

Jolanta Itrich-Drabarek

## Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym

SŁOWA KLUCZOWE:

*partnerstwo trójsektorowe, organizacje pozarządowe,  
podmiot komercyjny, gmina, rozwój zrównoważony*

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

Idea partnerstwa trójsektorowego czyli inicjatywy, w ramach której władze reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i organizacje trzeciego sektora współpracują ze sobą w celu rozwiązania złożonych problemów lokalnych i regionalnych oraz zapewnienia odpowiednich usług mieszkańców wspólnot samorządowych, zyskuje wielu zwolenników. Omawiane relacje między organizacjami pozarządowymi, sektorem gospodarczym i sektorem publicznym, oparte o metaforę: „książę, kupiec, obywatel” – obrazującą podział społeczeństwa na państwo, biznes i trzeci sektor wydają się atrakcyjne dla współczesnych społeczeństw.

W Polsce idea partnerstwa trójsektorowego znalazła warunki dla rozwoju po 1989 roku. Przyczyny powstania i funkcjonowania tej formy współpracy są wielorakie. Wynikają przede wszystkim z kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w latach 80. i 90. dwudziestego wieku oraz idącą za tym transformacją społeczno-ustrojową. Kolejny impuls to narastanie zobowiązań sektora finansów publicznych skutkujące poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania, wreszcie implementacja wzorców przyjętych w państwach europejskich<sup>1</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. *Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE*, Warszawa UKIE 2006.

<sup>2</sup> W Polsce próbuje się wykorzystać m.in. doświadczenia brytyjskie, gdzie partnerstwo funkcjonuje od ponad dwudziestu pięciu lat.

Badacze relacji między trzema sektorami prezentują całkowicie skrajne opinie. R. Steinberg i inni uważają, że sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych zależy „od poziomu współzawodnictwa pomiędzy instytucjami rządowymi, sektora biznesowego i organizacji pozarządowych”<sup>3</sup>. Współzawodnictwo to jednak jest ograniczane przez regulacje prawne czy przywileje podatkowe przyznawane każdemu sektorowi przez rządy. Inni (J. Van Till, F.X. Kauffman) twierdzą, że wzrost współzależności między sektorami zataił różnice między pojęciami „państwo”, „społeczeństwo”, „publiczny” czy „prywatny”<sup>4</sup>.

Kolejni głoszą, jak np. A. Horton, że organizacje pozarządowe są opozycyjną siłą wobec państwa. Istnieją też opinie (L.M. Salomon czy H.K. Anheir), że dla rozwiniętych krajów charakterystyczne jest „partnerstwo i współzależność pomiędzy sektorami”<sup>5</sup>.

Rozwijanie form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi wydaje się korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron. Analiza form i rodzajów współpracy skłania do postawienia tezy, że problem partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym wywołuje wiele emocji, stymuluje osoby, podmioty publiczne i prywatne do działania, przynosi pozytywne, ale i negatywne skutki, napotyka na wiele barier.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego umożliwił wspólnotom lokalnym budowanie i rozwijanie różnych form aktywności oraz partycypacji w życiu wspólnoty. J. Kurczewska przyjmuje, że lokalne społeczeństwo obywatelskie to „złożone struktury dobrowolnego współdziałania indywidualnych aktorów i zbiorowych instytucji, osadzone w konkretnej przestrzeni materialnej i społecznej i występujące w określonym czasie”<sup>6</sup>. Jego funkcjonowanie zależne jest m.in. od obywatelskiego zaangażowania na poziomie lokalnym, ale także i od polityki władz samorządowych.

W definicji społeczeństwa obywatelskiego zawierają się takie elementy jak: przestrzeń społeczna, przestrzeń aktywności między jednostką a państwem, istnienie sieci instytucji, począwszy od małych, niesformalizowanych grup aż po zrzeszenia ogólnokrajowe, ale także i takie kategorie jak: zespół powiązań i zależności, poczucie odpowiedzialności zbiorowej,

<sup>3</sup> E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Kraków 2006, s. 45.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*, s. 45.

<sup>6</sup> J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne, teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006, s. 12.

solidarności, lojalności, zaufanie do liderów, uczestnictwo w wyborach samorządowych i parlamentarnych.

Wydaje się, że współczesna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego opiera się na koncepcji anglo-amerykańskiej, zakładającej, iż społeczeństwo obywatelskie, to ta dziedzina życia społecznego, która powstaje w dużej mierze samorzutnie, jest dobrowolna, samofinansująca się, niezależna od państwa i ograniczona przez reguły prawne<sup>7</sup>. Elementami społeczeństwa obywatelskiego stały się według A. Sicińskiego: organizacje pozarządowe, samorząd lokalny, samorząd pracowniczy, związki zawodowe, partie polityczne, mały i średni biznes<sup>8</sup>.

W roku 1990 w Polsce likwidacji uległ model tzw. jednolitej władzy państwowej. „Na dualistyczny system administracji publicznej składała się zdecentralizowana administracja sprawowana przez organy samorządu terytorialnego i administracja rządowa wykonywana przez organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej”<sup>9</sup>. Z obowiązującego od 1990 roku modelu „wynikał nie tylko podział zadań z zakresu administracji publicznej między państwo i gminy, ale również podział odpowiedzialności za realizację tych zadań”<sup>10</sup>.

Gminie, jako jednostce samorządu terytorialnego, zostały powierzone zadania publiczne zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 roku, z kompetencji tych zostały wyłączone tylko zadania zastrzeżone ustawowo na rzecz administracji rządowej. Podział taki miał na celu zastosowanie domniemania kompetencji gminy. „Gmina traktowana była, jako związek mieszkańców danego obszaru, a „upodmiotowienie” społeczności lokalnej dokonywane było przez państwo w celu realizacji jego zadań.”<sup>11</sup>. Do zakresu zadań gminy należy całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które zastrzeżone zostały ustawowo dla innych podmiotów. Zadania samorząd gminy wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zadania gminy dzieli się na zadania własne i zadania zlecone. Głównym celem zadań własnych gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

---

<sup>7</sup> C. Warkentin, *Framing Global Civil Society: NGOs and the Politics of Transnational Activit*, Working Paper Series, Rhe Nonprofit Research Found, The Aspen Institute, 2000, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*, s. 40.

<sup>8</sup> Zob. A. Siciński, *Spoleczeństwo obywatelskie a polskie transformacje ustrojowe*, [w:] A. Sulek, J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawianie się ładu społecznego*, Lublin 1997.

<sup>9</sup> A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 24.

<sup>10</sup> Tamże, s. 25.

<sup>11</sup> Tamże, s. 26.

Według Z. Niewiadomskiego zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach związanych z:

- infrastrukturą techniczną np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport zbiorowy,
- infrastrukturą społeczną np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury,
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym np. ochrona przeciwpożarowa, wodziowa czy przeciwpożarowa,
- ładem przestrzennym i ekologicznym np. miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewianie<sup>12</sup>.

Ustawodawca wyraźnie określił, że partnerem publicznym mogą być tylko jednostki sektora finansów publicznych wymienione w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku<sup>13</sup> i należą do nich m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki oraz samorządowe instytucje kultury. W roli partnera jednostek samorządu terytorialnego mogą występować organizacje pozarządowe jak i zarówno przedsiębiorcy w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>14</sup>, w tym podmioty zagraniczne, jeżeli są przedsiębiorcami w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełniają warunki do wykonywania w RP działalności gospodarczej<sup>15</sup>.

Organizacje pozarządowe są utożsamiane z pojęciem „trzeciego sektora”. Trzeci sektor określany jest także jako sektor społeczny, sektor obywatelski, sektor organizacji non-profit, nazywanych także organizacjami filantropijnymi, organizacjami pomocowymi, organizacjami społecznie użytecznymi, albo „organizacjami skierowanymi na wartości”.

Istnieje wiele teorii politycznych na temat genezy i rozwoju trzeciego sektora<sup>16</sup>. Tak więc, trzeci sektor to pojęcie szersze znaczeniowo niż organizacje pozarządowe, ale w Polsce najlepiej zbadana jest działalność

<sup>12</sup> Z. Niewiadomski, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.

<sup>15</sup> *Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>16</sup> Np. teoria P.L. Bergera i R.J. Neuhausa, która zakłada, że państwo, jako monopolista w świadczeniu usług socjalnych, ogranicza działalność „instytucji pośredniczących”, mającą chronić przed „bezduszną” biurokracją rządową czy teoria, J. Douglasa, która głosi, że organizacje pozarządowe rozwijają się w tych krajach demokratycznych, w których państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu usług publicznych, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*

organizacji. Z danych opracowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że według stanu na 1 września 2009 roku w Polsce zarejestrowanych było 64,5 tys. stowarzyszeń i 10,1 tys. fundacji, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych i około 4 tys. innych organizacji społecznych (komitety rodzicielskie, koła łowieckie, komitety społeczne), 19,5 tys. związków zawodowych, 5,6 tys. organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego. Tak więc trzeci sektor w Polsce liczy około 130 tysięcy podmiotów<sup>17</sup>.

Pojęcie „organizacje pozarządowe” pojawiło się w Polsce po raz pierwszy w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w 1997 roku<sup>18</sup>. Ustawa ta zdefiniowała organizacje pozarządowe jako stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców. Mimo, iż ustawa regulowała status osób niepełnosprawnych, to dzięki niej pojęcie organizacji pozarządowych zaczęto używać powszechnie w odniesieniu do instytucji partycypacji obywatelskiej.

Wraz z wprowadzeniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2003 roku, organizacje pozarządowe zdefiniowano jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub nieposiadające osobowości prawnej, w tym fundacje i stowarzyszenia”<sup>19</sup>.

Tak więc, pojęcie „organizacje pozarządowe” (E. Wnuk-Lipiński) oznacza „ogół formalnie zinstytucjonalizowanych inicjatyw obywatelskich, które nie mają na celu zdobycie władzy, czy uczestniczenia w grze politycznej, ale które istnieją po to, aby – po pierwsze – rozwiązywać problemy społeczne, z których rozwiązywaniem państwo sobie nie radzi albo też nie bierze udziału w ich rozwiązywaniu, a po drugie, aby wprowadzać do dyskursu publicznego taką interpretację świata społecznego, która jest bliska wszystkim członkom określonej organizacji pozarządowej”<sup>20</sup>.

Z kolei partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy między podmiotami sprawującymi władztwo publiczne a podmiotami prywatnymi (przedsiębiorstwami), które przy realizacji większych przedsięwzięć mogą tworzyć konsorcja pozyskując kapitał – głównie w sektorze bankowym. Partnerstwo publiczno-prywatne to forma sprawnego wywią-

<sup>17</sup> www.ngo.pl (data wejścia: 15 luty 2011).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm., art. 2, pkt. 3.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm., art. 3 ust. 2.

<sup>20</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008, s. 230.

zywania się przez administrację z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym.

Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Co ważne, każda ze stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalnie do swego zaangażowania<sup>21</sup>.

## Istota partnerstwa trójsektorowego

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykonując zadania własne i zlecone, mogą i powinny korzystać w ramach współpracy trójsektorowej (dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju lokalnego), z potencjału społeczno-ekonomicznego drugiego i trzeciego sektora. Formy partnerstwa są częściowo określone ustawowo, ale również kształtują się w wyniku praktyki działania wszystkich zainteresowanych stron. Wiodącą rolę w ich tworzeniu i modelowaniu odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem gminy. To najczęściej gmina jest stymulatorem i motywatorem partnerstwa trójsektorowego, jednostką pośredniczącą między sektorami, gmina wyznacza ramy organizacyjne zakresu współpracy, nadzoruje ją i uwzględnia w bieżących i perspektywicznych planach działania.

Na funkcjonowanie partnerstwa trójsektorowego w Polsce na poziomie lokalnym mają niewątpliwie wpływ idee decentralizacji, subsydiaryzmu, pomocniczości, dobra wspólnego, zasady państwa prawa oraz idee wolności ekonomicznej. Decentralizacja władzy to proces przekazywania zadań przez organy centralne państwa jednostkom administracji niższego szczebla (tzw. dekoncentracja pionowa), ale również rozszerzenie zakresu uprawnień tych organów do samodzielnego podejmowania decyzji<sup>22</sup>.

Decentralizację można określić przez:

- względność – organy zdecentralizowane nigdy nie dysponują pełnią wszelkich kompetencji, bo część z nich musi być zarezerwowana dla organów ustawodawczych a część dla organów rządowych;

<sup>21</sup> Ramy..., s. 7.

<sup>22</sup> D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 7.

- samodzielność – możliwość wykonywania przez podmiot zdecentralizowany przyznanych mu zadań na własną odpowiedzialność, bez wiążących poleceń i wytycznych pochodzących od organów nadrzędnych;
- niezależność – brak podporządkowania hierarchicznego, jest względna a jej granice wyznaczają środki nadzoru, ograniczonego i wyznaczonego ustawowo<sup>23</sup>.

Samorząd terytorialny został uznany przez ustrojodawcę za podstawową i najważniejszą formę decentralizacji (art. 16 ust. 2 konstytucji). Tak więc decentralizacja oznacza uznanie prawa społeczności lokalnych do samodzielnego podejmowania decyzji i ich wykonywania.

Z kolei znaczenie zasady subsydiaryzmu nadają dwa sformułowania nadane przez Konstytucję: preambuła: „ustanawiamy Konstytucję RP (...) na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot – zasada pomocniczości w tym przypadku ma służyć poszerzeniu praw obywateli i wspólnot, do jakich należą, a nie stosowaniu jedynie praw, które weszły w dniu wejścia Konstytucji w życie”; oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji – samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co oznacza, że korporacjom samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny wyznacza rolę beneficjentów zasady subsydiarności, „są to „wspólnoty obywateli”, o których mowa w preambule<sup>24</sup>.

Zasada subsydiaryzmu (Charlotte Millon-Delsol) zakłada więc budowanie kolejnych szczebli demokratycznej organizacji społeczeństwa na zasadzie nadrzędności – wspólnot (w tym samorządowych) coraz to większych i wyższych – istniejących obok tych niższych, wykonujących zadania, których niższe wspólnoty nie są w stanie same wykonać<sup>25</sup>. Zasada subsydiarności oznacza więc, iż poszerzenie praw obywateli i ich wspólnot powinno odbywać się w drodze przekazywania odpowiedzialności za sprawy publiczne, przede wszystkim tym organom władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, „jeżeli tylko nie sprzeciwiają się temu: zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 8.

<sup>24</sup> P. Chmielnicki, *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] P. Sarnacki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 57.

<sup>25</sup> Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

<sup>26</sup> P. Chmielnicki, *Istotna...*, [w:] P. Sarnacki (red.), *Samorząd...*, s. 59.

Pełne ustalenie konstytucyjnej treści zasady „pomocniczości” jest możliwe w kontekście postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w art. 4 ust. 3 EKST zapisano: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”<sup>27</sup>.

Idea pomocniczości, przyjmuje partycypację obywateli w polityce nie tylko za pośrednictwem systemu partyjnego, ale przede wszystkim poprzez ich uczestnictwo w systemie społeczeństwa obywatelskiego – systemie związków publicznoprawnych, które nie dążą do „zdobycia i utrzymania władzy w państwie”, ale żądają konstytucyjnie zagwarantowanej możliwości wywierania na tę władzę wpływu i kontroli, tak aby pojawiła się rzeczywista szansa na realizację interesu całej wspólnoty politycznej i wszystkich jej wspólnot tworzących i szansa – poprzez te wspólnoty (rodziny, domy, grupy etniczne, regionalne) – na samorealizację człowieka w wolności<sup>28</sup>. Pomocniczość oznacza (A. Hryniewiecka), że „organy administracji publicznej ponoszące odpowiedzialność za należyte wykonywanie zadań publicznych, prowadząc działalność wykorzystując pomoc organizacji pozarządowych, zwłaszcza w formie wykonywania zleconych zadań publicznych”<sup>29</sup>.

Pojęcie pomocniczości i subsydiaryzmu jest utożsamiane z określeniami „dobro wspólne” (interes ogółu) i zakłada pojmowanie „społeczności politycznej” jako pewnej całości, posiadającej własną strukturę, własną wspólnotę doświadczeń, losów i przeznaczenia.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawą o pomocy społecznej<sup>30</sup> współpraca między organami administracji publicznej a organizacjami non-profit opierać się winna również na jawności działania, efektywności, w tym efektywności ekonomicznej, partnerstwie, profesjonalizmie, suwerenności obu stron oraz równości dostępu dla wszystkich podmiotów.

Pojęcie partnerstwa (A. Hryniewiecka) opiera się o stwierdzenie, iż współpracujące podmioty uczestniczą w określaniu potrzeb i definiowa-

<sup>27</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>28</sup> Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada...*

<sup>29</sup> A. Hryniewiecka, *Zlecanie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład Gminy Warszawa-Centrum*, [w:] M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004, s. 118 i in.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity z 2 października 2009 r., Dz.U. Nr 175, poz. 1362.



niu zadań przeznaczonych do realizacji oraz w ocenie ich wykonywania. Efektywność oznacza, iż podmioty samorządu terytorialnego wybierające organizacje pozarządowe kierują się zasadą uczciwej konkurencji, a z kolei organizacje pozarządowe skutecznie wykorzystują środki publiczne na zlecane zadania. Z kolei jawność wyraża się tym, że podmioty zlecające mają obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji na temat rodzaju zlecanych zadań oraz środków finansowych przeznaczonych na ich realizację a także winny przekazać dokładne procedury ich rozdysponowania. Profesjonalizm tłumaczy się jako umiejętność rozwijania i suwerenność działalności organizacji oraz jej dostosowywanie do zmieniających się warunków, a suwerenność oznacza niezależność i odrębność każdego podmiotu w sferze działań i struktur. Równość dostępu, czyli równe szanse dla wszystkich podmiotów zamierzających współpracować z daną jednostką samorządu terytorialnego, równe traktowanie wszystkich podmiotów oraz brak uznaniowości decyzji w procedurze przyznawanych dotacji to kolejna zasada, na której opiera się współpraca partnerów sektorowych<sup>31</sup>.

Na rozwój partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym składają się także następujące czynniki:

- potencjał społeczno-ekonomiczny partnerów;
- interesy poszczególnych mieszkańców i wspólnot lokalnych;
- uwarunkowania prawne;
- infrastruktura etyczna, społeczna i techniczna;
- uwarunkowania kulturowe i demograficzne;
- poziom wzajemnego zaufania ;
- sieć powiązań;
- obywatelskie zaangażowanie obywatelskie.

## Płaszczyzny współpracy trójsektorowej

Płaszczyzny współpracy trójsektorowej tworzą się niejako samoistnie, w określonych prawem formach, odpowiadając na bieżące potrzeby mieszkańców wspólnoty lokalnej. Tam gdzie istnieją niedostatki administracji samorządowej (mające charakter organizacyjny, kapitałowy, ludzki) lub tam gdzie władza samorządowa prawidłowo ocenia swoje możliwości oraz potencjał drzemący w sektorze ekonomiczno-społecznym tam dochodzi do powstania współpracy.

---

<sup>31</sup> A. Hryniewiecka, *Zlecenie...*, [w:] *Współpraca...*, s. 118 i in.

Formy współpracy częściej mają charakter dwutorowo, na linii samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe lub samorząd terytorialny – partner komercyjny. Kolejną formą jest współpraca trójstronną: samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe – podmiot komercyjny.

W ramach drugiego modelu możemy mieć do czynienia z następującymi wariantami:

- wiodąca rola gminy, do której dostosowują się pozostali partnerzy (najczęściej występująca w praktyce),
- wiodąca rola partnera komercyjnego
- wiodąca rola organizacji pozarządowych.

Współpraca trójsektorowa może być oparta na wymogach ustawowych (wspomniane ustawy o pożytku i ppp) lub w oparciu o faktyczne potrzeby gminy i doświadczenia praktyczne, z inicjatywy władz gminnych i pozostałych partnerów.

I tak, w przypadku modelu współpracy: samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe, wszystkie pola aktywności tych ostatnich, są także zadaniami, jakie wykonuje gmina. Ponieważ do głównych pól aktywności organizacji pozarządowych należą: wypoczynek dzieci i młodzieży, upowszechnianie kultury i sztuki, kultury fizycznej i sportu, turystyka, hobby, ochrona i promocja zdrowia, usługi socjalne i pomoc społeczna, działanie na rzecz osób niepełnosprawnych, bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, działalność międzynarodowa, edukacja, nauka, oświata oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym<sup>32</sup>, to gmina może współpracować z organizacjami pozarządowymi w tym zakresie.

Współpraca między samorządem gminnym a organizacjami pozarządowymi może odbywać się więc w następujących formach:

- zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie,
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenia zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Zob. A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm., art. 5 ust. 1.

Współpraca realizowana w postaci zlecenia przez gminę zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych, może mieć formy powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania takich działań. Do końca 2004 roku programy współpracy organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi uchwaliła niewiele ponad połowa gmin. Od 2005 roku taki program uchwała średnio 83% gmin i 92% powiatów. O ile jednak odsetek starostw powiatowych wypełniających ten ustawowy wymóg systematycznie rósł i osiągnął w 2007 i 2008 r. 95%, to wśród urzędów gmin nadal ok. 15% nie ma programu. Są to przede wszystkim gminy wiejskie. Z danych wynika, że „najbardziej popularną formą kontaktu między samorządem a organizacjami pozarządowymi to «przelew finansowy» – zarówno urzędy, jak i same organizacje, mówiąc o wzajemnej współpracy, najczęściej deklarują jej finansową formę”<sup>34</sup>.

Z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że natężenie występowania organizacji pozarządowych w Polsce rośnie wraz z wielkością miejscowości. Na obszarach gmin wiejskich oraz wiejskich częściach gmin wiejsko-miejskich zlokalizowano zaledwie 19% wszystkich zarejestrowanych w Polsce organizacji pozarządowych. Jeśli nawet co trzecia (30%) działająca organizacja ma siedzibę na wsi lub w mieście nieprzekraczającym 20 tysięcy mieszkańców, to na terenie szesnastu głównych miast polskich działa prawie wszystkich organizacji w Polsce (z czego co czwarta – 11% – ma siedzibę w Warszawie<sup>35</sup>.

Kolejna forma współpracy to współpraca na linii samorząd terytorialny a partner komercyjny. W państwach europejskich występują następujące formy partnerstwa publiczno-prywatnego:

- BOT (build-operate-transfer – wybuduj-przełącz-przenieś) – model zakłada, że udział inwestora prywatnego jest ograniczony do budowy i eksploatacji inwestycji przez określony czas, a następnie przekazania jej (wraz z prawami do eksploatacji) władzom publicznym. Prywatny inwestor jest finansowany za pomocą subwencji z państwowej kasy. Przez cały czas prawnym właścicielem inwestycji jest państwo.
- DBFO (design-build-finance-operate – zaprojektuj, wybuduj, finansuj, przełącz)<sup>36</sup>. W tym modelu szczególną formę współpracy sektora publicznego i prywatnego koncesje (projekty). Cechą odróżniającą

<sup>34</sup> M. Gumkowska, *Barometr współpracy 2009. Współpraca organizacji z administracją w liczbach*, ngo.pl (18 luty 2011).

<sup>35</sup> www.ngo.pl (16 luty 2011).

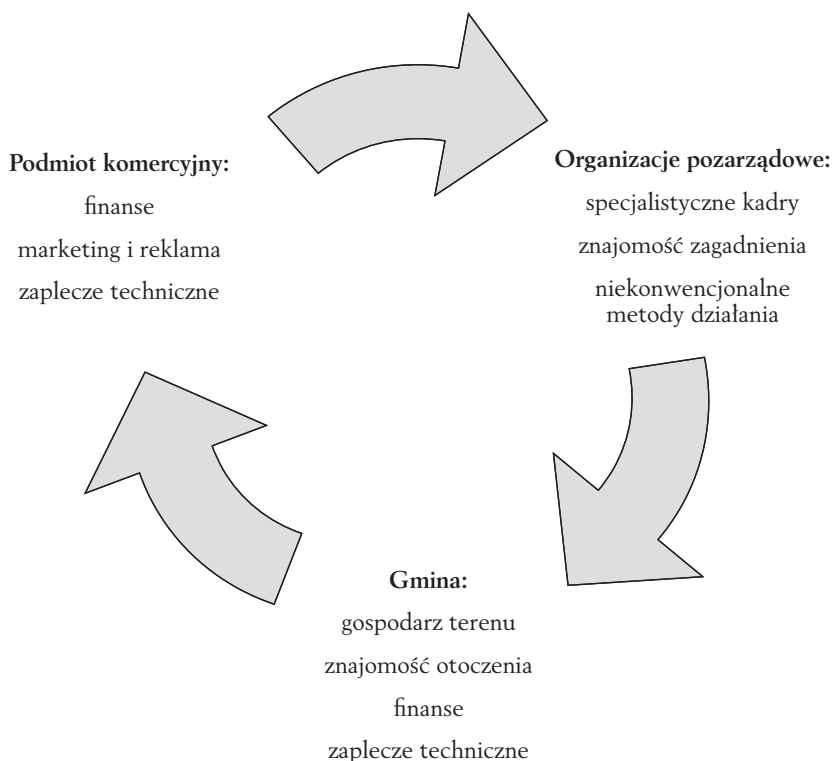
<sup>36</sup> B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 344.

- koncesje od innych form współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym jest forma wynagrodzenia wykonawcy zwanego koncesjonariuszem, polegająca na możliwości eksploatacji efektu wykonanych robót budowlanych lub korzystania ze świadczonej usługi<sup>37</sup>. Przez czas trwania kontraktu inwestycja jest właściwie własnością inwestora prywatnego, który jest zobowiązany do znalezienia środków finansowych potrzebnych do jej zrealizowania. Koszt bieżącej eksploatacji (a także np. spłata długów) jest pokrywany z państwowej subwencji. Po określonym czasie – tak jak w BOT – prawo własności przechodzi na władze. Procedura postępowania o udzielenie koncesji różni się od tradycyjnie stosowanych trybów zamówień publicznych, ponieważ pozwala na prowadzenie postępowania w sposób mniej sformalizowany, przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych zasad udzielenia zamówienia tj. równego traktowania i uczciwej konkurencji. Różnice stanowią przede wszystkim możliwość negocjacji z oferentami, które mogą doprowadzić do określenia potrzeb i wymagań stron oraz elastyczne podejście do kwestii oceny formalnej koncesjonariuszy. Główną zaletą modelu jest zdjęcie z państwa (samorządu) ciężaru finansowania budowy inwestycji, a wadą – według Komisji Europejskiej – skomplikowane procedury przetargu, czy przekazania własności<sup>38</sup>.
- BOO (build-own-operate – wybuduj-posiadaj -przełącz) – ten model różni się od DBFO jednym ważnym szczegółem – inwestor prywatny ściąga opłaty z użytkowników inwestycji (np. drogi); w ten sposób zbiera pieniądze na jej utrzymanie i ewentualną spłatę długów. W tym przypadku inwestor prywatny jest właścicielem inwestycji (na czas trwania kontraktu). Koncesja zdejmuje z państwa wszystkie obciążenia finansowe. Państwo jest jednak zobowiązane do zapewnienia obywatelom alternatywne rozwiązania.
  - Leasing infrastruktury – partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem, sfinansowaniem oraz przeprowadzeniem prac budowlanych zgodnie z zapotrzebowaniem partnera publicznego, który następnie dzierżawi w formie lizingu ową infrastrukturę.

<sup>37</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane dostawy i usługi, Dz. Urz. UE 2004 I. 134/114 ze zm.

<sup>38</sup> W Polsce, Warszawa jest najbardziej zaawansowana pod względem opracowań dotyczących wdrażania projektów w formule DBFO, a na dodatek pracownicy samorządu warszawskiego przekazują swoją wiedzę mniej zamożnym i mniejszym miastom, [w:] Tasan-Kok, M. Załączna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej, Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Warszawa 2010, s. 42.

Współpraca trójsektorowa opiera się o założenie, że każda z zainteresowanych stron wnosi swój wkład w planowane przedsięwzięcie oraz, iż jest atrakcyjna dla pozostałych partnerów. Poniższy schemat obrazuje model współpracy partnerstwa trójsektorowego:



Najważniejszą jednostką a zarazem pośrednikiem pomiędzy sektorem komercyjnym a organizacjami pozarządowymi jest samorząd terytorialny. Stanowi punkt centralny wokół którego buduje się współpracę trójsektorową. Najłatwiej zobrazować mechanizm współpracy na przykładzie. Organizacja pozarządowa X organizuje imprezę charytatywną, np. koncert i zwraca się do burmistrza gminy Y o objęcie patronatem imprezę. Patronat ten zapewnia organizacji pozarządowej zainteresowanie przedsięwzięciem ze strony ewentualnych sponsorów z sektora prywatnego. Podmiot komercyjny wspiera organizatorów finansowo lub materialnie, gmina udostępnia np. salę widowiskową. Patronat władz samorządowych zachęca mieszkańców do udziału w koncercie. Wszystkie strony są zadowolone z osiągniętego efektu – podmiot prywatny, gdyż reklamuje się jako godna zaufania instytucja na rynku lokalnym, jednostka samorządu terytorialnego, ponieważ relatywnie niewielkim kosztem wzbogaciła swoją

ofertę na rzecz mieszkańców, a organizacja pozarządowa osiągnęła swoje zamierzenia, minimalizując koszty i pozyskując niezbędne środki na szlachetny cel.

Analizę korzyści i zagrożeń jakie niesie za sobą współpraca trójsektorowa prezentuje tabela poniżej:

	Korzyści	Zagrożenia
<b>Gmina</b>	Zaspokojenie potrzeb społecznych Wzrost efektywności Wzrost zadowolenia mieszkańców Obniżenie kosztów	Utrata zaufania mieszkańców Korupcja i inne nieprawidłowości Wzrost biurokracji i kosztów Niewłaściwa ocena planowanych kierunków inwestycji
<b>Organizacje pozarządowe</b>	Osiągnięcie celu statutowego Rozwój działalności Obniżenie kosztów	Utrata pozytywnego wizerunku Brak efektów działania
<b>Podmiot komercyjny</b>	Poprawa wizerunku Nowi klienci Zysk finansowy Wzrost zaufania klientów	Brak zysku Utrata zaufania klientów Niewspółmierność nakładów do efektów
<b>Efekty synergii</b>	Zrównoważony rozwój	Brak rozwiązania kluczowych problemów Marginalizacja części mieszkańców

## Bariery rozwoju partnerstwa trójsektorowego w wymiarze lokalnym

Istnieje wiele barier rozwoju partnerstwa trójsektorowego w Polsce na poziomie lokalnym. Część z nich ma charakter endemiczny, wynikający z uwarunkowań miejscowych, inne mają charakter strukturalny, wreszcie są i takie, które występują poza zasięgiem partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym i jedynie wpływają na jego funkcjonowanie. Do najważniejszych z nich należą:

- nieumiejętność/niechęć władz lokalnych do negocjacji z przedstawicielami trzeciego sektora, oraz obawy władz lokalnych dotyczące negocjacji i współpracy z podmiotami gospodarczymi, obawy wynikające ze strachu przed oskarżeniem o korupcję lub inne nieprawidłowości,
- regulacje prawne – (brak jednolitych regulacji prawnych dotyczących partnerstwa trójsektorowego; brak do 2003 roku jednolitych regu-

lacji prawnych regulujących formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi<sup>39</sup>; brak do 2005 roku jednolitych regulacji prawnych umożliwiających realizację koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego),

- niechęć do podejmowania decyzji przez przedstawicieli władz lokalnych, niechęć wynikająca zarówno z inercji jak i nastawienia się na krótkofalowy zysk polityczny (często pełne efekty współpracy trójsektorowej mogą nastąpić po wielu latach),
- niekonsekwentna polityka zarządzania infrastrukturą gospodarczą, w tym brak docelowej strategii rozwoju tejże infrastruktury.
- brak profesjonalizmu kadr administracji samorządowej (przygotowanie i negocjowanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, czy pakietu kontraktowego wymaga wszechstronnego i głębokiego przygotowania profesjonalnego, w przeciwnym wypadku to partner prywatny narzuci warunki tej współpracy; zlecenie zadań organizacjom pozarządowym wymaga wiedzy specjalistycznej),
- brak standaryzacji umów lub wzorów umów, które prowadziłyby do przyspieszenia przygotowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ograniczenia jego kosztów, a także braku standardów dla wszystkich usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>40</sup>,
- zbyt zbiurokratyzowane i kosztowne procedury oceniania i wyważania ryzyka oraz przeprowadzania analiz przed podjęciem partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz współpracy z trzecim sektorem,
- zbyt ogólne zapisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 roku, czego efektem są zanadto dowolne ramy współpracy, np. gmina nadal jest zobowiązana do sporządzania analiz zysków i strat wynikających z planowanej umowy, ale nie ma wskazań dotyczących ich zawartości.

---

<sup>39</sup> Do 2005 r., kiedy wprowadzona została ustawa o PPP, jedyną regulacją prawną dotyczącą udziału sektora prywatnego w inwestycjach infrastruktury gospodarczej była ustawa o autostradach płatnych, która weszła w życie w 1994 r., ale faktycznie zaczęła funkcjonować od 1997 r. ze względu na niechętnie podejście ówczesnej koalicji rządowej do procesów prywatyzacji infrastruktury, [w:] K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne – przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 157.

<sup>40</sup> M. Bitner, *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań związanych z wykonywaniem inwestycji w Polsce*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Realizacja...*, s. 39.

Z kolei wzrost roli sektora pozarządowego w państwie budzi niepokój wielu osób, gdyż – ich zdaniem – organizacje pozarządowe łamią ustalony porządek demokratyczny, kierując się głównie interesami partykularnymi, organizacje pozarządowe cechuje brak profesjonalizmu (szczególnie w pierwszej fazie działania). Problemy organizacji non profit charakteryzuje (Lester Salamon) brak środków, amatorszczyzna, partykularyzm i paternalizm, a państwo posiada takie zalety jak: regularne dochody, demokratyczne mechanizmy, możliwość zaoferowania powszechnego dostępu do świadczeń, zastosowania jednolitych kryteriów jakościowych<sup>41</sup>.

Zdaniem T. Kaźmierczaka współpraca gminy z organizacjami pożytku publicznego polega „z jednej strony na zlecaniu zadań publicznych z drugiej zaś informowaniu się o planowanych kierunkach działania i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, na konsultowaniu z organizacjami pozarządowymi projektów prawnych w dziedzinach dotyczących statutowych działalności tych organizacji na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych podmiotów i właściwych organów administracji publicznej”<sup>42</sup>.

Oznacza to, że ponieważ władze gminy działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, „to brakuje przestrzeni dla oddolnej inicjatywy obywatelskiej. Przestrzeni, w której organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie musiałyby się liczyć z obecnością gospodarza (gminy), a gospodarz z ich obecnością”.

Napięcia między władzą lokalną a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (T. Kaźmierczak) można tłumaczyć więc różny sposób. Na przykład w sposób prosty – poprzez konflikt osobowy, czy też konflikt ambicjonalny. Można doszukiwać się bardziej złożonych przyczyn konfliktu, charakteryzując je np. jako walkę o zdobycie/utrzymanie władzy występującą po obu stronach, albo paternalistyczną postawę władz samorządowych wobec instytucji pozarządowych, lub jako wynik niespójności logiki polskiego modelu samorządu gminnego i logiki działania społeczeństwa obywatelskiego<sup>43</sup>. Tą ostatnią przyczyną można wyjaśnić w nastę-

<sup>41</sup> Lester Salamon – Dyrektor Instytutu Polityki Społecznej im. Johna Hopkinsa, autor książki *Partners in Public Services*, [w:] J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998, s. 104.

<sup>42</sup> T. Kaźmierczak, *Społeczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy*, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu, kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, ISP, Warszawa 2008, s. 178.

<sup>43</sup> Tamże, s. 177–178.



pujący sposób (T. Kaźmierczak) – „Lokalne społeczeństwo obywatelskie kieruje się logiką wolności, a lokalne władze logiką odpowiedzialności. Nie są one sprzeczne, ale bez wątpienia konfliktogenne”<sup>44</sup>.

Z przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych badań wynika, że jednostki samorządu terytorialnego najchętniej angażują się we współpracę z organizacjami dużymi i posiadającymi status organizacji pożytku publicznego. Zdarzają się nawet przypadki, kiedy w regulaminach konkursowych pojawia się informacja, iż konkurs dotyczy tylko organizacji pożytku publicznego. Poza tym, małe organizacje pozarządowe są częściej wykluczane z konsultacji, tracąc możliwość wpływania na kształt ostatecznych programów dotyczących rozwoju społecznego wspólnoty lokalnej.

Z drugiej zaś strony, moim zdaniem, jednostki samorządu terytorialnego przyjmują ramową współpracę jedynie z tzw. sprawdzonymi organizacjami z powodów koniunkturalnych, nie dając szans nowym, legitymującym się oryginalną koncepcją programową. Bezpieczniej jest podjąć współpracę ze znanym, sprawdzonym partnerem, nienarażając się na ryzyko błędu lub krytykę mieszkańców, jeśli program nie zostanie zrealizowany. Decyzje o współpracy zapadają także często na gruncie klientelizmu politycznego – władze samorządowe liczą, że wraz z rozdaniem dobrych uzyskają poparcie swojej polityki w kluczowych momentach kadencji, lub też zbierają kapitał polityczny niezbędny do wygrania kolejnych wyborów samorządowych. Jak stwierdził jeden z badanych: *co cztery lata, okazuje się, że aktywizują się organizacje pro, tak można powiedzieć, polityczne albo politycy próbują wpłynąć na suwerenność stron*<sup>45</sup>.

Barierą rozwoju współpracy trójsektorowej są również niedrożne kanały komunikacji oraz niedopracowane standardy współpracy (nieprzewidywalność terminów ogłoszenia konkursów ofert, brak informacji zwrotnych po złożeniu oferty przez organizacje, problem braku możliwości odwołania się od decyzji komisji konkursowych).

Kolejnym problemem jest brak procedur wyłaniania reprezentacji trzeciego sektora na poziomie lokalnym, co w konsekwencji prowadzi do niemożności wyłonienia wspólnego stanowiska sektora np. jeśli chodzi o opracowywany program współpracy. Z badań wynika także, że wiele organizacji po prostu niechętnie angażuje się w prace nad programami współpracy, nie bierze udziału w konsultacjach, a z drugiej strony spotyka się ze złą wolą urzędników, dla których przygotowanie programu współpracy jest formalnie obowiązującym, ale wykonanym jak najmniejszym nakładem

---

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> P. Sobiesiak, *Ustawowe...*, [w:] *U progno...*, s. 91.

pracy. Występuje również praktyka braku powiązań rocznych programów współpracy z budżetami samorządów, co prowadzi do sytuacji, w której podstawowy dokument dotyczący relacji międzysektorowych jest dokumentem nieobowiązującym i nie odnosi się realnie do samego budżetu czy prowidorium budżetowego. Jak pisze G. Makowski „samorządy nie potrafią bowiem pogodzić terminów opracowywania budżetów i programów”<sup>46</sup>.

Negatywnym zjawiskiem jest tzw. „mentalność grantowa”, redukująca wszystkie aspekty współpracy międzysektorowej do wymiaru finansowego. Prowadzi ona do wypaczenia, a niekiedy wręcz odwrócenia zasady pomocniczości<sup>47</sup> i sprowadza relacje organizacja – administracja do postaci zleceniodawca-zleceniobiorca. Z badań Instytutu Spraw Publicznych wynika również, że radni pozostają poza systemem współpracy międzysektorowej, niechętnie uczestnicząc w jej formach.

## Czynniki rozwoju partnerstwa trójsektorowego

Możliwości współpracy sektora pozarządowego z jednostkami samorządu terytorialnego są wielorakie i mają charakter dynamiczny, a współpraca między poszczególnymi sektorami jest nie tylko korzystna dla sektorów i wszystkich mieszkańców, ale i konieczna<sup>48</sup>. Bez szerokiego wsparcia ze strony sektora publicznego działanie sektora obywatelskiego byłoby utrudnione, jeśli nie niemożliwe<sup>49</sup>. Jednakże efektywność sektora publicznego byłaby dużo niższa, gdyby nie aktywność organizacji „skierowanych na wartości”.

Partnerstwo między władzami lokalnymi a społeczeństwem lokalnym „promowane przez ekonomię społeczną, może wpłynąć na większą świadomość i odpowiedzialność za realizowaną politykę lokalną, zwiększając efektywność i skuteczność wdrażanych programów” co przyczyni się do wzrostu atrakcyjności regionów i ich rozwoju<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> G. Makowski, *Roczne programy współpracy*, [w:] G. Makowski (red.), *U prognozy...*, ISP, s. 170.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat: P. Sobiesiak, *Ustawowe zasady współpracy w praktyce*, [w:] G. Makowski (red.), *U prognozy...*, ISP, s. 88.

<sup>48</sup> J. Duriasz-Bulhak, R. Milewski, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2003; J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Słupsk 2004.

<sup>49</sup> Zob. M. Baron, *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Białystok 2005.

<sup>50</sup> R. Musiałkiewicz, *Gospodarcze aspekty współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 127.

Dwukrotne badania nad funkcjonowaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2005–2007<sup>51</sup> wskazują na zalety ustawy, takie jak: nadanie współpracy międzysektorowej istotnych ram odniesienia, porządkujące np. kwestie zlecania zadań publicznych, redukujące niepewność we wzajemnych relacjach oraz czyniąc je bardziej przejrzystymi. Omawiana ustawa uświadomiła również władzy samorządowej (zwłaszcza tej na poziomie gmin i powiatów) istnienie organizacji pozarządowych jako potencjalnego partnera.

Istnieją dwa główne przeciwstawne sobie podejścia do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez działania sektora pozarządowego. Pierwsze podejście, akceptujące, zakłada, że nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim bez udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Organizacje pozarządowe są porównywane do białych ciałek krwi. Tak jak w organizmie człowieka białe ciała krwi pełnią funkcję obronną, tak organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim bronią społeczność przed zagrożeniami, gdy jako pierwsze podejmują inicjatywy, na które skostniały aparat administracji nie reaguje<sup>52</sup>. Wady działania administracji samorządowej, takie jak: biurokracja, mała elastyczność, brak kontaktu z odbiorcą, nieufność, lokalne układy i kliki, rekompensuje spontaniczność, otwartość i dogłębna znajomość danego środowiska jaka występuje po stronie sektora obywatelskiego.

## Zakończenie

Formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem trzecim i komercyjnym mogą przybierać różne kształty, a ich realizacja jest możliwa pod warunkiem deklaracji udziału wszystkich zainteresowanych stron. Deklaracji wynikającej zarówno z dobrze pojętego interesu podmiotów biorących udział w projektach partnerskich, jak i społeczności lokalnej.

Współpraca trójsektorowa jest niezbędna, a stwierdzenie, iż sektory się wzajemnie uzupełniają, jest truizmem. Sektor prywatny i trzeci sek-

---

<sup>51</sup> Omówienie wyników badań zawierają dwie publikacje ISP: M. Rymusza, G. Makowski (red.), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa 2005 i G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa 2008.

<sup>52</sup> J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998, s. 108.

tor uzupełniają działania jednostek samorządu terytorialnego z powodu niedostatków i niewydolności tych ostatnich. Ale równie prawdziwa jest teza, że to jednostki samorządu terytorialnego wspierają organizacje pozarządowe oraz podmioty gospodarcze w działaniu na rzecz rozwoju lokalnego. To samorząd terytorialny odgrywa wiodącą rolę w kreowaniu form współpracy międzysektorowej. Na jego barkach spoczywa inicjatywa tworzenia płaszczyzn współpracy z drugim i trzecim sektorem. W gminach wiejskich i wiejsko-miejskich łatwo jest zidentyfikować podmioty aktywne w życiu społecznym i gospodarczym i ustalić formy współpracy między nimi, głównymi barierami w rozwoju tejże współpracy jest zaś brak środków finansowych oraz wystarczającego potencjału społecznego tam się znajdującego. W gminach wielkomiejskich problem potencjału społeczno-ekonomicznego praktycznie nie istnieje, jednak stosunki między reprezentantami poszczególnych sektorów często mają charakter bezosobowy i formalny, a służą realizacji interesów poszczególnych grup a nie rozwojowi lokalnemu.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy z drugim i trzecim sektorem. Publiczny charakter zadania powierzonego organizacjom pozarządowym oraz projektu infrastrukturalnego wymaga od władz jednostek samorządu terytorialnego odpowiedniego ustanowienia warunków przy zleceniu zadania czy też udzieleniu zezwolenia na prowadzenie inwestycji. Władze samorządowe w sposób formalny i regularny są zobowiązane do monitorowania partnerów z pozostałych sektorów pod kątem ustalonych standardów. Niewywiązywanie się ich z obowiązków może skutkować przejęciem ich zadań przez inne podmioty lub powrotem do jednostki samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że główne problemy współpracy trójsektorowej oscylują wokół braku zaufania między podmiotami, słabości organizacyjnej i merytorycznej kadr administracji samorządowej, braku struktur w jednostkach samorządu terytorialnego odpowiadających profilowi działań organizacji pozarządowych. Celem władarzy gminy jest uzyskanie szybkiego efektu w postaci aprobaty mieszkańców i przełożenia tego uznania na sukces wyborczy w kolejnych wyborach samorządowych. O ile jest on do uzyskania w przypadku partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, to dużo mniej realny w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego.

## **STRESZCZENIE**

Artykuł opisuje istotę partnerstwa trójsektorowego. Przedmiotem analizy są modele współpracy między sektorem publicznym, prywatnym i organizacji pozarządowych oraz uwarunkowania prawne, ekonomiczne i społeczne mające wpływ na ich rozwój. Szczególną uwagę autorka poświęca analizie korzyści i zagrożeń, jakie niesie za sobą współpraca trójsektorowa oraz czynnikom rozwoju i barierom mającym wpływ na jej ostateczny kształt.

*Jolanta Itrich-Drabarek*

## **THREE PARTIAL PARTNERSHIP AT THE LOCAL LEVEL**

The article describes the essence of tri-sector partnership. The subjects of the analysis relate to the models of cooperation between sectors such as: public, private, non-governmental organizations and its legal, economical and social backgrounds (conditionings), which have an influence on their functioning. Author devotes particular attention, to the analysis of benefits and threats, which are caused by tri-sector cooperation. What is more, author focuses on the influence of developmental factors and barriers on mentioned partnership, which have a great impact on its final results.