

*Ewa Pancer-Cybulska**

**PROBLEMY INSTYTUCJONALNE I FINANSOWE
REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH
W POLSCE NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM**

1. WPROWADZENIE

Integracja z Unią Europejską wymusiła konieczność uporządkowania problematyki pomocy publicznej w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej. Mimo ustawowych regulacji tej sfery, decyzje podejmowane w zakresie dysponowania środkami publicznymi są często bardzo kontrowersyjne. Wynika to przede wszystkim z sytuacji finansów publicznych, określanej jako kryzysowa. Wyrażna jest tendencja ograniczania środków publicznych na finansowanie zadań na szczeblu samorządowym, przy jednoczesnym wzroście zakresu tych zadań.

Kwestie związane z ograniczaniem pomocy publicznej i koniecznością poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju na szczeblu lokalnym, stały się szczególnie ważne po zmianie systemu administracyjnego oraz zasad finansowania jego działalności. Zagadnienia te znajdują się obecnie w centrum zainteresowania władz samorządowych wszystkich szczebli – od gminnego, poprzez powiatowy do wojewódzkiego.

Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych wzrasta mimo wyraźnej tendencji ograniczania środków na ich działalność. Obserwuje się także wzrost aktywności sektora organizacji pozarządowych, który przejawia się m.in. w zakresie umacniania jego struktur, czy poszukiwania form integracji.

* Dr, Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych, AE w Katowicach.

2. PROBLEMY INSTYTUCJONALNE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Sektor organizacji pozarządowych (NGOs – non-governmental organizations) stanowi, obok sektora publicznego i prywatnego, trwały element gospodarki rynkowej. W systemach rynkowych o długoletnich tradycjach i doświadczeniach jest on zorganizowany na wiele różnych sposobów, stopień jego integracji oraz formy jego organizacji są zróżnicowane w zależności od wielu czynników, m.in. prawnych, instytucjonalnych, finansowych. W polskim systemie rynkowym trzeci sektor zaczyna zdobywać coraz większe znaczenie, czego przejawem są różne inicjatywy integracyjne w podstawowym obszarze działania organizacji pozarządowych, czyli w sektorze socjalnym. W sytuacji tworzenia nowych struktur zasadne wydaje się zaznajomienie z przykładami rozwiązań sprawnych, efektywnych, z wieloletnimi doświadczeniami (których dostarcza np. system niemiecki) oraz z problemami bieżącej działalności i barierami rozwoju.

Rozwój trzeciego sektora w Polsce, a zwłaszcza organizacji koncentrujących swoją podstawową działalność w sektorze socjalnym, jest zjawiskiem bardzo dynamicznym. Według danych zgromadzonych przez Forum Inicjatyw Pozarządowych (FIP) w Polsce zarejestrowanych jest ponad 45 tys. organizacji pozarządowych, z czego ok. 5 tys. stanowią fundacje, a 41 tys. stowarzyszenia. Zgodnie z szacunkami organizacji KLON około 2/3 z zarejestrowanych NGOs (czyli ok. 30 tys.) prowadzi aktywną działalność¹. Z roku na rok przybywa małych, lokalnych organizacji pragnących świadczyć usługi na rzecz grup zagrożonych marginalizacją społeczną. 38,9% organizacji deklaruje jako wiodącą działalność w następujących obszarach: ochrona zdrowia i rehabilitacja, pomoc społeczna i działalność charytatywna oraz ochrona mniejszości narodowych i równości szans, praw człowieka. Rozwojowi organizacji socjalnych sprzyjają także projektowane rozwiązania legislacyjne – w tym szczególnie – projekt ustawy (obecnie w Sejmie RP) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, znacznie rozszerzający kompetencje socjalnych organizacji pozarządowych (w tym realizację zadań publicznych). Prowadzenie tak szerokiej działalności wymaga jednak od organizacji odpowiedniego finansowego zaplecza.

Do najbardziej uciążliwych aspektów działalności finansowej organizacji pozarządowych należy występujący cyklicznie na początku roku budżetowego brak płynności finansowej, w szczególności w przypadkach realizacji zadań ze środków publicznych. Zjawisko to, związane jest z procedurą uchwalania budżetu państwa i związanymi z tym opóźnieniami w przepływie środków

¹ Według innych danych minimalna liczba aktywnie działających organizacji pozarządowych wynosi 18,5 tys. Zob. M. Kwiecińska-Szermach, *Organizacje pozarządowe w Polsce*, Pismo Wspólnoty Roboczej Organizacji Socjalnych „Trójkąt” 2000, nr 1.

finansowych do terenowych oddziałów administracji publicznej. Ponadto procedury obowiązujące w trakcie ubiegania się o dofinansowanie działalności ze środków publicznych są bardzo czaso- i pracochłonne, co także utrudnia istotnie działalność organizacji pozarządowych. Innym bardzo ważnym problemem, z jakim borykają się organizacje socjalne jest wymóg „montażu finansowego”, stanowiący formalny warunek formułowany przez prawie wszystkie (a na pewno większość) instytucji oferujących wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych. Zakłada on z reguły minimalny 20–25 – procentowy wkład własny w projektowane działania i przedsięwzięcia. Przy realizacji dużych, wielomiesięcznych projektów, zwłaszcza w perspektywie możliwości dostępu do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, zgromadzenie środków finansowych określanych jako wymagany wkład własny przekracza bieżące możliwości wielu organizacji. Stanowi zatem jedno z najistotniejszych ograniczeń ich działalności i rozwoju trzeciego sektora.

Rozwiązanie powyższych problemów mogłaby przynieść lepsza współpraca organizacji pozarządowych z instytucjami bankowymi. Niskooprocentowane kredyty bankowe są sposobem na zapewnienie płynności działania organizacjom oczekującym na realizację kolejnego projektu, dają także szanse na rozpoczęcie nowych przedsięwzięć przynosząc obustronne korzyści. Organizacje pozarządowe muszą zapoznać się z zasadami funkcjonowania banków, zwłaszcza ich działalnością kredytową, jej celami i warunkami, kształtem oferty bankowej dla organizacji społecznych. Z drugiej strony, sektor bankowy powinien zapoznać się z potrzebami i oczekiwaniami organizacji pozarządowych, aby uwzględniając specyfikę ich działalności skonstruować atrakcyjną dla nich ofertę. Wykorzystanie środków bankowych dla finansowania działań ułatwiających działalność organizacji pozarządowych może się przyczynić do umocnienia i stabilizacji wewnątrz trzeciego sektora, a także zaowocować wzrostem aktywności organizacji już istniejących. Ponadto, może przynieść wzrost liczby nowo powstających organizacji, a w konsekwencji spowodować wzrost aktywności i przedsiębiorczości społeczeństwa.

Od momentu reaktywowania w Polsce instytucji samorządu terytorialnego obserwuje się rozwój kontaktów między jednostkami administracji publicznej a różnego typu organizacjami pozarządowymi. Poza zwiększeniem różnorodności form i relacji następuje także wzrost natężenia różnych inicjatyw, zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej. Konieczność ustawowego uregulowania stosunków między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi stała się wręcz oczywista z chwilą podjęcia działań przybliżających akcesję Polski do Unii Europejskiej. Na szczególnie precyzyjne uregulowanie zasługują bowiem wszelkie sfery styku spraw publicznych, prywatnych i pozarządowych, państwowych i lokalnych, zwłaszcza zaś w obszarach

finansowych (dotyczących np. zbyt dużego uprzywilejowania w kwestiach opłat czy podatków). Konieczność przyjęcia odnośnej ustawy wynika m.in. z następujących uzasadnień:

1. Zasada subsydiarności została uznana za konstytucyjną, powinna także stanowić podstawę określenia sposobu wykonywania zadań publicznych. Dotychczasowe ustawodawstwo z zakresu samorządu terytorialnego wykorzystuje tę zasadę w sposób niepełny – do podziału zadań między poszczególne szczeble władzy publicznej.

2. Aktualne ustawodawstwo nie uwzględnia w sposób wystarczający roli organizacji pozarządowych w realizacji zadań ze sfery zadań publicznych (de facto o charakterze pożytku publicznego).

3. Specyfika trzeciego sektora, dostrzegana we wszystkich krajach OECD i Unii Europejskiej, nie jest wystarczająco uwzględniona w sferze regulacji prawnej, przez co w wielu dziedzinach podmioty niepubliczne są zrównywane z komercyjnymi.

4. Nowe ustawy samorządowe z 1998 r. oraz nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym (z dn. 10.04.2001 r.) wprowadziły termin organizacji pozarządowej bez wystarczającego sprecyzowania zakresu tego terminu. Na podkreślenie zasługuje także brak uregulowania podstaw stosunków tych organizacji z organami administracji publicznej: państwowej (w szczególności rządowej) oraz samorządu terytorialnego.

5. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie precyzują zasad styku działalności organów publicznych i organizacji pozarządowych.

6. W polskim ustawodawstwie nie jest uregulowana instytucja wolontariatu, która ma zasadnicze znaczenie dla działalności pożytku publicznego oraz pełni istotną rolę także dla funkcjonowania organizacji pozarządowych i niektórych instytucji publicznych.

Należy mieć nadzieję, że znajdujący się obecnie w toku legislacji rządowy projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie spełni pokładane w tej ustawie nadzieje. Chodzi przede wszystkim o uporządkowanie relacji między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w obszarze realizacji działań pożytku publicznego, które stanowią de facto niemal w całości zadania własne gmin i powiatów. Jednym z rozsądnych rozwiązań jest przyjęcie zasady, że organy samorządowe wszystkich szczebli (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) przyjmują w drodze uchwały program działań pożytku publicznego oraz określają zasady udziału organizacji pozarządowych w jego realizacji². W odniesieniu do dotychczasowych uregulowań projekt ustawy przewiduje uzupełnienia o charakterze systemowym w zakresie takich kwestii, jak: materia działalności

² Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – projekt rządowy.

pożytku publicznego, współpraca organów administracji publicznej z zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi oraz materia wolontariatu. Ponadto przewiduje się zmiany przepisów prawa odnoszących się do działalności pożytku publicznego, w tym także w zakresie prawa budżetowego, podatkowego oraz prawa materialnego z zakresu publicznych usług społecznych, które są konieczne do realizacji podstawowych idei ustawy³.

Kolejne aspekty uwarunkowań prawnych omawianej problematyki wymagają uwzględnienia perspektywy europejskiej. Podstawowym aktem prawnym nakładającym na Polskę określone zadania w zakresie dostosowania do standardów europejskich jest Układ Europejski – umowa stowarzyszeniowa między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi, który obowiązuje do 2004 r. Wynikające z układu postanowienia mają na celu stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotami. Istotne jest także, że Polska zobowiązuje się do spełniania niezbędnych warunków, do których należy m.in. przestrzeganie unijnych norm prawnych. W dziedzinie pomocy społecznej normy wspólnotowe mają charakter zaleceń i uchwał, najważniejsze z nich dotyczą spraw ubóstwa i marginalizacji społecznej osób ubogich. Należy przypomnieć, że obowiązująca od 1990 r. ustawa o pomocy społecznej była pierwszym krokiem w kierunku tworzenia w Polsce systemu pomocy społecznej w oparciu o zasady partnerstwa społecznego stosowane w rozwiniętych społeczeństwach. Zawiera ona otwartą listę sytuacji życiowych stanowiących przesłankę do ubiegania się o pomoc wraz z katalogiem dostępnych świadczeń społecznych, ponadto konkretyzuje zadania dla podmiotów rządowych i samorządowych oraz zasady współdziałania z organizacjami pozarządowymi. Od chwili ogłoszenia ustawy była ona wiele razy zmieniana i uzupełniana zarówno w zakresie poszerzania katalogu świadczeń i świadczeniobiorców, jak i wzrostu roli samorządów i budżetów terenowych oraz znaczenia organizacji pozarządowych w sferze zadań społecznych⁴.

Podstawowe standardy bezpieczeństwa socjalnego gwarantowane przez normy Wspólnot Europejskich regulują m.in. następujące obszary społeczne:

- Zalecenie nr 441/92 Rady Wspólnot Europejskich w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków oraz pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej;
- Zalecenie Rady nr 442/92 dotyczące zbieżności celów polityk ochrony socjalnej;
- Uchwała Rady i Ministrów Spraw Socjalnych w sprawie przeciwdziałania marginalizacji społecznej,

³ www.mpips.gov.pl (25.05.2002 r.) – Zadania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

⁴ Ustawa o pomocy społecznej z dn. 29.11.1990 r. (Dz. U. 1993 nr 13, poz. 60 z późn. zm.).

● Uchwała Rady i Ministrów Spraw Socjalnych nr 93/C343/01 dotycząca zasad ogłoszonych na zakończenie Europejskiego Roku Osób Starszych i Solidarności Między Pokoleniami⁵.

Pośród wymienionych aktów głównym jest zalecenie nr 441/92, które pozwala na określenie standardów walki z ubóstwem materialnym i marginalizacją społeczną. Ocena polskiego systemu ochrony socjalnej w świetle standardów europejskich pozwala na stwierdzenie jego zgodności z wieloma spośród tych norm. System oferuje różne świadczenia (pieniężne, materialne, pozamaterialne) adresowane do różnych kategorii osób (bezrobotni, niepełnosprawni, samotne matki, osoby starsze i inne) uwzględniając różne odmiany marginalizacji społecznej i ryzyka socjalnego (macierzyństwo, bezrobocie, niezdolność do pracy, starość, rodzina). Przedstawiciele Komisji Europejskiej wyrazili opinię o zgodności polskiego systemu prawnego z zakresu pomocy społecznej oraz działań na rzecz osób niepełnosprawnych w 1998 r. w toku spotkań screeningowych. Z oczywistych powodów ekonomicznych nie jest możliwe wprowadzenie powszechnego prawa do minimalnego dochodu gwarantowanego, gdyż w polskich warunkach wymagałoby to zwiększenia nakładów finansowych na świadczenia pieniężne z pomocy społecznej o ok. 60%⁶.

3. PROBLEMY FINANSOWANIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, które są reprezentantem społeczności lokalnych w zakresie ich oczekiwań, potrzeb i dążeń, koncentruje się przede wszystkim na konsultacjach, wymianie informacji, wspólnym podejmowaniu decyzji. NGOs świadczą bezpośrednią pomoc na rzecz mieszkańców społeczności lokalnych, wykonując zadania publiczne przyporządkowane różnym jednostkom samorządu terytorialnego w ramach procedury kontraktowania usług przez samorząd. W ocenie specjalistów, NGOs pełnią także funkcje innowacyjne w obszarze oferowania nowatorskich i skutecznych sposobów świadczenia usług publicznych, uwzględniających specyfikę społeczności lokalnych, co powinno stanowić uzasadnienie dla ich wspierania nie tylko w sferze finansów, ale także organizacji, informacji i innych⁷.

⁵ J. Szumlicz, *Reformy polskiego systemu socjalnego a integracja Polski z Unią Europejską*, „Socius” 2000, nr 10, s. 27.

⁶ *Ibidem*, s. 30.

⁷ M. Kwiecińska-Szermach, *op. cit.*, s. 9; M. Wenek, *Współpraca organów administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi*, Pismo Wspólnoty Roboczej Organizacji Socjalnych „Trójka!” 1999, nr 4, s. 8–10.

Organizacje pozarządowe działają we wszystkich obszarach nie zastrzeżonych dla państwa, zwłaszcza tam, gdzie działalność instytucji publicznych okazuje się niewystarczająca, nieskuteczna, spóźniona. Można wskazać pewne obszary życia społecznego, w których obecność organizacji jest niezbędna i zaznacza się wyraźniej. Są to: sfera socjalna, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura fizyczna i sport, rozwój lokalny.

Tabela 1

Wydatki budżetów terytorialnych w Polsce w wybranych działach

Budżet	Rok	Ogółem	W tym			
			oświata i wychowanie	kultura i sztuka	ochrona zdrowia	opieka społeczna
w mln zł						
Województwa	1999	3 264,6	460,3	499,4	514,8	8,9
	2000	3 787,1	473,5	571,5	545,6	27,5
Powiaty	1999	29 746,4	11 735,3	.	1 087,1	3 409,6
	2000	35 748,9	13 606,9	.	1 718,7	4 330,1
Gminy	1999	32 834,9	12 989,6	954,3	444,5	3 413,9
	2000	36 210,8	15 040,2	1 069,4	433,7	3 745,4
struktura w %						
Województwa	1999	100,0	14,1	15,3	15,8	0,3
	2000	100,0	12,5	15,1	14,4	0,7
Powiaty	1999	100,0	39,5	.	3,7	11,5
	2000	100,0	38,1	.	4,8	12,1
Gminy	1999	100,0	39,6	2,9	1,4	10,4
	2000	100,0	41,5	3,0	1,2	10,3
dynamika w cenach bieżących (1999 = 100)						
Województwa	2000	116,0	102,9	114,4	106,0	309,0
Powiaty	2000	120,2	115,9	.	158,1	127,0
Gminy	2000	110,3	115,8	112,1	97,6	109,7

Źródło: *Rocznik statystyczny województw 2001*, s. 277–287, *Rocznik statystyczny województw 2000*, s. 271–281

Wyróżnione w tabeli działy stanowią podstawowe kierunki polityki ekonomicznej państwa. Jak pokazują dane, środki budżetowe znajdujące się w dyspozycji gmin (jest ich w Polsce ok. 2500), nieznacznie tylko przekraczają środki w dyspozycji powiatów (ich liczba wynosi 380), natomiast budżety województw mają wartość ok. dziesięciokrotnie mniejszą. Ciężar finansowania zadań w zakresie oświaty i wychowania spada przede wszystkim na budżety gmin, w mniejszym nieco stopniu angażowane są tu środki powiatów, udział województw w tym zakresie jest znikomy. Rola tych wydatków w budżetach gmin i powiatów jest istotna, ich udział oscyluje wokół 40%,

podczas gdy w budżetach województw stanowią one w przybliżeniu ósmą część wydatków.

W budżetach województw istotnie wyższy udział mają wydatki na kulturę i sztukę, które w wydatkach budżetowych jednostek niższych szczebli stanowią znikomą część. Jednak bezwzględny poziom wydatków na zadania z zakresu kultury i sztuki finansowanych z budżetów gminnych dwukrotnie przewyższa kwoty wydatkowane na te cele z budżetów województw.

W dziedzinie ochrony zdrowia decydujące środki na realizację zadań pozostają w dyspozycji powiatów, najmniejszy udział w finansowaniu zadań z tego obszaru mają środki budżetowe gmin. W odniesieniu do szczebla województw można zauważyć, że wydatki na ochronę zdrowia i wydatki na kulturę i sztukę mają zbliżony poziom.

Poza wydatkami na oświatę i wychowanie w budżetach powiatów i gmin istotny jest udział wydatków na cele związane z opieką społeczną. Wydatki te stanowią ok. 10–12% ogółu środków budżetowych jednostek tych szczebli, podczas gdy zaangażowanie województw w realizację zadań z tej sfery można uznać za symboliczne.

Analiza danych zestawionych w tab. 1 pozwala zauważyć, że między rokiem 1999 a 2000 następowały w omawianych dziedzinach jedynie niewielkie przesunięcia strukturalne, nie przekraczające skali 2 punktów procentowych. Potwierdzeniem są dane ilustrujące dynamikę omawianych zależności. Wykazują one stosunkowo niewielkie różnicowanie dla poszczególnych działów i szczebli administracji, z wyjątkiem wydatków, których znaczenie jest w ogólnej strukturze wydatków budżetowych stosunkowo niewielkie. Na przykład znikome kwoty wydatków na opiekę społeczną na szczeblu województw charakteryzują się znikomym udziałem w strukturze, a ich zmiany (nawet stosunkowo niewielkie) przekładają się na imponujące wskaźniki dynamiki. Dotyczy to także wydatków na ochronę zdrowia realizowanych na szczeblu powiatowym (wzrost o 58,1%); w tym przypadku wysoka dynamika potwierdza wiodącą rolę powiatów w drugim roku realizacji reformy służby zdrowia.

W odniesieniu do modelu krajowego należy stwierdzić, że poszczególne województwa wykazują wyraźne różnicowania i odmienności, co dotyczy także województwa dolnośląskiego (tab. 2). W strukturze wydatków budżetowych różnych szczebli dominują wydatki szczebla powiatowego (inaczej niż w Polsce). Wydatki te są większe o ponad 20% od wydatków zrealizowanych na szczeblu gminnym.

Największe różnice strukturalne charakteryzujące sytuację różnych budżetów terenowych w województwie dolnośląskim dotyczą następujących kwestii:

- znaczenie wydatków na ochronę zdrowia oraz kulturę i sztukę jest na poziomie wojewódzkim większe niż średnio w kraju;

Tabela 2

Wydatki budżetów terytorialnych województwa dolnośląskiego w wybranych działach

Budżet	Rok	Ogółem	W tym			
			oświata i wychowanie	kultura i sztuka	ochrona zdrowia	opieka społeczna
w mln zł						
Województwa	1999	332,8	48,8	53,1	61,5	0,6
	2000	350,2	45,5	62,1	60,3	1,1
Powiaty	1999	2 880,4	1 996,0	.	122,4	268,0
	2000	3 361,0	1 127,4	.	156,1	352,4
Gminy	1999	2 520,2	911,7	90,0	43,9	271,0
	2000	2 741,2	1 046,0	105,6	43,9	306,0
struktura w %						
Województwa	1999	100,0	14,7	16,0	18,5	0,2
	2000	100,0	12,9	17,7	17,2	0,3
Powiaty	1999	100,0	34,6	.	4,2	9,3
	2000	100,0	33,5	.	4,6	10,5
Gminy	1999	100,0	36,2	3,6	1,7	10,8
	2000	100,0	38,2	3,9	1,6	11,2
dynamika w cenach bieżących (1999 = 100)						
Województwa	2000	105,2	93,2	116,9	98,0	183,3
Powiaty	2000	116,7	113,2	.	127,5	131,5
Gminy	2000	108,8	114,7	117,3	100,0	112,9

Źródło: Jak do tab. 1.

- znaczenie wydatków na oświatę i wychowanie oraz opiekę społeczną na szczeblu powiatów jest wyraźnie mniejsze w stosunku do średniej krajowej;
- na szczeblu gminnym znaczenie tych dwóch kategorii wydatków jest nieco mniejsze niż średnio w kraju.

Największe różnice dynamiki w stosunku do poziomu krajowego dotyczą wydatków szczebla powiatowego. Wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia na szczeblu powiatowym mają dynamikę wzrostu ponad dwukrotnie mniejszą niż średnio w Polsce. Dynamika wzrostu wydatków na opiekę społeczną realizowanych na tym szczeblu jest wyższa niż w przypadku ochrony zdrowia. Również bardzo dużą dynamikę odnotowano na szczeblu wojewódzkim, ale przy wręcz nieznacznym udziale tej kategorii w ogóle wydatków budżetowych. Pozostałe różnice dynamiki w odniesieniu do średniej krajowej są stosunkowo niewielkie.

Należy pamiętać, że w obu tabelach dane dotyczące dynamiki są przedstawiane w cenach bieżących. Oznacza to, że realnie w skali kraju nastąpiło obniżenie nie tylko wydatków gmin na zadania z zakresu ochrony

zdrowia, ale także wydatków województw w tym dziale oraz w dziale oświaty i wychowania. Natomiast w odniesieniu do kilku pozostałych kategorii wydatków odnotowano nieznaczny realny wzrost, jednak w skali dalece niewystarczającej. Do analogicznych wniosków prowadzi analiza dynamiki wydatków budżetów jednostek terenowych województwa dolnośląskiego.

Przytoczone zestawienia wskazują, iż w obszarze finansów jednostek samorządowych rok 2000 można uznać za okres ugruntowywania reform rozpoczętych z dniem 1 stycznia 1999 r. W dużej mierze wynikało to z faktu obowiązywania w tym okresie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000, ustawy o charakterze przejściowym, która de facto po niewielkich korektach obowiązuje jeszcze obecnie. Zaniechanie dalszych konsekwentnych przemian w obszarze finansów publicznych wzmogło pogłębianie się problemów związanych z finansowaniem omawianych działów – obszarów polityki społecznej, czego najbardziej jaskrawym przykładem jest kryzys publicznej służby zdrowia. Po części jest to efekt reformowania systemu administracji publicznej i finansów publicznych, a po części – samej koncepcji reformy służby zdrowia.

4. WSPÓLPRACA URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

4.1. Polityka społeczna

Od 1999 r. organizacje pozarządowe mogą ubiegać się w drodze konkursu o dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, kultury i sztuki, kultury fizycznej i sportu. Środki finansowe z budżetu województwa dolnośląskiego mogą być przyznawane na finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze wojewódzkim. Rozdysponowanie środków finansowych z budżetu samorządu województwa (pochodzących z dotacji celowej z budżetu państwa) na realizację zadań społecznych odbywa się na podstawie odpowiednich procedur, opracowanych zgodnie z zaleceniami Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. W procedurze weryfikacji zgłaszanych wniosków oraz ustalania wysokości dofinansowania uczestniczą specjalne komisje ds. podziału środków finansowych na realizację zadań społecznych przez podmioty niepubliczne.

Tabela 3

Dofinansowanie realizacji zadań społecznych przez podmioty niepubliczne

Rok	Liczba projektów zgłoszonych/ dofinansowanych	Kwota wnioskowana	Kwota przyznana
1999	27/25	1 169 608	341 444
2000	79/50	.	366 363
2001	82/59	2 769 686	359 800

Źródło: Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej

W 2002 r. DOPS nie ogłosił kolejnej edycji konkursu na dofinansowanie zadań z powodu braku środków finansowych w postaci dotacji celowej z budżetu państwa. Trudności z finansowaniem tej sfery dały o sobie znać także w 2001 r. W pierwszej wersji konkursu organizacje pozarządowe złożyły wnioski o dofinansowanie zadań o wartości ponad 8,8 mln zł. Natomiast opóźnienia w przesyłaniu środków z budżetu państwa ograniczyły de facto okres ich wykorzystania do jednego – ostatniego kwartału. Po weryfikacji wnioskowana kwota musiała ulec redukcji do ok. 2,8 mln zł (por. tab. 3), redukując jednocześnie potencjalny zakres usług oferowanych przez organizacje. W ramach poszukiwania mechanizmów efektywnej współpracy sektora samorządowego z organizacjami pozarządowymi, od 1999 r. DOPS uczestniczy w Polsko-Niemieckim Programie Współpracy III Sektora i Administracji Publicznej Dolnego Śląska „Parasol”. Zorganizował także w 2000 r. spotkanie przedstawicieli sektora publicznego i niepublicznego, którego celem było konsultowanie aktów prawnych w zakresie regulacji współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w zakresie specyfiki działalności organizacji trzeciego sektora oraz koniecznych zmian ustawowych w tych zakresach.

4.2. Kultura i sztuka

W dniu 5.03.2002 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego dokonał ostatecznego podziału środków z budżetu Województwa Dolnośląskiego na dofinansowanie przedsięwzięć kulturalnych oraz remontów i rewaloryzacji obiektów zabytkowych w roku 2002 r. Sposób rozdysponowania środków z budżetu województwa przedstawiono w tab. 4.

Tabela 4

Dofinansowanie realizacji zadań przez podmioty niepubliczne w 2002 r.
w obszarze kultury i sztuki

Rodzaj działalności	Liczba projektów zgłoszonych/ dofinansowanych	Kwota wnioskowana	Kwota przyznana
Przedsięwzięcia kulturalne	382/202	3 662 888	376 000
Remont i rewaloryzacja obiektów zabytkowych	137/82	35 250 197	630 000
Ogółem w 2002 r.	519/284	38 913 085	1 036 000

Źródło: www.umwd.pl

Kwotę dotacji celowych rozdysponowano zgodnie z procedurą zawartą w Uchwale nr XV/250/99 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dn. 26.11.1999 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowych dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonania zadania zleconego, brano pod uwagę wiele kryteriów, m.in. takie jak: wysokość kwoty wnioskowanej (nie mogła przekroczyć 33% kosztów całego przedsięwzięcia), planowany budżet musi spełniać zasadę równoważności wydatków i dochodów, zgodność projektu z aspektami założonej strategii w zakresie kultury, wymiar kulturotwórczy projektu, ekonomiczność (pokrycie w środkach własnych, sponsorów etc.), zasięg regionalny przedsięwzięcia, ciągłość projektu.

W odniesieniu do zadań z zakresu remontu i rewaloryzacji obiektów zabytkowych kwotę dotacji rozdysponowano na podstawie następujących kryteriów: waloru historyczno-artystycznego obiektu, konieczności podjęcia niezbędnych prac ratowniczych pod rygorem katastrofy budowlanej, posiadania środków własnych na prace remontowe, proporcji środków własnych do wnioskowanej kwoty dotacji (kwota dotacji budżetu województwa nieprzekraczająca 30% kwoty wnioskowanej).

4.3. Kultura fizyczna i sport

Ustawa z dnia 18.01.1996 r. o kulturze fizycznej stanowi w art. 4, iż organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek tworzenia warunków prawno-organizacyjnych i ekonomicznych dla rozwoju kultury fizycznej. W art. 14 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, określone zostały zadania o charakterze wojewódzkim,

między innymi z zakresu kultury fizycznej i sportu. Środki finansowe z budżetu województwa dolnośląskiego na realizację zadań o charakterze wojewódzkim z zakresu kultury fizycznej i sportu są przyznawane według ustalonych zasad i zgodnie z obowiązującym trybem. Na podstawie art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1999 r. o finansach publicznych, podmiotom nie zaliczanym do sfery finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku mogą być udzielane z budżetu województwa dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań samorządu województwa.

Tabela 5

Struktura dofinansowania zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu z budżetu województwa dolnośląskiego w 2002 r.

Grupa	Udział procentowy
A. Stowarzyszenia sportowe (Dolnośląskie Związki Sportowe)	60%
B. Pozostałe stowarzyszenia kultury fizycznej szczebla wojewódzkiego	20%
C. Imprezy sportowe – promocja województwa	15%
D. Rezerwa	5%

Źródło: Jak do tab. 1.

Zlecanie zadań własnych jednostkom samorządu terytorialnego lub udzielanie pomocy finansowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego następuje w drodze odrębnej uchwały Sejmiku Województwa. Przyznanie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kultury fizycznej i sportu następuje w drodze umów zawieranych przez Zarząd Województwa z podmiotami. Wysokość kwot dotacji celowych nie powinna przekraczać 33% kosztów ogółem ujętych w preliminarzu, za wyjątkiem zadań priorytetowych.

Sejmik Województwa Dolnośląskiego formułuje zadania priorytetowe o charakterze strategicznym dla rozwoju kultury fizycznej i sportu w regionie, do realizacji których może zgłosić się podmiot nie zaliczany do sektora finansów publicznych i nie działający w celu osiągnięcia zysku. Zlecanie zadań o charakterze priorytetowym odbywa się z uwzględnieniem zasady konkurencyjności i jawnego wyboru najkorzystniejszej oferty, w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych. Finansowanie lub dofinansowanie zadania priorytetowego nie może przekroczyć 33% całości kosztów zleconego zadania. Proponowane rozdysponowanie środków na zadania z obszaru sportu i turystyki realizowane w 2002 r. przedstawiono w tab. 6.

Tabela 6

Dofinansowanie zadań realizowanych przez podmioty niepubliczne
w 2002 r. (dział – sport i turystyka)

Typ zadania	Organizator	Całkowity koszt imprezy	Kwota dofinansowania
Dofinansowanie zadań w zakresie upowszechniania turystyki – różne opłaty i składki	Dolnośląska Organizacja Turystyczna	–	40 000
Dofinansowanie zadań zleconych do realizacji (ekspozycje na targach turystycznych)	stowarzyszenia	–	55 000
Dofinansowanie zadań zleconych do realizacji (imprezy turystyki kwalifikowanej)	stowarzyszenia	200 000	65 000
Pozostała działalność – zakup usług pozostałych wydawnictwa promocyjne	PTTK Oddział Wrocław, Dolnośląska Organizacja Turystyczna	–	20 000
Dofinansowanie imprez sportowych	stowarzyszenia sportowe (złożyły 196 wniosków)	1 356 940	78 500
Ogółem w 2002 r.		1 556 940	258 500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.umwd.pl.

5. PODSUMOWANIE

Jak wynika z przedstawionych informacji, zestawionych w tab. 3–6, sytuacja niedofinansowania zadań publicznych realizowanych w latach 1999–2002 przez organizacje pozarządowe województwa dolnośląskiego utrzymuje się, a nawet pogłębia. Jest to wynikiem generalnej tendencji zmniejszania środków pochodzących z budżetu centralnego na finansowanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (por. tab. 1–2). Świadczy o tym najdobitniej brak środków na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu pomocy społecznej w 2002 r. oraz systematyczne zmniejszanie realnych dopłat do realizacji tych przedsięwzięć w poprzednich latach. Jest to szczególnie niepokojące w sytuacji ewidentnego wzrostu zapotrzebowania na świadczenia z zakresu pomocy społecznej, wywołanego przez przemiany okresu transformacji, szczególnie zaś spotęgowanego przez jednoczesne wdrażanie czterech znaczących reform. Analiza treści tabel 3–6 pozwala zauważyć, że rosnącej liczbie wniosków o dofinansowanie działalności oraz

rosnącej liczbie organizacji pozarządowych, które się o nie ubiegają w województwie dolnośląskim, nie towarzyszy wzrost środków z budżetu państwa. Powiększa się rozbieżność między kwotami wnioskowanymi a przyznanymi przez odnośne komisje, decydujące o podziale środków w poszczególnych dziedzinach polityki społecznej. W zakresie pomocy społecznej określony w ten sposób wskaźnik efektywności wynosił w 1999 r. 29%, a w 2001 r. spadł do ok. 13%, w odniesieniu do przedsięwzięć z dziedziny kultury i sztuki wynosi on dla zadań dofinansowanych w 2002 r. 2,6% (w tym 10,2% dla przedsięwzięć kulturalnych oraz 1,8% dla zadań związanych z remontem i rewaloryzacją obiektów zabytkowych), w dziedzinie sportu i turystyki wskaźnik ma wartość 16,6%. Istotne zróżnicowania wartości tych wskaźników (będące wynikiem wielu różnorodnych czynników) oraz zbyt krótki okres obserwacji nie upoważniają do formułowania kategoriycznych stwierdzeń na temat udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Można jednak stwierdzić, że widoczne są symptomy coraz większego angażowania się organizacji działających w trzecim sektorze w realizację celów polityki społecznej (rosnąca liczba organizacji, rosąca liczba projektów, rosąca wartość proponowanych działań) przy jednoczesnym obniżaniu wsparcia finansowego ze strony administracji publicznej.

Ewa Pancer-Cybulska

**INSTITUTIONAL AND FINANCIAL PROBLEMS CONNECTED
WITH IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS
IN POLAND AT THE LOCAL SELF-GOVERNMENT LEVEL**

Problems connected with limiting public assistance and the necessity of seeking sources of external financing of development at the local level have become particularly important since the time the administrative system and principles of financing its activity changed. Involvement of non-governmental organisations in implementing public tasks grows despite a marked trend of reducing financial means for their activity. There is also observed a more active involvement of the non-governmental sector, which is expressed, for example, in strengthening its structure or looking for new integration forms.

Shortage of finance for public tasks implemented in the years 1999–2002 by non-governmental organisations in the Lower Silesia Region persists and it even intensifies. It is a result of a general trend of reducing financial means coming from the central budget for financing public tasks by the local self-government units. It is confirmed by a deficit of funds at the regional level for co-financing projects in the field of social assistance in 2002 and a steady reduction of real subsidies for implementing these projects in previous years. Such situation is particularly disturbing at the time demand for social services increases significantly due to changes during the transformation period. The demand has intensified due to a simultaneous introduction of four major reforms. A growing number of applications for co-financing their

activity and a growing number of non-governmental organisations, which seek such financing in this region, is not accompanied by a growth of funds provided by the state budget. A divergence intensifies between amounts applied for and those granted by different commissions, which decide about allocation of funds among different social policy fields. It can be observed that organisations operating in the third sector get more and more involved in accomplishing social policy goals (growing number of such organisations, growing number of projects, growing value of proposed activities). Meanwhile, financial support on the public administration part tends to decline.