Raport



# Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego

## Raport z badania 2025

dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018–2030 oraz Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030

Opracowanie raportu:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Realizacja badania:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o.

Autorka raportu: dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Komentarze eksperckie:
dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN
Artur Gluziński
dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Projekt okładki, skład, łamanie: Robert Wojniusz • atonce.pl
Korekta językowa: Anna Tyka • atonce.pl

Seria: Raporty NIW-CRSO

© Copyright by Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2026

ISBN 978-83-981292-2-0
Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa

# Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego – edycja III

## Raport z badania 2025

dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Warszawa 2026

# Spis treści

**Wprowadzenie** 7

**Informacje o sposobie realizacji badania** 11

Podstawowe informacje o badaniu 11

Metody pozyskiwania danych 11

**Raport z badania: Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego** 17

3.1. Wprowadzenie 17

3.2. Środki na współpracę JST z organizacjami pozarządowymi 18

3.3. Podział środków na sfery zadań publicznych 29

3.4. Procedury współpracy finansowej z organizacjami 35

3.5. Instytucjonalne formy współpracy samorządów z NGO 39

3.6. Podsumowanie 44

**Komentarze eksperckie: wnioski i rekomendacje** 49

dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN 49

Artur Gluziński 56

dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW 61

**Informacje o autorach raportu** 67

dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN 67

Artur Gluziński 67

dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW 68

# Wprowadzenie

1

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego (JST) z organizacjami pozarządowymi stanowi jeden z fundamentów funkcjonowania demokracji lokalnej w Polsce. To właśnie na styku administracji publicznej i trzeciego sektora realizuje się znaczna część zadań decydujących o jakości życia mieszkańców – od pomocy społecznej i wsparcia rodzin, przez edukację i kulturę, po działania budujące wspólnotę lokalną i aktywizujące obywateli. Organizacje pozarządowe nie tylko uzupełniają system usług publicznych, ale pełnią też funkcje, których administracja samodzielnie realizować nie może: reprezentują interesy grup słabszych, wprowadzają innowacje społeczne i stanowią szkołę obywatelskiego zaangażowania. Od tego, jak kształtują się relacje między samorządami a sektorem pozarządowym – ich skala, formy i jakość – zależy w dużej mierze kondycja polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Mimo ponad trzech dekad budowania tych relacji wiedza o rzeczywistym obrazie współpracy finansowej samorządów z NGO pozostawała fragmentaryczna i rozproszona. Brakowało systematycznych, ogólnopolskich danych pozwalających odpowiedzieć na podstawowe pytania: ile środków publicznych trafia do organizacji pozarządowych? na jakie cele są przeznaczane? jakimi kanałami przepływają? i czy istniejące mechanizmy instytucjonalne sprzyjają efektywnej kooperacji? Niniejszy raport wypełnia tę lukę, przedstawiając kompleksową diagnozę opartą na danych z niemal wszystkich jednostek samorządowych w kraju – diagnozę, która odsłania zarówno mocne strony dotychczasowej praktyki, jak i obszary wymagające pilnej refleksji ze strony ustawodawcy, administracji i samego sektora pozarządowego.

Celem zrealizowanego badania było zebranie i uporządkowanie informacji o zakresie oraz skali współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Badanie ukierunkowano na: poznanie skali planowania środków finansowych na tę współpracę, ocenę stopnia wykonania zaplanowanych wydatków, identyfikację kierunków finansowania i ich zmian w kolejnych latach, a także rozpoznanie stosowanych instrumentów dystrybucji środków oraz wybranych instytucjonalnych form współpracy. Analizą objęto w szczególności: wielkość i strukturę środków planowanych oraz

faktycznie wydatkowanych na realizację zadań publicznych, ich alokację między poszczególne obszary zadań, stosowane tryby zlecania tych zadań (w tym otwarte konkursy ofert oraz tryby uproszczone, takie jak małe granty czy regranting), a także wybrane elementy organizacyjne i proceduralne – w tym sprawozdawczość, dostępność informacji oraz praktyki publikacyjne.

W badaniu zastosowano trzy komplementarne techniki pozyskiwania danych: ankietę realizowaną online (*Computer-Assisted Web Interviewing*, CAWI) kierowaną do wszystkich JST, kwerendę danych zastanych w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP) – tzw. *desk research* – obejmującą w szczególności dokumenty sprawozdawcze i budżetowe, a w przypadkach braków informacji – formalne wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Realizacji CAWI towarzyszyły działania zwiększające kompletność materiału (m.in. ponowne kontakty mailowe i telefoniczne), natomiast dane z BIP wprowadzano do wspólnej bazy według ujednoliconej procedury i schematu kodowania, z dodatkową weryfikacją w razie wątpliwości co do aktualności lub poprawności dokumentów. Jakość zebranych danych kontrolowano poprzez sprawdzanie spójności logicznej odpowiedzi, kompletności pól oraz poprawności działania filtrów w kwestionariuszu; w danych deklaratywnych skorygowano oczywiste pomyłki.

> Udało się dotrzeć do ok. 90% jednostek samorządu terytorialnego, co istotnie zwiększa wartość poznawczą badania i wzmacnia podstawy do formułowania wniosków na temat praktyk JST.

Badanie zostało zrealizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego we współpracy z firmą badawczą ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o. pomiędzy wrześniem a listopadem 2025 roku.

Raport składa się z trzech głównych części. W pierwszej przedstawiono sposób realizacji badania: podstawowe informacje, zastosowane techniki pozyskania danych oraz kontrolę jakości i ograniczenia wyników. Część druga stanowi zasadniczą analizę finansowania organizacji pozarządowych przez JST. Obejmuje m.in. omówienie środków przeznaczanych na współpracę, ich podziału na sfery zadań publicznych, trybów finansowania (m.in. otwarte konkursy ofert, małe granty, regranting) oraz towarzyszących im procedur realizacji, a także instytucjonalnych form współpracy, zakończone syntetycznym podsumowaniem. W części trzeciej zaprezentowano najważniejsze wnioski z badania wraz z rekomendacjami.

Wyniki badania ujawniają obraz złożony i niejednoznaczny. Z jednej strony współpraca finansowa samorządów z trzecim sektorem rozwija się – nakłady rosną, dominują przejrzyste procedury konkursowe, a dostęp do środków publicznych jest relatywnie wyrównany między regionami. Z drugiej strony raport odsłania zjawiska niepokojące: znaczny deficyt instytucjonalizacji współpracy na szczeblu gminnym, pogłębiającą

się przepaść między dużymi miastami a małymi miejscowościami oraz wyraźną koncentrację finansowania w kilku sferach zadań publicznych przy marginalizacji innych – w tym tych kluczowych dla jakości demokracji lokalnej. Lektura raportu pozwala zrozumieć mechanizmy stojące za tymi tendencjami i dostarcza przesłanek do refleksji nad kierunkami niezbędnych zmian – zarówno w praktyce samorządowej, jak i w regulacjach prawnych kształtujących ramy współpracy sektora publicznego z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

# Informacje o sposobie realizacji badania

2

## Podstawowe informacje o badaniu

Celem badania było zebranie informacji o finansowaniu organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Badanie objęło wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w łącznej liczbie 2809 jednostek.

## Metody pozyskiwania danych

Do pozyskania potrzebnych danych zastosowano trzy techniki:

- ankietę samowypełnialną wysyłaną i wypełnianą drogą elektroniczną (CAWI);
- analizę Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) dostępnych w zasobach Internetu;
- formalne wnioski o dostęp do informacji publicznej wysyłane drogą elektroniczną.

### Ankieta samowypełnialna wysyłana i wypełniana drogą elektroniczną (CAWI)

Metoda ta została zastosowana w pierwszej kolejności, co pozwoliło zgromadzić najwięcej danych. Zaproszenia do udziału w badaniu były kierowane na oficjalne adresy elektroniczne jednostek samorządu terytorialnego. W treści zaproszenia zamieszczono indywidualny link do kwestionariusza internetowego wraz z informacją o celu badania, zasadach jego realizacji oraz gwarancji zachowania anonimowości i poufności udzielanych odpowiedzi.

Po rozesłaniu zaproszeń do udziału w badaniu prowadzono intensywne działania wspomagające, mające na celu zwiększenie odsetka zwrotu

ankiet i zapewnienie reprezentatywności zebranych danych. Do każdej JST kilkukrotnie wysyłano wiadomości e-mail przypominające o badaniu, każdorazowo zamieszczając link do kwestionariusza oraz informację o terminie wypełnienia ankiety. Równolegle nawiązywano kontakty telefoniczne – do każdego urzędu co najmniej trzykrotnie dzwonili ankieterzy, aby przypomnieć o zaproszeniu do udziału w badaniu, udzielić dodatkowych wyjaśnień oraz zachęcić do wypełnienia ankiety online. Dzięki tym działaniom możliwe było zwiększenie odsetka odpowiedzi oraz poprawienie kompletności i jakości zebranego materiału.

Kwestionariusz został zaprogramowany z użyciem programu CADAS. Oprogramowanie to daje duże możliwości wizualizacji pytań i uatrakcyjnienia kwestionariuszy online.

- Średni czas trwania ankiety wypełnianej przez JST wynosił 54 minuty.
- Wywiady realizowane były w okresie 23.09.2025 – 12.11.2025.
- Łącznie za pomocą tej techniki uzyskano 2042 wypełnione ankiety.

### Analiza Biuletynów Informacji Publicznej dostępnych w zasobach Internetu

Metoda ta została zastosowana w odniesieniu do tych JST, które nie wypełniły ankiety CAWI lub wprost odmówiły jej wypełnienia i skierowały podmiot zbierający dane do BIP.

Pozyskiwanie danych z Biuletynu Informacji Publicznej, w tym sprawozdań z realizacji programów współpracy oraz sprawozdań budżetowych, miało charakter kwerendy danych zastanych (*desk research*) prowadzonej według ujednoliconej procedury.

Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego wyszukiwano jej oficjalną stronę w BIP, a następnie – z wykorzystaniem wyszukiwarki wewnętrznej oraz odpowiednich zakładek tematycznych – lokalizowano dokumenty zawierające dane niezbędne do realizacji celów badania (np. uchwały, zarządzenia, sprawozdania).

Dane te były odczytywane i przepisywane do arkusza internetowego według wcześniej przygotowanego schematu kodowania, z odnotowaniem daty wprowadzenia, tj. daty pozyskania informacji z właściwego Biuletynu Informacji Publicznej. W przypadku wątpliwości co do aktualności lub poprawności danych weryfikowano je poprzez dodatkowe sprawdzenie innych powiązanych dokumentów w BIP danej jednostki.

Kwerenda danych w BIP odbywała się w okresie 17.10.2025 – 11.11.2025. Łączna liczba rekordów, które zostały pozyskane tą metodą wyniosła 430.

## Formalne wnioski o dostęp do informacji publicznej wysłane drogą elektroniczną

W przypadku jednostek, dla których nie uzyskano wypełnionej ankiety CAWI oraz nie odnaleziono wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, zastosowano dodatkową ścieżkę pozyskiwania danych. Do tych podmiotów skierowano formalne wnioski o udostępnienie informacji publicznej, precyzujące zakres oczekiwanych danych oraz podstawę prawną wniosku/wystąpienia. Uzyskane w ten sposób odpowiedzi były weryfikowane pod względem kompletności i spójności, a następnie włączane do zbioru danych badania zgodnie z przyjętym schematem kodowania.

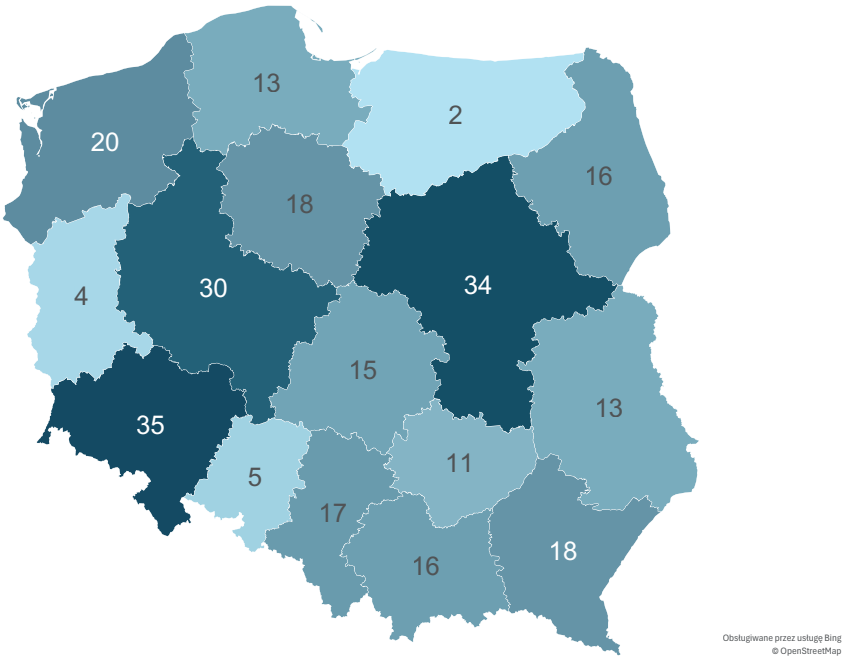
Wnioski skierowano łącznie do 337 JST. Do momentu zakończenia zbierania danych na potrzeby przygotowania raportu z badania, tj. do 14 listopada 2025 roku, uzyskano 52 odpowiedzi, które umożliwiły uzupełnienie zbioru danych.

Poniższa tabela zawiera zestawienie zgromadzonych danych według sposobu ich pozyskania.

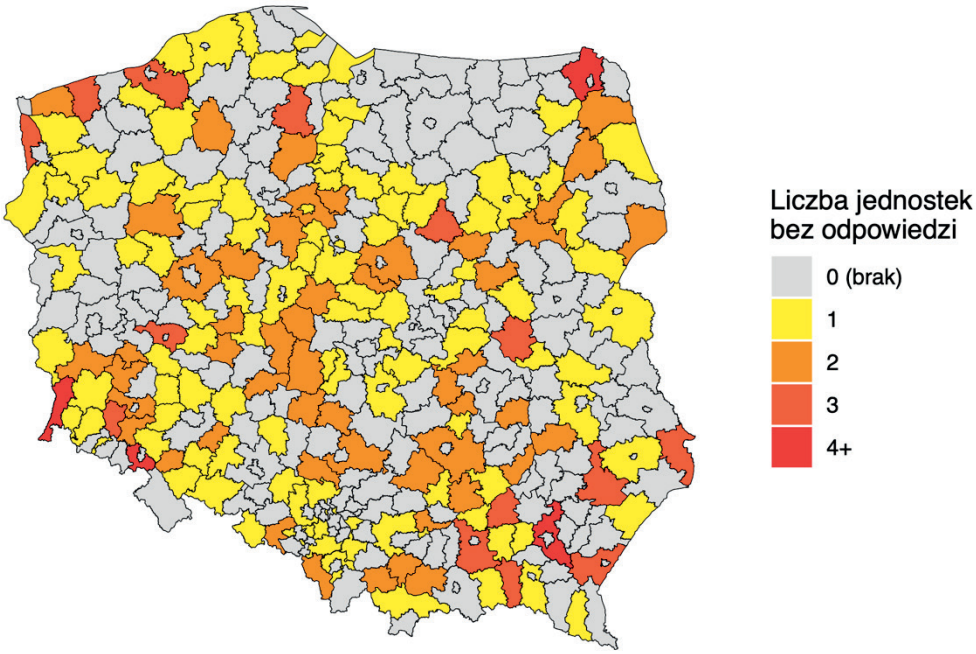
| Metoda pozyskania danych | Liczba JST |
|---|---|
| Ankieta samowypełnialna (CAWI) | 2042 |
| Informacje pozyskane z BIP | 430 |
| Informacje pozyskane z wniosków o udostępnienie informacji publicznej | 52 |
| Brak danych | 285 |
| **Suma końcowa** | **2809** |

Pomimo zastosowania wszystkich opisanych ścieżek pozyskiwania informacji (ankieta CAWI, kwerenda danych w BIP oraz wnioski o udostępnienie informacji publicznej), dla 267 jednostek pozyskanie danych nie było możliwe. Na poniższych mapach przedstawiono liczbę JST w podziale na poszczególne województwa i powiaty, z których nie uzyskano danych na temat wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi.

*Braki danych w województwach:*




*Braki danych w powiatach:*




Zaprezentowane powyżej metody pozyskiwania danych (ankieta CAWI wraz z telefonicznymi działaniami wspomagającymi, kwerenda informacji w BIP oraz wnioski o udostępnienie informacji publicznej) obejmują wszystkie dostępne i adekwatne ścieżki dotarcia do informacji o JST w ramach niniejszego projektu. Liczba jednostek samorządowych, w odniesieniu do których udało się pozyskać informacje, pozwala zatem uznać materiał badawczy za możliwie pełny w świetle istniejących ograniczeń formalnych i praktycznych.

## Kontrola jakości danych i ograniczenia wyników

W celu zweryfikowania jakości odpowiedzi zostały one sprawdzone pod kątem spójności logicznej i poprawności wypełnienia. Kontrola polegała m.in. na sprawdzeniu poprawności działania filtrów nałożonych na poszczególne pytania kwestionariusza, kompletności danych (czy nie występują braki danych tam, gdzie odpowiedzi są wymagane) oraz spójności logicznej odpowiedzi (czy odpowiedzi udzielone w różnych pytaniach nie wykluczają się wzajemnie).

W przypadku danych wpisanych przez osoby wypełniające kwestionariusz CAWI poprawiono oczywiste błędy liczbowe (np. wpisane dane z dodatkowymi zerami, pomylone liczby dotacji z ich wartością finansową itp.). Należy również przyjąć, że respondenci mogli popełnić także inne błędy, które nie są możliwe do weryfikacji, a wiążą się z wypełnianiem ankiet w formie elektronicznej (dane deklaratywne).

# Raport z badania: Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego

3

## 3.1. Wprowadzenie

Niniejszy raport przedstawia wyniki analizy danych dotyczących kwot dofinansowania, jakie jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiaty, gminy, w tym miasta na prawach powiatu) przeznaczyły w swoich programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na wsparcie organizacji pozarządowych w latach 2022–2024. Dane zostały zebrane dzięki ankiecie adresowanej do JST lub bezpośrednio ze sprawozdań z realizacji programów współpracy JST z NGO w latach 2022–2024.

Badanie miało na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu kwoty zaplanowane przez JST na współpracę z NGO w programach współpracy na lata 2022–2024 zostały wydatkowane na ten cel w świetle danych ze sprawozdań z realizacji tych programów i sprawozdań z realizacji uchwał budżetowych JST?

2. Jakie są różnice (zmiany procentowe) w kwotach dofinansowania przeznaczonych przez JST w programach współpracy dla organizacji pozarządowych w latach 2022–2024?

3. Jakie są różnice (zmiany procentowe) w kwotach dofinansowania przeznaczonych przez województwa w programach współpracy na poszczególne sfery zadań publicznych wymienione w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

4. Jakie było dofinansowanie NGO (w latach objętych badaniem) w podziale na sfery zadań publicznych wymienione w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

5. W jakich trybach i na jaką kwotę JST przyznawały dofinansowanie NGO w poszczególnych latach (w oparciu o uwzględnione w sprawozdaniach / zamieszczone w BIP ogłoszenia o postępowaniach konkursowych/pozakonkursowych), w szczególności:

- ile pieniędzy wydano na zakup usług od NGO w trybie zamówień publicznych oraz zapytań ofertowych do 130 tys. zł?
- czy w konkursach stosowano kryteria promujące organizacje pozarządowe i inne podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zapytaniach ofertowych?
- czy JST posiada radę działalności pożytku publicznego?
- czy JST posiada uchwałę o inicjatywie lokalnej?
- czy na terenie JST działa centrum organizacji pozarządowych wspierane lub finansowane przez JST?
- czy JST wymaga wkładów własnych oraz czy powierza czy zleca zadania NGO?
- czy w JST pracuje wyznaczona osoba do kontaktów z NGO?
- czy JST w ciągu ostatniego roku zorganizowała dedykowane NGO wydarzenia (Gala Wolontariatu, Forum NGO itd.)?
- czy JST wspiera finansowo organizację wolontariatu (środki dla centrum wolontariatu, koordynatorów wolontariatu)?

## 3.2. Środki na współpracę JST z organizacjami pozarządowymi

Podstawowym formatem definiującym ramy współpracy JST z organizacjami pozarządowymi są programy współpracy. W ramach tych programów ustalane są priorytety, dla których samorządy przewidują finansowanie działań. Dlatego też pytania w ankiecie w pierwszej kolejności koncentrowały się na planowaniu i realizacji tych programów w jednostkach samorządowych w latach 2022–2024.

### Program współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2022–2024

W okresie objętym badaniem sumaryczne wydatki samorządów na współpracę z NGO – rozumiane jako łączne środki finansowe przekazane organizacjom w ramach realizacji programu współpracy, w tym dotacje na powierzanie i wspieranie zadań publicznych – przekraczały 4 mld zł w latach 2022–2023 i sięgnęły 5 mld zł w roku 2024.

**Tabela 1.** *Zestawienie całkowitych kwot zaplanowanych i faktycznie wydatkowanych na współpracę z NGO w latach 2022–2024*

| | | Suma (zł) | Kwota minimalna* (zł) | Kwota maksymalna (zł) | Liczba zbadanych JST | „Zero”** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2022 | Plan | 2 962 642 286,27 | 500,00 | 316 541 375,00 | 2184 | 42 |
| | Realizacja | 4 007 203 426,29 | 520,00 | 313 763 674,00 | 2431 | 195 |
| 2023 | Plan | 3 034 336 757,61 | 500,00 | 335 096 999,00 | 2217 | 40 |
| | Realizacja | 4 308 274 297,15 | 520,00 | 328 216 167,00 | 2441 | 186 |
| 2024 | Plan | 3 587 883 148,20 | 500,00 | 355 807 391,00 | 2218 | 39 |
| | Realizacja | 5 069 780 908,90 | 500,00 | 346 907 873,00 | 2438 | 182 |

* Kwota minimalna po wyłączeniu JST wykazujących zerowe planowane i/lub zrealizowane wydatki.
** W kolumnie oznaczonej „Zero” – liczba JST wykazujących zerowe planowane i/lub zrealizowane wydatki.

Warto zauważyć, że w objętych badaniem trzech ostatnich latach sumaryczne kwoty faktycznie wydatkowane przez JST wszystkich szczebli na współpracę z NGO przekraczały te zaplanowane. W poszczególnych samorządach relacja faktycznych wydatków do planu była zróżnicowana, o czym niżej.

Zaobserwowano również pewną liczbę samorządów, które nie planowały wydatkowania żadnych środków na współpracę z NGO, i jeszcze więcej takich, które nie zrealizowały żadnych wydatków na ten cel, choć takowe były zaplanowane w budżecie. Do pierwszej grupy – nieplanujących wydatków na współpracę z NGO – należały głównie gminy wiejskie. We wszystkich badanych latach gminy te stanowiły ok. 80% wszystkich jednostek, które zaplanowały zerowe wydatki na współpracę z organizacjami. W kilku przypadkach w rzeczywistości poniesiono jednak pewne wydatki, co ilustruje tabela 2.

**Tabela 2.** *Zestawienie liczby JST, które zaplanowały zerowe wydatki na współpracę z NGO oraz liczby JST, które poniosły zerowe wydatki na współpracę z NGO w latach 2022–2024*

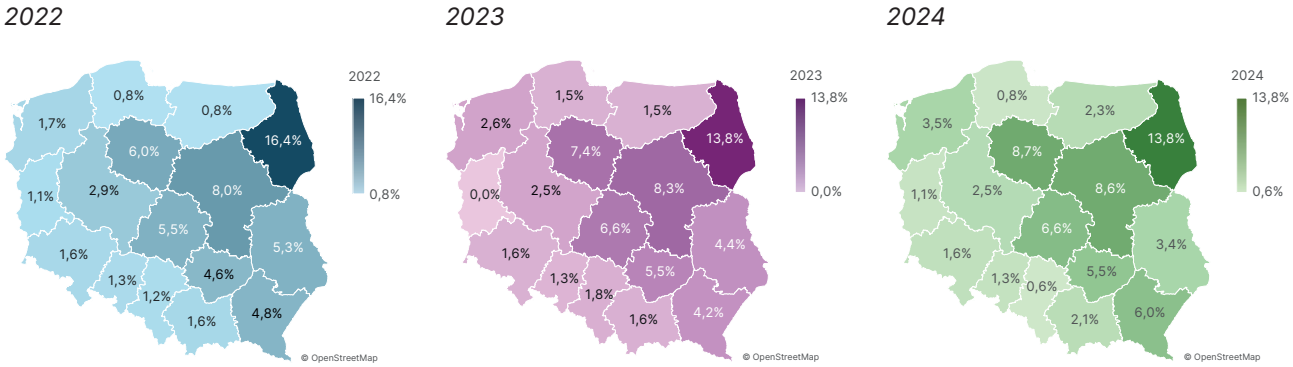
| | | Wydatki w 2022 | | | Wydatki w 2023 | | | Wydatki w 2024 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 0 | >0 | Brak danych | 0 | >0 | Brak danych | 0 | >0 | Brak danych |
| Plan | 0 | 38 | 4 | 0 | 37 | 3 | 0 | 34 | 5 | 0 |
| | >0 | 107 | 2021 | 14 | 109 | 2057 | 11 | 114 | 2050 | 15 |
| | Brak danych | 50 | 211 | 127 | 40 | 195 | 120 | 34 | 201 | 119 |

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli można również wywnioskować, że znacznie częściej jednostki nie wydatkowały żadnych środków na współpracę z NGO, mimo że takie środki były zaplanowane, niż że działo się na odwrót. Jednocześnie z danych wynika, że liczba jednostek, które nie planowały i nie ponosiły wydatków na współpracę z organizacjami oraz tych, które ponosiły wydatki mimo braku ich planowania, była mniej więcej stała w całym badanym okresie.

Można przypuszczać, że sytuacja w obu tych przypadkach była zróżnicowana zarówno ze względu na szczebel jednostki samorządu terytorialnego, jak i region kraju.

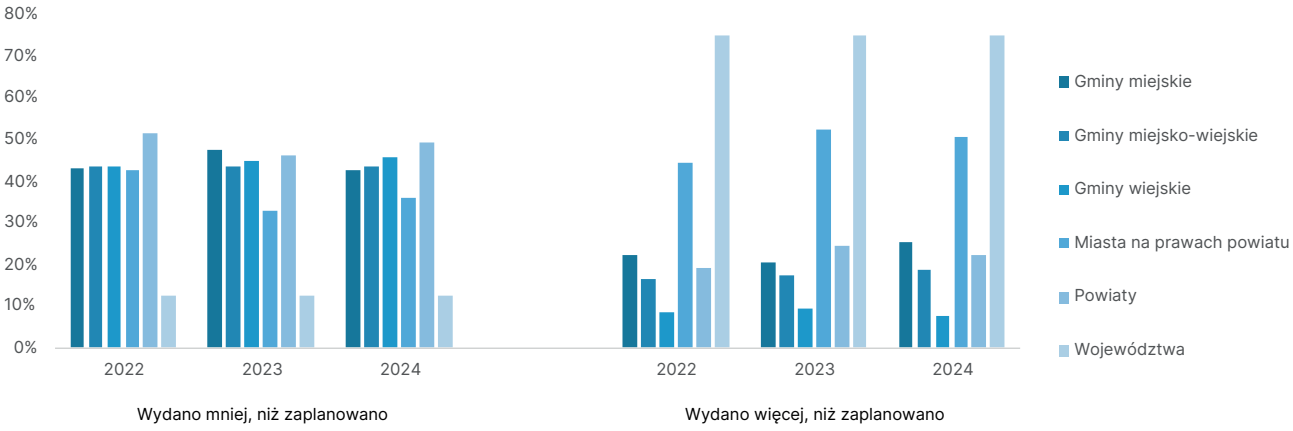
Udział samorządów, które zaplanowały wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi, ale faktycznie ich nie poniosły, był największy w województwie podlaskim (we wszystkich trzech badanych latach), a najmniejszy – w województwie pomorskim w roku 2022, w lubuskim w roku 2023 i w śląskim w roku 2024. Dane te przedstawiono na poniższych mapach.

**Wykres 1.** *Udział takich samorządów w regionach, które zaplanowały wydatki na współpracę z NGO, ale ich nie poniosły*




Z kolei na wykresie 2 przedstawiono stosunek zaplanowanych i poniesionych wydatków na współpracę z NGO na różnych szczeblach JST. Zasadniczo województwa i miasta na prawach powiatu najczęściej wydawały więcej, niż zaplanowały. Jedynie dwa województwa – mazowieckie i wielkopolskie – systematycznie w latach 2022–2024 wydawały mniej, niż zaplanowały, a łódzkie i świętokrzyskie nie podały informacji o kwotach zaplanowanych na współpracę z NGO.

**Wykres 2.** *Udział JST, które wydały na współpracę z NGO więcej, niż zaplanowały oraz takich, które wydały mniej, niż zaplanowały – w podziale na typy JST*




Na niższych niż wojewódzki szczeblach samorządowych częściej zdarzało się, że budżety zaplanowane na współpracę z NGO nie zostały zrealizowane, niż że zostały przekroczone. Warto jednak zauważyć, że patrząc z punktu widzenia całego kraju, sumaryczne wydatki poniesione

na współpracę z organizacjami pozarządowymi okazały się większe od zaplanowanych. Wynika to z tego, że niewykonania budżetów były relatywnie niewielkie, a przekroczenia – znaczne. Sytuacja nie zmieniała się wyraźnie w poszczególnych latach objętych badaniem. Szczegóły zaprezentowano w poniższych tabelach.

**Tabela 3.** *Relacja faktycznych wydatków na współpracę z NGO do planu w 2022 roku – w podziale na typy JST*

| Relacja wydatków do planu (2022) | Typ JST | Suma wydatków (zł) | Średnia różnica między planem a wydatkami (%) | Liczba zbadanych JST |
|---|---|---|---|---|
| wydano mniej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 119 245 349,41 | −15 | 97 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 160 819 158,37 | −11 | 286 |
| | Gminy wiejskie | 277 754 617,58 | −23 | 581 |
| | Miasta na prawach powiatu | 585 972 986,14 | −13 | 26 |
| | Powiaty | 123 910 358,31 | −48 | 149 |
| | Województwa | 79 485 916,00 | −5 | 2 |
| | Ogółem | 1 347 188 385,81 | −20 | 1141 |
| wydano tyle, ile zaplanowano | Gminy miejskie | 12 154 671,33 | 0 | 32 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 25 891 994,11 | 0 | 144 |
| | Gminy wiejskie | 116 056 304,41 | 0 | 448 |
| | Powiaty | 25 083 878,75 | 0 | 40 |
| | Ogółem | 179 186 848,60 | 0 | 664 |
| wydano więcej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 105 916 436,07 | 99 | 50 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 262 347 060,67 | 295 | 108 |
| | Gminy wiejskie | 253 400 698,94 | 395 | 112 |
| | Miasta na prawach powiatu | 951 846 354,00 | 42 | 27 |
| | Powiaty | 252 315 082,13 | 138 | 56 |
| | Województwa | 280 534 668,63 | 81 | 12 |
| | Ogółem | 2 106 360 300,44 | 91 | 365 |

**Tabela 4.** *Relacja faktycznych wydatków na współpracę z NGO do planu w 2023 roku – w podziale na typy JST*

| Relacja wydatków do planu (2023) | Typ JST | Suma wydatków (zł) | Średnia różnica między planem a wydatkami (%) | Liczba zbadanych JST |
|---|---|---|---|---|
| wydano mniej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 124 343 911,39 | −19 | 107 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 168 808 620,23 | −13 | 284 |
| | Gminy wiejskie | 233 555 110,11 | −10 | 595 |
| | Miasta na prawach powiatu | 565 582 736,02 | −7 | 20 |
| | Powiaty | 122 711 659,45 | −23 | 134 |
| | Województwa | 110 013 587,00 | −6 | 2 |
| | Ogółem | 1 325 015 624,20 | −11 | 1142 |

| Relacja wydatków do planu (2023) | Typ JST | Suma wydatków (zł) | Średnia różnica między planem a wydatkami (%) | Liczba zbadanych JST |
|---|---|---|---|---|
| wydano tyle, ile zaplanowano | Gminy miejskie | 19 290 091,17 | 0 | 36 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 31 504 338,79 | 0 | 154 |
| | Gminy wiejskie | 104 598 133,80 | 0 | 436 |
| | Powiaty | 26 899 958,40 | 0 | 40 |
| | Ogółem | 182 292 522,16 | 0 | 666 |
| wydano więcej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 133 962 782,16 | 108 | 46 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 214 543 313,25 | 110 | 114 |
| | Gminy wiejskie | 230 792 887,65 | 127 | 123 |
| | Miasta na prawach powiatu | 1 100 775 063,00 | 48 | 32 |
| | Powiaty | 354 904 699,34 | 101 | 71 |
| | Województwa | 311 763 634,99 | 87 | 12 |
| | Ogółem | 2 346 742 380,39 | 73 | 398 |

**Tabela 5.** *Relacja faktycznych wydatków na współpracę z NGO do planu w 2024 roku – w podziale na typy JST*

| Relacja wydatków do planu (2024) | Typ JST | Suma wydatków (zł) | Średnia różnica między planem a wydatkami (%) | Liczba zbadanych JST |
|---|---|---|---|---|
| wydano mniej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 145 391 901,99 | −16 | 96 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 165 444 835,59 | −31 | 286 |
| | Gminy wiejskie | 198 222 791,23 | −51 | 608 |
| | Miasta na prawach powiatu | 638 794 580,05 | −8 | 22 |
| | Powiaty | 248 925 354,16 | −17 | 143 |
| | Województwa | 139 529 797,00 | −3 | 2 |
| | Ogółem | 1 536 309 260,02 | −21 | 1157 |
| wydano tyle, ile zaplanowano | Gminy miejskie | 21 918 223,52 | 0 | 33 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 29 644 559,00 | 0 | 148 |
| | Gminy wiejskie | 137 559 063,77 | 0 | 442 |
| | Powiaty | 60 535 280,62 | 0 | 35 |
| | Ogółem | 249 657 126,91 | 0 | 658 |
| wydano więcej, niż zaplanowano | Gminy miejskie | 117 867 211,09 | 76 | 57 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 374 469 623,05 | 326 | 121 |
| | Gminy wiejskie | 193 776 037,68 | 301 | 103 |
| | Miasta na prawach powiatu | 1 237 071 565,00 | 55 | 31 |
| | Powiaty | 489 023 684,32 | 161 | 64 |
| | Województwa | 421 292 786,69 | 129 | 12 |
| | Ogółem | 2 833 500 907,83 | 106 | 388 |

W następnej tabeli przedstawiono stosunek faktycznych wydatków na współpracę z NGO do planów w tym zakresie w układzie wojewódzkim.

Okazuje się, że we wszystkich regionach sytuacja była zasadniczo stabilna w badanym okresie, tj. w latach 2022–2024. Jedynie w województwie wielkopolskim w 2024 roku nieco wyraźniej wzrósł udział samorządów, w których wydano mniej, niż zaplanowano.

**Tabela 6.** *Udział JST w poszczególnych województwach, w których wydatki na współpracę z NGO były mniejsze niż zaplanowane, równe planowanym i większe niż zaplanowane (w proc.)*

| Województwo | Wydano mniej, niż zaplanowano | | | Wydano tyle, ile zaplanowano | | | Wydano więcej, niż zaplanowano | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 | 2023 | 2024 |
| dolnośląskie | 46 | 48 | 44 | 24 | 23 | 26 | 30 | 29 | 30 |
| kujawsko-pomorskie | 54 | 52 | 49 | 36 | 34 | 39 | 11 | 14 | 12 |
| lubelskie | 51 | 49 | 47 | 41 | 40 | 42 | 8 | 11 | 11 |
| lubuskie | 57 | 54 | 57 | 31 | 31 | 29 | 12 | 16 | 14 |
| łódzkie | 49 | 53 | 57 | 36 | 31 | 31 | 15 | 16 | 12 |
| małopolskie | 53 | 48 | 48 | 27 | 30 | 28 | 20 | 22 | 24 |
| mazowieckie | 51 | 53 | 55 | 36 | 34 | 31 | 13 | 13 | 15 |
| opolskie | 51 | 51 | 49 | 24 | 24 | 29 | 24 | 25 | 23 |
| podkarpackie | 43 | 48 | 44 | 37 | 31 | 32 | 20 | 21 | 24 |
| podlaskie | 55 | 55 | 56 | 33 | 32 | 31 | 12 | 13 | 13 |
| pomorskie | 52 | 49 | 50 | 27 | 33 | 31 | 21 | 19 | 18 |
| śląskie | 50 | 49 | 49 | 27 | 29 | 25 | 23 | 22 | 26 |
| świętokrzyskie | 49 | 46 | 46 | 35 | 34 | 36 | 16 | 20 | 18 |
| warmińsko-mazurskie | 66 | 59 | 63 | 21 | 25 | 24 | 13 | 16 | 13 |
| wielkopolskie | 64 | 60 | 67 | 23 | 23 | 20 | 14 | 16 | 14 |
| zachodniopomorskie | 51 | 51 | 56 | 24 | 24 | 24 | 25 | 25 | 20 |
| Polska ogółem | 53 | 52 | 53 | 31 | 30 | 30 | 17 | 18 | 18 |

## Dotacje na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w latach 2022–2024

W analizowanym okresie jednostki samorządu terytorialnego wspierały wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe poprzez udzielanie dotacji na realizację tych zadań. Zarówno całkowita liczba udzielanych dotacji, jak i ich wysokość systematycznie wzrastały, co ilustruje tabela 7.

W latach 2022–2024 wyraźnie wzrastała suma środków przeznaczonych na dotacje. Suma dotacji wzrosła powyżej poziomu inflacji zarówno w okresie 2022–2023, jak i 2023–2024, natomiast nominalny wzrost średniej wysokości pojedynczej dotacji w 2023 roku w stosunku do 2022 roku został zniwelowany przez inflację, która wynosiła wówczas 11,4%. W kolejnym roku inflacja była już trzykrotnie niższa, więc średnia wysokość dotacji wzrosła nie tylko nominalnie, ale również realnie.

**Tabela 7.** *Sumaryczna i średnia wartość dotacji na realizację zadań publicznych przez NGO w latach 2022–2024*

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Suma dotacji (zł) | 4 171 547 140,04 | 4 727 274 454,03 | 5 606 289 157,24 |
| Sumaryczna liczba dotacji | 62 807 | 66 262 | 71 137 |
| Średnia wysokość dotacji (zł) | 66 418,51 | 71 342,16 | 78 809,75 |
| Wzrost sumy dotacji w stosunku do poprzedniego roku (%) | x | 13,3 | 18,6 |
| Wzrost średniej wysokości dotacji w stosunku do poprzedniego roku (%) | x | 7,4 | 10,5 |

Poniżej zaprezentowano wydatki jednostek samorządu terytorialnego na dotacje dla organizacji pozarządowych oraz średnią wysokość udzielonych dotacji w podziale na typy JST.

**Tabela 8.** *Sumaryczna i średnia wartość dotacji na realizację zadań publicznych przez NGO w latach 2022–2024 – w podziale na typy JST*

| Rok | Typ JST | Sumaryczna wartość dotacji (zł) | Sumaryczna liczba dotacji | Średnia wysokość jednej dotacji (zł) | Liczba zbadanych JST |
|---|---|---|---|---|---|
| 2022 | Gminy miejskie | 281 841 567,09 | 7968 | 35 371,68 | 204 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 740 384 448,47 | 10229 | 72 380,92 | 577 |
| | Gminy wiejskie | 492 163 592,31 | 8826 | 55 762,93 | 1182 |
| | Miasta na prawach powiatu | 1 821 950 343,57 | 17092 | 106 596,67 | 59 |
| | Powiaty | 449 994 374,59 | 7601 | 59 202,00 | 271 |
| | Województwa | 385 212 814,01 | 11091 | 34 732,02 | 14 |
| | Ogółem | 4 171 547 140,04 | 62807 | 66 418,51 | 2307 |
| 2023 | Gminy miejskie | 323 926 459,94 | 8327 | 38 900,74 | 208 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 540 587 392,27 | 10 924 | 49 486,21 | 589 |
| | Gminy wiejskie | 899 956 611,06 | 9486 | 94 872,09 | 1195 |
| | Miasta na prawach powiatu | 2 016 122 941,92 | 17 339 | 116 276,77 | 58 |
| | Powiaty | 531 224 711,85 | 8190 | 64 862,60 | 267 |
| | Województwa | 415 456 336,99 | 11 996 | 34 632,91 | 13 |
| | Ogółem | 4 727 274 454,03 | 66 262 | 71 342,16 | 2330 |
| 2024 | Gminy miejskie | 314 424 831,25 | 8588 | 36 612,11 | 204 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 757 719 098,21 | 11 453 | 66 159,01 | 589 |
| | Gminy wiejskie | 866 571 010,46 | 9760 | 88 788,01 | 1181 |
| | Miasta na prawach powiatu | 2 328 467 261,39 | 17 843 | 130 497,52 | 58 |
| | Powiaty | 768 162 639,27 | 8810 | 87 192,13 | 263 |
| | Województwa | 570 944 316,66 | 14 683 | 38 884,72 | 13 |
| | Ogółem | 5 606 289 157,24 | 71 137 | 78 809,75 | 2308 |

Z danych wynika, że pod względem średniej wysokości dotacji najwyższe były te udzielane przez miasta na prawach powiatu. Tam też przyznawano największą liczbę dotacji. Stosunkowo niewiele dotacji udzielały gminy wiejskie (średnio ok. 8 dotacji na jedną gminę), natomiast najwięcej udzielały ich samorządy wojewódzkie.

Warto w tym miejscu zauważyć, że dotacje na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe przyznawały również te jednostki, które nie zadeklarowały żadnych wydatków w ramach programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. W 2022 roku było to 39 jednostek samorządowych, w 2023 roku – 31, a w 2024 roku – 34 jednostki.

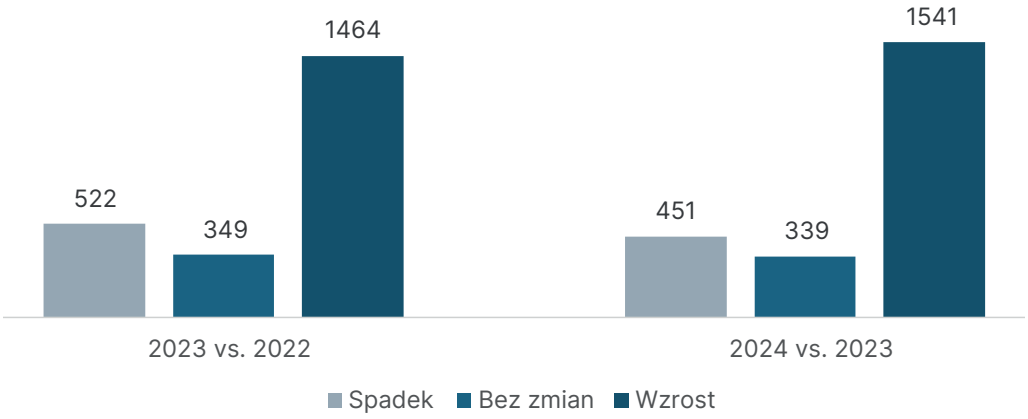
## Dynamika finansowa współpracy z NGO w okresie 2022–2024

W badanym okresie nominalna wysokość kwot przeznaczanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi systematycznie wzrastała: w 2023 roku o 7,5% w stosunku do poprzedniego roku, a w 2024 roku – o 17,5%. Należy jednak zwrócić uwagę na poziom inflacji, który według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2023 roku wyniósł 11,4% w stosunku do poprzedniego roku, a w roku 2024 – 3,6%. Oznacza to, że w 2023 roku w ujęciu realnym wydatki na współpracę z NGO zmniejszyły się w porównaniu z poprzednim rokiem (wzrosły poniżej poziomu inflacji), natomiast w 2024 roku były już większe niż rok wcześniej nie tylko nominalnie, ale również realnie. Nominalny wzrost wydatków w okresie 2022–2024 wynosił 26,5%.

Spośród wszystkich zbadanych JST 2104 poniosły wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi w latach objętych analizą, a kolejne 143 w tym samym okresie nie przeznaczyły na ten cel żadnych środków. Wśród tych ostatnich samorządów znacząco nadreprezentowane były gminy wiejskie (stanowiły blisko 90% jednostek nieponoszących wydatków na współpracę z NGO).

Zarówno w 2023 roku, jak i w 2024 roku jednostki zwiększające wydatki na współpracę z NGO przeważały nad tymi, które te wydatki zmniejszyły, co obrazuje wykres 3.

**Wykres 3.** *Zmiany poziomu wydatków na współpracę z NGO w stosunku do roku poprzedniego (liczba JST)*




Blisko połowę badanych samorządów stanowiły te, które systematycznie zwiększały wydatki na współpracę z organizacjami w obu analizowanych okresach. Ilustruje to poniższa tabela.

**Tabela 9.** *Zmiany wydatków na współpracę z NGO w latach 2022–2023 i 2023–2024 (liczba JST)*

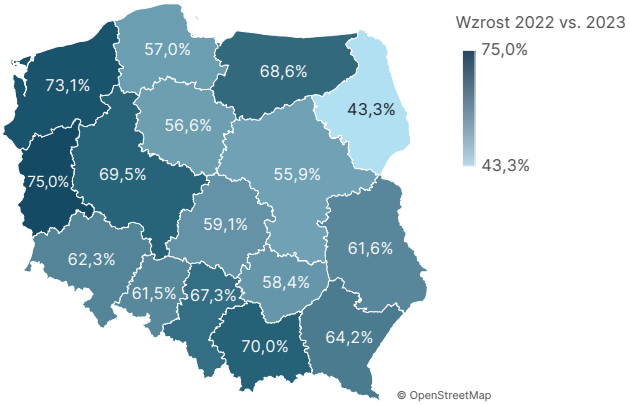
| | | Kierunek zmian 2023–2024 | | | Ogółem |
|---|---|---|---|---|---|
| | | spadek | bez zmian | wzrost | |
| Kierunek zmian 2022–2023 | spadek | 100 | 23 | 383 | 506 |
| | bez zmian | 25 | 224 | 99 | 348 |
| | wzrost | 311 | 89 | 1031 | 1431 |
| **Ogółem** | | **436** | **336** | **1513** | **2285** |

Wśród samorządów systematycznie (w obu badanych okresach) zwiększających wydatki nadreprezentowane są większe jednostki: miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa. Domeną gmin wiejskich jest natomiast stabilność – gminy te były znacząco nadreprezentowane wśród jednostek nieodnotowujących zmian w poziomie środków przeznaczanych na współpracę z NGO.

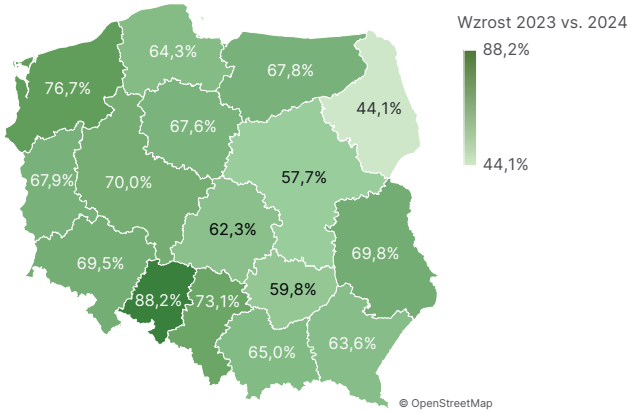
Przewaga jednostek zwiększających z roku na rok środki na współpracę z NGO była widoczna we wszystkich województwach poza województwem podlaskim.

**Wykres 4.** *Udział JST, w których wydatki na współpracę z NGO wzrosły w porównaniu z poprzednim rokiem*

*Porównanie 2022 i 2023*




*Porównanie 2023 i 2024*




Poniżej zaprezentowano bardziej szczegółowe informacje o zmianach poziomu finansowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi w podziale na typy JST.

**Tabela 10.** *Średnie wartości zmian procentowych w wysokości wydatków na współpracę z NGO w latach 2022–2023 i 2023–2024 – w podziale na typy JST*

| | Typ JST | Porównanie 2022 i 2023* | | Porównanie 2023 i 2024* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Średnia zmiana wysokości wydatków (%) | Liczba zbadanych JST | Średnia zmiana wysokości wydatków (%) | Liczba zbadanych JST |
| Spadek w stosunku do poprzedniego roku | Gminy miejskie | −15,6 | 57 | −16,2 | 40 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | −19,4 | 138 | −24,7 | 120 |
| | Gminy wiejskie | −25,7 | 256 | −26,8 | 217 |
| | Miasta na prawach powiatu | −11,9 | 6 | −24,0 | 7 |
| | Powiaty | −19,5 | 55 | −18,1 | 44 |
| | Województwa | −11,9 | 4 | −12,3 | 2 |
| | Ogółem | −22,0 | 516 | −24,2 | 430 |
| Bez zmian | Gminy miejskie | 0,0 | 8 | 0,0 | 9 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 0,0 | 41 | 0,0 | 43 |
| | Gminy wiejskie | 0,0 | 141 | 0,0 | 136 |
| | Powiaty | 0,0 | 16 | 0,0 | 8 |
| | Ogółem | 0,0 | 206 | 0,0 | 196 |

| | Typ JST | Porównanie 2022 i 2023* | | Porównanie 2023 i 2024* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Średnia zmiana wysokości wydatków (%) | Liczba zbadanych JST | Średnia zmiana wysokości wydatków (%) | Liczba zbadanych JST |
| Wzrost w stosunku do poprzedniego roku | Gminy miejskie | 22,0 | 133 | 22,1 | 147 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 24,2 | 380 | 25,2 | 407 |
| | Gminy wiejskie | 36,1 | 648 | 29,6 | 689 |
| | Miasta na prawach powiatu | 13,5 | 53 | 17,5 | 51 |
| | Powiaty | 30,7 | 188 | 29,3 | 196 |
| | Województwa | 28,9 | 12 | 47,8 | 14 |
| | Ogółem | 29,9 | 1414 | 27,4 | 1504 |
| Wszystkie badane samorządy ogółem | Gminy miejskie | 10,3 | 198 | 13,2 | 196 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 11,6 | 559 | 12,8 | 570 |
| | Gminy wiejskie | 16,1 | 1045 | 14,0 | 1042 |
| | Miasta na prawach powiatu | 11,0 | 59 | 12,5 | 58 |
| | Powiaty | 18,1 | 259 | 19,9 | 248 |
| | Województwa | 18,7 | 16 | 40,3 | 16 |
| | Ogółem | 14,5 | 2136 | 14,4 | 2130 |

* Uwaga: W obu porównaniach przy obliczaniu wartości średnich usunięto jednostki, w których zmiany w stosunku do poprzedniego roku były skrajnie wysokie, tj. przekraczały 800%.

**Tabela 11.** *Dynamika kwot dotacji na realizację zadań publicznych przez NGO w latach 2022–2024*

| | Typ JST | Porównanie 2022 i 2023 | | Porównanie 2023 i 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Średnia zmiana sumy dotacji (%) | Liczba zbadanych JST | Średnia zmiana sumy dotacji (%) | Liczba zbadanych JST |
| Spadek w stosunku do poprzedniego roku | Gminy miejskie | −16 | 55 | −15 | 43 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | −26 | 152 | −27 | 121 |
| | Gminy wiejskie | −31 | 276 | −32 | 228 |
| | Miasta na prawach powiatu | −10 | 7 | −6 | 8 |
| | Powiaty | −17 | 56 | −20 | 44 |
| | Województwa | −14 | 3 | −37 | 3 |
| | Ogółem | −26 | 549 | −28 | 447 |
| Bez zmian | Gminy miejskie | 0 | 8 | 0 | 12 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 0 | 49 | 0 | 51 |
| | Gminy wiejskie | 0 | 155 | 0 | 147 |
| | Powiaty | 0 | 21 | 0 | 10 |
| | Ogółem | 0 | 233 | 0 | 220 |

| | Typ JST | Porównanie 2022 i 2023 | | Porównanie 2023 i 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Średnia zmiana sumy dotacji (%) | Liczba zbadanych JST | Średnia zmiana sumy dotacji (%) | Liczba zbadanych JST |
| Wzrost w stosunku do poprzedniego roku | Gminy miejskie | 29 | 138 | 37 | 143 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 107 | 375 | 99 | 408 |
| | Gminy wiejskie | 446 | 650 | 94 | 697 |
| | Miasta na prawach powiatu | 15 | 52 | 17 | 50 |
| | Powiaty | 151 | 183 | 332 | 201 |
| | Województwa | 28 | 10 | 29 | 10 |
| | Ogółem | 257 | 1408 | 119 | 1509 |
| Wszystkie badane samorządy ogółem | Gminy miejskie | 16 | 201 | 23 | 198 |
| | Gminy miejsko-wiejskie | 63 | 576 | 64 | 580 |
| | Gminy wiejskie | 260 | 1081 | 54 | 1072 |
| | Miasta na prawach powiatu | 12 | 59 | 14 | 58 |
| | Powiaty | 103 | 260 | 258 | 255 |
| | Województwa | 19 | 13 | 14 | 13 |
| | Ogółem | 159 | 2190 | 77 | 2176 |

## 3.3. Podział środków na sfery zadań publicznych

Na wstępie przedstawiono charakterystykę popularności różnych sfer zadań publicznych, w ramach których badane jednostki samorządu terytorialnego finansują realizację tych zadań przez organizacje pozarządowe.

W latach 2023–2024 żadna JST nie dofinansowywała „działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych” (w roku 2022 zadeklarował to tylko jeden samorząd). Najwięcej podmiotów wskazywało: „wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej” oraz „kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego”. Liczbę podmiotów wskazujących poszczególne zadania w kolejnych latach prezentuje tabela 12.

Warto też zwrócić uwagę, że liczba podmiotów wspierających organizacje działające w poszczególnych sferach była stabilna w okresie 2022–2024.

**Tabela 12.** *Liczba JST wskazujących poszczególne sfery zadań publicznych, w których jednostki samorządowe dofinansowują realizację tych zadań przez NGO*

| Sfera zadań publicznych | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| 1) Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób | 559 | 547 | 553 |
| 1a) Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej | 157 | 167 | 173 |

| Sfera zadań publicznych | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| 1aa) Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej | 10 | 10 | 9 |
| 1b) Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa | 220 | 222 | 217 |
| 2) Działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym | 74 | 68 | 68 |
| 3) Działalność charytatywna | 19 | 22 | 16 |
| 4) Podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej | 233 | 232 | 239 |
| 5) Działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego | 47 | 49 | 45 |
| 5a) Działalność na rzecz integracji cudzoziemców | 25 | 15 | 19 |
| 6) Ochrona i promocja zdrowia, w tym działalność lecznicza | 535 | 541 | 549 |
| 7) Działalność na rzecz osób niepełnosprawnych | 518 | 511 | 524 |
| 8) Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy | 13 | 15 | 9 |
| 9) Działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn | 8 | 6 | 7 |
| 10) Działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym | 413 | 427 | 454 |
| 11) Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości | 35 | 32 | 33 |
| 12) Działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej | 13 | 13 | 15 |
| 13) Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych | 249 | 272 | 260 |
| 14) Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie | 312 | 310 | 298 |
| 15) Działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży | 421 | 422 | 423 |
| 16) Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego | 1077 | 1112 | 1120 |
| 17) Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej | 1915 | 1950 | 1924 |
| 18) Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego | 339 | 345 | 353 |
| 19) Turystyka i krajoznawstwo | 384 | 372 | 371 |
| 20) Porządek i bezpieczeństwo publiczne | 131 | 124 | 127 |
| 22) Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji | 6 | 8 | 8 |
| 22a) Udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego | 83 | 83 | 81 |
| 23) Ratownictwo i ochrona ludności | 200 | 198 | 200 |
| 24) Pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą | 13 | 9 | 4 |
| 25) Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów | 7 | 7 | 7 |
| 26) Działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami | 33 | 38 | 36 |

| Sfera zadań publicznych | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| 27) Promocja i organizacja wolontariatu | 73 | 69 | 81 |
| 29) Działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych | 13 | 14 | 16 |
| 29a) Działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych | 1 | 0 | 0 |
| 31) Działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka | 58 | 57 | 48 |
| 32) Przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym | 512 | 534 | 537 |
| 32a) Rewitalizacja | 20 | 16 | 19 |
| 33) Działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a | 124 | 130 | 141 |
| 34) Działalność na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych | 5 | 1 | 3 |
| 35) Inne zadania | 164 | 165 | 163 |

W strukturze wydatków na poszczególne sfery zadań publicznych w 2022 roku zdecydowanie przeważały wydatki na pomoc społeczną i pomoc rodzinom w trudnej sytuacji – w danym roku stanowiły one 81% wszystkich wydatków samorządów przeznaczonych na finansowanie NGO [1]. W kolejnych latach zaobserwowano istotne przesunięcia, struktura wydatków w roku 2023 i 2024 kształtowała się bowiem na podobnym poziomie. Wśród zadań, na które samorządy przeznaczały w tym okresie najwięcej pieniędzy, przeważały:

1) pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób (ok. 30% wszystkich środków przeznaczonych w skali kraju na finansowanie organizacji pozarządowych w 2024 roku),

2) wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej (ok. 20% wszystkich środków w 2024 roku),

3) nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie (ok. 23% wszystkich środków w 2024 roku).

Najbardziej popularne kategorie, czyli „kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego” oraz „wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej” wymagały od samorządów znacznie mniejszych nakładów finansowych – w roku 2024 odpowiednio 2,5% i niecałe 9% wszystkich wydatków na sfery zadań publicznych realizowanych przez NGO.

[1] Jest to wynik uwzględniający dane podane przez starostwa powiatowe w Krośnie i Przeworsku oraz Urząd Miasta Częstochowy, które łącznie wykazały kwoty trzykrotnie przekraczające sumaryczne wydatki na ten cel wszystkich pozostałych JST. Te trzy samorządy również w kolejnych latach generowały wydatki przekraczające, choć nie tak znacznie, sumę wydatków pozostałych JST.

Poniższa tabela przedstawia porównanie rok do roku wysokości wydatków w tych sferach zadań publicznych, w których ponoszono największe koszty. Zamieszczono w niej również zestawienie danych z 2024 roku w odniesieniu do 2022 roku. Wartości dodatnie oznaczają wzrost w stosunku do poprzedniego roku, a wartości ujemne – spadek.

**Tabela 13.** *Porównanie wysokości wydatków na finansowanie realizacji zadań przez NGO w wybranych sferach zadań publicznych w latach 2022–2024 – w podziale na typy JST*

| | Gminy miejskie | Gminy miejsko-wiejskie | Gminy wiejskie | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Porównanie wysokości wydatków 2023 vs. 2022 (%)** | | | | | |
| 1) Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób | 23,2 | 16,8 | 69,6 | −89,8 | 25,6 | −16,0 |
| 1a) Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej | −45,0 | 38,8 | 48,4 | 33,0 | 25,9 | 25,7 |
| 14) Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie | 53,1 | 25,4 | −7,0 | 24,2 | 24,6 | −37,3 |
| 16) Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego | 80,2 | 311,3 | −1,8 | 14,0 | 39,9 | 21,4 |
| 17) Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej | 7,3 | 19,5 | −10,2 | 78,1 | −4,8 | 6,6 |
| | **Porównanie wysokości wydatków 2024 vs. 2023 (%)** | | | | | |
| 1) Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób | 19,1 | 7,7 | 8,8 | 1,6 | 353,0 | −14,6 |
| 1a) Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej | 3,2 | 6,2 | 25,7 | 22,2 | 19,7 | 29,5 |
| 14) Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie | 31,0 | 14,2 | 103,2 | 40,4 | 40,4 | 48,6 |
| 16) Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego | −37,4 | 62,1 | 475,7 | 19,7 | −16,2 | 36,1 |
| 17) Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej | 2,2 | 20,3 | −2,7 | −33,4 | 0,0 | 38,8 |
| | **Porównanie wysokości wydatków 2024 vs. 2022 (%)** | | | | | |
| 1) Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób | 46,7 | 25,7 | 84,6 | −89,6 | 469,2 | −28,3 |
| 1a) Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej | −43,3 | 47,4 | 86,5 | 62,6 | 50,6 | 62,7 |

| | Gminy miejskie | Gminy miejsko-wiejskie | Gminy wiejskie | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 14) Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie | 100,6 | 43,2 | 88,9 | 74,4 | 75,0 | −6,9 |
| 16) Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego | 12,8 | 566,8 | 465,1 | 36,5 | 17,2 | 65,2 |
| 17) Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej | 9,7 | 43,7 | −12,7 | 18,6 | −4,9 | 48,0 |

Powyższa tabela pokazuje, że wydatki ponoszone przez wszystkie kategorie JST w przedstawionych sferach zadań publicznych charakteryzują się dużą zmiennością.

## Zmiany procentowe środków przeznaczanych przez województwa na poszczególne sfery zadań publicznych

Wniosek o dużej zmienności wydatków na poszczególne sfery zadań publicznych można wyciągnąć również w odniesieniu do urzędów marszałkowskich. W tym rozdziale omówiono sumaryczne wydatki wszystkich urzędów marszałkowskich na poszczególne sfery zadań publicznych.

W badanym okresie urzędy marszałkowskie nie ponosiły w ogóle wydatków na finansowanie realizacji zadań przez organizacje pozarządowe w następujących sferach zadań publicznych:

- tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej,
- działalność charytatywna,
- promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych,
- rewitalizacja.

W latach 2023–2024 nie odnotowano również wydatków w sferze pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą. W tabeli 14 przedstawiono porównanie wydatków ponoszonych przez urzędy marszałkowskie na działalność

organizacji pozarządowych w poszczególnych sferach zadań publicznych.

Największy systematyczny wzrost wydatków dotyczył podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (ponad 800% w 2024 roku w stosunku do 2022 roku). Od roku 2023 rosły też wydatki w sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działalności na rzecz dzieci i młodzieży.

**Tabela 14.** *Porównanie wydatków urzędów marszałkowskich na realizację zadań publicznych przez NGO w poszczególnych sferach (w proc.)*

| | 2022–2023 | 2023–2024 | 2022–2024 |
|---|---|---|---|
| 1) Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób | −16,0 | −14,6 | −28,3 |
| 1a) Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej | 25,7 | 29,5 | 62,7 |
| 2) Działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym | -88,7 | 9,7 | −87,6 |
| 4) Podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej | 209,7 | 198,4 | 824,0 |
| 5) Działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego | 36,8 | −38,8 | −16,3 |
| 5a) Działalność na rzecz integracji cudzoziemców | −47,4 | — | — |
| 6) Ochrona i promocja zdrowia, w tym działalność lecznicza | −20,2 | 124,6 | 79,3 |
| 7) Działalność na rzecz osób niepełnosprawnych | 26,8 | 76,0 | 123,3 |
| 9) Działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn | 30,0 | −10,3 | 16,7 |
| 10) Działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym | 88,6 | 23,4 | 132,6 |
| 11) Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości | 72,1 | 24,3 | 113,9 |
| 12) Działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej | 45,6 | −1,3 | 43,7 |
| 13) Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych | −20,1 | 36,9 | 9,3 |
| 14) Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie | −37,3 | 48,6 | −6,9 |
| 15) Działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży | −5,9 | 162,9 | 147,4 |
| 16) Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego | 21,4 | 36,1 | 65,2 |
| 17) Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej | 6,6 | 38,8 | 48,0 |
| 18) Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego | 25,8 | −5,2 | 19,3 |
| 19) Turystyka i krajoznawstwo | 50,7 | 23,4 | 85,9 |
| 20) Porządek i bezpieczeństwo publiczne | −72,5 | 814,7 | 151,2 |

| | 2022–2023 | 2023–2024 | 2022–2024 |
|---|---|---|---|
| 22) Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 23) Ratownictwo i ochrona ludności | 102,1 | −22,1 | 57,5 |
| 25) Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów | 72,3 | 0,0 | 72,3 |
| 26) Działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami | 21,3 | 25,2 | 51,9 |
| 27) Promocja i organizacja wolontariatu | −24,5 | 8,9 | −17,8 |
| 31) Działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka | 12,6 | −24,5 | −14,9 |
| 32) Przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym | 84,1 | −31,4 | 26,3 |
| 33) Działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a | −76,5 | 130,5 | −45,8 |
| 34) Działalność na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych | — | — | 426,6 |
| 35) Inne zadania | 23,4 | 5,1 | 29,7 |

## 3.4. Procedury współpracy finansowej z organizacjami

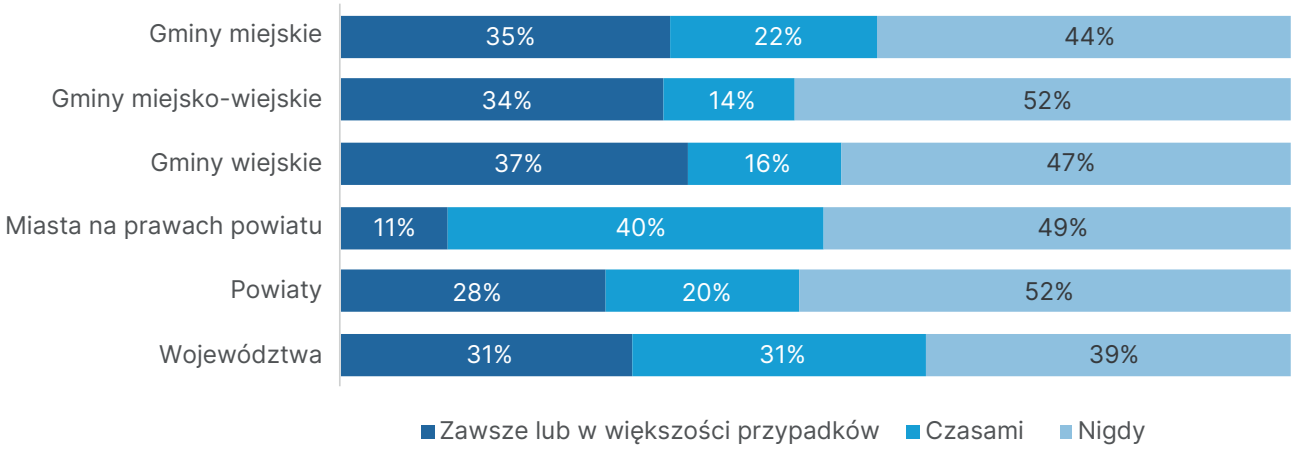
Kluczową formą współdziałania samorządu z organizacjami pozarządowymi jest zlecanie im realizacji zadań publicznych. Współpraca może być także realizowana w innych formach, w szczególności poprzez zakup towarów lub usług od organizacji pozarządowych w formie zamówienia publicznego lub zapytania ofertowego poniżej 130 tys. zł. W tabeli 15 przedstawiono dane ilustrujące, jaka była ich wartość w latach 2022–2024.

**Tabela 15.** *Wartość towarów i usług zakupionych od organizacji pozarządowych przez samorządy terytorialne w latach 2022–2024 (w zł)*

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Zamówienia publiczne / zapytania ofertowe poniżej 130 tys. zł | 54 823 346,51 | 98 769 049,81 | 83 229 875,09 |

Pytania o zasady traktowania organizacji pozarządowych przy organizowaniu konkursów ofert oraz o procedury regrantingu czy wymaganie wkładów własnych przy powierzaniu zadań okazały się trudne dla niektórych badanych jednostek. Odsetek braków odpowiedzi na te pytania zbliżył się do ⅕, przy czym największy był w gminach miejskich i powiatach. Poniższe analizy zostały przeprowadzone po wyłączeniu jednostek, które nie udzieliły odpowiedzi na wymienione pytania.

**Wykres 5.** *Preferencje dla NGO przy organizowaniu zapytań ofertowych* [2]

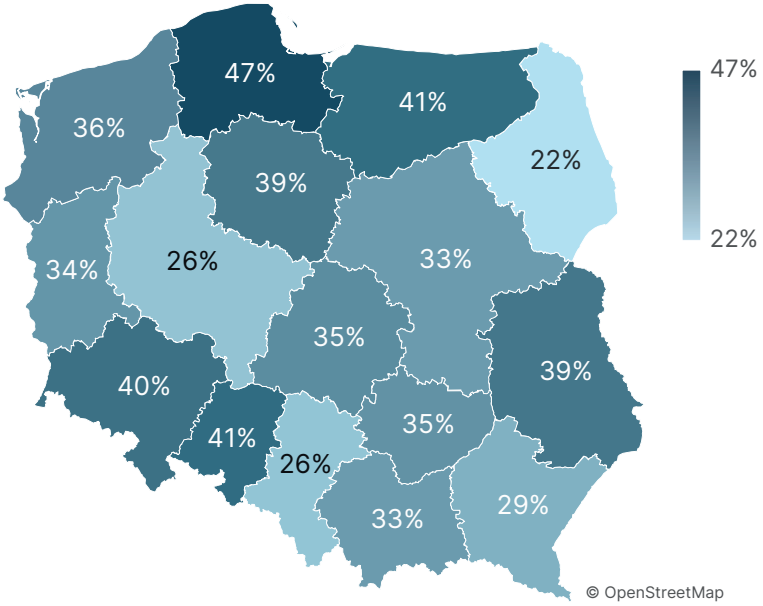



Jak wskazują dane przedstawione na wykresie 5, niemal wszystkie typy JST z podobną częstością stosują kryteria promujące organizacje pozarządowe w przypadku organizowania zapytań ofertowych. Najczęstszą odpowiedzią wśród badanych było „nigdy", natomiast ok. ⅓ jednostek deklaruje stosowanie takich kryteriów dość często. Miasta na prawach powiatu wydają się relatywnie najrzadziej korzystać z tego instrumentu wsparcia NGO.

Udział samorządów promujących organizacje społeczne przy zapytaniach ofertowych był zróżnicowany regionalnie, co obrazuje wykres 6. Najmniej samorządów stosujących tę formę wsparcia organizacji było w województwie podlaskim, a najwięcej – w pomorskim.

[2] Ze względu na zaokrąglenia do liczb całkowitych sumy udziałów procentowych mogą różnić się od 100%.

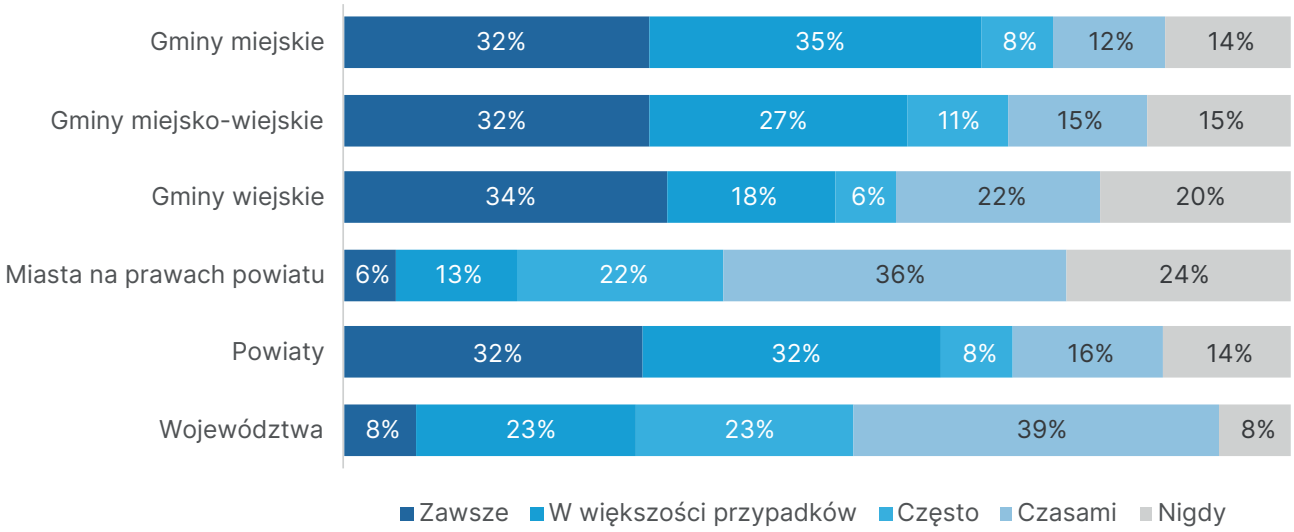
**Wykres 6.** *Odsetek samorządów, które w zapytaniach ofertowych stosują kryteria promujące NGO*




Badane samorządy dość zgodnie odpowiadały, że zasadniczo nie korzystają z procedury regrantingu przy przyznawaniu dotacji organizacjom pozarządowym. Takiej odpowiedzi udzieliło ok. 90% jednostek prawie wszystkich szczebli. 38 gmin wiejskich i 9 miejsko-wiejskich odpowiedziało, że procedurę regrantingu stosują zawsze lub w większości przypadków. To jednak niewielki odsetek wszystkich badanych samorządów.

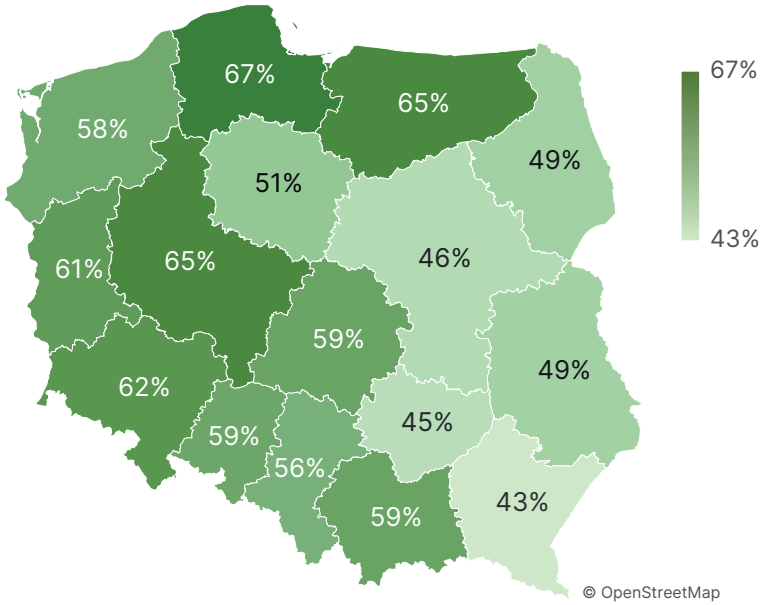
Przy realizacji zadań powierzonych organizacjom przez samorządy niekiedy oczekuje się posiadania wkładu własnego. To może być odczytywane jako pewne ograniczenie dostępu do tego typu zadań. Okazało się, że najrzadziej oczekują tego miasta na prawach powiatu (zawsze – 6%, nigdy – 24%). Odsetek odpowiedzi „nigdy" był stosunkowo duży (20%) również w gminach wiejskich, ale równocześnie co trzecia gmina wiejska zadeklarowała, że „zawsze" oczekuje wkładu własnego i jest to odsetek podobny do innych gmin oraz powiatów.

**Wykres 7.** *Wymaganie wkładów własnych w ramach realizacji zadań powierzanych NGO* [3]




Odsetek samorządów wymagających wkładu własnego przy realizacji zadań powierzonych organizacjom w województwach wahał się od 43% w województwie podkarpackim do 67% w województwie pomorskim. Ogólnie wkład własny był częściej oczekiwany na zachodzie kraju i w województwie warmińsko-mazurskim niż na wschodzie.

**Wykres 8.** *Odsetek samorządów, które oczekują wkładu własnego przy realizacji zadań powierzonych NGO*



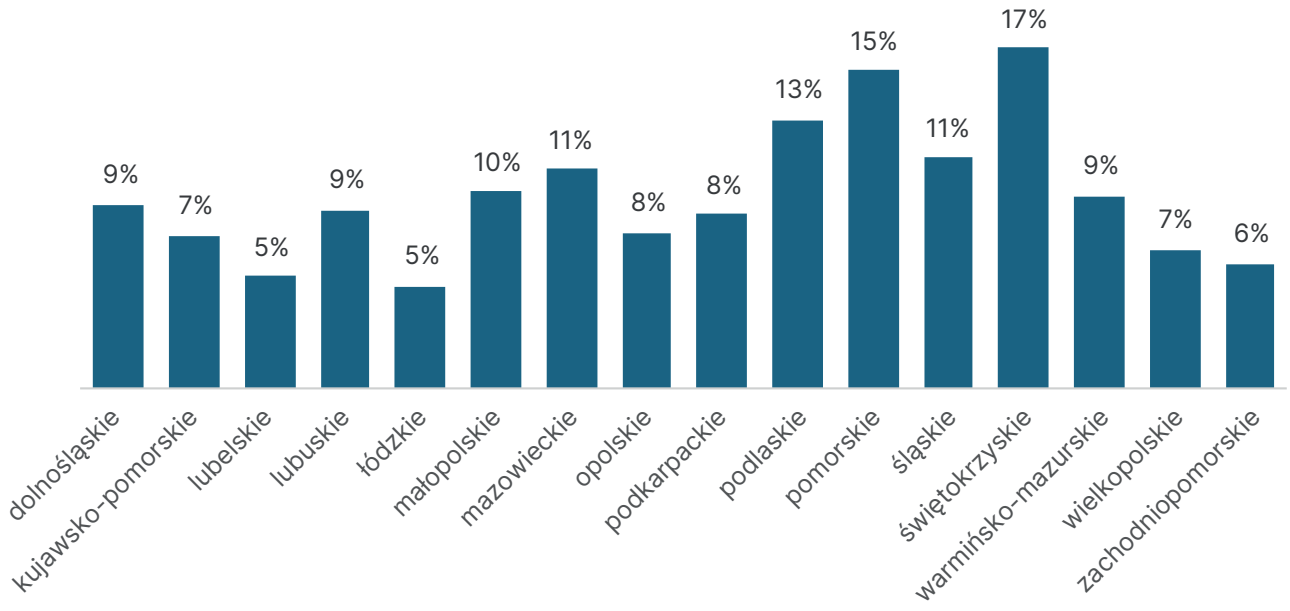

[3] Ze względu na zaokrąglenia do liczb całkowitych sumy udziałów procentowych mogą różnić się od 100%.

## 3.5. Instytucjonalne formy współpracy samorządów z NGO

Podstawowym narzędziem współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi jest roczny program współpracy uchwalany przez radę gminy, powiatu lub sejmik województwa, uzupełniany niekiedy przez programy wieloletnie, które zapewniają większą stabilność współpracy międzysektorowej. Istotną część systemu współdziałania stanowią ciała dialogu obywatelskiego, m.in. gminne i powiatowe rady działalności pożytku publicznego oraz tematyczne komisje dialogu społecznego, które opiniują dokumenty strategiczne i wspierają konsultacje publiczne. Współpraca obejmuje również szeroki zakres działań pozafinansowych, takich jak wspólne projekty, partnerstwa przy realizacji programów społecznych, a także szkolenia i doradztwo dla NGO. W kwestionariuszu prezentowanego tu badania uwzględniono pytania dotyczące wszystkich tych kwestii.

W pierwszej kolejności przedstawiono programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Spośród wszystkich badanych samorządów taki program miało jedynie 9% jednostek, w tym połowa samorządów wojewódzkich oraz blisko co czwarte miasto na prawach powiatu. Programy uchwalano najczęściej na lata 2021–2025. Kilkanaście samorządów zadeklarowało posiadanie programów kończących się po roku 2027.

**Wykres 9.** *Odsetek samorządów posiadających wieloletni program współpracy z NGO – w podziale na województwa*

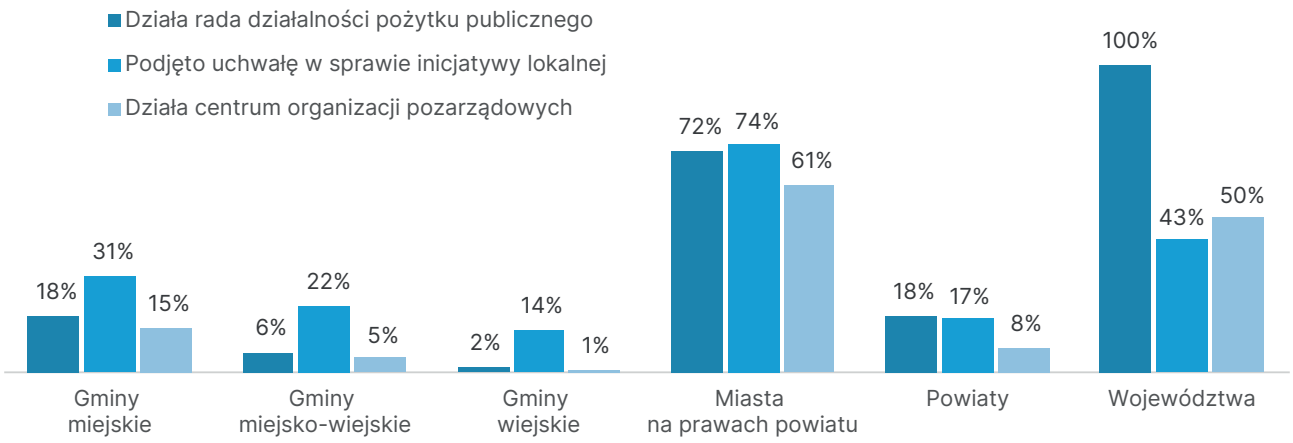



Największy udział jednostek samorządowych posiadających wieloletnie programy współpracy odnotowano w województwach świętokrzyskim, pomorskim i podlaskim. Warto jednak podkreślić, że nigdzie udział ten nie przekraczał 20%.

Inne formy sformalizowanej współpracy instytucjonalnej między samorządem a organizacjami pozarządowymi, o które pytano w ankiecie,

to: utworzenie rady działalności pożytku publicznego, podjęcie uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej oraz działalność centrum organizacji pozarządowych. Na wykresie 10 przedstawiono odsetek samorządów, które zadeklarowały korzystanie z tych form.

**Wykres 10.** *Odsetek samorządów deklarujących różne formy instytucjonalnej współpracy z NGO – w podziale na typy JST*

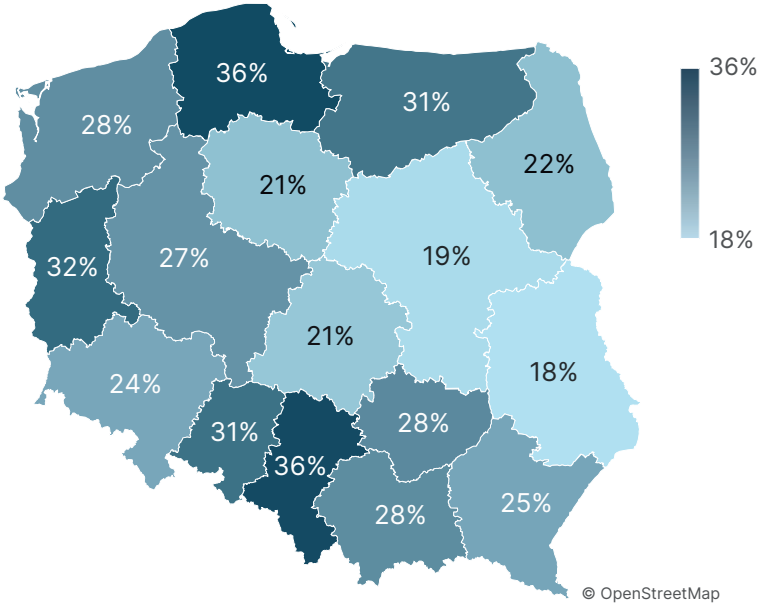



Okazuje się, że wszystkie wspomniane formy współpracy najczęściej podejmowały miasta na prawach powiatu, a rada działalności pożytku publicznego działała we wszystkich województwach. Radę oceniano na ogół jako działającą „raczej aktywnie", przy czym w województwach i miastach na prawach powiatu relatywnie najczęściej wybierano opinię „bardzo aktywnie" (odpowiednio 36% i 27%).

Ze wszystkich trzech form łącznie korzystało 26 miast na prawach powiatu (43%) i 3 województwa. Z żadnej najczęściej nie korzystały gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

Na poniższej mapie przedstawiono udział samorządów, w których korzystano z co najmniej jednej z trzech wymienionych form współpracy z NGO. Najwyższą aktywność pod tym względem odnotowano w województwach pomorskim i śląskim, natomiast najniższą – w lubelskim i mazowieckim.

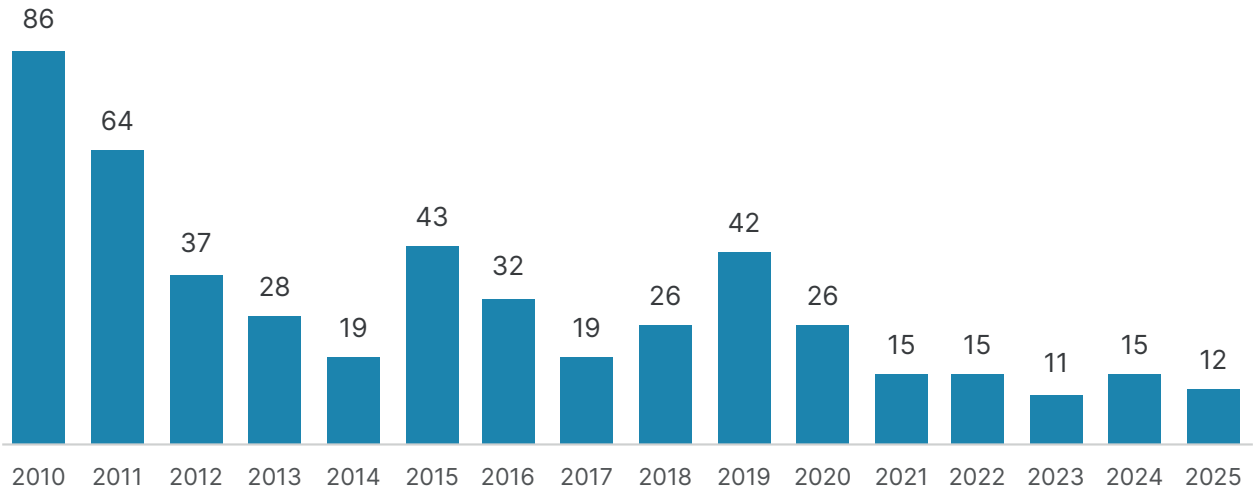
**Wykres 11.** *Udział samorządów korzystających z co najmniej jednej instytucjonalnej formy współpracy z NGO*




Jednostki samorządowe, które zadeklarowały, że obowiązuje w nich uchwała o inicjatywie lokalnej, zostały poproszone o wskazanie roku jej podjęcia oraz informacji o ewentualnych aktualizacjach.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że instytucja inicjatywy lokalnej została formalnie wprowadzona do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z nowelizacją z 22 kwietnia 2010 r., zatem gminy mogły podejmować stosowne uchwały dopiero po wejściu w życiu tych przepisów. I właśnie w 2010 roku największy odsetek samorządów podjął taką uchwałę (17%).

**Wykres 12.** *Rok podjęcia uchwały o inicjatywie lokalnej (liczba JST) [4]*

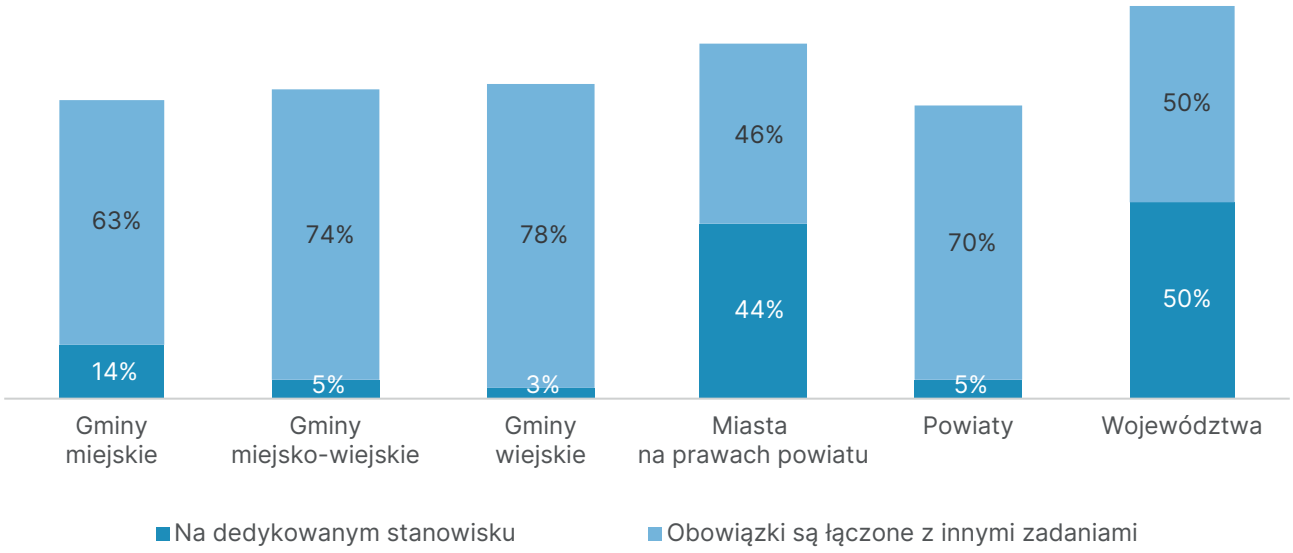



[4] Uwaga: Cztery jednostki wskazały, że uchwałę podjęto przed 2010 rokiem. Dane te nie zostały uwzględnione na wykresie.

W większości samorządów, w których funkcjonuje uchwała o inicjatywie lokalnej, nie była ona aktualizowana od czasu jej podjęcia. Jedynie 13% (n = 65) badanych jednostek zadeklarowało, że aktualizację przeprowadzono. Zauważono również, że istnieje pewien związek częstości deklaracji o aktualizacji uchwały z momentem jej podjęcia. Samorządy, które uchwałę o inicjatywie lokalnej podjęły przed 2020 rokiem, deklarowały aktualizację częściej (15%) niż jednostki, które uczyniły to później (7%).

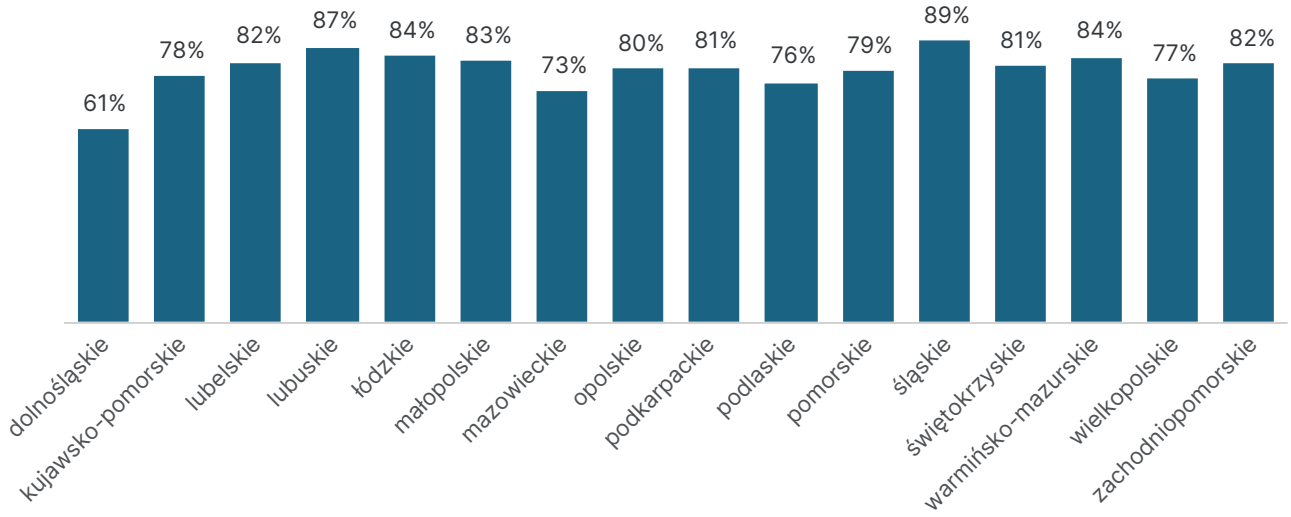
Większość samorządów zatrudnia osobę odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi, przy czym zadanie to zazwyczaj łączy się z innymi obowiązkami. Dedykowane stanowisko jest w połowie województw oraz w blisko połowie miast na prawach powiatu, natomiast praktycznie nie zdarza się to w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich.

**Wykres 13.** *Zatrudnianie osoby do spraw współpracy z NGO*




Samorządy zatrudniające wyznaczoną osobę zajmującą się współpracą z organizacjami pozarządowymi stanowią większość we wszystkich województwach. Jednostki nieposiadające takiego pracownika występują stosunkowo najczęściej w województwie dolnośląskim, ale i tutaj udział jednostek mających pracownika do spraw współpracy z NGO przekracza połowę.

**Wykres 14.** *Udział JST zatrudniających wyznaczoną osobę do spraw współpracy z NGO*

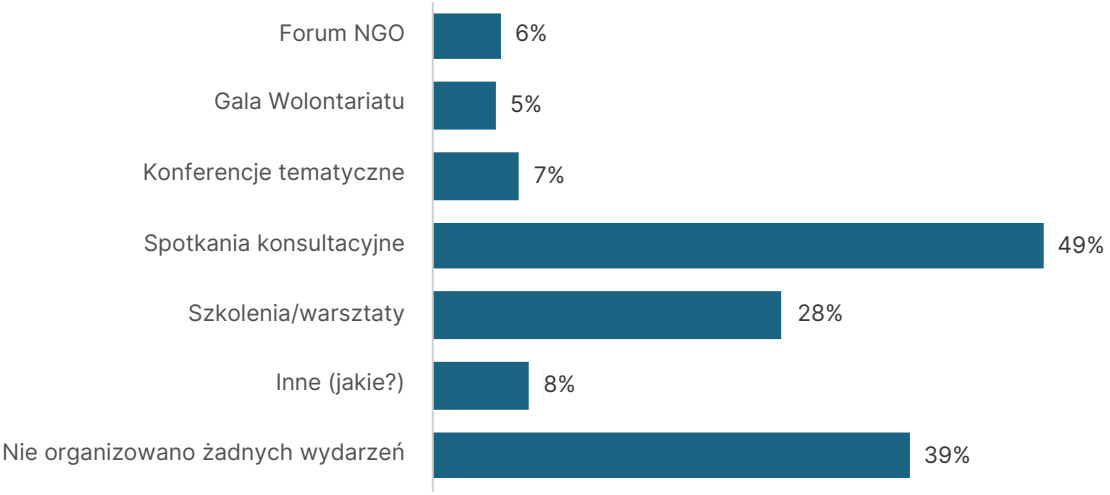



Inną formą wsparcia organizacji pozarządowych jest organizowanie przez władze samorządowe rozmaitych wydarzeń dedykowanych takim organizacjom. Mogą to być spotkania konsultacyjne lub konferencje, ale też takie wydarzenia jak Gala Wolontariatu czy Forum NGO.

W roku poprzedzającym badanie najczęściej organizowano spotkania konsultacyjne, co zadeklarowała blisko połowa badanych samorządów. Popularne były także szkolenia i warsztaty. Ponadto spośród badanych jednostek samorządowych prawie 39% nie organizowało żadnych wydarzeń w tym okresie. Dotyczyło to głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Organizatorami takich wydarzeń jak Forum NGO czy Gala Wolontariatu były na ogół miasta na prawach powiatu lub gminy miejskie.

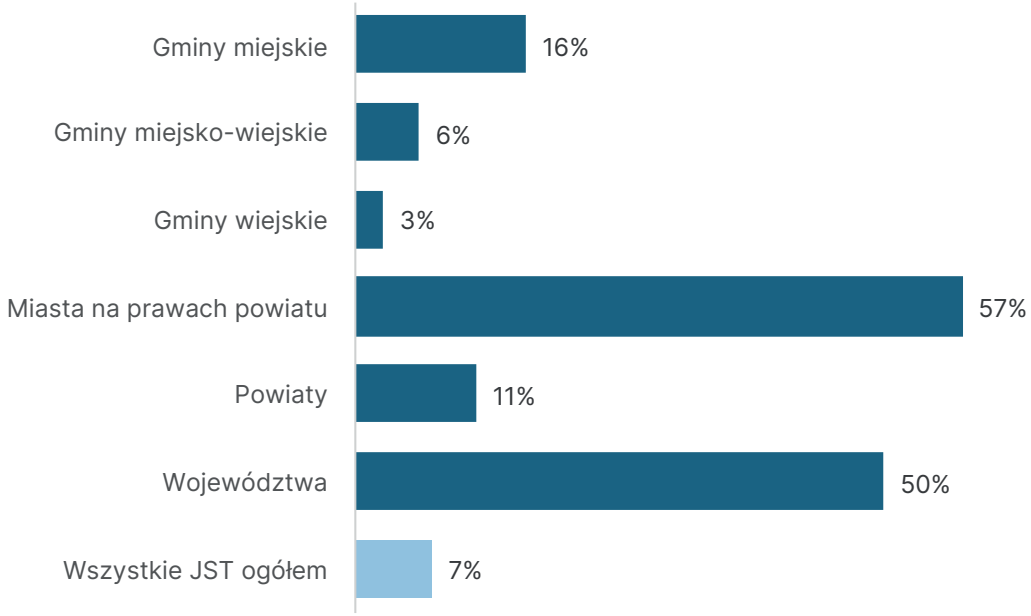
**Wykres 15.** *Odsetek JST, które organizowały poszczególne wydarzenia dedykowane NGO*



Kolejną formą współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi jest wsparcie finansowe organizacji wolontariatu. Wśród badanych JST ta forma okazała się ogólnie stosunkowo mało popularna, choć była bardzo wyraźnie zróżnicowana ze względu na typ JST.

Ponad połowa miast na prawach powiatu (57%) i połowa województw wspiera finansowo organizację wolontariatu. W pozostałych typach jednostek takie działanie należy do rzadkości. Ogółem, jeśli wziąć pod uwagę wszystkie badane JST, organizację wolontariatu wspiera 7% badanych samorządów, co ilustruje poniższy wykres.

**Wykres 16.** *Odsetek JST, które wspierają finansowo organizację wolontariatu*




## 3.6. Podsumowanie

Podsumowanie analiz przedstawionych w niniejszym raporcie stanowi odpowiedź na postawione we wstępie pytania badawcze.

### W jakim stopniu kwoty zaplanowane przez JST na współpracę z NGO w programach współpracy na lata 2022–2024 zostały wydatkowane na ten cel w świetle danych ze sprawozdań z realizacji tych programów i sprawozdań z realizacji uchwał budżetowych JST?

Badanie pokazało, że liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wydały mniej, niż zaplanowały w programach współpracy z NGO (1141), przekraczała liczbę tych, które wydały tyle ile, zaplanowały (664) lub wydały więcej (365). Największą średnią różnicę *in minus* w stosunku do kwot zaplanowanych odnotowały powiaty, natomiast przekroczenia zaplanowanych wydatków najczęściej notowały gminy miejsko-wiejskie i wiejskie.

Równocześnie, z uwagi na to, że niewykonanie zaplanowanych budżetów na współpracę z NGO było zazwyczaj niewielkie, a przekroczenia – znaczne, z punktu widzenia wszystkich JST łącznie, faktyczne wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi były większe niż te zaplanowane.

### Jakie są różnice (zmiany procentowe) w kwotach dofinansowania przeznaczonych przez JST w programach współpracy dla organizacji pozarządowych w latach 2022–2024?

Zarówno w 2023 roku, jak i w 2024 roku jednostki zwiększające wydatki na współpracę z NGO w porównaniu do poprzedniego roku przeważały nad tymi, które te wydatki zmniejszyły. Najczęściej występującą sytuacją był systematyczny wzrost wydatków na współpracę z NGO w okresie 2022–2023, a także w następnym, tj. 2023–2024.

Wśród tych JST, które odnotowały spadek wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi, przeciętna różnica procentowa wynosiła −22,0% w okresie 2022–2023 i −24,2% w okresie 2023–2024. Wśród tych, które odnotowały wzrost wydatków, przeciętna różnica wynosiła 29,9% w okresie 2022–2023 i 27,4% w kolejnym, tj. 2023–2024.

Biorąc pod uwagę łącznie wszystkie badane jednostki samorządowe, nastąpił wzrost wydatków na współpracę z NGO o 14,5% w okresie 2022–2023 i o kolejne 14,4% – w okresie 2023–2024. Zmiany te były zróżnicowane ze względu na typ JST oraz regionalnie.

### Jakie są różnice (zmiany procentowe) w kwotach dofinansowania przeznaczonych przez województwa w programach współpracy na poszczególne sfery zadań publicznych wymienione w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

Zmiany procentowe kwot dofinansowania przeznaczonych przez województwa w programach współpracy na poszczególne sfery działań publicznych prezentuje tabela 13. Największy systematyczny wzrost wydatków dotyczył podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (ponad 800% w 2024 roku w stosunku do 2022 roku). Od roku 2023 rosły też wydatki w sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działalności na rzecz dzieci i młodzieży.

### Jakie było dofinansowanie NGO (w latach objętych badaniem) w podziale na sfery zadań publicznych wymienione w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

W strukturze wydatków na poszczególne sfery zadań publicznych w 2022 roku zdecydowanie przeważały wydatki na pomoc społeczną i pomoc rodzinom w trudnej sytuacji. Wśród zadań, na które samorządy przeznaczały najwięcej pieniędzy były:

- pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób (ok. 30% wszystkich środków przeznaczonych w skali kraju na finansowanie organizacji pozarządowych w 2024 roku),
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej (ok. 20% wszystkich środków w 2024 roku),
- nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie (ok. 23% środków w 2024 roku).

### W jakich trybach i na jaką kwotę JST przyznawały dofinansowanie NGO w poszczególnych latach (w oparciu o uwzględnione w sprawozdaniach / zamieszczone w BIP ogłoszenia o postępowaniach konkursowych/pozakonkursowych), w szczególności: ile pieniędzy wydano na zakup od NGO usług w trybie zamówień publicznych oraz zapytań ofertowych do 130 tys. zł?

Wydatki na zakup usług od NGO w trybie zamówień publicznych i zapytań ofertowych wyniosły:

- 154 823 346,51 zł w 2022 roku,
- 98 769 049,81 zł w 2023 roku,
- 183 229 875,09 zł w 2024 roku.

### Czy w konkursach stosowano kryteria promujące organizacje pozarządowe i inne podmioty z art. 3 ust. 3 w zapytaniach ofertowych?

Odpowiedzi na pytanie o stosowanie kryteriów promujących były zróżnicowane. Najczęściej wskazywano odpowiedź „nigdy” – w ten sposób wypowiedziała się blisko połowa badanych JST, ale równocześnie ok. ⅓ jednostek deklaruje stosowanie takich kryteriów zawsze lub w większości przypadków. Miasta na prawach powiatu wydają się relatywnie najrzadziej korzystać z tego instrumentu wsparcia NGO.

### Czy JST posiada radę działalności pożytku publicznego, uchwałę o inicjatywie lokalnej i centrum organizacji pozarządowych wspierane lub finansowane przez JST?

Wszystkie wymienione instytucje działają najczęściej w większych jednostkach – radę działalności pożytku publicznego ma każde województwo i zdecydowana większość miast na prawach powiatu. Natomiast w mniejszych jednostkach te instytucjonalne formy współpracy należą do rzadkości. Relatywnie najczęściej można spotkać się z uchwałami o inicjatywie lokalnej, ale podjęła ją co trzecia gmina miejska, niespełna 15% gmin wiejskich i 22% miejsko-wiejskich.

Korzystanie przez samorządy z wymienionych form współpracy z NGO jest zróżnicowane regionalnie, przy czym wyższą częstością korzystania z tych form wyróżniają się samorządy z województw pomorskiego, śląskiego i lubuskiego. Najrzadziej korzysta się z nich na Mazowszu i na Lubelszczyźnie.

### Czy JST wymaga wkładów własnych oraz czy powierza czy zleca zadania NGO?

Oczekiwanie wkładów własnych przy realizacji zadań powierzanych organizacjom pozarządowym jest bardzo częste – blisko połowa badanych JST postępuje tak zawsze lub w większości przypadków. Samorządy województw i miast na prawach powiatu relatywnie najczęściej w całości finansują powierzone zadania. Praktyka oczekiwania wkładów własnych jest zróżnicowana regionalnie – relatywnie najczęstsza na zachodzie i północy kraju, a nieco rzadsza na wschodzie.

### Czy w JST pracuje wyznaczona osoba do kontaktów z NGO?

Większość samorządów zatrudnia osobę odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi, przy czym zadanie to zazwyczaj łączy się z innymi obowiązkami. Dedykowane stanowisko jest w połowie województw oraz w blisko połowie miast na prawach powiatu, natomiast praktycznie nie zdarza się to w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich.

### Czy JST w ciągu ostatniego roku zorganizowała dedykowane NGO wydarzenia (Gala Wolontariatu, Forum NGO itp.)?

W roku poprzedzającym badanie najczęściej organizowano spotkania konsultacyjne, co zadeklarowała blisko połowa badanych samorządów. Popularne były także szkolenia i warsztaty. Ponadto spośród badanych jednostek samorządowych blisko 39% nie organizowało żadnych wydarzeń w tym okresie. Dotyczyło to głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

### Czy JST wspiera finansowo organizację wolontariatu (środki dla centrum wolontariatu, koordynatorów wolontariatu)?

Wsparcie finansowe dla organizacji wolontariatu było bardzo silnie zróżnicowane ze względu na typ JST. Udziela go ponad połowa miast na prawach powiatu (57%) i połowa województw. W pozostałych typach jednostek takie wsparcie należy do rzadkości. Ogółem, jeśli wziąć pod uwagę wszystkie badane JST, organizację wolontariatu wspiera 7% badanych samorządów.

# Komentarze eksperckie: wnioski i rekomendacje

4

## dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN

Organizacje sektora pozarządowego pełnią ważną funkcję w realizacji szerokiego zakresu zadań, zwłaszcza w sektorach wrażliwych, takich jak edukacja, zdrowie, pomoc społeczna czy prawa człowieka. W konsekwencji są ważnymi podmiotami nie tylko aktywizującymi obywateli, ale przede wszystkim czynnie współtworzącymi rozmaite polityki publiczne. Ich rolą jest świadczenie usług, które często oznacza rzeczywiste zapełnianie luk powstałych w rezultacie niedoskonałej działalności systemów publicznych. Dlatego badania nad zakresem i formami ich finansowania są szczególnie ważne; w rzeczywistości pokazują one, z jednej strony, nakłady ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w wypełnianiu konkretnych zadań, z drugiej zaś pozwalają lepiej poznać kierunki tego finansowania, co umożliwia skuteczniejszą kontrolę wydatkowania środków na najbardziej potrzebne zadania, w ramach szczegółowych polityk publicznych. Środki te nie są małe. Ich łączna suma w analizowanym okresie wzrosła z mniej więcej 4 mld zł do ponad 5 mld zł. Innymi słowy, rzeczywisty sens przeprowadzonych badań jest głęboko uzasadniony troską o racjonalne i efektywne wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na istotne społecznie zadania realizowane, między innymi, przez jednostki samorządu terytorialnego. Równie ważna jest także diagnoza stanu funkcjonowania środowiska organizacji pozarządowych.

Opinia została sformułowana na podstawie wyników badań, jak również raportu końcowego. Zakres badania należy ocenić jako szeroki, obejmujący jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, począwszy od gmin, przez powiaty, na województwach kończąc. Zbiór jednostek docelowych należy uznać za kompletny, co wynika z wyczerpującego charakteru próby, opartej w zamierzeniu na wszystkich jednostkach populacji docelowej. Pozwala to wydatnie zwiększyć jakość zebranego materiału i jego moc wyjaśniającą, nawet jeśli nie zdołano przebadać 100% badanej populacji JST, co w praktyce badawczej jest naturalne. Możemy stwierdzić, że dobrana próba w zupełności spełnia kryterium wielkości, aby odzwierciedlać strukturę populacji i odpowiadać warunkom losowości.

## Wyniki badań

Materiał empiryczny, udokumentowany za pomocą tabel i map, w sposób przejrzysty i precyzyjny informuje o rozkładach zmiennych. Na podstawie zaprezentowanych danych można sformułować szereg mniej i bardziej ogólnych wniosków. Na potrzeby tego komentarza wzięto pod uwagę najważniejsze z nich:

**I.** W analizowanym okresie 2022–2024 obserwujemy istotny wzrost wydatków na poziomie wszystkich województw w ramach programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Największe wzrosty dotyczyły województw lubelskiego (221%) i dolnośląskiego (151%), najmniejsze zaś zachodniopomorskiego (5%), opolskiego (11%) i podkarpackiego (12%). Uwzględniając inflację, niektóre z tych nakładów oznaczały jednak realny spadek: od −4,1% w województwie warmińsko-mazurskim, przez −11,93% w województwie podkarpackim, do −12,55% w województwie opolskim. Nie należy ich jednak traktować jako spadków gwałtownych, które w sposób zasadniczy utrudniały realizację najważniejszych zadań realizowanych przez JST z udziałem organizacji pozarządowych. W odniesieniu do powiatów w latach 2022–2024 ujemne saldo środków dotyczyło pojedynczych jednostek, co świadczy o tym, że mogły one realizować swoje zadania na poziomie zbliżonym do okresu wcześniejszego, a niekiedy nawet rozszerzać działalność. Podobną tendencję można zaobserwować w gminach. Niemniej jednak szczegółowość obliczeń pozwala na wyciągnięcie bardziej precyzyjnych wniosków. Ujawniają one bowiem dosyć wyraźnie niepokojącą tendencję polegającą na „konsumowaniu" wartości wydatkowanych środków przez inflację. Po jej uwzględnieniu główna tendencja wzrostowa nadal jest zachowana w większości województw, powiatów i gmin, jednak nie jest ona już tak optymistyczna. Zatem inflacja była w analizowanym okresie najpoważniejszym zagrożeniem dla wartości, jaką reprezentowały wydatkowane środki. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów, które wydawały więcej, niż zaplanowały, lub dokładnie tyle, ile zamierzały. Dominujący udział samorządów, które nie wydały nic lub wydały mniej, niż zaplanowały, nieco osłabia ten wniosek.

**II.** Interesujących wizualizacji opisywanych tendencji dostarczają mapy sporządzone w sposób bardzo szczegółowy. Odnoszą się one do jednostek każdego szczebla samorządu i wyraźnie unaoczniają czytelnikowi obecne tendencje. Trzy z nich, ogólniejszej natury, zwracają uwagę.

Po pierwsze, nakłady ponoszone przez województwa na programy realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w całym analizowanym okresie 2022–2024, niezmiennie koncentrowały się w województwach z południa Polski (od podkarpackiego, przez małopolskie i śląskie do dolnośląskiego) oraz w województwie mazowieckim. To liderzy wydatkowania. Wyraźnie mniejsze wydatki ponosiły województwa z północy Polski (pomorskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie) oraz najsłabsze pod tym względem województwo świętokrzyskie. Należy jednak zaznaczyć,

że jest to przede wszystkim konsekwencja liczby zarejestrowanych organizacji pozarządowych w tych województwach. Województwa mazowieckie (ok. 23 tys.), wielkopolskie (ok. 13 tys.), małopolskie (ok. 12 tys.), śląskie i dolnośląskie (ok. 11 tys.) przodują w tej statystyce, natomiast takie województwa jak podlaskie, lubuskie (ok. 4 tys.) i świętokrzyskie (poniżej 4 tys.) są na jej przeciwległym krańcu. Zapewne nie bez znaczenia jest też charakter tych organizacji. Dla przykładu, w województwie podkarpackim jednym z głównych kierunków wydatkowania środków są organizacje sportowe, które pozostają często w bardzo dobrych relacjach z władzami samorządowymi, stąd też mogą liczyć na ich wsparcie. Nie ma w tym nic złego, ale należy się zastanowić, czy nie chodzi w tym przypadku bardziej o zdobycie głosów wyborców aniżeli o realizację rzeczywiście potrzebnej i zaplanowanej polityki lokalnej.

Po drugie, większe środki wydatkowane są przez jednostki samorządu terytorialnego w dużych miastach, mniejsze – w miasteczkach i na wsiach. NGO z dużych miast mają średnio dwu-, trzykrotnie większe budżety niż te z małych miejscowości. W interesującym nas aspekcie wynika to głównie z dysponowania przez duże miasta większą liczbą grantów lokalnych i regionalnych opiewających na wyższe sumy. Chętniej zazwyczaj dokładają się do tego liczniejsi darczyńcy biznesowi oraz prywatni. Także stabilność warunków działania oraz kadra ekspercka są silniejsze w dużych miejscowościach. Chociaż badania tego wątku nie obejmowały, wiedza na temat cech i struktury NGO w Polsce podpowiada nam takie wyjaśnienie.

Po trzecie, bardziej szczegółowa analiza prowadzona na poziomie gmin pokazuje, że pewną rolę odgrywają również dawne granice zaborcze. Czynniki zakorzenione w przeszłości okresu zaborów stanowią bowiem nadal, w wielu kwestiach, ważne podłoże historyczne. Jest tak również w aspekcie aktywizmu społecznego. Obserwacja skali przyrostów nakładów w poszczególnych latach (2022–2024) pokazuje, że ziemie dawnego zaboru rosyjskiego (zwłaszcza gdy wyłączymy z analizy Warszawę i przyległe powiaty) są wyraźnie słabiej obdarowywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Optymistycznym faktem jest to, że tzw. ściana wschodnia (województwa podlaskie, lubelskie i podkarpackie) nie jest w sposób szczególny niedoinwestowana w zakresie finansowania polityk publicznych z udziałem organizacji pozarządowych. Osobną kwestią jest to, że wpływ na ten obraz ma jednak struktura tych wydatków. W tych województwach – obok kluczowych wydatków socjalnych – dominują raczej te związane ze sportem i z turystyką, a nie z prawami człowieka czy demokracją.

**III.** W projekcie badawczym uzasadnionym zabiegiem jest uwzględnienie informacji o trybie pozyskiwania środków przez organizacje pozarządowe. Dominującym wzorcem jest tryb konkursowy, który świadczy przede wszystkim o konkurencyjności, transparentności oraz kierunkowym sposobie finansowania wybranych celów. Oznacza to, że wydatki miały głównie charakter celowy i nie dotyczyły w takich przypadkach środków przeznaczanych na utrzymanie organizacji. Mniej znaczący jest udział

środków przyznawanych w trybie zamówień publicznych i zapytań ofertowych. Częściej zdarza się stosowanie ścieżki pozakonkursowej w przypadku tzw. małych grantów. Zgromadzone informacje na temat trybów finansowania i ubiegania się o środki pokazują w pełniejszym świetle elementy struktury tego finansowania. Taka struktura aplikowania wydaje się pożądana, ponieważ, z jednej strony, przyznawane większe środki w drodze konkursów podlegają ściślejszej ocenie i selekcji, co urealnia skuteczność i celowość wydatków, z drugiej zaś – małe granty, uzyskiwane poza konkursami, pozwalają zachować w polu widzenia małe organizacje i finansowanie lokalnych przedsięwzięć. Niemniej jednak należałoby się zastanowić, czy ewentualna korekta wydatkowanych środków nie powinna uwzględniać zwiększenia strumienia finansowania dla małych lokalnych organizacji, dla których – z racji ich mniejszych zasobów finansowych i eksperckich – wskazany byłby w tym przypadku tryb pozakonkursowy. Ponadto stosunkowo duży udział projektów uwzględniających wkład własny organizacji świadczy o ich sporym zaangażowaniu i względnej stabilności funkcjonowania.

Wątek ten można podsumować w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy charakteru i jakości pozyskanych danych. W tym sensie zrealizowane badanie dostarczyło wystarczająco szczegółowych informacji, na podstawie których możliwe jest formułowanie wniosków o istotnych sposobach finansowania projektów realizowanych w kooperacji jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Drugi aspekt dotyczy tego, co ujawniły wyniki badania. Na tej podstawie należy stwierdzić, że dominujący model finansowania organizacji pozarządowych przez JST w ramach realizacji zadań publicznych cechuje się głównie transparentnością i konkurencyjnością (co jest korzystne, ale też w dużej mierze determinowane przez obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-prawne), z mniejszym udziałem ofert pozakonkursowych. Z punktu widzenia małych, lokalnych organizacji pozarządowych oraz w świetle wyników mówiących o słabszym udziale w podziale środków organizacji z niewielkich miejscowości, należałoby się zastanowić, czy nie wzmocnić źródeł finansowania najmniejszych podmiotów poprzez przekierowanie części środków na bardziej sprzyjające im formy aplikowania.

**IV.** Interesujących informacji dostarczają dane na temat kierunków wydatkowania środków. Pokazują one główne obszary potrzeb i aktywności organizacji pozarządowych oraz kierunki szczegółowych polityk jednostek samorządu terytorialnego. Znaczącą rolę odgrywają tu kwestie szeroko rozumianej polityki socjalnej, która przekłada się na szereg działań z zakresu pomocy społecznej, wsparcia dla rodzin, ochrony i promocji zdrowia, pomocy osobom niepełnosprawnym, edukacji i oświaty oraz kultury i rozwoju sportu. Mniejszym zainteresowaniem cieszą się programy dotyczące wspierania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości, polityki senioralnej czy porządku i bezpieczeństwa publicznego. Marginalny lub żaden udział miały projekty ukierunkowane na ochronę i upowszechnianie praw i wolności obywatelskich oraz aktywności związane z poradnictwem obywatelskim, promocją i organizacją wolontariatu, zwiększaniem świadomości prawnej

społeczeństwa, działalnością charytatywną czy działalnością na rzecz integracji cudzoziemców. Bliższa analiza celów, na które wydatkowano środki, pokazuje, że jednostki samorządu terytorialnego skupiają się przede wszystkim na realizacji zadań, które leżą w ich obowiązku i dotyczą podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. W mniejszym stopniu ich działania, jak również działania organizacji pozarządowych, koncentrują się na sprawach, za które odpowiada przede wszystkim państwo (np. bezpieczeństwo) oraz na kwestiach związanych ze specyficznymi, aczkolwiek ważnymi potrzebami (prawa obywatelskie, równość płci, poradnictwo obywatelskie), które dla władz lokalnych mogą wydawać się abstrakcyjne. Widoczna jest również współpraca JST oraz NGO wokół problemów nagłych, jak również takich, które czasowo stanowią duże wyzwanie dla społeczności lokalnych (katastrofy i klęski żywiołowe). Kierunki finansowania odzwierciedlają także specyfikę poszczególnych województw, np. zauważalne jest wspieranie mniejszości narodowych i etnicznych w województwie opolskim i podlaskim, gdzie społeczności te odgrywają ważną rolę.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że organizacje pozarządowe są szczególnie aktywne w obszarach leżących w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, które z kolei wydatkują środki przede wszystkim na działania z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej i socjalnej. Widać tu wyraźnie dążenie do zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. To współistnienie kierunków polityki lokalnej i aktywności organizacji pozarządowych jest w dużym stopniu naturalne i oczywiste. Organizacje aktywizują się w tych obszarach, w których mogą liczyć na środki finansowe, samorząd lokalny finansuje zaś te, które w największym stopniu decydują o wywiązywaniu się przez niego z obowiązków ustawowych. Konsekwencją jest zaniedbywanie ważnych, ale pobocznych aktywności. Szczególnie niepokojące jest zaniedbywanie działań na rzecz rozwoju świadomości obywatelskiej (nie zmieniają tego okresowe wzrosty wydatków) oraz wsparcia dla osób w wieku emerytalnym. Pierwsze z nich mają istotne znaczenie dla budowania i umacniania demokracji, także tej lokalnej, drugie natomiast wydają się wyzwaniem nie tylko dla społeczności lokalnych, ale też dla państwa. Jest to świadectwo niewystarczających środków finansowych, którymi dysponują samorządy lokalne, dlatego wydatkują je jedynie na najpilniejsze zadania. Wskazane statystyki stanowią ważny materiał do przemyśleń nad kształtowaniem polityk publicznych, zwłaszcza na szczeblu samorządowym, a także pokazują, że przeprowadzone badania – właściwie i na odpowiednim poziomie szczegółowości – uwzględniły działalność JST oraz NGO w zakresie realizacji szczegółowych polityk publicznych.

**V.** Dosyć niepokojący jest fakt, że w badaniu dominują jednostki samorządu terytorialnego, które nie planowały wydatkowania środków na działania NGO oraz takie, które planowały wydatki, ale ich nie zrealizowały. Zdecydowana większość takich jednostek to gminy, zwłaszcza wiejskie. Potwierdza to tendencję, że w tego rodzaju podmiotach najprawdopodobniej nie ma zaplanowanej, celowej, długoterminowej polityki wydatkowania środków dla działalności

organizacji pozarządowych. Jeśli środki są planowane, to wydatkuje się je najczęściej *ad hoc* i w sposób przypadkowy, co nie musi jednak oznaczać ich nieefektywnego wykorzystania. Widać to również w największym deficycie instytucjonalnej współpracy między JST a organizacjami pozarządowymi na szczeblu gminnym. Nieco lepiej pod tym względem sytuacja przedstawia się w powiatach, a najkorzystniej w województwach, które dysponują przynajmniej radą działalności pożytku publicznego. Innymi słowy, im niżej w strukturze samorządu, tym gorzej ze stałymi formami kooperacji. Podobnie jest z delegacją osób do stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi. O ile województwa i powiaty starają się takie działania praktykować, o tyle w gminach zdarza się to bardzo rzadko.

Pożądane w tym względzie wydaje się, aby jednostki samorządu terytorialnego realizowały kooperację z organizacjami pozarządowymi w ramach długoterminowych, zinstytucjonalizowanych form współpracy. Sprzyjać to będzie lepszemu wykorzystaniu środków oraz przyczyni się do wzmocnienia i stabilizacji sektora NGO. Taki plan działania przyjęło tylko 9% samorządów, czyli zdecydowanie zbyt mało.

## Wnioski końcowe

Najważniejszy obszar oceny dotyczył kondycji i zaangażowania NGO w realizację poszczególnych polityk publicznych oraz skłonności JST do współpracy z tymi organizacjami. Sformułowane wnioski w sposób precyzyjny diagnozują i charakteryzują zasadnicze kierunki prowadzonych polityk publicznych. Na ich podstawie można stwierdzić, że polityki te koncentrują się na prymarnych potrzebach społeczeństwa w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia socjalnego, edukacji, kultury, sportu i rekreacji. Uzupełnieniem tego trendu są działania wynikające z sytuacji nagłych i kryzysowych. Na marginesie zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego pozostają kwestie dotyczące praw obywatelskich, w tym praw rozmaitych mniejszości oraz budowania świadomości obywatelskiej. Za przyczynę tego stanu rzeczy należy uznać przede wszystkim szczupłość środków, jakimi dysponują samorządy, ale również nieświadome niedostrzeganie wagi tych spraw. W tym względzie wymagane są istotne zmiany, zwłaszcza tam, gdzie nie wydatkuje się środków w skali, jaka została zaplanowana.

Ponadto na szczególną uwagę zasługują następujące wnioski:

**Po pierwsze**, struktura organizacji pozarządowych jest w znacznej mierze wypadkową głównych nurtów polityk publicznych zgodnie z regułą, że wydatkowane fundusze tworzą swojego rodzaju rynek ich odbiorców. Stopień zaangażowania NGO w poszczególne polityki publiczne jest stosunkowo duży i opiera się na zasadach transparentności i kompetencji, co pozwala domniemywać, że usługi realizowane są na dość wysokim poziomie. Niepokojąca jest natomiast skala niewykorzystywania środków planowanych przez JST na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Kwestia ta wymaga pogłębienia w przyszłych badaniach.

**Po drugie**, w analizowanym okresie głównym zagrożeniem dla istniejącego poziomu wydatkowania środków, w ramach kooperacji JST z organizacjami pozarządowymi, była inflacja, co wyrażało się w niektórych obszarach malejącymi rzeczywistymi wydatkami pomimo wzrostu kwot bezwzględnych. W kształtowaniu budżetów JST i w wycenie świadczonych usług element ten powinien być w przyszłości brany pod uwagę, aby przynajmniej zachować zarówno skalę, jak i jakość świadczonych usług przez JST i NGO. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów, które skutecznie wydatkują zaplanowane środki.

**Po trzecie**, w długoterminowym interesie społecznym jest zwiększenie wydatków na obszary związane z edukacją obywatelską i prawami człowieka. Jak pokazuje doświadczenie, w sytuacjach kryzysowych pod tym względem NGO są silnym partnerem dla społeczeństwa oraz demokratycznego systemu politycznego. Jest to o tyle ważne, że demokratyczny system polityczny tworzy metawarunki dla funkcjonowania organizacji pozarządowych, pozwala zachować podmiotowość samorządom oraz sprzyja wzmacnianiu aktywności społecznej.

**Po czwarte**, szczegółowa analiza danych pokazuje, że ważnym kryterium różnicowania organizacji pozarządowych jest miejsce ich funkcjonowania (duże miasto, małe miasto, wieś). W świetle tej zmiennej w małych miejscowościach widoczny jest słabszy udział organizacji pozarządowych w dostępie do środków publicznych i mniejsza ich aktywność, także w najważniejszych politykach publicznych. System finansowania powinien zatem zmierzać do uproszczenia zasad aplikowania i ułatwiać najmniejszym, najsłabszym organizacjom – ze stosunkowo szczupłymi zasobami kadrowymi i eksperckimi – dostęp do środków publicznych i/lub służyć im wsparciem eksperckim. Przemodelowanie polityki wydatkowania środków w tym właśnie kierunku powinno wzmocnić organizacje pozarządowe w małych miejscowościach, co pozytywnie wpłynie również na stan całego sektora NGO. Po stronie JST niezbędna jest zaś korekta strategii działania wobec organizacji pozarządowych. Średnio mniej więcej tylko ⅓ z nich stosuje preferencje dla organizacji w przypadku zapytań ofertowych. Niechlubnie pod tym względem wyróżniają się miasta na prawach powiatu, gdzie takie preferencje stosuje tylko 11% z nich. Zmiana tej postawy przyspieszyłaby pożądany proces większej instytucjonalizacji współpracy obu typów podmiotów. Być może sytuacja ta jest konsekwencją słabego przygotowania części NGO do takiej współpracy, co nakazywałoby wzmocnienie ich potencjału szkoleniowego i eksperckiego.

**Po piąte**, istnieje pilna potrzeba zwiększenia stopnia instytucjonalizacji współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi. Jej zakres jest niedostateczny, zwłaszcza na szczeblu gminnym – jest to widoczne w każdym typie gminy, lecz przede wszystkim w tych wiejskich. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie zasobów eksperckich w zakresie zarówno finansowania NGO, jak i wydatkowania środków przez JST.

Dotyczyć to powinno nie tylko samorządów gminnych, ale także najmniejszych organizacji pozarządowych.

**Po szóste**, w odniesieniu do zadań realizujących polityki publiczne współpraca pomiędzy JST i NGO powinna mieć charakter planowany, ukierunkowany precyzyjnie na realizację rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych, stanowić element długookresowej strategii i opierać się w dużym stopniu na zinstytucjonalizowanych rozwiązaniach. Pozwoliłoby to na lepsze wypełnianie przez organizacje pozarządowe swojej funkcji względem tych polityk, przede wszystkim na monitorowanie i kontrolę wydatkowania środków, wprowadzanie elementu reprezentacji dla głosu obywateli, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, a w konsekwencji wspieranie i uzupełnianie systemu.

Badania nad kooperacją pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi powinny być w przyszłości kontynuowane, co więcej – rozwijane. Służyć to będzie wzmocnieniu sektora NGO, jak również lepszej efektywności wydatkowania środków na polityki publiczne.

## Artur Gluziński

Przeprowadzone badanie wskazuje, że współpraca finansowa samorządu terytorialnego z III sektorem w badanym okresie przebiega pomyślnie. Standardem jest ogłaszanie rokrocznie przez samorządy wszystkich szczebli otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Dopełnieniem otwartych konkursów jest przekazywanie dotacji w formie trybu uproszczonego. W okresie badawczym (uwzględniając także czynnik inflacyjny) odnotowano systematyczny wzrost kwot przeznaczonych na współpracę z NGO. Głównymi realizatorami zadań własnych JST w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej oraz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego są organizacje pozarządowe. Podobnie sytuacja wygląda w obszarze pomocy społecznej i profilaktyki uzależnień. Standardem w większości samorządów jest także zatrudnienie osoby odpowiedzialnej za współpracę z NGO, choć zazwyczaj osoba ta łączy to zadanie z innymi obowiązkami. Samorządy prowadzą również współpracę w innym niż finansowym zakresie – organizują wydarzenia dedykowane organizacjom, wspierają wolontariat, organizują szkolenia, użyczają na preferencyjnych zasadach lokali i powierzchni dla organizacji, a także podejmują szereg innych działań.

Przegląd wyników prowadzi do pewnych wniosków i koniecznych działań w zakresie usprawnienia już funkcjonujących rozwiązań. W związku z tym zasadne wydają się rekomendacje w następujących objętych badaniem obszarach:

## Sprawozdanie z realizacji programu współpracy – źródło danych dotyczące współpracy z NGO

W toku trwających prac nad nowelizacją ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie warto rozważyć wprowadzenie (np. poprzez rozporządzenie wydane na podstawie odpowiednio znowelizowanych przepisów ustawy) ujednoliconego formularza określającego zakres informacji ujmowanych w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za rok poprzedni (art. 5a ust. 3 ustawy). W obecnym kształcie przepis wskazuje wyłącznie datę, do której takie sprawozdanie ma być sporządzone (31 maja następnego roku), konieczność przedłożenia go organowi stanowiącemu oraz obowiązek umieszczenia go w Biuletynie Informacji Publicznej. Brakuje jednak wskazania co najmniej minimalnego zakresu danych i informacji, jakie miałby być ujęte w sprawozdaniu. Dowolność w treści dokumentu utrudnia zebranie ujednoliconych danych w ujęciu porównawczym w danej JST czy w innych samorządach. Taki standardowy formularz pozwoliłby także na pełniejsze zebranie danych dotyczących współpracy samorządu z organizacjami. Ujednolicony formularz sprawozdania za rok poprzedni powinien zawierać przynajmniej następujące informacje:

- kwotę dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom zrównanym w trybie otwartego konkursu ofert,
- kwotę dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom zrównanym w trybie uproszczonym,
- kwotę dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom zrównanym w innych trybach (uchwała sportowa, zdrowie publiczne),
- podział środków przekazanych organizacjom i podmiotom zrównanym w ujęciu sfer zadań publicznych (art. 4 ustawy),
- informację o innych formach współpracy finansowej (m.in. regranting, dofinansowanie wkładów własnych, pożyczki, gwarancje bankowe, społeczne zamówienia publiczne),
- liczbę wniosków złożonych w ramach inicjatywy lokalnej oraz liczbę zawartych umów,
- wskazanie pozafinansowych form współpracy (m.in. patronaty czy wsparcie organizacyjne, takie jak: udostępnianie lokali, najem na preferencyjnych warunkach, szkolenia, doradztwo, funkcjonowanie centrum wsparcia organizacji pozarządowych).

Ujednolicony formularz ułatwi także zbieranie informacji niezbędnych do cyklicznego badania współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi prowadzonego przez GUS (badanie SOF-5).

Sprawozdanie z realizacji programu współpracy sporządzone zgodnie z ujednoliconym szablonem usprawni także przygotowywanie raportu o stanie gminy.

## Inicjatywa lokalna

W myśl obowiązującego od 2015 roku art. 19c ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Przepis ten wprowadził zatem obowiązek posiadania przez każdą JST stosownej uchwały trybowej. Jak pokazują wyniki badania, jej ustanowienie – pomimo ponad dziesięcioletniego okresu obowiązywania tego przepisu – nie jest powszechne. Uchwały nie podjęło ponad 60% gmin miejskich, 85% gmin wiejskich i 78% gmin miejsko-wiejskich oraz 83% powiatów. Wskazane byłoby zwrócenie się do tych JST, które nie posiadają tej uchwały, o podjęcie kroków zmierzających do wywiązania się z tego ustawowego obowiązku.

## Rada działalności pożytku publicznego

Analogiczna sytuacja przedstawia się w zakresie gminnej i powiatowej rady działalności pożytku publicznego. Artykuł 41e ustawy nakłada na organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego – w odpowiedzi na wspólny wniosek co najmniej pięciu organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych – utworzenie w terminie dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku odpowiednio powiatowej rady działalności pożytku publicznego lub gminnej rady działalności pożytku publicznego. Posiadanie zatem uchwały trybowej określającej zasady powołania rady jest obowiązkowe. Tymczasem rad nie posiada 82% gmin miejskich, 98% gmin wiejskich, 94% gmin miejsko-wiejskich, 28% miast na prawach powiatu i 82% powiatów. Podobnie jak w przypadku inicjatywy lokalnej, warto zwrócić się do tych samorządów, które do tej pory nie powołały rady gminnej/powiatowej, z przypomnieniem o obowiązku podjęcia stosownej uchwały trybowej. Niepodjęcie tej uchwały może stanowić powód niepowołania rad w wielu jednostkach.

## Wieloletni program współpracy

Nadal rzadkością jest podejmowanie przez samorządy uchwał w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Spośród wszystkich badanych samorządów taki dokument miało tylko 9%, w tym połowa samorządów wojewódzkich i prawie co czwarte miasto na prawach powiatu. Taki stan rzeczy wynika zapewne z konstrukcji ustawy o działalności

pożytku publicznego, która wskazuje na konieczność uchwalenia obowiązkowo programu rocznego. Program wieloletni jest fakultatywny, a jego podjęcie nie zwalnia z obowiązku przyjmowania programu rocznego. Samorządy nie dostrzegają zatem zasadności podejmowania uchwały wieloletniej. Ten aspekt również mógłby stanowić przyczynek do zmian w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, pozwalających na nadanie takiemu programowi większej podmiotowości.

## Regranting

Kwestie związane z ogłaszaniem konkursów na wybór operatora (regranting) również nie cieszą się popularnością. Na takie konkursy decydują się nieliczne JST (10% badanych). Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się w kilku wymiarach:

- braku w środowisku lokalnym doświadczonych organizacji, które mogłyby pełnić funkcje operatora tego mechanizmu,
- dodatkowych kosztach, jakie miałyby być poniesione przez operatora na koszty obsługi zadania, co budzi obawy co do zasadności poniesienia tych kosztów,
- niedostatecznej wiedzy lokalnych samorządów o tym narzędziu,
- braku promocji przykładów takich rozwiązań funkcjonujących w innych JST.

Podobnie kwestie związane ze stosowaniem przez JST w procedurach zamówień publicznych kryteriów promujących organizacje pozarządowe nie są popularne wśród samorządów. W tym obszarze także brakuje promocji przykładów, podpowiedzi, które mogłyby zostać wykorzystane przez inne samorządy.

## Wkłady własne w konkursach

Ogłaszając otwarte konkursy ofert, samorządy (niezależnie od szczebla – ponad 30% badanych JST) zawsze lub w większości przypadków wymagają wkładów własnych; konkursy na powierzenia zadania (gdzie dotacja w całości finansuje zadanie) nie są powszechne. Warto jednak podkreślić, że coraz popularniejsze są konkursy, w których organizacja jako wkład własny może wnieść wyłącznie wkład osobowy i/lub rzeczowy. Wymaganie wkładu własnego w formie finansowej lub wyłącznie finansowej w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert stanowi istotną barierę w funkcjonowaniu organizacji i jest źródłem nieprawidłowości przy rozliczaniu zadania (np. niewłaściwe udokumentowanie, nieponiesienie wkładu w pełnej wysokości), co w konsekwencji rodzi obowiązek zwrotu części dotacji. W toku prac nad zmianami przepisów dotyczących zlecania zadań publicznych rekomendowane jest przyjęcie regulacji,

w myśl której przy zlecaniu zadań publicznych wymaganie finansowego wkładu własnego nie będzie możliwe.

## Inne formy współpracy

Badanie pokazuje także, że poza standardowymi formami współpracy o wymiarze finansowym – zlecaniem zadań w trybie konkursowym oraz w trybie uproszczonym (małe granty) – w samorządach można zidentyfikować różne inne formy współpracy, zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym. Warto tu wskazać m.in.:

- konkursy na dofinansowanie wkładów własnych do zewnętrznych (poza daną JST) projektów finansowanych ze środków europejskich czy krajowych,
- funkcjonowanie w różnych modelach finansowania (centrum wspierania organizacji pozarządowych),
- konkursy na wybór operatorów (regranting),
- tworzenie i finansowanie centrów wolontariatu,
- uhonorowanie wolontariuszy (np. Gala Wolontariatu),
- pożyczki dla organizacji.

Z uwagi na fakt, że powyższe formy nie są powszechne, warto rozważyć – w celu popularyzacji tych rozwiązań wśród innych samorządów – promowanie najciekawszych przykładów jako gotowych rozwiązań, które mogą być wdrożone w innych miejscach.

## Wyznaczona osoba do współpracy z NGO – pełnomocnik

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w obecnym kształcie stanowi, że to wojewoda – zatem administracja rządowa – może powołać swojego pełnomocnika do spraw społeczeństwa obywatelskiego, do którego zadań należy monitorowanie wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także koordynowanie współpracy jednostek administracji rządowej w województwie z organizacjami pozarządowymi, które zgodnie z zakresem swoich zadań statutowych działają na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W celu większego upodmiotowienia współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi warto rozszerzyć przepisy ustawy o możliwość powołania takiego pełnomocnika na poziomie gminy/powiatu i województwa. Do zadań takiej osoby mogłoby w szczególności należeć:

- reprezentowanie wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu w sprawach dotyczących współpracy JST z organizacjami pozarządowymi wobec innych urzędów, instytucji i organizacji;
- obsługa rady działalności pożytku publicznego;
- udział w tworzeniu standardów współpracy administracji publicznej z III sektorem;
- udział w diagnozowaniu potrzeb środowiska organizacji pozarządowych;
- kreowanie polityki informacyjnej dotyczącej zagadnień współpracy JST z organizacjami pozarządowymi;
- koordynowanie współpracy JST z organizacjami pozarządowymi;
- pełnienie roli doradczej i mediacyjnej w sprawach dotyczących kształtowania relacji między JST a organizacjami pozarządowymi;
- udział w konsultowaniu i monitorowaniu programów współpracy JST z organizacjami pozarządowymi;
- pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i zagranicznych z organizacjami pozarządowymi o podobnym charakterze;
- współorganizowanie przedsięwzięć, projektów i konkursów promujących działalność organizacji pozarządowych;
- wspieranie działań zmierzających do aktywizowania społeczności lokalnych i współpracy w tym zakresie z jednostkami pomocniczymi.

## dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Z perspektywy badacza zajmującego się analizą danych ilościowych realizacja tego projektu dostarcza unikalnego materiału empirycznego o współpracy sektora publicznego z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wartość poznawcza zgromadzonych danych wykracza poza sam aspekt finansowy – pozwala ona na rekonstrukcję priorytetów polityk lokalnych, identyfikację regionalnych wzorców współpracy oraz diagnozę barier w realizacji zadań publicznych.

### Jakość danych i wyzwania metodologiczne

Należy podkreślić, że uzyskanie kompletnych danych od 2524 jednostek samorządowych (90% populacji) stanowi bardzo dobry wynik, zwłaszcza biorąc pod uwagę stopień złożoności materii badawczej. Triangulacja metod zbierania danych (ankieta CAWI, analiza BIP, wnioski o udostępnienie informacji publicznej) pozwoliła na maksymalizację

pokrycia badanej populacji, choć równocześnie niesie za sobą ryzyko pewnej niejednorodności w jakości pozyskanych informacji.

Szczególnie problematyczne okazały się dane dotyczące programów wieloletnich oraz instytucjonalnych form współpracy – wysoki odsetek braków odpowiedzi (sięgający miejscami 20%) sugeruje, że część jednostek nie prowadzi systematycznej dokumentacji tych aspektów współpracy. W przypadku niektórych jednostek odnotowano też problemy z jakością przekazanych danych, tzn. formalnie informacja została przekazana, ale jej treść budziła wątpliwości. Zjawisko to samo w sobie stanowi istotną informację diagnostyczną o poziomie sformalizowania relacji między samorządami a NGO.

## Dynamika finansowania – wzrost nominalny vs. realna wartość

Kluczowym wnioskiem z analizy jest systematyczny wzrost nominalnych wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi w latach 2022–2024, przy czym interpretacja tego trendu wymaga uwzględnienia kontekstu inflacyjnego. W roku 2023, przy inflacji wynoszącej 11,4%, nominalny wzrost wydatków o 7,5% oznaczał realny spadek siły nabywczej przekazywanych środków o ok. 3,5%. Dopiero w 2024 roku, przy inflacji na poziomie 3,6% i wzroście nominalnym o 17,5%, można mówić o rzeczywistej poprawie sytuacji finansowej sektora NGO.

Obserwacja ta ma istotne implikacje praktyczne – planując budżety na współpracę z organizacjami, samorządy powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby, ale również prognozowane zmiany siły nabywczej pieniądza. Inflacja może bowiem istotnie wpływać na stabilność sytuacji finansowej organizacji realizujących zadania ciągłe.

## Asymetria w realizacji budżetów

Szczególnie interesującym zjawiskiem jest systematyczna asymetria między kwotami planowanymi a wydatkowanymi. O ile łączne wydatki wszystkich samorządów przewyższały plany, o tyle w ujęciu jednostkowym dominowały samorządy wydające mniej, niż zaplanowały (ok. 53% badanych JST). Paradoks ten wyjaśnia fakt, że przekroczenia budżetów były znaczne i dotyczyły głównie większych jednostek (województw, miast na prawach powiatu), podczas gdy niedowykonania były częste, lecz niewielkie kwotowo.

Z perspektywy zarządzania budżetem publicznym prawidłowość ta budzi pewien niepokój. Badanie pokazało, że ponad 100 jednostek rocznie nie wydatkowało żadnych środków na współpracę z NGO, mimo że pewne wydatki były zaplanowane. Sugeruje to problemy w planowaniu współpracy lub istnienie barier w jej realizacji. Na podstawie zebranych danych trudno jednoznacznie wskazać przyczyny – czy chodzi o brak organizacji zdolnych do realizacji zadań, nadmierne wymagania formalne, czy może o niechęć do angażowania NGO w realizację polityk lokalnych.

Ta pierwsza sytuacja (brak organizacji) zapewne występuje w tych jednostkach, które nie zaplanowały żadnych wydatków i konsekwentnie ich nie poniosły.

## Zróżnicowanie regionalne i jego determinanty

Analiza przestrzenna ujawnia wyraźne wzorce geograficzne w intensywności współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi. Województwa południowe (małopolskie, śląskie, dolnośląskie) oraz województwo mazowieckie konsekwentnie wykazują najwyższe poziomy wydatków, podczas gdy północne i wschodnie (z wyjątkiem pomorskiego) pozostają w tyle.

To zróżnicowanie ma jednak złożoną etiologię. Po pierwsze, odzwierciedla ono rzeczywistą gęstość organizacji pozarządowych – województwo mazowieckie z ok. 23 tys. NGO naturalnie generuje większe wydatki niż świętokrzyskie z niespełna 4 tys. organizacji. Po drugie – co wydaje się zdumiewające po tylu latach – mogą to być ślady historycznych podziałów administracyjnych i kulturowych: regiony dawnego zaboru austriackiego, z tradycją samorządności i samoorganizacji społecznej, wykazują większą aktywność również współcześnie.

Niemniej, po uwzględnieniu liczby organizacji pozarządowych i gęstości zaludnienia, należy stwierdzić, że województwa wschodnie nie są dyskryminowane – wydatki *per capita* oraz w przeliczeniu na organizację są tam porównywalne lub nawet wyższe niż w niektórych regionach zachodnich. To obserwacja optymistyczna, sugerująca, że dostęp do środków publicznych jest relatywnie wyrównany, a różnice bezwzględne wynikają głównie z odmiennej struktury sektora.

## Koncentracja środków w wybranych sferach

Struktura wydatków według sfer zadań publicznych pokazuje wyraźną koncentrację środków w trzech obszarach: pomocy społecznej (ok. 30% środków), wspierania rodziny (20%) oraz edukacji (23%). Łącznie te trzy sfery pochłaniają ponad 70% wszystkich środków przekazywanych organizacjom pozarządowym.

Z jednej strony, odzwierciedla to rzeczywiste potrzeby i priorytety społeczności lokalnych – problemy socjalne, wsparcie dla rodzin i dzieci oraz edukacja to obszary, w których deficyty są najbardziej odczuwalne. Z drugiej strony, marginalizacja innych sfer – szczególnie praw obywatelskich, demokracji lokalnej, równouprawnienia – budzi niepokój i zdziwienie. Jedynie ułamek procenta środków trafia do organizacji zajmujących się prawami człowieka, edukacją obywatelską czy integracją cudzoziemców.

Dysproporcja ta może mieć długoterminowe konsekwencje społeczne, szczególnie w sytuacji rosnącej imigracji oraz rosnących napięć

społecznych wokół niej. Organizacje pozarządowe pełnią nie tylko funkcję dostarczycieli usług, ale również strażników demokracji, rzeczników grup marginalizowanych i aktorów budujących kapitał społeczny. Ich niedofinansowanie w tych obszarach ogranicza możliwości artykułowania interesów grup niemających reprezentacji w strukturach formalnych (takich jak imigranci czy uchodźcy).

## Tryby finansowania i ich konsekwencje

Dominacja konkursów ofert jako formy przekazywania środków (ponad 80% wydatków odbywa się właśnie w tym trybie) potwierdza dążenie do przestrzegania zasad konkurencyjności i transparentności. Jednak relatywnie niski udział małych grantów (ok. 5% środków) ogranicza dostępność wsparcia dla najmniejszych i najsłabszych organizacji, które często nie dysponują zasobami kadrowymi i eksperckimi potrzebnymi do przygotowania złożonych aplikacji konkursowych.

Szczególnie niepokojące jest deklarowane w ankietach powszechne wymaganie wkładu własnego w formie finansowej – praktykuje to ok. 30% samorządów we wszystkich typach zadań. Dla organizacji działających w małych miejscowościach, pozbawionych dostępu do darczyńców korporacyjnych i własnych źródeł dochodów, wymóg ten może stanowić barierę nie do pokonania. Warto byłoby zatem rozważyć dopuszczenie wkładu osobowego (wolontariat) jako akceptowalnej formy partycypacji organizacji w kosztach projektu, stanowiącej alternatywę dla wkładu finansowego.

## Instytucjonalizacja współpracy – niedokończony proces

Dane dotyczące instytucjonalnych form współpracy ujawniają znaczny deficyt formalizacji relacji między samorządami a NGO, szczególnie na szczeblu gminnym. Brak rad działalności pożytku publicznego w 82% gmin miejskich, 98% gmin wiejskich i 94% gmin miejsko-wiejskich nie jest tylko problemem formalnym – oznacza brak stałych platform dialogu, konsultacji i wspólnego planowania polityk lokalnych.

Podobnie alarmująco niski jest odsetek samorządów posiadających uchwały o inicjatywie lokalnej (obowiązkowe od 2015 roku) – brak takiej uchwały zadeklarowało 85% gmin wiejskich i 78% miejsko-wiejskich. To nie tylko niewywiązywanie się z obowiązków ustawowych, ale również utracona szansa na aktywizację społeczności lokalnych i budowanie oddolnych inicjatyw obywatelskich.

Wieloletnie programy współpracy, które mogłyby stabilizować finansowanie i umożliwiać długoterminowe planowanie działań, posiada zaledwie 9% badanych jednostek samorządowych. Przy jednoczesnym dominowaniu programów rocznych organizacje pozarządowe funkcjonują w permanentnej niepewności co do możliwości kontynuowania swoich działań. Ta krótkoterminowość planowania uniemożliwia

budowanie trwałych struktur, zatrudnianie wykwalifikowanej kadry oraz podejmowanie długofalowych zobowiązań wobec beneficjentów.

## Małe miejscowości – zapomniany wymiar

Analiza według typu jednostki ujawnia bardzo wyraźne różnice między dużymi miastami a małymi gminami. Gdy miasta na prawach powiatu przyznają średnio ponad 100 tys. zł na jedną dotację, w gminach wiejskich średnia ta wynosi poniżej 60 tys. zł. Co więcej, przeciętna gmina wiejska przyznaje zaledwie ok. 8 dotacji rocznie, podczas gdy miasta wojewódzkie – nawet kilkaset. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w małych miejscowościach jest mniej organizacji zdolnych do realizacji zadań na wysokim poziomie profesjonalnym. Ponadto samorządy gminne dysponują ograniczonymi budżetami i koncentrują się na zadaniach najbardziej podstawowych. Jednocześnie w małych miejscowościach często brakuje kadr eksperckich – zarówno po stronie urzędu, jak i organizacji – zdolnych do projektowania oraz realizacji złożonych przedsięwzięć.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest pogłębianie się nierówności między metropoliami a peryferiami – nie tylko w dostępie do usług publicznych, ale również w możliwościach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje z małych miejscowości pozostają słabe i często uzależnione od zaangażowania kilku kluczowych osób. W efekcie lokalne wspólnoty pozbawione są silnych rzeczników swoich interesów i pośredników w relacjach z władzą. Choć trudno ocenić, w jakim stopniu można to zmienić, warto jednak mieć świadomość tej dysproporcji.

## Wnioski i rekomendacje z perspektywy analitycznej

Przeprowadzone badanie dostarcza solidnego materiału empirycznego do analizy współpracy finansowej samorządów z organizacjami pozarządowymi. Ujawnia ono zarówno pozytywne trendy – systematyczny wzrost nakładów, dominację przejrzystych procedur konkursowych, względnie równomierny dostęp do środków – jak i obszary wymagające interwencji: niedorozwój instytucjonalnych form współpracy, marginalizację małych miejscowości i wybranych sfer zadań, krótkoterminowość planowania.

Biorąc pod uwagę powyższe wyniki przeprowadzonej analizy danych, można sformułować następujące wnioski i rekomendacje dotyczące działań na rzecz poprawy warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym i współpracy między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi.

1. Standaryzacja sprawozdawczości – wprowadzenie ujednoliconego formularza sprawozdania z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi znacząco poprawiłoby jakość i porównywalność danych. Obecna dowolność w zakresie treści

i formy sprawozdań utrudnia monitoring, ewaluację i identyfikację dobrych praktyk. Standardowy formularz powinien obejmować wszystkie istotne aspekty współpracy – nie tylko finansowe, ale również instytucjonalne i pozafinansowe.

2. Wsparcie dla organizacji z małych miejscowości – bardzo pożądane wydaje się zaprojektowanie specjalnych instrumentów wsparcia dla organizacji działających w małych miejscowościach: uproszczonych procedur aplikacyjnych, małych grantów przyznawanych poza konkursami oraz wsparcia eksperckiego w przygotowywaniu wniosków. Bez takich działań wyrównawczych dystans między centrum a peryferiami będzie się pogłębiać.

3. Dywersyfikacja obszarów wsparcia – zalecane jest zwiększenie udziału środków przeznaczanych na sfery obecnie marginalizowane: edukację obywatelską, prawa człowieka, demokrację lokalną, integrację cudzoziemców. Obszary te, choć mniej „widoczne" politycznie niż sport czy kultura, a nawet potencjalnie wywołujące napięcia – jak integracja cudzoziemców – mają fundamentalne znaczenie dla jakości demokracji lokalnej i odporności społeczności na kryzysy.

4. Egzekwowanie obowiązków ustawowych – konieczne jest przypomnienie samorządom o obowiązkach wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego, takich jak powołanie rad działalności pożytku publicznego czy podjęcie uchwał o inicjatywie lokalnej. Obecne problemy z wykonaniem tych przepisów w większości gmin osłabiają potencjał współpracy i pozbawiają organizacje pozarządowe instytucjonalnych kanałów wpływu na polityki lokalne.

Z perspektywy badacza zajmującego się analizą danych społecznych, projekt ten jest przykładem systematycznego, metodologicznie poprawnego monitoringu istotnego obszaru polityk publicznych. Wartość tego badania wykracza także poza sam aspekt poznawczy – dostarcza ono decydentom i praktykom narzędzi do ewaluacji, planowania i doskonalenia współpracy sektora publicznego z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Kontynuacja projektu w kolejnych latach pozwoli na identyfikację trendów długoterminowych i ocenę skuteczności wprowadzanych reform.

# Informacje o autorach raportu

5

## dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN

Socjolog, politolog, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego i profesor w Instytucie Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Specjalizuje się w socjologii zmiany społecznej, socjologii polityki, socjologii ruchów społecznych i demokracji. Autor wielu prac, w tym m.in. książek: *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczpospolitej* (2008); *Gospodarstwa i stowarzyszenia agroturystyczne w Polsce. W poszukiwaniu ruchu społecznego* (2016); *Politics, Society and the Economy in Contemporary Poland: An Introduction* (2016; współautorki: D. Kasprowicz, D. Murzyn); *Rozwój jako ruch społeczny. Wykłady o ruchach społecznych i rozwoju zrównoważonym* (2023; współautor: K. Gorlach), a także kilkudziesięciu artykułów opublikowanych w polskich i międzynarodowych wydawnictwach. Badacz oraz uczestnik polskich i międzynarodowych zespołów badawczych w USA, Europie i Polsce.

## Artur Gluziński

Doświadczony trener z zakresu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Pracował w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Wykładowca akademicki, doświadczony szkoleniowiec. Autor książki *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2005). Ekspert oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. Asesor akredytowany przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) do oceny projektów „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej". Szkolił inspektorów kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO). W latach 2011–2023 przeprowadził wiele, zawsze wysoko ocenianych przez uczestników, praktycznych szkoleń z zakresu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

## dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. UW

Socjolożka, profesor uczelni na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w analizie danych ilościowych, badaniach wartości i przemian społecznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Od wielu lat związana z międzynarodowym projektem European Values Study, a od 2021 roku pełni funkcję krajowej koordynatorki tego projektu w Polsce. Ma wieloletnie doświadczenie w realizacji badań i ekspertyz dla administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych, a także w pracy dydaktycznej w obszarze statystyki i metod ilościowych. Autorka i współautorka licznych publikacji naukowych i raportów badawczych. Od 1999 roku współpracuje z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego (FRDL) przy realizacji badań społecznych w polskim sektorze samorządowym.

