół – niższymi kosztami funkcjonowania, lepszym rozeznaniem występujących problemów, które pozwala m.in. na lepsze lokowanie środków³⁴. Jak można więc zauważyć, każdy z partnerów działa na innej zasadzie. Korzyści i bariery budowania partnerstwa publiczno-społecznego są też w sumie zróżnicowane, jak można zauważyć odnosząc się do jego zalet i wad (tabela 1).

Mając na względzie realne funkcjonowanie partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce należy podkreślić, że przyjęty model współdziałania organizacji pozarządowych i administracji samorządowej, ukształtowany w obowiązujących aktach prawnych, zdaje się wyprzedzać praktykę. Realne relacje pomiędzy partnerami publicznym i pozarządowym mają – ogólnie rzecz biorąc – ograniczenia. Obejmują one nie tylko przepisy prawa, które w szczególności nie są w stanie wpłynąć, w odpowiednim zakresie na uczestników partnerstwa oraz zapewnić wyegzekwowanie wykonania nałożonych obowiązków. Występuje także problemem niedoceniań przez administrację publiczną partnerów społecznych, jako pełnoprawnych partnerów. Stąd ich rola najczęściej przybiera postać funkcji realizacyjnych czy są traktowane jako czynnik konkurencji³⁵. Niezależnie od występujących ułomności, na samorządzie spoczywa jednak obowiązek włączania organizacji pozarządowych do współpracy. Powinien on wykorzystać doświadczenia i możliwości organizacji pozarządowych, aby ograniczać trudności w budowaniu samodzielności ekonomicznej środowisk lokalnych. Wydaje się, że ważnym elementem w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego jest stosunek do działań obywatelskich, w tym przychylność i wsparcie czy także zachęcanie do współpracy i tworzenie przesłanek do współdziałania itp.

³⁴ Naumiuk A.: Funkcje organizacji pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem organizacji działających na polu pomocy społecznej, [w:] Bąkiewicz M., Grewiński M. (red.): Praca socjalna w środowisku lokalnym. WSP TWP, Warszawa 2009, s. 45 i n.

³⁵ Grewiński M., Kamiński S.: Obywatelska polityka społeczna. PTPS, Warszawa 2007, s. 195.

Tabela 1

Korzyści i bariery budowania partnerstwa publiczno-społecznego

| zalety partnerstwa | bariery partnerstwa |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - trafniejsze zdefiniowanie sytuacji danego regionu jego potencjału, problemów i potrzeb, - możliwość wzmocnienia skuteczności przez wspólne działanie, - wykorzystanie przez partnerów posiadanych kompetencji i umiejętności w sposób bardziej efektywny niż w przypadku działań podejmowanych w pojedynkę, - dostęp do większych zasobów, - wykorzystanie pełnego zakresu możliwości merytorycznych, kadrowych, technicznych i finansowych każdego z partnerów, - innowacyjne podejście do problemów i wyzwań, - możliwość równomiernego podziału zadań, ryzyka i odpowiedzialności, - rozwój najwyższych form aktywności społecznej, - współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność, - zaangażowanie i poparcie społeczne dla podejmowanych przez partnerstwo działań, - szybki przepływ informacji, - budowanie poczucia wspólnoty i lokalnej tożsamości, - wzajemna współpraca, pomoc i atmosfera sprzyjająca rozwojowi, - lepsze zrozumienie wartości i cech charakterystycznych dla poszczególnych partnerów, - udział kluczowych osób, lokalnych liderów, decydentów i cieszących się uznaniem, - efekt synergii – celem współpracy jest zawsze osiągnięcie wzajemnych korzyści, - eliminowanie dublowania zadań. | <ul style="list-style-type: none"> - brak przychylności opinii publicznej i uprzedzenia dotyczące poszczególnych sektorów lub partnerów, - negatywne cechy poszczególnych sektorów (rzeczywiste lub przypisywane danemu sektorowi), np. sektorowi publicznemu – biurokracja, sektorowi społecznego – ograniczenie do określonych tematów, - ograniczenia personalne, - niewystarczający poziom rozwoju umiejętności kadr, - bariery ekonomiczne, - sprzeczność interesów i bierność, - brak aktywności ze strony wszystkich uczestników partnerstwa, - brak lub nadmiar przywództwa, - słabość lub brak umocowania partnerstwa, - ograniczony charakter programów pracy, - niezadowolenie z braku szybkich efektów, - zbyt powierzchowna analiza, - brak reprezentatywności/nadreprezentatywności, - nieprzychylność mediów, - odchodzenie partnerów, - zmniejszanie się zespołu partnerstwa, - brak nowych członków, których niechętnie przyjmują dotychczasowi, - ryzyko powstania tzw. sitwy. |

Źródło: Na podstawie: Woźniczka J.: Współpraca zamiast konkurowania, czyli partnerstwo jako narzędzie przemian gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Internet: <http://www.ab.org.pl/e-przewodnik/tekst/1.pdf>, dn. 1.03.2010 oraz Sobolewski A. (red.): Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy. MPiPS, Warszawa 2007.

7. Zakończenie

Przesłanki prowadzące do współpracy, a potem do partnerstwa opierają się, w zasadniczym zakresie, na tradycjach społeczeństwa obywatelskiego, wzajemnym zaufaniu partnerów i poczuciu odpowiedzialności za wykonywanie zadań. Zaufanie stanowi ważny element budowania współpracy, pozwalający przełamać opory i ograniczenia, a także wpływać na innowacyjność działań. Rzeczywiste partnerstwo wymaga ukształtowania kultury pomocniczości, która nie jest wyłącznie efektem spontanicznego rozwoju. Rozwój współdziałania obywatelskiego i partnerstwa jest długotrwałym procesem odbudowywania i rozwoju kapitału społecznego, który tworzony jest przez różne instrumenty.

Współdziałanie i partnerstwo – prowadzące do prywatyzacji zadań publicznych – obejmują wiele przedsięwzięć, zmierzających do ograniczenia zakresu działań podmiotów publicznych oraz form właściwych dla Prawa publicznego³⁶. Na szczeblach lokalnym i regionalnym determinują go rozwiązania prawne, finansowe i instytucjonalne, pozwalające na udział wielu podmiotów, instytucji i organizacji w zadaniach publicznych, w tym służącym zaspokojeniu potrzeb społeczności. Odchodzenie od weberowskiego modelu biurokracji przez współczesną administrację powoduje, że coraz częściej mamy do czynienia z rezygnacją aparatu publicznego z bezpośredniego wykonywania zadań, z zachowaniem odpowiedzialności za ich realizację. W tym aspekcie administracja pełni rolę zgodną z przyjętym modelem prywatyzacji³⁷.

Współdziałanie administracji samorządowej z różnymi organizacjami rynkowymi i pozarynkowymi, zmieniające tradycyjny model zarządzania w sektorze publicznym, nie powinno zmierzać głównie do zmniejszania kosztów inwestycji i usług oraz przerzucania odpowiedzialności na partnerów. Przekazywanie realizacji zadań publicznych innym podmiotom niż administracja publiczna powinno zmierzać do osiągnięcia wzajemnych korzyści. Oznacza to, niezależnie od możliwości zwiększenia efektywności zarządzania społecznościami lokalnymi, rozwijanie poczucia odpowiedzialności za wspólnotę, a także możliwość uzupełniania działań i odciążanie sektora publicznego, a także bardziej efektywne gospodarowanie środkami finansowymi, pozostającymi w dyspozycji samorządu. Nie oznacza natomiast umniejszania znaczenia administracji publicznej w zakresie ochrony interesów i potrzeb obywateli.

³⁶ Zacharko L.: op.cit., s. 25 i n., Biernat S.: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna. PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 24.

³⁷ Pszczyński M.K.: Prywatyzacja aparatu publicznego a biurokracja, [w:] Biurokracja. TNOiK, Rzeszów 2006, s. 532.

Bibliografia

1. Abrahamson P.: Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix, [w:] Kwaśnicki W. (red.): Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej. „Trzeci Sektor”, nr 2, 2005.
2. Arczewska M.: Prawo o organizacjach pozarządowych. ISP, Warszawa 2009.
3. Baron-Wiaterek M.: Przedsiębiorstwa społeczne na rynku pracy w Polsce, [w:] Ekonomia społeczna jako szansa na reorientację społeczno-zawodową. ROPS, Katowice 2013.
4. Biernat S.: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna. PWN, Warszawa-Kraków 1994.
5. Duriasz-Bułhak J., Milewski R.: Partnerstwo w rozwoju lokalnym. FWW, Warszawa 2003.
6. Grewiński M., Kamiński S.: Obywatelska polityka społeczna. PTPS, Warszawa 2007.
7. Grygiel A.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Internet:
http://www.kolajaandpartners.com/dodatki/prezentacje/PPP_04.2005.pdf, dn. 2.02.2010 r.
8. Grzanka I., Wiaterek K.: Pakty dla pracy – praktyka w Polsce, [w:] Urbaniec M., Stec P., Dolata S. (red.): Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego. Edukator, Częstochowa 2009.
9. Herbst J.: Podstawowe fakty o branżach sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004. Raport z badań. Klon/Jawor, Warszawa 2005.
10. Herbst J., Gumowska M., Radecki P.: Podstawowe fakty o branżach sektora organizacji pozarządowych w Polsce. Raport z badań 2008. Klon/Jawor, Warszawa 2008.
11. Kopyra J.: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. CH Beck, Warszawa 2005.
12. Naumiuk A.: Funkcje organizacji pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem organizacji działających na polu pomocy społecznej, [w:] Bąkiewicz M., Grewiński M. (red.): Praca socjalna w środowisku lokalnym. WSP TWP, Warszawa 2009.
13. Piątek K.: Zatrudnienie socjalne – dziesięć lat później. „Polityka Społeczna”, nr 7, 2003.
14. Sobolewski A. (red.): Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy. MPiPS, Warszawa 2007.
15. Pszczyński M.K.: Prywatyzacja aparatu publicznego a biurokracja, [w:] Biurokracja. TNOiK, Rzeszów 2006.
16. Rymśza M., Markowski G., Dutkiewicz M. (red.): Państwo a trzeci sektor. Państwo i instytucje w działaniu. ISP, Warszawa 2007.
17. Woźniczka J.: Współpraca zamiast konkurowania, czyli partnerstwo jako narzędzie przemian gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Internet:
<http://www.ab.org.pl/e-przewodnik/tekst/1.pdf>, dn. 1.03.2010 r.

18. Zacharko L.: Prywatyzacja zadań publicznych. Studium administracyjnoprawne. UŚ, Katowice 2000.
19. Zarys programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, które określono w art. 3, ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. Metodologia i zalecenia. MGPiPS, Warszawa 2004.

Abstract

The public-social partnership is one of the relationship types between the public and social entities. It is characterized by repetitive, long term cooperation in carrying out public tasks, mainly in a form of outsourcing. Today, it is one of the most important spheres of the public services privatization process. It may also develop in the field of social and market entrepreneurship. The law regulations of that partnership are mainly acts on the functioning of the local government and solving social problems. Adopted in law model of cooperation of NGOs and local government seems to be ahead of practice. The real relationship between those partners has numerous limitations. Therefore, first of all, it requires a culture of subsidiarity. The development of civic cooperation and partnership is a long-term process, which changes the traditional model of management in the public sector.