

# Nie tylko otwarte konkursy ofert!

## Jak samorządy mogą **wspierać** budowanie stabilności finansowej organizacji pozarządowych?

Wybrane pomysły  
i rekomendacje  
dla samorządów

# Spis treści:

• Jak samorządy mogą wspierać stabilność finansową organizacji? I dlaczego powinny?	3
• Co znajduje się w publikacji?	6
• Zakupy usług od organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego	7
• Zakup usług społecznych	10
• Zakupy usług poza Ustawą Prawo zamówień publicznych	18
• Ustawa o rewitalizacji	18
• Partnerstwo publiczno-prywatne	19
• Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w ramach projektów unijnych - cross-financing	22
• Nieruchomości samorządowe szansą na budowanie potencjału finansowego organizacji pozarządowych	25
• Najem lokalu	26
• Dzierżawa	28
• Zarządzanie nieruchomością samorządową	28
• Sprzedaż lub przekazanie w użytkowanie wieczyste	30
• Wkład właścicielski	31
• Podmioty ekonomii społecznej, nie tylko organizacje pozarządowe	33
• Podsumowanie	34
• Budowanie wiarygodności i zdolności fundraisingowych organizacji - wybrane praktyki samorządowe	35
• Informacje o autorach	41
• O Fundacji Biuro Inicjatyw Społecznych	42

# Jak samorządy mogą **wspierać** stabilność finansową organizacji pozarządowych? I dlaczego **powinny**?

Autorka: **Ewa Chromniak**

Organizacje pozarządowe kojarzą się w Polsce głównie z pracą społeczną. Jest to częste skojarzenie, dlatego wciąż spore oburzenie może wywoływać fakt płacenia za pracę w organizacji pozarządowej. Nie wolne od tego myślenia są również samorządy i samorządowcy. Oczywiście w praktyce wszystko zależy od charakteru organizacji i zadań, które wykonuje. Trudno sobie wyobrazić prowadzenie ciągłych działań, na przykład placówek, w formule wolontariatu, ale już sporadyczne wydarzenia na przykład organizowane dla seniorów przez seniorów, mogą zostać oparte o pracę społeczną członków stowarzyszenia.

Dlaczego warto jednak zmieniać to stereotypowe postrzeganie organizacji pozarządowych? **Bo społeczności potrzebują profesjonalnych organizacji pozarządowych do zaspokajania rosnących potrzeb społecznych.** Narastające wyzwania społeczno-gospodarcze i środowiskowe stawiają samorządy przed koniecznością reagowania, i ta sytuacja będzie się pogłębiać. JST potrzebują mocnych partnerów społecznych - zdolnych i gotowych do podjęcia wspomnianych wyzwań. Wzmacnia to unijna polityka deinstytucjonalizacji oraz idące za nią fundusze unijne, które będą premiować te samorządy, które takie podmioty mają i z nimi współpracują.

**Profesjonalnych czyli jakich? Takich, które dysponują potencjałem instytucjonalnym i są stabilne finansowo.** Jak zauważa dr Ewa Balcerowicz (Fundacja CASE) w publikacji „Dobrze inwestuj w dobro”<sup>1</sup> większość spośród działających w Polsce 60 tys. organizacji pozarządowych prowadzi

---

<sup>1</sup> „Dobrze inwestuj w dobro” Akademia Rozwoju Filantropii, str. 23, 2013r.  
<http://www.funduszewyczajyste.pl/pl/baza-wiedzy/publikacje>

swoją działalność, dysponując wyłącznie pieniędzmi „znaczonymi”, czyli takimi, które mogą być wydane (...) wyłącznie na sfinansowanie konkretnych projektów, opisanych szczegółowo w umowie z darczyńcą (...). Do rzadkości należą organizacje wyposażone od początku przez fundatorów (fundacji) i założycieli (stowarzyszenia) w kapitał żelazny albo w roczny czy wieloletni fundusz celowy na realizację celów statutowych (...) Finansowanie działalności organizacji pozarządowych wyłącznie czy głównie za pomocą pieniędzy „znaczonych” jest rozwiązaniem na długą metę ryzykownym. Niepowodzenie w jednej dużej aplikacji o fundusze czy kilku staraniach o sfinansowanie konkretnych projektów może zagrozić zasadniczym zmniejszeniem skali działalności w danym roku, zamrożeniem aktywności, a w skrajnym przypadku nawet likwidacją organizacji.

Autorzy raportu dot. kapitałów żelaznych w organizacjach<sup>2</sup> tak piszą we wstępie swojego materiału: *Nowoczesne zarządzanie finansami w organizacjach pozarządowych to także dążenie do osiągnięcia nadwyżek finansowych. Te, oprócz zapewnienia bezpieczeństwa na przyszłość, stanowią fundament pod budowanie kapitałów żelaznych. Takie kapitały pozwolą im działać w sposób ciągły i niezależny od konkursów grantowych, które mocno uzależniają organizacje społeczne, zwłaszcza działające lokalnie.*

**Niezależne finansowo organizacje pozarządowe to więc te, które dysponują nadwyżkami finansowymi, środkami „nieznaczonymi” z dużą swobodą ich wydatkowa czy inwestowania.** To organizacje, które generują zysk i/lub pozyskują środki z różnych źródeł.

Praktyka funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce, wynikająca z regulacji prawnych, oparcia publicznego finansowania sektora wyłączenie o dotacje, braku większych zachęt prawnych do działań dobroczynnych oraz deficytu kultury filantropii, pokazuje, że stworzenie niezależnej i stabilnej finansowo organizacji, jest dużym wyzwaniem, wymagającym nadzwyczajnego wkładu pracy, kompetencji i determinacji. Udaje się to jedynie niewielu! Dlatego kluczowe jest pytanie: **jak organizacje mogą skutecznie budować swoją niezależność finansową i jak takie procesy wspomagać?**

Do grona pomysłów na rozwijanie niezależności finansowej, głównie za sprawą konkursu Narodowego Instytutu Wolności<sup>3</sup>, powróciła **idea budowania kapitałów żelaznych.** Czym jest kapitał żelazny? To środki finansowe oraz inne aktywa, które organizacja pozyskuje i gromadzi po

---

2 „Rola kapitału żelaznego w finansowaniu organizacji pozarządowych” WiseEuropa, 2022r.;

<https://wise-europa.eu/2022/11/18/rola-kapitalu-zelaznego-w-finansowaniu-organizacji-pozarządowych/>

3 <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2023/priorytet-2a/>

to, by – umiejętnie zainwestowane (...) przynosiły zyski, które będą służyć wspieraniu realizacji celów społecznych<sup>4</sup>.

Jasno trzeba powiedzieć - zadanie to jest niełatwe. Znacznie prościej pozyskiwać finansowanie na konkretne działania, dające szybkie, widoczne rezultaty niż na mityczny kapitał żelazny, którego żmudne pomnożenie może dopiero przynieść efekt społeczny. Strategie na kapitał żelazny mogą być różne i są zależne od charakteru organizacji. Współpraca ze sponsorami i darczyńcami prywatnymi, pozyskiwanie i komercjalizacja dóbr, działalność zarobkowa organizacji – oto kilka z nich. Część organizacji podejmuje wyzwanie tworzenia kapitału żelaznego widząc w nim szansę na stabilność finansową, część nie decyduje się na ten krok, wybierając inne ścieżki budowania niezależności finansowej.

Niezależnie od indywidualnych strategii, stabilność finansowa organizacji pozostaje kluczowym wyzwaniem rozwojowym polskich organizacji pozarządowych. Warto więc wrócić do pytania - **jak ją skutecznie wspierać? Jakimi narzędziami dysponują samorzady, które można wykorzystać na rzecz budowania niezależności finansowej organizacji (w tym budowania kapitału żelaznego)?**

Na szczęście coraz rzadziej spotykamy się z przekonaniem, że wzmocnienie potencjału NGOów, to wyłączna sprawa organizacji. Model Współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi opracowany przez Sieć SPLOT wraz z partnerami<sup>5</sup> jasno wskazał na powinności administracji publicznej (w tym samorządowej) w tym zakresie. Model zdefiniował trzecią płaszczyznę - *Infrastruktura współpracy. Tworzenie warunków do społecznej aktywności* - wskazując konkretny zestaw narzędzi wsparcia tych procesów. Należy dodać też, że samorzady - dostrzegając korzyści z działalności mocnych NGOów w swoim środowisku - coraz częściej podejmują inicjatywy służące budowaniu potencjału organizacji pozarządowych.

---

4 „Rola kapitału żelaznego w finansowaniu organizacji pozarządowych” WiseEuropa, 2022r.(str. 14); <https://wise-europa.eu/2022/11/18/rola-kapitalu-zelaznego-w-finansowaniu-organizacji-pozarząd>

5 [http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model\\_wspolpracy.pdf](http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model_wspolpracy.pdf)

# Co znajduje się w publikacji?

W publikacji wskazujemy inspiracje i rozwiązania leżące w gestii samorządów, których zastosowanie w praktyce może przyczynić się do budowania stabilności finansowej organizacji. W materiale prezentujemy:

- analizę wykorzystania zakupu usług od organizacji w trybie zamówień publicznych oraz innych narzędzi takich jak: ustawa o rewitalizacji, partnerstwo publiczno-prywatne czy finansowanie krzyżowe (cross-financing) możliwe do zastosowania w projektach europejskich,
- możliwości wykorzystania nieruchomości samorządowych w działalności organizacji,
- pomysły na wspieranie wiarygodności i zdolności fundraisingowych organizacji pozarządowych w środowisku;

**Wszystkie opisane rozwiązania są źródłem dochodów dla organizacji, które mogą być przeznaczane na finansowanie prowadzonej działalności, niektóre również na budowanie czy zasilanie kapitału żelaznego<sup>6</sup>.**

Materiał proponuje nowe ścieżki współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, akcentując rozwiązania dotychczas w niewielkim zakresie wykorzystywane w praktyce, a mające potencjał na znaczące zwiększenie zakresu i efektywności współpracy. I przy okazji - jak zaznaczyliśmy wcześniej - dające organizacjom pozarządowym szansę budowania stabilności finansowej.

Do lektury naszego materiału zapraszamy przedstawicieli i przedstawicielki samorządów zainteresowanych szeroką rozumianą polityką społeczną, istotne wskazówki i podpowiedzi znajdą w publikacji również reprezentanci/tki sektora organizacji pozarządowych.

---

<sup>6</sup> Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem (ustawa o finansach publicznych) samorzady mają możliwość przekazania środków finansowych organizacjom pozarządowym wyłącznie na realizację zadania publicznego, nie mają więc możliwości bezpośredniego zasilenia tworzonych kapitałów żelaznych.

# Zakupy usług od organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Autor: **Łukasz Waszak**

Jednym z elementów stabilności organizacji jest **generowanie stałych zysków**, które pozwalają na budowanie niezależności finansowej, w tym tworzenie kapitału żelaznego. Zysk a raczej dochód rozumiany jako różnica przychodu i kosztu jest stałym elementem analiz w świecie biznesu. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych:

*Dochodem jest, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym.*

**Czy w świecie organizacji pozarządowych i usług społecznych dochód jest również możliwy?** Jak organizacje pozarządowe mogą taki zysk wygenerować? Jak może on posłużyć budowie niezależności finansowej? Jak samorząd terytorialny może się włączyć? Jak stabilność finansowa może wpłynąć na lepsze usługi społeczne świadczone na rzecz lokalnych społeczności? To pytania, na których odpowiedzi znajdą się w poniższym opracowaniu.

Zysk/ dochód według powyższej definicji w przypadku organizacji pozarządowych może pochodzić z różnych źródeł. W ramach tego opracowania skupimy się na zyskach, jakie organizacje pozarządowe mogą osiągać w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej w szczególności we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

Pisząc w dalszej części o działalności gospodarczej, będziemy mieli na myśli działalność zgodnie z art. 3 prawa przedsiębiorców:

*Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.*

Działalność zorganizowana oznacza w tym przypadku określenie przedmiotu jej prowadzenia oraz niezbędnych struktur organizacyjnych niezbędnych do jej prowadzenia. Drugim ważnym elementem jest to, że prowadzi się ją we własnym imieniu tj. zobowiązania zaciąga się na podmiot prowadzący działalność. Ostatni element to kwestia prowadzenia jej w sposób ciągły tj. powtarzalny, a nie jednostkowy w danym przedmiocie. Elementy te w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe są dość istotne, ze względu na rozróżnienie jej od działalności odpłatnej statutowej pożytku publicznego.

### **Działalność gospodarcza w organizacjach pozarządowych**

Możliwość prowadzenia przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej wynika wprost z przepisów prawa. Analizując podstawy prawne dla dwóch najbardziej popularnych form działania organizacji tj. stowarzyszeń i fundacji należy zwrócić uwagę na pewne różnice w tym obszarze.

Ustawa o stowarzyszeniach wprost wskazuje jako podstawę w art. 34:

***Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.***

Ustawa o fundacjach również daje taką możliwość na podstawie art. 5 ust. 5:

*Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów.*

Jak wskazują powyższe przepisy **działalność gospodarcza w organizacjach pozarządowych jest możliwa, ale ma pewne ograniczenia**. Wiąże się to z kwestiami przeznaczenia zysku oraz zakresu jej prowadzenia.

Zarówno w przypadku stowarzyszeń jak i fundacji, przedmiot działalności gospodarczej jest dowolny. Jedynym ograniczeniem w praktyce są kwestie etyczne, związane z tym, że działalność gospodarcza ma służyć realizacji celów organizacji, a co za tym idzie, nie powinna być z nimi sprzeczna.

Jeżeli chodzi o przeznaczenie dochodu - w przypadku stowarzyszeń cały dochód "służyć ma realizacji celów statutowych", w praktyce oznacza to, że dochodu nie inwestuje się w rozwój działalności gospodarczej oraz nie dzieli się go wśród członków. Natomiast fundacja



może inwestować dochód w rozwój działalności gospodarczej, jednak prowadzona działalność gospodarcza musi mieć charakter “pomocniczy” wobec działalności statutowej. Obie kwestie są dość istotne dla naszego zagadnienia, ponieważ zarówno w przypadku fundacji jak i stowarzyszenia zysk/dochód ma służyć budowaniu niezależności finansowej organizacji, w tym gromadzeniu kapitału żelaznego.

Skutkiem prowadzenia przez organizację pozarządową działalności gospodarczej jest nabycie statusu przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców:

*Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą.*

Fakt bycia przedsiębiorcą oznacza, że organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą mogą występować w obrocie gospodarczym, w tym świadczyć usługi i dostarczać towary różnym partnerom, w tym jednostkom samorządu terytorialnego.

W dalszej części opracowania skupimy się na tym, z jakich form prawnych samorządy mogą korzystać we współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie zakupu usług.

Materiał obejmuje zagadnienia dotyczące:

- zakupu usług społecznych z wykorzystaniem prawa zamówień publicznych i trybów zakupu do 130 tys. zł netto;
- wykorzystania trybów zakupów na zasadach specjalnych wynikających z odrębnych podstaw prawnych takich jak: ustawa o rewitalizacji i partnerstwo publiczno-prywatne;
- możliwości projektowania zakupu usług przy projektach finansowanych ze środków europejskich w ramach tzw. “cross-financingu”;

# Zakup usług społecznych

Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego opiera się obecnie na zasadach określonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Blisko 20 lat funkcjonowania ustawy ukształtowało pewien porządek współpracy lokalnej w zakresie realizacji działalności pożytku publicznego w formie finansowej i niefinansowej współpracy. Niestety ustawa w części dotyczącej “prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia zadania publicznego”, (art. 11 i kolejne ustawy) oparła cały system na dotacjach w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Wsparcie i powierzenie realizacji zadania publicznego finansowanego w formie dotacji, oznacza wydatkowanie tej dotacji wprost na realizację zadania wskazanego w ofercie i koszty z tym powiązane. Środki niewykorzystane podlegają zwrotowi. Nie jest więc możliwe, aby organizacja osiągała dochody, które mogłaby przeznaczyć na działania niezwiązane z realizacją zleconego zadania publicznego.

Czy jest więc jakaś alternatywa? Alternatywą dla systemu dotacji są zakupy usług realizowane przez samorządy terytorialne w oparciu o:

- przepisy prawa zamówień publicznych,
- zakupy poniżej 130 tys. złotych netto;

Należy zwrócić uwagę, że zakupy usług stanowią istotną formę realizacji zadań publicznych podejmowaną przez jednostki sektora finansów publicznych (dla przykładu: w 2021 r. wartość zamówień publicznych wyniosła 184,6 mld zł, z czego blisko 70 % zrealizował sektor MŚP - dane Urzędu Zamówień Publicznych). W dalszej części opracowania chcemy pokazać, jak można wykorzystać w/w przepisy prawa do tego by kupować usługi od organizacji i tym samym stworzyć im możliwości budowania niezależności finansowej, w tym kapitału żelaznego.

W materiale skupiamy się głównie na usługach społecznych, należy jednak pamiętać, że zakres zakupów realizowanych przez samorządy w oparciu o prawo zamówień publicznych jest o wiele szerszy. Przykładem mogą być usługi komunalne, promocyjne, które już obecnie są zlecane podmiotom pozarządowym. Ujęcie w materiale usług społecznych wiąże się ze specyfiką obecnego systemu zlecania zadań, w ramach którego głównym obszarem sfer pożytku publicznego są usługi społeczne.

## Zakup usług a organizacje pozarządowe

Pierwszą kwestią jaką należy wyjaśnić jest to, że samorządy jako podmioty finansów publicznych są samorządne i działając w oparciu o przepisy prawa a przy realizacji swoich zadań powinny kierować się m.in. zasadą efektywności. **Czyli to samorząd decyduje, jaki system realizacji zadań będzie bardziej efektywny - czy zakup usług czy dotacja.** Podkreślamy to, ponieważ w 20-letnim czasie obowiązywania Ustawy o działalności pożytku publicznego, w samorządach mocno zakorzeniło się fałszywe przekonanie, że to jedyna podstawa prawna zlecenia zadań z obszaru szeroko rozumianych usług społecznych. Oczywiście decyzje o tym jakie zadania realizować w jakim trybie, powinny być szeroko konsultowane (o czym w dalszej części), jednak w tym miejscu należy podkreślić, że **zakupy usług społecznych są możliwe i mogą brać w nich udział organizacje pozarządowe.**

W zakupach usług organizacje pozarządowe będą występować de facto jako przedsiębiorcy, świadczący usługi w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (mogą również występować organizacje pozarządowe bez działalności gospodarczej, prowadzące jedynie działalność odpłatną statutową pożytku publicznego, jednak należy pamiętać, że ta nie pozwala generować zysku, co ma kluczowe znaczenie dla naszego tematu).

### Jakie korzyści może przynieść system zakupu usług społecznych dla samorządów?

- Pierwsza korzyść to skupienie się na jakości usług. Dla samorządu podstawową korzyścią jest uzyskanie usługi na poziomie i w zakresie określonym w warunkach zamówienia. Zakupy usług, w szczególności usług społecznych, są de facto systemem współpracy opartym o rezultat, który od lata postulowany jest w zleceniu zadań w ścieżce dotacyjnej. Samorząd skupia się na ocenie jakości usług. Odpada cały „problem” z analizą wydatków budżetowych ponoszonych przez wykonawcę, który obecnie jest „zmorą” każdego urzędnika rozliczającego dotacje. Płatność za usługę odbywa się w oparciu o ocenę jej wykonania, a jedynym dokumentem finansowym jest faktura.
- Kolejna korzyść to prosty mechanizm zakupów, szczególnie tych poniżej 130 tys. zł, oparty o własne wzory oferty i sprawozdania. Wykorzystanie zakupu usług w trybie poniżej 130 tys. zł może stanowić przydatne narzędzie wprowadzania sektora pozarządowego do systemu zamówień publicznych.

- Kolejny element to rozwój konkurencji i kooperacji lokalnej - system realizacji usług oparty o zakupy pozwala wybierać najlepszych wykonawców przy wykorzystaniu zróżnicowanych kryteriów. Cena, która od lat była podstawą wyboru wykonawców, nie może być podstawowym kryterium wyłonienia wykonawców. Samorząd określając warunki realizacji usług, powinien wskazać również wymagany zakres kompetencji, doświadczenia i potencjału wykonawców. To rozwiązanie, to dobry katalizator do tego, by lokalnie powstawały konsorcja prywatno - społeczne lub społeczne łączące zasoby wykonawców. Kryteria wyboru i ich odpowiednie ułożenie jest kluczem do tego, by uzyskać jakość odpowiednią do ceny.
- Wartością dodaną systemu zakupów usług u organizacji pozarządowych jest to, że mechanizm ten wzmacnia podmioty te w realizacji misji. Jak wskazaliśmy powyżej, zyski z działalności gospodarczej służyć mają realizacji celów statutowych. Przyczyniają się do budowania niezależności finansowej, dają narzędzia do tworzenia kapitału żelaznego.

### **Korzyści dla organizacji pozarządowych**

- Zakupy usług to model zakładający płatność za otrzymany efekt. Koszty usługi należy kalkulować tak, by osiągnąć oczekiwaną jakość. Przy realizacji usług w ramach zamówień publicznych/zakupów usług nie ma jednak szczegółowego budżetu w ofercie. Organizacja wskazuje ogólną kwotę wartości usługi. Pozwala to zwiększyć efektywność wydatkowania środków wyłącznie na koszty faktycznie niezbędne do realizacji zadania. Pozostałe środki są zyskiem organizacji pozarządowej.
- Zysk - realizacja usług zakupionych czy to w oparciu o prawo zamówień publicznych, czy o zasady zakupu usług poniżej 130 tys. zł, zakładać mogą/powinny "marżę" organizacji za realizację usługi. Organizacje pozarządowe muszą pamiętać, że w realizacji usług występują jako przedsiębiorcy świadczący usługę w ramach swojej działalności gospodarczej a działalność ta powinna przynosić zysk.
- Kolejną korzyść z zastosowania modelu zakupu usług to szansa na tworzenie partnerstw/konsorcjów z innymi organizacjami lub partnerami biznesowymi. Udział w przetargach/ zakupach usług ze względu na ich potencjalną skalę, może wymagać łączenia potencjału lokalnego. Wydaje się to być idealną okazją do tego, by łączyć na poziomie lokalnym potencjały różnych partnerów. Współpraca

przy realizacji usług może się więc stać bardzo dobrą płaszczyzną do budowania kooperacji zarówno z innymi organizacjami, jak również z biznesem.

### **Jak zbudować lokalny model zakupu usług społecznych ?**

Punktem wyjścia do tego by zbudować system zakupu usług społecznych jako ścieżkę wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych, jest **analiza zakresu zadań obecnie realizowanych w trybie dotacji i zakupu usług**. Przegląd aktualnie realizowanych zadań jest kluczowy, by zobaczyć jaki jest potencjał w usługach społecznych na poziomie lokalnym.

Zakres przedmiotowy analizy powinien odnosić się do jak najszerszego ujęcia usług. Możemy posłużyć się tu:

- definicją usług społecznych zawartą w Ustawie o centrach usług społecznych,
- analizą katalogu usług zgodnie ze wspólnym słownikiem zamówień publicznych;

Efektom analizy powinno być zebranie danych - jakie usługi, w jakim trybie zlecamy i na jaką wartość, oraz kto jest dostawcą tych usług.

Drugim krokiem jest **analiza podmiotowa dostawców usług**. Należy pamiętać, że w przypadku zakupu usług prawo zamówień publicznych nie ogranicza konkurencji, w przeciwieństwie do trybu dotacji, gdzie zakres podmiotowy jest ograniczony do organizacji pozarządowych i podmiotów z art. 3 ust. 3 Ustawy. W najszerszym ujęciu w zamówieniach mogą brać udział wszyscy, którzy są w stanie dostarczyć usługę i spełnić warunki określone dla jej realizacji. Zakupy usług zwiększają więc konkurencję, ale tworzą również okazję do współpracy.

Krok trzeci to **decyzja o przeniesieniu środków z systemu dotacji do zakupu usług**. To "przeniesienie" najlepiej zaplanować na czas projektowania założeń budżetowych na kolejny rok. Działanie to powinno odbyć się w szerokiej dyskusji społecznej prowadzonej w ramach programowania współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Proces ten powinien zawierać szereg działań informacyjnych oraz edukacyjno-doradczych przygotowujących lokalne organizacje do realizacji usług społecznych w formie zakupu.

Przeprowadzona analiza zakresu i wartości usług społecznych, które samorząd zdecyduje się realizować w trybie zakupu usługi, wyznaczy nam dalszą ścieżkę postępowania. W zależności od wartości zamówienia będą to zakupy o wartości:

- poniżej 130 tys. zł netto – co oznacza ich realizację w trybie procedur własnych urzędu,
- od 130 tys. zł netto – co oznacza stosowanie procedur Ustawy prawo zamówień publicznych;

Samorząd może wdrożyć te dwie ścieżki zlecenia usług społecznych równolegle.

W ramach **pierwszej ścieżki** samorząd dodatkowo może wprowadzić system **„mikrozakupów” usług społecznych**. Model ten opracowany został przez Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Społecznych OPUS. Jego ideą jest wyłączenie z systemu dotacji tych zadań, których wartość jednostkowa nie przekracza 10 tys. złotych w danej sferze zadań publicznych. Model zakłada prowadzenie postępowania w oparciu o rozszerzony regulamin własny Urzędu lub odrębny regulamin zakupu usług społecznych przyjmowany przez organ wykonawczy do zakupów poniżej 130 tys. zł. Odrębna regulacja określająca szczególne podejście do „mikrozakupów” ma ułatwić ich wdrożenie. Regulamin ten powinien określać m.in.: zasady zakupów, opis przedmiotu zamówienia, kryteria wyboru ofert (szczególnie kryteria jakościowe) zasady finansowania, w tym możliwość wprowadzenia zaliczek na poczet realizacji usługi oraz wzory ofert i sprawozdań (samorząd sam określa ich kształt dostosowując ich zakres do warunków lokalnych). Szczegółowy opis modelu „mikrozakupów” wraz z wzorami dokumentów znajduje się na stronie Centrum OPUS<sup>7</sup>.

Ideą „mikrozakupów” jest to by uprościć system współpracy lokalnej pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi. **Dla naszego tematu „mikrozakupy” stanowią pierwszy krok w kierunku włączenia organizacji pozarządowych w zakup usług**. Biorąc pod uwagę ich wartość, nie wzmocnią one istotnie potencjału finansowego organizacji, ich celem jest raczej przełamanie oporu przed zmianą podejścia do roli organizacji pozarządowych w systemie realizacji usług społecznych, w ramach postępowań z obszaru prawa zamówień publicznych.

---

7 <https://opus.org.pl/cams/mikrozakupy>

**Druga ścieżka** to stosowanie wprost prawa zamówień publicznych w przypadku zakupów od wartości 130 tys. zł netto. To istota zakupu usług. Poniżej wskazujemy rozwiązania, z których warto korzystać by ułatwić udział organizacji pozarządowych w realizacji usług społecznych.

Pierwszym rozwiązaniem, jakie można wykorzystać w ramach przepisów zamówień publicznych, są **klauzule społeczne**. Klauzule społeczne to dodatkowe wymogi jakie może zamawiający (samorząd) określić w zamówieniu w celu osiągnięcia szczególnych korzyści społecznych<sup>8</sup>. Dla naszego opracowania szczególne znaczenie mogą mieć:

- zamówienia zastrzeżone z art. 94 ust. ustawy Prawo zamówień publicznych (klauzula zastrzeżona),
- zamówienia zastrzeżone na usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne z art. 361 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (klauzula usługowa);

Klauzula zastrzeżona z art. 94 daje możliwość zastrzeżenia postępowania wyłącznie do udziału podmiotów (lub ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie), których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych. W tym wypadku kluczowy jest poziom zatrudnienia w danym podmiocie osób z w/w grup w liczbie nie mniejszej niż 30% ogólnej liczby zatrudnionych. Jest to szansa dla organizacji pozarządowych działających na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na skuteczne pozyskiwanie zleceń.

W przypadku klauzuli usługowej dot. zamówień na usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne (art. 361) zamawiający może w całości zastrzec zamówienie dla wykonawców, którzy spełniają łącznie cztery warunki:

1. celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 94,
2. nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników,
3. struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie

---

<sup>8</sup> Szczegóły interpretacji dotyczących klauzul społecznych można znaleźć w komentarzu do ustawy [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0028/49078/Komentarz-do-Prawa-Zamowien-Publicznych-wersja-uzytkowa.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0028/49078/Komentarz-do-Prawa-Zamowien-Publicznych-wersja-uzytkowa.pdf)

pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie,

4. w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi nie udzielono im zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego.

Ten przepis może być szczególnie ważny przy pierwszych zamówieniach na usługi społeczne, tym bardziej, że na gruncie zamówień publicznych pojęcie usług społecznych jest bardzo szerokie.

Inne rozwiązania - istotne z punktu widzenia tworzenia przyjaznych warunków dla organizacji pozarządowych - wprowadziła nowelizacja Ustawy prawo zamówień publicznych w 2021 r. w zakresie nowych **zasad prowadzenia postępowań**:

- ustawa wprowadziła **zasadę efektywności ekonomicznej** (art. 17 ust. 1), która oznacza konieczność udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, jak i najlepszy stosunek nakładów do efektów, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych;
- kolejny obowiązek dla zamawiającego to konieczność przeprowadzenia **analizy potrzeb i wymagań**. W ramach analizy, zgodnie z art. 83, zamawiający powinien również wskazać możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;
- warto również przeanalizować **kwestię aspektów społecznych w pozacenowych kryteriach oceny ofert**. Art. 242 ust. 1 wskazuje, że zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą nie tylko na podstawie samej ceny lub kosztu lecz również na podstawie kryteriów jakościowych i ceny lub kosztu. To właśnie kryteria jakościowe mogą odnosić się do aspektów społecznych, w tym integracji zawodowej i społecznej osób, o których mowa w art. 94 ust. 1.

Dodatkowo dla zwiększenia szans wykorzystania zamówień do budowania potencjału ekonomicznego lokalnych organizacji pozarządowych, oprócz w/w aspektów, ważne są kwestie organizacyjne związane z **przygotowaniem i prowadzeniem postępowania**.

Jednym z ważniejszych elementów jest wprowadzenie w zakupach usług społecznych **zaliczek dla wykonawców**. To płynność finansowa



może być kluczowym elementem ograniczającym zdolność organizacji pozarządowych do brania udziału w postępowaniach. Ustawa daje możliwość wprowadzenia tego mechanizmu zamawiającym (art. 442 ustawy). Przypomnijmy, że w zamówieniach rozliczamy się „za efekt”, oznacza to płatność po wykonaniu zadania (w systemie dotacji są wypłacane z góry). Dla budowania zdolności sektora pozarządowego do udziału w zamówieniach publicznych, kwestia ta może być kluczowa.

Innym przykładem mogącym ograniczyć udział organizacji pozarządowych w postępowaniach jest wprowadzenie przez zamawiającego **zabezpieczeń**. Jest to prawo zamawiającego a nie obowiązek (art. 134 ust.2 pkt.5)<sup>9</sup>. Należy przeanalizować czy są one niezbędne w przypadku danego zamówienia.

Ta krótka analiza przepisów prawa zamówień publicznych pokazuje, że regulacje te dają wiele możliwości włączania sektora pozarządowego w system zakupu usług. A skuteczne zwiększanie udziału organizacji pozarządowych w zamówieniach publicznych i stworzenie im przez to realnych możliwości generowania nadwyżek finansowych, może być kamieniem milowym w procesie wzmocnienia niezależności i stabilności finansowej organizacji (w tym budowania kapitału żelaznego). Samorządom powinno na tym zależeć. To sprawnie działające organizacje, silne finansowo, zakorzenione lokalnie są dla samorządów gwarantem partnera zdolnego do podejmowania wyzwań w obszarze kryzysów społeczno-gospodarczych, jakie towarzyszą nam coraz częściej.

---

<sup>9</sup> SWZ zawiera informacje dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w przypadku gdy zamawiający przewiduje obowiązek jego wniesienia.

# Zakupy usług poza Ustawą Prawo zamówień publicznych

## Ustawa o rewitalizacji

Przykłady szczególnych przepisów dotyczących udzielania zamówień organizacjom pozarządowym mamy w obszarze **rewitalizacji i prowadzenia usług w Specjalnej Strefy Rewitalizacji** (art. 11 ust 5 pkt.5 prawa zamówień publicznych).

*Art. 11. 5. Przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne: 5) których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o których mowa odpowiednio w rozdziałach 4 i 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485), jeżeli zamówienia te udzielane są:*

*a) przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy lub*

*b) w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;*

Przedmiotem tych zamówień są tylko i wyłącznie usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Na ich podstawie **samorząd może kupować usługi zastrzegając, że wykonawcą mogą być tylko organizacje pozarządowe lub spółdzielnie socjalne.** Tworzy to warunki podobne jak w przypadku Ustawy o działalności pożytku publicznego, gdzie jedynym wykonawcą są organizacje i podmioty z art. 3 ust.3 ustawy. Ogranicza to znacząco konkurencję, ponieważ istotą tych zamówień jest wprost wsparcie podmiotów, których działalność statutowa lub prowadzone działania skierowane są do mieszkańców obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacyjnej, i służyć ma realizacji przedsięwzięć zapisanych w GPR. Zapis ten pozwala na projektowanie i realizację “społecznych aspektów rewitalizacji” z udziałem partnerów społecznych.

Dodatkowo, należy pamiętać, że od 2024 roku wszystkie gminy chcące realizować działania rewitalizacyjne muszą tworzyć gminne programy

rewitalizacji na podstawie ustawy. Jest to ogromna szansa na wzmocnienie potencjału lokalnych organizacji pozarządowych prowadzących działania w obszarze społecznych aspektów rewitalizacji. Zastrzeżenie zamówień do w/w podmiotów tworzy idealne warunki do włączenia sektora pozarządowego do systemu zakupu usług. Stworzone w obszarze rewitalizacji procedury mogą stać się podstawą do szerszego stosowania zakupów w innych postępowaniach, o których piszemy powyżej.

## Partnerstwo publiczno-privatne

Szukając możliwości budowania lokalnego potencjału sektora pozarządowego należy spojrzeć również na przepisy, które nie są jeszcze w Polsce popularne, ale tworzyć mogą idealne warunki do długoletniej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi.

Jednym z takich obszarów jest partnerstwo publiczno-privatne. Podstawę prawną tworzą w Polsce przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym oraz ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z art. 1 ust.2 2. ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym **Partnerstwo publiczno-privatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.** Udział sektora pozarządowego w tej konstrukcji to udział podmiotu prywatnego. Istotą tego rozwiązania jest dostarczenie usługi dla mieszkańców w oparciu o infrastrukturę publiczną przez partnera prywatnego, który ma zdolność do zarządzania nią lub świadczenia usługi<sup>10</sup>. Zakres współpracy, o którym mowa w ustawie, definiuje art. 2 ust. 4:

*przedsięwzięcia na a) budowę lub remont obiektu budowlanego, b) świadczenie usług, c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub d) inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany.*

Model PPP lub umowy koncesyjnej w PPP musi zakładać podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia. Podstawą PPP jest długofalowa umowa o wspólnej realizacji przedsięwzięcia.

Na potrzeby tego opracowania warto posłużyć się przykładem, który pomoże wyjaśnić jak PPP może stać się źródłem budowania lokalnej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Posłużymy się opisami realnych przedsięwzięć PPP ze strony <https://www.ppp.gov.pl>.

---

<sup>10</sup> Więcej o partnerstwie publiczno-privatnym można znaleźć na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)

[gov.pl/praktyczne-doswiadczenia/](http://gov.pl/praktyczne-doswiadczenia/). W analizie poniżej opisanych praktyk, partnera prywatnego można zastąpić lokalną organizacją pozarządową.

### **Przykład nr 1**

#### **CENTRUM KULTURALNO - REKREACYJNE W MUZEUM WSI MAZOWIECKIEJ W SIERPCU**

*Projekt polega na świadczeniu przez Partnera Prywatnego kompleksowych usług Operatora Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego, wybudowanego przez Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu.*

*Partner prywatny jest odpowiedzialny między innymi za kompleksowe administrowanie wybudowaną infrastrukturą, zarządzanie i utrzymanie obiektu.*

*Zgodnie z umową PPP, partner prywatny prowadzi działalność gospodarczą w oparciu o udostępnioną przez Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu infrastrukturę, ma wyłączne prawo do użytkowania zarządzanego obiektu, a także prawo do pobierania opłat za korzystanie z niego.*

*Umowa PPP została podpisana z wykonawcą we wrześniu 2015 r., a okres trwania umowy mija we wrześniu 2030 r.*

### **Przykład nr 2**

#### **ZAWARCIE UMOWY O PARTNERSTWIE PUBLICZNO-PRYWATNYM DOT. WYPOSAŻENIA LOKALU W KRAPKOWICACH NA OS. SADY 1 W CELU UTWORZENIA ŻŁOBKA.**

*Przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, polegającego na przeprowadzeniu prac wykończeniowych oraz wyposażeniu lokalu położonego w Krapkowicach na Os. Sady 1 z przeznaczeniem na żłobek oraz prowadzeniu w tym lokalu żłobka dla 20 dzieci.*

*Finansowanie przedsięwzięcia zapewnia partner prywatny, przy czym część środków pochodzi z programu wspierania opieki nad najmłodszymi dziećmi MALUCH, który finansowany jest z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*

*Czas trwania umowy 5 lat*

*Ryzyka po stronie publicznej: Ryzyko wyboru formuły realizacji zadań własnych (ryzyko polityczne). Ryzyko popytu w ramach systemu dotacji dla operatorów.*

*Ryzyko po stronie prywatnej: Ryzyko w zakresie prac adaptacyjnych oraz ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach umowy (ryzyko dostępności usługi w zakresie w jakim operator jest beneficjentem dotacji z budżetu gminy lub MPiPS.).*

*Wynagrodzenie: Wynagrodzenie koncesjonariusza (partnera prywatnego) stanowią opłaty za pobyt dzieci w żłobku. Ma on również możliwość uzyskania dotacji celowej z budżetu Gminy na każde dziecko objęte opieką.*

Udział partnera prywatnego w partnerstwie to de facto realizacja usług i ryzyko związane z zapewnieniem popytu na nie. Samorząd jako partner umowy może, jak to ma miejsce w drugim przykładzie, dodatkowo finansować zadanie poprzez dopłatę do udziału w usłudze. Należy pamiętać, że infrastruktura jaka powstaje w ramach PPP pozostaje własnością samorządu. Podmiot prywatny zarządza nią w czasie umowy i co kluczowe zapewnia mieszkańcom dostęp do określonych usług.

PPP daje możliwość różnych wariantów realizacji przedsięwzięć. Te, które w naszej ocenie, dają największe szanse na udział partnera społecznego, to możliwości wykorzystania umów koncesyjnych. Samorząd kontraktuje w nich operatora infrastruktury społecznej, którą sam tworzy. Warto ten wariant rozważyć również przy projektach finansowanych ze środków europejskich - PPP daje możliwość realizacji takiego montażu finansowego.

Formuła współpracy w ramach PPP jest na pewno wartym do rozważania przykładem działań lokalnych szczególnie, że posiada ona duże wsparcie ze strony władz centralnych. Jest to zarówno wsparcie merytoryczne (usługi doradcze i szkoleniowe) jak również finansowe (linie kredytowe w BGK).

Przedstawione przykłady pokazują potencjał jaki drzemie w partnerstwie publiczno-prywatnym. Dla samorządów zdolność zapewnienia wysokiej jakości usług użyteczności publicznej będzie coraz istotniejsza. W tym kontekście rozwiązanie to może być szczególnie przydatne w obszarze deficytowych usług społecznych. Samorządy mogą włączać do współpracy sektor pozarządowy przy realizacji mniejszych projektów infrastruktury społecznej, w ramach których lokalne organizacje będą pełnić rolę operatorów i dostawców usług. PPP może stać się więc ważnym źródłem stałego przychodu dla organizacji pozarządowych prowadzących określone usługi użyteczności publicznej. Jest to szansa dla sektora na budowę stabilnej podstawy swojego działania, opartej o regularne przychody pozwalające na rozwijanie niezależności finansowej, w tym kapitału żelaznego.

# Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w ramach projektów unijnych - cross-financing

Zakupy usług od sektora pozarządowego w ramach projektów finansowanych z funduszy europejskich, to kolejna szansa dla samorządów na wspieranie rozwoju potencjału ekonomicznego lokalnych organizacji pozarządowych. Projekty infrastrukturalne finansowane ze środków unijnych są ważnym instrumentem rozwoju lokalnego. Kluczowe dla naszego tematu będą przedsięwzięcie odnoszące się do szeroko rozumianej infrastruktury usług społecznych. Projekty w obszarze: kultury, turystyki, pomocy społecznej czy sportu będą jednymi z wielu projektów jakie powstaną na poziomie lokalnym. W tym miejscu chcemy wskazać na możliwość wykorzystania w tych projektach  **tzw. mechanizmu cross-financingu**. Zakłada on możliwość finansowania projektów z dwóch funduszy. Np. projekt infrastrukturalny finansowany głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, może zostać uzupełniony środkami Europejskiego Funduszu Społecznego. Oznacza to w praktyce włączenie komponentu społecznego do projektu dot. infrastruktury. Możliwości takie tworzą wytyczne dot. wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Np. w okresie programowania 2014-2022 Samorząd Województwa Małopolskiego dla projektów z Regionalnego Programu Operacyjnego określił następujące warunki cross-financingu:

## 6.8 Finansowanie krzyżowe (Cross – financing)

1. EFRR może finansować w sposób komplementarny działania objęte zakresem pomocy z EFS, a EFS działania objęte zakresem pomocy z EFRR, co jest rozumiane jako finansowanie krzyżowe (cross-financing).
2. Finansowanie krzyżowe może dotyczyć wyłącznie takich kategorii wydatków, których poniesienie wynika z potrzeby realizacji danego projektu i stanowi logiczne uzupełnienie działań w ramach RPO WM, z zastrzeżeniem pkt 2 podrozdziału 8.6. Przedmiotowe finansowanie powinno być powiązane wprost z głównymi zadaniami realizowanymi w ramach danego projektu.
3. Wartość wydatków w ramach finansowania krzyżowego (cross-financingu) nie może stanowić więcej niż 10% finansowania unijnego dla każdej

*osi priorytetowej RPO WM, przy czym obowiązujący poziom finansowania krzyżowego (cross – financingu) w ramach działania / poddziałania określają zapisy SzOOP RPO WM*

Wprowadzenie kosztów cross-financingu do przygotowanych przez samorządy projektów, daje kolejną możliwość kupowania usług od organizacji pozarządowych. Działania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, jako uzupełnienie projektu infrastrukturalnego, mogą dotyczyć uruchomienia w praktyce funkcji społecznej, dla której przeznaczona jest powstająca infrastruktura. Usługi te mogą zostać zakupione zgodnie z zasadami kwalifikowania wydatków. Na przykład jeśli samorząd przygotowuje projekt na budowę domu kultury, to w ramach cross-financingu może uwzględnić w projekcie działania aktywizujące mieszkańców (np. grupy zagrożone wykluczeniem społecznym) włączające ich do korzystania z powstającej infrastruktury.

Przykładem systemowych działań z wykorzystaniem cross-financingu jest realizacja projektów inwestycyjnych w ramach procesu rewitalizacji Łodzi. Miasto Łódź w ramach realizacji projektów inwestycyjnych zdecydowało się wykorzystać powyższy mechanizm do uruchomienia funkcji społecznych. Celem tych działań jest rozruch nowych funkcji w rewitalizowanej przestrzeni i infrastrukturze.

Poniżej zamieszczamy przykład postępowania finansowanego z funduszy europejskich w ramach tzw. cross-financingu:

#### *Nazwa Postępowania*

*„Usługa polegająca na przeprowadzeniu działań edukacyjno – kulturalnych (w formie działań animacyjnych oraz szkoleń i treningów) wspomagających wprowadzenie nowej funkcji społecznej, tj.: mieszkań chronionych dla osób wychodzących z pieczy zastępczej przy ul. Wschodniej 45 oraz ul. Kilińskiego 36”*

#### *Skrócony opis przedmiotu zamówienia*

*Przedmiotem zamówienia jest usługa polegająca na przeprowadzeniu działań edukacyjno – kulturalnych (w formie działań animacyjnych oraz szkoleń i treningów) wspomagających wprowadzenie nowej funkcji społecznej, tj.: mieszkań chronionych dla osób wychodzących z pieczy zastępczej przy ul. Wschodniej nr 45 oraz ul. Kilińskiego nr 36. Nadrzędnym celem działań prowadzonych w ramach Zamówienia jest przeciwdziałanie*

wykluczeniu społecznemu i społeczno – kulturalnemu oraz adaptacja lokatorów mieszkań chronionych do nowego otoczenia, przestrzeni mieszkalnej oraz samodzielnego funkcjonowania, a także asymilacja ich ze społecznością lokalną, budowanie więzi sąsiedzkich wśród mieszkańców obszaru Projektu 1 ROCL i jego najbliższej okolicy.

Usługa realizowana jest w ramach Projektu „Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi – obszar o powierzchni 7,5 ha ograniczony ulicami: Wschodnią, Rewolucji 1905 r., Kilińskiego, Jaracza wraz z pierzejami po drugiej stronie ww. ulic.” - WND-RPLD.06.03.03-10-0002/17. Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. (Projekt 1) ZAMÓWIENIE NA USŁUGI SPOŁECZNE I INNE SZCZEGÓLNE USŁUGI przy udzieleniu, którego stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710), zwanej dalej ustawą Pzp, właściwe dla zamówień klasycznych, o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – jeżeli wartość zamówienia wyrażona w złotych jest równa lub przekracza równowartość kwoty 750 000 euro, z uwzględnieniem zmian wynikających z Działu IV, Rozdziału 4 ustawy Pzp.

Źródło<sup>11</sup>

Wykorzystanie finansowania krzyżowego w projektach inwestycyjnych w kolejnym okresie programowania pozwoli samorządom pokryć koszty uruchomienia funkcji społecznych powstającej infrastruktury ze środków zewnętrznych. Równocześnie jest to szansa na zacieśnienie współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi gotowymi do świadczenia tego typu zadań na rzecz społeczności. Wykorzystanie w tym zakresie trybu zakupu usług dodatkowo da organizacjom możliwość generowania nadwyżki budżetowej a co za tym idzie wzmocnienia stabilności i niezależności finansowej podmiotu.

---

<sup>11</sup> <https://portal.smartpzp.pl/uml/public/postepowanie?postepowanie=35193781>



# Nieruchomości samorządowe szansą na budowanie potencjału finansowego organizacji pozarządowych

Autor: **Tomasz Schimanek**

Nieruchomości, czyli grunty i budynki, to ważna część zasobów samorządów gminnych i powiatowych. Jest to dobro deficytowe w świecie organizacji pozarządowych, zwłaszcza - lokale – często niezbędne dla prowadzenia działalności. **Nieruchomości mogą być również źródłem dochodów organizacji pozarządowych.** Organizacje mogą na przykład prowadzić w nich działalność odpłatną pożytku publicznego czy działalność gospodarczą, mogą je wynajmować, mogą wreszcie sprzedać kupioną wcześniej nieruchomość.

Aby pozyskać nieruchomość samorządową organizacje pozarządowe, mogą, tak jak każdy inny podmiot - wynająć ją, użytkować czy kupić biorąc udział w przetargach, w których decyduje przede wszystkim cena. W praktyce ten sposób nie jest dostępny dla organizacji pozarządowych, po prostu dlatego, że nie mają wystarczających do tego środków.

Kwestie gospodarowania nieruchomościami gminy i powiatu reguluje prawo, przede wszystkim Kodeks cywilny<sup>12</sup>, ustawa o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, ustawa o samorządzie powiatowym<sup>14</sup> oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami<sup>15</sup>. Przewidują one możliwości bezprzetargowego wynajmowania czy sprzedaży nieruchomości samorządowych organizacjom pozarządowym, a także stosowania bonifikat w stosunku do stawek rynkowych, ale pod pewnymi warunkami. Poniżej opisane zostały cztery takie możliwości. Warto podkreślić, że

---

12 ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tj. Dz. U. 2022 poz. 1360 z późn. zm.)

13 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2023 poz. 40)

14 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. 2022 poz. 1526)

15 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2021 poz. 1899 z późn. zm.)

w ramach tych możliwości samorządy stosują własne, zindywidualizowane zasady, kryteria i ulgi dotyczące korzystania z lokali przez organizacje pozarządowe i inne uprawnione podmioty. Są one określone w uchwałach podejmowanych przez rady gmin i powiatów.

## Najem lokalu

To najpowszechniej stosowana forma użytkowania przez organizacje pozarządowe lokali będących własnością samorządów. Gminy i powiaty w przypadku najmu lokali dla organizacji pozarządowych działających w sferze pożytku publicznego mogą robić to bezprzetargowo i z zastosowaniem preferencji w zakresie stawek czynszowych. Wymaga to uchwały rady gminy lub rady powiatu, która określa, w jaki sposób organizacje mogą ubiegać się o najem lokali samorządowych i z jakich ulg czynszowych mogą korzystać. Wysokość tych ulg należy do decyzji rady. Organizacje wnioskując o najem lokalu, określają przedmiot działalności, jaka będzie w nim prowadzona. Musi się ona mieścić w sferze pożytku publicznego. Samorząd może także dopuścić na określonych warunkach podnajmowanie części lokalu innemu podmiotowi np. po stawkach rynkowych, co może stanowić dodatkowe źródło dochodu dla organizacji.

Gmina czy powiat mogą także bezprzetargowo wynająć lokal organizacji w ramach wspomnianego we wcześniejszym rozdziale partnerstwa publiczno-prywatnego, o ile jest on niezbędny do realizacji celów partnerstwa.

Niektóre samorządy dopuszczają także możliwość prowadzenia w wynajmowanych przez organizacje lokalach działalności gospodarczej. W tym zakresie stosowane są różne rozwiązania. Samorządy dopuszczają możliwości wykorzystania na działalność gospodarczą całości lub tylko wydzielonej części lokalu. Niektóre samorządy stosują ulgi czynszowe także, gdy organizacja prowadzi w lokalu działalność gospodarczą, pod warunkiem, że zysk, który przynosi, jest w całości przeznaczany na działalność pożytku publicznego. Inne samorządy z kolei stosują rynkowe stawki czynszu od powierzchni lokalu, na której prowadzona jest działalność gospodarcza. Przykładem ciekawych rozwiązań dotyczących najmu lokali dla organizacji pozarządowych może być Warszawa<sup>16</sup> oraz Kraków<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> <https://mieszkania.um.warszawa.pl/lokale-dla-ngo>

<sup>17</sup> [Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa - Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa - BIP MK](#)

Możliwości wykorzystania wynajmowanego przez organizację lokalu samorządowego powinny zostać określone w umowie najmu.

Plusy dla organizacji pozarządowej:

- sprawdzone, z reguły nieskomplikowane, procedury ubiegania się o najem lokalu,
- ulgi w wysokości czynszu,
- możliwość uzyskiwania dochodów z działalności odpłatnej pożytku publicznego prowadzonej w lokalu lub – o ile zgodę na to wyrazi samorząd – działalności gospodarczej,
- możliwość – o ile jest to dopuszczane przez samorząd – pozyskiwania dodatkowych dochodów z podnajmowania lokalu.

Ograniczenia z perspektywy organizacji pozarządowej:

- ograniczony zasób lokalowy samorządów,
- formy działalności prowadzonej w lokalu mogą być ograniczone przez samorząd,
- niekiedy organizacja na potrzeby prowadzonej działalności musi dokonać remontu i/lub adaptacji lokalu.

Plusy dla samorządu lokalnego:

- zagospodarowanie lokali, które nie są użytkowane,
- wsparcie działalności organizacji na rzecz mieszkańców gminy czy powiatu,
- pełna decyzyjność w zakresie najmu,
- wpływy z najmu.

Ograniczenia z perspektywy samorządu lokalnego:

- ograniczony zasób lokalowy,
- konieczność podjęcia uchwał organów stanowiących dotyczących zasad najmu i stosowanych ulg czynszowych,
- nieco mniejsze od rynkowych wpływy z najmu w wyniku stosowania ulg dla organizacji pozarządowych.

# Dzierżawa

Zbliżoną do najmu, choć o wiele rzadziej stosowaną, formą użytkowania lokali samorządowych jest dzierżawa. Podstawowa różnica w stosunku do najmu polega na tym, że dzierżawa zakłada iż dzierżawca, np. organizacja pozarządowa, będzie miał możliwość czerpania pożytków z dzierżawionego terenu czy obiektu. Gmina może na przykład wydzierżawić nieruchomość organizacji z przeznaczeniem na prowadzenie centrum zabaw dla dzieci, a organizacja może z tego tytułu czerpać dochody np. w ramach działalności odpłatnej statutowej lub gospodarczej. Organizacja płaci w zamian za to czynsz oraz zobowiązana jest do utrzymywania terenu czy obiektu w odpowiednim stanie i prowadzenia tam działalności określonej przez samorząd w umowie. Wykorzystanie dzierżawionego obiektu może więc stanowić źródło dochodów dla organizacji, ale najczęściej wymaga sporych nakładów związanych z utrzymaniem nieruchomości. Podobnie jak w przypadku najmu, stosowanie preferencji dla organizacji pozarządowych w zakresie dzierżawy (tryb bezprzetargowy, ulgi) wymaga uchwał organów stanowiących.

## Zarządzanie nieruchomością samorządową

To o wiele rzadziej niż najem stosowane rozwiązanie. Najczęściej powierzenie zarządzania nieruchomością samorządową powiązane jest ze zleceniem zarządzania instytucją samorządową oraz nieruchomością, w której ta instytucja się znajduje. Tą instytucją może być dom kultury, biblioteka, dzienny dom pobytu, ośrodek sportu i rekreacji, cmentarz komunalny.

Zlecenie zarządzania instytucją i nieruchomością, w której się znajduje, odbywa się z reguły w formie udzielenia zamówienia publicznego. O realizację zamówienia mogą się ubiegać różne podmioty prawne i osoby fizyczne, ale samorząd może zastosować klauzule społeczne, aby ułatwić realizację zamówienia organizacjom pozarządowym i innym podmiotom ekonomii społecznej.

### Plusy dla organizacji pozarządowej:

- stały zysk w kalkulowany w cenę realizacji zamówienia,
- możliwość osiągnięcia dodatkowych dochodów z działalności zarządzanej instytucji, o ile przewiduje to umowa z samorządem; organizacja może wtedy prowadzić na terenie nieruchomości dodatkowe działania przynoszące dochody, które jednak z reguły muszą mieścić się w profilu działania instytucji, którą zarządza organizacja,
- organizacja nie musi wymyślać, jaką działalność będzie prowadzi w zarządzanej nieruchomości, jest ona z góry określona przez samorząd,
- możliwość wzmocnienia czy uzupełnienia działalności statutowej organizacji, o ile jest ona zbieżna z działalnością zarządzanej instytucji.

### Ograniczenia z perspektywy organizacji pozarządowej:

- organizacja może ubiegać się o takie zamówienie tylko w ramach prowadzonej działalności odpłatnej pożytku publicznego lub działalności gospodarczej,
- organizacja powinna mieć wiedzę a najlepiej doświadczenie w realizacji działań zbieżnych z działalnością zarządzanej instytucji,
- zysk przy prowadzeniu tego typu instytucji samorządowych nie będzie duży, a może okazać się, że go w ogóle nie będzie, jeżeli koszty zarządzania instytucją okażą się wyższe niż zaplanowane,
- organizacja musi trzymać się zakresu zadań instytucji, którą zarządza.

### Plusy dla samorządu lokalnego:

- prowadzenie instytucji samorządowej i dbanie o jej misję, która najczęściej jest związana z misją organizacji,
- wspieranie działalności społecznie użytecznej na rzecz mieszkańców prowadzonej przez organizację,
- z reguły organizacje zarządzające instytucjami samorządowymi działają w danej gminie czy w danym powiecie, więc dobrze znają potrzeby mieszkańców, lokalną specyfikę, a pieniądze, które wydają trafiają do lokalnych podmiotów.

Ograniczenia z perspektywy samorządu lokalnego:

- potencjalny brak w gminie czy w powiecie organizacji pozarządowej, która miałaby wiedzę, doświadczenie i chciałaby zarządzać instytucjami samorządowymi.

## Sprzedaż lub przekazanie w użytkowanie wieczyste

Co do zasady nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego mogą być sprzedawane lub przekazywane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargowej. Ale prawo przewiduje, że można sprzedać lub przekazać w użytkowanie wieczyste nieruchomość bez przetargu, jeżeli nabywcą jest osoba fizyczna lub osoba prawna (np. organizacja pozarządowa), która prowadzi działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacja pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego. W drodze decyzji rady gminy lub rady powiatu w takim przypadku może być także zastosowana bonifikata od ceny zbywanej nieruchomości. Ograniczenie tego wariantu to niezarobkowy cel użytkowania takiej nieruchomości. Oznacza to, że organizacja może prowadzić w niej działalność pożytku publicznego, także odpłatną, może wynajmować nieruchomość w całości lub w części, ale nie może być na terenie nieruchomości prowadzona działalność gospodarcza.

Samorząd może także bezprzetargowo sprzedać nieruchomość organizacji pozarządowej w przypadku, gdy ma ona prawo wieczystego użytkowania lub w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Plusy dla organizacji pozarządowej:

- własna nieruchomość, w której organizacja może prowadzić działalność, nie płacąc za wynajem,
- możliwość podnajmowania nieruchomości w całości lub w części, co może stanowić dodatkowe źródło dochodów.

Ograniczenia z perspektywy organizacji pozarządowej:

- nieruchomość nie może służyć prowadzeniu działalności gospodarczej.

Plusy dla samorządu lokalnego:

- wspieranie działalności społecznie użytecznej na rzecz mieszkańców, której służy nieruchomość.

Ograniczenia z perspektywy samorządu lokalnego:

- konieczność podjęcia uchwał organów stanowiących dotyczących bezprzetargowego zbycia nieruchomości lub przekazania prawa wieczystego oraz bonifikat od ceny rynkowych.

## Wkład właścicielski

Gmina czy powiat ma możliwość wniesienia aportem nieruchomości do spółki, której jest właścicielem lub współwłaścicielem. Dotyczy to spółek akcyjnych, ale w praktyce z reguły spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W obu przypadkach są to podmioty gospodarcze, ale specyficzne, bo ich celem nie jest osiąganie zysku, ale zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy czy powiatu. Nie wyklucza to jednak możliwości wypracowywania zysku przez takie spółki, który jednak musi także służyć mieszkańcom.

Spółka może być wyłącznie samorządowa, to znaczy utworzona przez samorząd lub kilka samorządów. Jeżeli wypracowuje zyski, to może je (w całości lub części) przekazać na działalność pożytku publicznego na rzecz mieszkańców gminy czy powiatu prowadzoną przez organizacje pozarządowe. Współwłaścicielem spółki może być także organizacja pozarządowa, która może mieć udział w zyskach wypracowanych przez taką spółkę, oczywiście przeznaczony na działalność pożytku publicznego na rzecz mieszkańców. Na utworzenie przez gminę czy powiat spółki oraz na przekazanie aportem do takiej spółki nieruchomości samorządowych konieczna jest zgoda rady gminy lub rady powiatu podejmowana w drodze uchwały. W takiej uchwale określa się zakres działania spółki, a także sposób dysponowania wypracowanymi przez nią zyskami.

Coraz częściej wykorzystuje się tę możliwość przy tworzeniu przez samorządy spółdzielni socjalnych. Mogą je tworzyć co najmniej dwa samorządy lub na przykład samorząd z organizacją pozarządową. Spółdzielnia z zysku może finansować działalność pożytku publicznego, ale nie może być to działalność prowadzona przez organizację członkowską, bo zysk – zgodnie z ustawą o spółdzielniach socjalnych - nie może być przekazywany członkom spółdzielni.

Dodatkową korzyścią w przypadku spółek czy spółdzielni socjalnych, których właścicielami są wyłącznie samorządy, jest możliwość udzielania im tak zwanych zamówień wewnętrznych (in house). Zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 13 Prawa zamówień publicznych gmina czy powiat może takiej spółce lub spółdzielni, po spełnieniu dodatkowych warunków, udzielać zamówień publicznych niezależnie od wartości zamówienia bezpośrednio, w trybie z wolnej ręki.

Plusy dla organizacji pozarządowej:

- możliwość wykorzystania nieruchomości samorządowych do osiągnięcia dochodów w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez spółkę,
- zysk wypracowany przez spółkę może być przeznaczany na działalność pożytku publicznego prowadzona przez organizację,
- jeżeli organizacja jest udziałowcem spółki, to sama nie prowadzi działalności gospodarczej i nie ponosi związanych z tym konsekwencji,
- utrzymywanie bieżących relacji z samorządem jako współwłaścicielem spółki.

Ograniczenia z perspektywy organizacji pozarządowej:

- w przypadku spółki samorządowej, to wyłącznie samorząd decyduje o przeznaczeniu zysku,
- w przypadku spółki samorządowo-pozarządowej organizacja wspólnie zarządza nią z samorządem, nie może sama podejmować decyzji,
- jeżeli samorząd ma większościowe udziały w spółce istnieje ryzyko przejęcia pełnej kontroli nad działalnością spółki.



Plusy dla samorządu lokalnego:

- możliwość decydowania lub współdecydowania o działalności spółki i przeznaczeniu zysków,
- możliwość wykorzystania majątku gminnego dla realizacji celów społecznie użytecznych istotnych dla mieszkańców gminy.

Ograniczenia z perspektywy samorządu lokalnego:

- do powołania spółki i wniesienia aportem nieruchomości potrzeba zgody organów stanowiących,
- zarządzanie lub wspólne zarządzanie spółką,
- odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za działalność spółki.

## Podmioty ekonomii społecznej, nie tylko organizacje pozarządowe

Polskie państwo od blisko 20 lat wspiera rozwój ekonomii społecznej, która obejmuje różne rodzaje działalności, w tym działalność gospodarczą i inne formy działalności zarobkowej, służące realizacji celów społecznie użytecznych, przede wszystkim integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, tworzeniu miejsc pracy dla takich osób i świadczeniu usług społecznych.

30 października 2022 roku weszła w życie ustawa o ekonomii społecznej<sup>18</sup>, która m.in. określa, jakie podmioty działają w sferze ekonomii społecznej. Są to przede wszystkim organizacje pozarządowe, ale także spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy czy też tak zwane spółki non-for-profit. Podmioty ekonomii społecznej mogą dla realizacji celów społecznie użytecznych wykorzystywać działalność nieodpłatną i odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą oraz inną działalność zarobkową. Zyski z tej działalności muszą być przeznaczane na realizację celów społecznie użytecznych. Państwo oraz samorządy regionalne, zgodnie z ustawą, wspierają działalność takich podmiotów. Samorządy gminne i powiatowe także podejmują

---

18 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022 poz. 1812 z późn. zm)

działania służące wsparciu tworzenia i działania podmiotów ekonomii społecznej, czemu służy na przykład wspomniane wcześniej stosowanie klauzul społecznych, aby ułatwić realizację zamówień publicznym podmiotom ekonomii społecznej. Elementem wsparcia jest także coraz częściej możliwość użytkowania lokali gminnych czy powiatowych przez wszystkie podmioty ekonomii społecznej na podobnych zasadach jak organizacje pozarządowe. Oznacza to także, że samorządy coraz częściej godzą się na prowadzenie np. w użyczanych czy dzierżawionych lokalach działalności gospodarczej czy innej zarobkowej, pod warunkiem, że zysk jest przeznaczony w całości na działalność pożytku publicznego.

## Podsumowanie

To tylko najważniejsze możliwości wykorzystywania nieruchomości samorządowych przez organizacje pozarządowe, które nie tylko służą wspieraniu działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje, ale mogą również stanowić źródło dochodów dla organizacji. Dochody te mogą stanowić źródło finansowania działalności organizacji. W sprzyjających okolicznościach główne, ale najczęściej dodatkowe, uzupełniające środki pozyskiwane z innych źródeł. Dzięki temu organizacja może dywersyfikować (różnicować) źródła finansowania i nie być skazana wyłącznie na jedno, na przykład dotacje. Przyczynia się to do budowania stabilności finansowej organizacji, choć wykorzystanie opisanych wyżej możliwości wymaga spełnienia kilku podstawowych warunków:

- dobrej woli ze strony władarzy gmin i powiatów, bo wspomniane rozwiązania to możliwości a nie nakazy ustawowe,
- zrozumienia ze strony władarzy samorządowych, jak ważne jest wspieranie możliwości uzyskiwania przez organizacje dodatkowych dochodów, służących działalności zaspokajającej potrzeby mieszkańców,
- otwartości samorządów na nowe rozwiązania,
- gotowości organizacji do wykorzystania tych możliwości z korzyścią dla samorządu, dla siebie, a przede wszystkim dla mieszkańców,
- rozważenia przez samorząd i organizacje wszystkich plusów i ograniczeń czy wyzwań związanych z zastosowaniem określonych rozwiązań,
- dobrych relacji pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi.

# Budowanie wiarygodności i zdolności fundraisingowych organizacji - wybrane praktyki samorządowe

Autorka: **Ewa Chromniak**

Przyglądając się praktykom lokalnych samorządów warto zwrócić uwagę również na inne pomysły, które w sposób mniej bezpośredni ale też skuteczny, wspierają budowanie niezależności finansowej organizacji. Mowa tu m.in. o działaniach, które budują **kontakty i wiarygodność organizacji oraz jej zdolności fundraisingowe**.

W pierwszej kategorii działań znajdują się różne pomysły promocyjne. Wydziały promocji to zwykle w urzędach samorządowych jedne z najbardziej prężnych komórek. Podejmowane przez nie działania, w zależności od jednostki samorządowej, mogą mieć różne cele np. promocji regionu wśród turystów, pozyskiwania inwestorów czy wzmacniania związku mieszkańców z miejscem. W celu realizacji tych zamierzeń samorzady wykorzystują szereg narzędzi tradycyjnych i elektronicznych. Praktykę działań promocyjnych samorzady mają więc często dobrze sprawdzoną a budżety wydziałów promocyjnych zwykle są dość pojemne i w koszty, i w pomysły.

Szukając pomysłów na wspieranie lokalnych organizacji pozarządowych w budowaniu niezależności finansowej, warto więc szczególnie zwrócić uwagę na te narzędzia. Zresztą analiza praktyki pokazuje, że często są one wykorzystywane w tym celu. Możemy tutaj wymienić szereg wydarzeń promocyjnych, eventów, gal dobroczynności z istotnym udziałem samorządów w roli organizatorów lub partnerów zapewniających właściwą oprawę tych wydarzeń – na przykład udostępniających przestrzeń samorządowych instytucji kultury, fundujących catering czy nagrody dla uczestników.

8 grudnia 2022r. w Teatrze Nowym Słupsku odbyła się Gala Dobroczynności. Wśród zaproszonych znaleźli się przedstawiciele świata biznesu, samorządowców oraz osoby zaangażowane społecznie z regionu słupskiego. Celem spotkania było promowanie postaw filantropijnych wśród mieszkańców i przedsiębiorców oraz promocja Słupskiego Funduszu Lokalnego. Wydarzenie odbyło się pod honorowym patronatem Pani Prezydent Miasta Słupska – Krystyny Danileckiej-Wojewódzkiej. Partnerami wydarzenia byli: Miasto Słupsk, Powiat Słupski, Witkac Software oraz Centrum Inicjatyw Obywatelskich – operator Słupskiego Funduszu Lokalnego<sup>19</sup>.

Podobnych wydarzeń można wskazywać wiele. Mają one niebagatelne znaczenie. Organizacje pozarządowe w kontaktach z biznesem potrzebują kapitału zaufania i wiarygodności. Wsparcie samorządu wyrażone w ten sposób może być w tym zakresie istotnym czynnikiem, niewymagającym dużych, dodatkowych zasobów finansowych. Korzystają na tym pomysły organizacje, korzystają również samorządy - budując swój wizerunek jako aktywnych i wrażliwych społecznie, rozwijając kontakty z biznesem, tworząc przestrzeń do tak ważnych w dzisiejszych czasach spotkań osobistych.

Warto również w tym miejscu wspomnieć ideę **patronatu**. Patronat prezydenta/starosty/burmistrza czy wójta poza tym, że wyraża jego/jej osobiste przekonania, wzmacnia wiarygodność organizacji/ inicjatywy nim objętej. Na marginesie - warto zaznaczyć, że samorządy budują wokół tych rozwiązań różnego rodzaju procedury, regulaminy określające zasady otrzymania patronatu. Oczywiście należy dbać o jasną politykę w tym zakresie, jednak warto równocześnie zachować jej autorski, w pewnym sensie subiektywny wymiar, oparty na osobistej relacji osoby z organizacją /inicjatywą.

Wsparcie samorządowców dla pomysłów organizacji wyrażone również w innej formie, może być także skuteczną pomocą. **Osobisty udział w wydarzeniu, w akcji dobroczynnej** czy inne wsparcie swoją osobą, buduje jej wiarygodność i rozgłos.

*Dobiegła końca akcja organizowana przez Stowarzyszenie Dębicki Klub Biznesu, której głównym celem było wsparcie wyjazdu wychowanków dębickiego Domu Dziecka "Hanka" na wakacyjny wyjazd do Czorsztyna. Poza mieszkańcami Dębicy w akcji wzięli również udział przedsiębiorcy z naszego powiatu.*

*Akcja trwająca od 15-go czerwca do 15-go lipca 2007 r. (...) "Dzięki głównej inicjatywie na rzecz akcji tj. przekazanie paragonów fiskalnych ze zrobionych*

---

<sup>19</sup> <http://fundusz.slupsk.pl/2022/12/13/gala-dobroczynnosci-2022-roku/>

zakupów do specjalnych urn w sklepach Intermarche jak i aptece Melisa, z których 2% całości kwoty przekazane zostało na wakacje marzeń oraz bezpośredniego wsparcia finansowego przez dębickich przedsiębiorców i wsparcia materialnego przez markety Carrefour i Kaufland, udało nam się wesprzeć akcję kwotą około 9700 zł" - informuje Zbigniew Nosal, Prezes Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu.

Patronat honorowy nad całą akcją sprawował Burmistrz Miasta Dębica - Paweł Wolicki, który poza promocją całej akcji osobiście wspierał ją, robiąc m.in. zakupy w sklepie Intermarche<sup>20</sup>.

W katalogu potencjalnych narzędzi znajduje się również **osobiste zaangażowanie samorządowców w organach organizacji** – np. radzie fundacji, czy zarządzie stowarzyszenia. Sytuacje realne chodź raczej bardzo rzadkie. Przede wszystkim ze względu na potencjalny konflikt interesów, ryzyko zachwiania bezstronności urzędu. Co ważne te kwestie regulują przepisy ustaw samorządowych. Regulacje te nie wykluczają całkowicie takich możliwości, wskazując głównie na ograniczenia (w zależności od pełnionej funkcji samorządowej) w zakresie udziału w ciałach zarządzających podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Szczegółowe informacje nt. charakteru wykluczeń i praktyki prawnej w tym zakresie znaleźć można w dziale poradnikowym portalu ngo.pl<sup>21</sup>. Z perspektywy organizacji rozwiązaniem wartym jest rozważenia szczególnie w kontekście angażowania „byłych” samorządowców, nie objętych już ograniczeniami ustawowymi a dobrze znających środowisko, mających sieć kontaktów i wciąż „otwarte drzwi”.

Szukając nadal pomysłów w obszarze szeroko rozumianych działań marketingowych, warto wskazać na różne **inicjatywy samorządów podejmowane w celu współpracy z biznesem**. Np. akcje czy projekty zachęcające przedsiębiorców do lokowania kapitału / inwestycji w danym samorządzie. To też jest okazja do promocji lokalnych NGO szukających kontaktów z biznesem, do sieciowania i budowania platformy współpracy. Prześcigając się w pomysłach na ściągnięcie inwestorów, samorządy włączają do swojej oferty ułatwienia w zakresie realizacji polityki CSR w lokalnej społeczności. Może to być ważna karta przetargowa, szczególnie w dobie rosnących wymagań wobec sektora biznesu w tym zakresie.

Przykładem takiej inicjatywy jest Kraków Network prowadzony przez spółkę miejską Kraków5020.

---

20 <http://www.karierawdebicy.pl/aktualnosci/wydarzenia/art9,zakonczenie-akcji-razem-mozemy-wiecej-wspieramy-debicki-dom-dziecka-wakacje-marzen.html>

21 <https://poradnik.ngo.pl/laczenie-funkcji-publicznych-z-zasiadaniem-we-wladzach-organizacji>

*Projekt Kraków Network ma na celu rozwój spójnej grupy podmiotów należących do branży MICE, która dzięki wzajemnym relacjom dąży do zwiększenia liczby wydarzeń biznesowych i naukowych organizowanych w Krakowie. Jednocześnie grupa ma na celu tworzenie wizerunku Krakowa jako silnej marki w branży spotkań. W charakter działalności Kraków Network wpisuje się analiza kierunków rozwoju branży, skuteczności działań oraz monitoring ekonomicznych oddziaływań przemysłu spotkań na koniunkturę miasta. Inicjatywa to również platforma dyskusji i wymiany doświadczeń, wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy uczestnikami spotkań<sup>22</sup>.*

Prowadzona w ramach projektu działalność networkingowa jest otwarta na udział organizacji pozarządowych i podejmowanie w jej ramach inicjatyw współpracy nie tylko w wymiarze biznesowym ale też i społecznym. Podobne działania mogą być również prowadzone przez mniejsze samorządy szczególnie te prowadzące strefy aktywności gospodarczej czy wspierające w inny sposób rozwój przedsiębiorczości lokalnej.

Skuteczna współpraca z biznesem wymaga od organizacji budowania swojej wiarygodności oraz **oferty współpracy atrakcyjnej dla biznesu**. W wypracowaniu konkretnych pomysłów, wzmocnieniu kompetencji mogą pomóc **centra organizacji pozarządowych** świadczące usługi edukacyjne dla lokalnych inicjatyw społecznych i pozarządowych. Tego typu tematyka zwykle jest ważnym elementem oferty edukacyjnej. Poza inicjatywami systemowymi typu OWES<sup>23</sup>, to głównie samorządy (choć nadal nieliczne) finansują w ramach własnych budżetów wsparcie edukacyjne NGO, w trybie zadań zleconych<sup>24</sup> lub poprzez zaangażowanie własnych zasobów ludzkich. Warto finansować takie zadanie z budżetu samorządu, traktując je jako inwestycję w budowanie stabilności i niezależności finansowej lokalnych organizacji. Dobrze skonstruowane zadanie powinno przynieść wymierne rezultaty fundraisingowe w postaci środków zewnętrznych pozyskanych przez organizacje korzystające ze wsparcia. To wymierna i bardzo konkretna pomoc, mogąca przynieść realny wzrost potencjału partnerów społecznych i ich niezależności finansowej. Ważne aby działania prowadziły do budowania samodzielności i niezależności od zasobów lokalnych.

---

22 <https://krakownetwork.pl/>

23 Sieć Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej obejmuje całą Polskę, jest finansowana ze środków europejskich. W ramach swojej oferty OWESy głównie koncentrują się na tworzeniu przedsiębiorstw społecznych, jednak w ramach oferty uzupełniającej część z ośrodków proponuje również różnego rodzaju działania edukacyjne, w tym związane ze współpracą z biznesem. Jest to jednak działalność poboczna i prowadzona pod kątem rozwoju współpracy w obszarze biznesowym, nie społecznym.

24 Przykładowe inicjatywy realizowane na zlecenie samorządu przez organizacje: Centrum Obywatelskie w Krakowie <https://co.krakow.pl/>, Centrum Organizacji Pozarządowych w Skawinie <https://www.gminaskawina.pl/skawina-z-inicjatywa/centrum-wspolpracy-z-ngo/informacje>

Kolejne skuteczne rozwiązanie to **bezpośrednie wsparcie zdolności fundraisingowych organizacji poprzez finansowanie tego typu działań w ramach konkursów dotacyjnych**. Tą ścieżkę przecierają konkursy ogólnopolskie - Program Aktywni Obywatele finansowany ze środków Islandii, Liechtensteinu i Norwegii<sup>25</sup> oraz programy rozwojowe Narodowego Instytutu Wolności<sup>26</sup>. Dotychczasowa praktyka ogólnopolska wytyczyła dwie ścieżki - odrębny konkurs mający na celu rozwój potencjału instytucjonalnego organizacji<sup>27</sup> oraz dofinansowanie kosztów rozwoju potencjału organizacji jako fragmentu większego zadania realizującego inne cele. Rozwiązania te dają możliwość dofinansowania wprost zadań fundraisingowych organizacji związanych z pozyskiwaniem zewnętrznego finansowania - od darczyńców indywidualnych lub biznesowych (z wyłączeniem działalności gospodarczej) a co za tym idzie budowaniem niezależności finansowej organizacji.

Inspiracje te można wdrożyć również do praktyki samorządowej. Samorząd w ramach finansowania zadania zleconego może przeznaczyć **część dotacji na wzmocnienie potencjału realizatora w zakresie niezbędnym do realizacji tego zadania**<sup>28</sup>. Czyli dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji służący poprawie zdolności do realizacji zadania, w tym np. poszukiwanie partnerów, darczyńców, działania marketingowe<sup>29</sup>.

---

25 <https://aktywniobywatele.org.pl/o-programie/>

26 <https://niw.gov.pl/nasze-programy/>

27 Konkurs PROO 1a <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2023/priorytet-1a/> Konkurs instytucjonalny w Programu Aktywni Obywatele <https://aktywniobywatele-regionalny.org.pl/granty-instytucjonalne/>

28 Opierając się o 33. sferę pożytku publicznego czyli działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a oraz analogiczną 34. sferę odnoszącą się do podmiotów ekonomii społecznej (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)

29 Miasto Warszawa wskazało zadanie - wprowadzenie w systemie realizacji zadań publicznych możliwości rozwoju instytucjonalnego organizacji przy realizacji zadania publicznego - jako jedno z priorytetowych zadań publicznych w zakresie współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi w 2023 r. - Roczny Program Współpracy na 2023 r. [§ 4. 1. 3] [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/tok\\_prac\\_uchwalodawczych/kadencja\\_2018\\_2023/2001-3000/2501-2600/druk\\_2582.htm](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/tok_prac_uchwalodawczych/kadencja_2018_2023/2001-3000/2501-2600/druk_2582.htm)

To wybrane pomysły na wspieranie budowania niezależności i stabilności finansowej organizacji, która może pozwolić na tworzenie kapitałów żelaznych. Na koniec po raz kolejny należy podkreślić, że warto aby samorządy zobaczyły swoją rolę w tym zadaniu, gdyż leży to nie tylko w interesie organizacji ale również w szeroko rozumianym interesie wspólnoty samorządowej, a co za tym idzie jednostki samorządu terytorialnego. Samorządom trudno będzie się dynamicznie rozwijać bez mocnych i stabilnych organizacji pozarządowych, których funkcjonowanie na terenie gmin i powiatów już wkrótce będzie stanowić o istotnej przewadze konkurencyjnej i atrakcyjności miejsca zamieszkania.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja dostarczyła niezbędnych inspiracji a jej czytelnicy i czytelniczki zdobyli motywację i konkretne wskazówki wprowadzające te pomysły w ruch!



# Informacje o autorach



**Ewa Chromniak**, absolwentka kierunku: Nauki Polityczne UJ, doświadczona trenerka i moderatorka spotkań i procesów. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi i instytucjami samorządowymi - pomaga im w rozwoju – m. in. w skutecznym planowaniu i realizacji działań, współpracy partnerskiej szczególnie na linii samorząd organizacje pozarządowe oraz urzeczywistnianiu idei „partycypacji obywatelskiej” czyli włączania mieszkańców w dialog i współdecydowanie o sprawach publicznych. Na co dzień związana z Fundacją Biuro Inicjatyw Społecznych z Krakowa i Siecią SPLOT. Uczestniczka ciał dialogu – obecnie członkini Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego V kadencji.



**Tomasz Schimanek**, polityk społeczny związany ze środowiskiem organizacji pozarządowych, trener, doradca, ekspert działający na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorczości społecznej oraz współpracy organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi. Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej kadencji oraz grupy prawnej i grupy strategicznej Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej działającego w latach 2008-2014, a także uczestnik prac Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej. Ekspert ds. organizacji pozarządowych i programów społecznych Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce. Autor wielu publikacji dotyczących organizacji pozarządowych i ich współpracy z samorządami terytorialnymi.



**Łukasz Waszak**, prawnik, specjalista w zakresie współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ES. Trener, animator współpracy lokalnej, ekspert w zespołach projektowych ds. partycypacji społecznej oraz zlecania zadań publicznych. Członek Stowarzyszenia Trenerów Organizacji Pozarządowych STOP. Prezes Centrum Opus z Łodzi. Prywatnie pasjonat gier planszowych, kibic drużyn piłkarskich. Ojciec dwóch synów.

# O Fundacji Biuro Inicjatyw Społecznych

W **Fundacji BIS** od 2008 r. wspieramy ludzi, którzy działają społecznie. Uczymy, jak zmieniać marzenia w działania. Stanowimy zespół ekspertów doświadczonych w tematyce rozwoju organizacji, ekonomii społecznej, partycypacji i współpracy lokalnej. Chcemy, żeby mieszkańcy w dialogu i współpracy zdecydowali o sprawach, które ich dotyczą. Zależy nam, aby organizacje pozarządowe, poprzez zaangażowanie ludzi, skutecznie realizowały swoją misję. Aktywnie uczestniczymy w dialogu na rzecz tworzenia warunków sprzyjających aktywności społecznej i obywatelskiej.

Ważnym obszarem naszej działalności jest **wspieranie lokalnych samorządów w rozwijaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami**. Pomagamy wprowadzać nowe formy współpracy takie jak: inicjatywa lokalna, budżet obywatelski, lokalne programy mikrograntowe. Rozwijamy ideę Miejsc Aktywności Mieszkańców. Wspieramy samorządy w dialogu ze środowiskiem oraz w tworzeniu przyjaznych warunków do współpracy lokalnej.

Strona www: <https://bis-krakow.pl/>

Facebook: <https://www.facebook.com/FundacjaBIS>

Instagram: <https://www.instagram.com/fundacjabis/>

Kontakt: [biuro@bis-krakow.pl](mailto:biuro@bis-krakow.pl)



Biuro  
Inicjatyw  
Społecznych