



# **Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych.**

**Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych.**

**Ekspertyza**

Opracowała:

Marzena Kapuścińska

Płock, 2014 r.

Strona 1

---

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

---

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



## Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Cele przygotowania ekspertyzy	5
III.	Partnerstwo projektowe - definicje	7
IV.	Przegląd wybranych rozwiązań prawnych w zakresie partnerstw projektowych - analiza czynników zewnętrznych wpływających na kształtowanie się partnerstw projektowych	11
V.	Przegląd wybranych rozwiązań prawnych w zakresie partnerstw projektowych - analiza czynników wewnętrznych wpływających na kształtowanie się partnerstw projektowych	19
VI.	Szanse i zagrożenia wdrażania partnerstw projektowych	23
VII.	Rekomendacje, propozycje rozwiązań	32
VIII.	Bibliografia	36





## I. Wprowadzenie

Odnosząc się do zagadnienia współpracy międzysektorowej, rozumianej jako dobrowolna relacja pomiędzy różnymi stronami, w której łączą one siły, by osiągnąć wspólny cel, należy uwzględnić fakt, iż działania każdego z sektorów są inne, każdy z nich pełni odrębną rolę w lokalnej społeczności i cechuje się odmiennymi celami. Niemniej jednak, tego rodzaju różnorodność i łączenie możliwości każdego z sektorów w ramach współpracy daje potencjalną gwarancję nowego, lepszego rozwoju.<sup>1</sup>

Partnerstwo projektowe to twór organizacyjny o dość krótkiej historii, ale licznych i różnorodnych doświadczeniach. Szczególnie zaś w odniesieniu do roli organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych i włączaniu ich później w ich wdrażanie, m.in. z uwzględnieniem narzędzia, jakim jest lub może być *partnerstwo projektowe*. Zgodnie z tym, co przedstawiono w Raporcie Instytutu Spraw Publicznych (2011) pt. Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska, współpraca międzysektorowa jest w dużej mierze pochodną oczekiwań administracji - jako lidera procesu.

W skali kraju angażowanie organizacji pozarządowych w proces przygotowywania polityk publicznych jest sprawą dość oczywistą, choć przesłanki angażowania są bardzo zróżnicowane – od wymogów formalno-prawnych poczynając, na pozyskaniu akceptacji społecznej, jako elementu wdrażania strategii kończąc. Niemniej jednak, najczęściej podstawą angażowania trzeciego sektora do tworzenia polityk publicznych są argumenty efektywnościowe, skąd wniossek, że angażowanie organizacji pozarządowych ma prowadzić do tworzenia lepszych polityk<sup>2</sup>.

Obydwie strony współpracy (samorząd i organizacje pozarządowe) oczekują, że współpraca będzie prowadziła do zaangażowania się organizacji pozarządowych w realizację konkretnych zadań zapisanych wprost, bądź wynikających z danej polityki czy strategii. Stąd obok

<sup>1</sup> <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/wspolpraca-miedzysektorowa-jako-narzedzie-promowania-csr-na-terenie-warmii-i-mazur>, stan 18.07.2014r.

<sup>2</sup> [http://wszechnica.org.pl/model\\_wspolpracy/publikacje\\_i\\_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3lpraca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf](http://wszechnica.org.pl/model_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3lpraca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf), stan 18.07.2014r.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock

PARTNERZY



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



procedur dotyczących konsultowania programów i strategii, włączania w proces ich tworzenia istotne znaczenie mają również narzędzia późniejszej ich realizacji. Takim narzędziem może być **partnerstwo projektowe**, wymagające od obydwu stron zaangażowania, otwartości, elastyczności i rozumienia zasad funkcjonowania każdego sektora.

Analiza różnorodnych aspektów partnerstwa projektowego w ramach przedstawionej ekspertyzy, jego definicji, zależności i form współpracy pozwoli usystematyzować dotychczasową wiedzę w tym zakresie. Pozwoli również rekomendować adekwatne do lokalnych warunków rozwiązania organizacyjno-prawne umożliwiające określenie trybów tworzenia partnerstwa projektowego z udziałem Gminy Miasto Płock jako Partnera.





## II. Cele przygotowania ekspertyzy

Celem głównym niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie **aktualnej wiedzy na temat wdrażania partnerstwa projektowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych** w kontekście współpracy międzysektorowej.

W związku z koniecznością dokonania analizy możliwości realizacji współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi za cel szczegółowy uznano analizę uwarunkowań współpracy partnerskiej. Analiza prowadzona była poprzez pryzmat czynników egzogennych i endogennych, wpływających na potencjał partnerów, efektywność współpracy oraz zdolność do uczestnictwa w mechanizmach partnerstwa.

Analizie poddano głównie **uwarunkowania zewnętrzne** współpracy partnerskiej, tj.:



Ekspertyza została podzielona na dwie części:

- 1) Część analityczna – w której dokonano przeglądu istniejących rozwiązań prawnych w zakresie przedmiotowym ekspertyzy. Skutkiem tego działania było zdefiniowanie pojęcia „*partnerstwo projektowe*”, uwzględniającego głównie przesłanki wynikające z doktryny, jak również sugestie i wnioski strony samorządowej i pozarządowej Miasta Płocka;

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock

PARTNERZY



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



- 2) Część rekomendacyjna – w której zaproponowane zostały formy realizacji zdefiniowanego partnerstwa projektowego z uwzględnieniem określonej podmiotowości prawnej partnerów.

Ponadto, niniejsze opracowanie ma za zadanie wskazać zasadność, celowość i wartość dodaną realizacji projektów partnerskich, a docelowo również zarekomendować sposoby wdrażania partnerskiej współpracy przy realizacji projektów pomiędzy Miastem Płockim a płockimi organizacjami pozarządowymi.





### III. Partnerstwo projektowe - definicje

W obszarze wdrażania idei partnerstwa - w doktrynie wykształtowało się wiele definicji partnerstwa. Dodatkowo, często jako synonimy dla partnerstwa stosowane są: współpraca partnerska i partnerska realizacja projektów. W tym ujęciu zasadniczą kwestią jest uznanie partnerstwa jako szerokiej, współpracy skoncentrowanej na zdiagnozowanych problemach i zdefiniowanych w związku z tym celach i rozróżnienie jej szczególnych rodzajów:

- 1) Partnerstwa na rzecz rozwoju – o zasięgu najczęściej lokalnym lub branżowym (merytorycznym), skoncentrowanego na realizacji celów długookresowych i budowaniu kapitału społecznego;
- 2) Partnerstwa projektowego - skupionego na rozwiązaniu konkretnego problemu/problemów zdefiniowanych w ramach danego projektu, tj. skoncentrowanie na realizacji celów krótkoterminowych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest partnerstwo projektowe, stąd prowadzona analiza dotyczyć będzie tego zakresu.

Jedynym aktem prawnym powszechnie obowiązującym, definiującym partnerstwo jest **Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.** (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658, z późn. zm.). Artykuł 28a ust. 1 określa, iż w celu wspólnej realizacji projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1, w zakresie określonym przez instytucję zarządzającą, mogą być tworzone partnerstwa, przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej „projektem partnerskim”, na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów.

Ważne podkreślenia w przypadku tej definicji jest skoncentrowanie się legislatora na konieczności wniesienia do projektu ww. zasobów, stanowiących o zaangażowaniu w partnerstwo.

---

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

---

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



Innym aktem prawnym charakteryzującym współpracę partnerską jest **Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki** z dnia 1 stycznia 2014 r. Partnerstwo zostało tam scharakteryzowane jako wspólna realizacja projektu przez beneficjenta i podmioty z sektora lub spoza sektora finansów publicznych określone bądź na podstawie ustaw: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), bądź na podstawie ustawy oraz na podstawie zawartych pomiędzy partnerami umów i porozumień”<sup>3</sup>.

W tym dokumencie z kolei, za istotny czynnik partnerstwa projektowego uznano spełnienie wymogów formalno-prawnych w postaci zawarcia stosownej pisemnej umowy lub porozumienia.

W **głównym nurcie upowszechnianej idei partnerstwa** uznaje się, że partnerstwo w realizacji zadań publicznych, rozumiane jako współpraca przy realizacji konkretnych projektów, każdorazowo ukierunkowane jest na zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Inaczej mówiąc powinna być to forma współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Dodatkowo zakłada się, że tego rodzaju współpracy powinny towarzyszyć działania ukierunkowane na wdrażanie niżej wymienionych zasad:

- 1) zasada efektywności, której przesłanką jest doprowadzenie do efektywnego wykorzystywania zasobów osobowych i rzeczowych, partnerów tworząc efekt synergii
- 2) zasada suwerenności stron, co oznacza, że podstawą współpracy powinna być umowa określająca prawa i obowiązki stron, nie ograniczająca jednak statutowych działań partnerów.

<sup>3</sup> Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 1 stycznia 2014 r., str. 4







- 3) pomocniczości jako prawo do inicjowania partnerstwa, służące wzmocnieniu partnerów,
- 4) jawności w zakresie powoływania i działania partnerstwa, zapewniając jednocześnie konkurencję we współpracy.

W ujęciu operacyjnym - współpracę międzysektorową, rozumianą jako współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w kontekście partnerstwa projektowego można traktować jako specyficzny **instrument współpracy finansowej** pomiędzy tymi podmiotami. Przy takim podejściu do partnerstwa projektowego, można uznać, iż specyficznym jego rodzajem, chociaż nie zdefiniowanym wprost jest inicjatywa lokalna, funkcjonująca na gruncie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873).

Przesłanką do sklasyfikowania inicjatywy lokalnej w ramach kategorii partnerstwa jest obustronna jej realizacja, tzn. inicjatywa wychodzi od jednej ze stron (w tym wypadku ze strony mieszkańców, których można uznać za Lidera partnerstwa), zostaje zaakceptowana przez drugą stronę – Partnera (w tym wypadku stronę samorządową), a realizacja przedmiotu inicjatywy obejmuje udział obydwu stron. Zasadniczą różnicą w tym podejściu – od poprzednio prezentowanych – wydaje się być jedynie brak przepływu środków finansowych pomiędzy partnerami. Należy jednak zaznaczyć, iż wymóg dotyczący przepływu środków finansowych pomiędzy liderem i partnerem jest wyartykułowany wyłącznie w odniesieniu do partnerstw projektowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Pozostałe przesłanki są spełnione – są wnoszone zasoby obu stron, jest podpisana umowa.

Dla pełnego obrazu warto jeszcze przytoczyć definicję partnerstwa międzysektorowego, sformułowaną przez Overseas Development Institute / International Business Leaders Forum: „Partnerstwo międzysektorowe to dobrowolne strategiczne przymierze organizacji reprezentujących różne sektory (...) zawarte w celu współpracy przy realizacji projektu lub programu zgodnego z celami rozwoju zrównoważonego, do którego wszyscy partnerzy wnoszą swoje kompetencje i zasoby, w którym wspólnie ponoszą ryzyko oraz dzielą się





korzyściami wynikającymi z osiągnięcia wspólnych celów partnerstwa i celów poszczególnych organizacji członkowskich<sup>4</sup>.

W kontekście wyżej przedstawionych podejść do definicji i rozumienia partnerstwa projektowego, **dla potrzeb niniejszej ekspertyzy partnerstwo jest definiowane jako** „dobrowolne porozumienie, zawiązywane w celu wykonania zadania (projektu) poprzez współdziałanie i współdecydowanie stron, wnoszących do zadania zasoby ludzkie, techniczne lub finansowe. Partnerstwo przynosi określone korzyści wszystkim jego uczestnikom, dostarczając rezultaty, których nie osiągnąłby pojedynczy partner oraz redukując powielanie wysiłku, który byłby niezbędny do wykonania tego samego zadania niezależnie przez każdego z partnerów”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> <http://p5.fundacjatarnowskiego.pl/content/definicje-partnerstwa> , stan 18.07.2014r.

<sup>5</sup> Wyciąg z raportu końcowego pn. Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim, PSDB Sp. z o.o., 2011, str. 2

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



## **IV. Przegląd wybranych rozwiązań prawnych w zakresie partnerstw projektowych – analiza czynników zewnętrznych wpływających na kształtowanie się partnerstw projektowych**

### **4.1 Prawodawstwo unijne**

Prawo Unii Europejskiej, w szczególności Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzeni (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L 210/12 z dnia 31 lipca 2006 r.) w sposób jednoznaczny obligują państwa członkowskie do realizacji zasady partnerstwa przy wdrażaniu projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W Rozporządzeniu tym, jako działania priorytetowo wspierane w państwach członkowskich w ramach celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie są działania związane z wspieraniem partnerstw, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci obejmujących odnośne zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe<sup>6</sup>. Dodatkowo w Artykule 5, pkt. 1 Rozporządzenia 1081/2006 wskazano, iż EFS promuje dobre zarządzanie i partnerstwo<sup>7</sup>.

W tym samym akcie prawnym legislator unijny wskazuje jednoznacznie, że partnerzy społeczni odgrywają zasadniczą rolę w szerokim partnerstwie na rzecz zmian, a ich zaangażowanie we wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy jest nieodzowne. Dodatkowo, podkreślono wagę partnerstwa równego szczebla, jako elementu mającego wpływ na efektywność działań wspieranych z Europejskiego Funduszu Społecznego. „Sprawna i skuteczna realizacja działań

<sup>6</sup> Art. 3 pkt 1 e, Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzeni (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L 210/12 z dnia 31 lipca 2006 r.)

<sup>7</sup> Art. 5, pkt. 1, Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzeni (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L 210/12 z dnia 31 lipca 2006 r.)





wspieranych z EFS zależy od dobrego zarządzania i partnerstwa między wszystkimi właściwymi podmiotami szczebla terytorialnego i podmiotami sfery społeczno-gospodarczej, a w szczególności partnerami społecznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, w tym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.<sup>8</sup>

„Zdaniem Komisji Europejskiej partnerstwo stanowi doskonałe narzędzie służące różnym organizacjom pozarządowym do wspólnej pracy i adaptacji rozwoju w celu lepszego rozpoznania potrzeb ludzi i gospodarki na danym poziomie. Zarówno w bieżącym, jak i przyszłym okresie programowania bardzo mocno podkreśla się znaczenie tworzenia wysokiej jakości partnerstw między wszystkimi zainteresowanymi stronami jako istotnego czynnika zapewniającego efektywność polityki spójności”<sup>9</sup>.

Zatem uwzględniając prymat prawodawstwa unijnego nad prawodawstwem krajowym konieczne jest włączanie zasady partnerstwa w różne aspekty funkcjonowania podmiotów wszystkich sektorów i zacieśnianie relacji partnerskich w różnorodnych konfiguracjach.

Poniższa analiza wskazuje, że na gruncie prawa polskiego mamy do czynienia z licznymi odniesieniami do idei partnerstwa.

## 4.2 Prawodawstwo krajowe

### 4.2.1 Ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju

Dokumentem krajowym regulującym istotę partnerstwa projektowego jest wspomniana już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a dokładniej jej art. 28a. ust. 1. Zgodnie z przepisami w zakresie określonym przez Instytucję Zarządzającą mogą być tworzone partnerstwa przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe realizujące wspólnie projekt. Należy podkreślić, iż partnerstwa mogą być zawierane jedynie w ramach konkursów, w zakresie określonym przez Instytucję

<sup>8</sup> Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L 210/12 z dnia 31 lipca 2006 r.)

<sup>9</sup> Wyciąg z raportu końcowego pn. Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim, PSDB Sp. z o.o., 2011, str. 2





Zarządzającą. Uszczegółowienie regulacji ustawowej stanowią aktualne wytyczne do poszczególnych programów operacyjnych<sup>10</sup>. W przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dokumentem tym jest „Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”.

Ustawa ta w art. 28a ust. 4 szczegółowo precyzuje tryb wyboru partnerów projektowych spoza sektora finansów publicznych przez podmioty wymienione w art. 3 ist. 1 ustawy PZP. Zapis ten odwołując się do zasady przejrzystości i równego traktowania określa precyzyjnie poszczególne etapy wyboru partnerów, tj.:

- 1) ogłoszenie<sup>11</sup> otwartego naboru partnerów z terminem min. 21 dni na zgłaszanie partnerów,
- 2) zastosowanie kryteriów wyboru partnerów, tj.:
  - a) zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa,
  - b) oferowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa,
  - c) doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze,
  - d) współpracę z beneficjentem w trakcie przygotowania projektu
- 3) Po dokonaniu wyboru partnerów – podanie do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy partnerstwa oraz zakresie zadań partnerów.

Zatem można stwierdzić, iż istnieją dość szczegółowe rozwiązania prawne zapewniające wybór przez jednostki samorządu terytorialnego partnerów np. społecznych do wspólnej realizacji projektów.

<sup>10</sup> M. Perkowski, Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, Fundacja Prawo i Partnerstwo, str. 65

<sup>11</sup> W dzienniku ogólnopolskim lub lokalnym oraz w BIP





#### 4.2.2 Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>12</sup>

W związku z tym, iż partnerstwa projektowe w sposób bardzo szczegółowy zostały scharakteryzowane z ramach Systemu Realizacji POKL, a jednocześnie zakłada się, iż potencjalne obszary współpracy pomiędzy Gminą Miasto Płock i płockimi organizacjami pozarządowymi będą zbieżne z tymi wskazanymi do dofinansowania w ramach POKL – zasadne wydaje się omówienie zapisów Zakresu realizacji projektów partnerskich określonego przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

W odniesieniu do definicji partnera ww. dokument odwołuje się do zapisów art. 28a ustawy, który mówi, iż partnerzy w projekcie to „podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt”.

Zakres realizacji projektów partnerskich precyzuje wiele kwestii bardzo szczegółowo, m.in. to, że realizacja projektów partnerskich w ramach PO KL wymaga spełnienia łącznie następujących warunków<sup>13</sup>:

- 1) posiadania lidera partnerstwa, który jest jednocześnie beneficjentem projektu (stroną umowy o dofinansowanie);
- 2) uczestnictwa partnerów w realizacji projektu na każdym jego etapie, co oznacza również wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu oraz wspólne zarządzanie projektem, przy czym partner może uczestniczyć w realizacji tylko części zadań w projekcie;
- 3) adekwatności udziału partnerów, co oznacza odpowiedni udział partnerów w realizacji projektu (wniesienie zasobów ludzkich, organizacyjnych, technicznych lub finansowych odpowiadających realizowanym zadaniom);

<sup>12</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 1 stycznia 2014 r. [w:]

[http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/134/Zakres\\_partnerstwa\\_1\\_stycznia\\_2014.pdf](http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/134/Zakres_partnerstwa_1_stycznia_2014.pdf), stan 18.07.2014r.

<sup>13</sup> Pkt. 12 Zakresu realizacji projektów partnerskich określonego przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

**PARTNERZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



- 4) zawarcia pisemnej umowy lub porozumienia partnerów, określającego podział zadań i obowiązków pomiędzy partnerami oraz precyzyjne zasady zarządzania finansami, w tym przepływy finansowe i rozliczanie środków partnera.

W punkcie 13 Zakresu realizacji projektów partnerskich określonego przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wskazano na istnienie przesłanek, które odróżniają partnerstwo od przekazania realizacji zadań lub zakupu usług. Pokreślono, iż istotą partnerskiej realizacji projektu jest wspólne zarządzanie projektem, co oznacza powołanie w poszanowaniu zasady równości szans płci Grupy Sterującej, która na zasadzie konsensusu, podejmuje decyzje o zasadniczych kwestiach związanych z realizacją projektu.

W celu doprecyzowania, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z partnerstwem, a kiedy nie – w punkcie 15. Zasad dokonano doprecyzowania definicji partnerstwa uznając, iż w rozumieniu ustawy oznacza ono nieinstytucjonalne porozumienie autonomicznych podmiotów, realizujących wspólnie konkretny projekt. Dlatego, partnerstwa w rozumieniu przywoływanych Zasad nie stanowi ukonstytuowany już podmiot zrzeszający instytucjonalnie organizacje i instytucje, taki jak np. związek stowarzyszeń lub stowarzyszenie – lokalna grupa działania. Aby nie budzić żadnych wątpliwości w tym zakresie Zasady potwierdzają, iż partnerstwem nie jest porozumienie obejmujące podmioty, które są ze sobą powiązane<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Powiązanie definiowane jest z kolei, jako którakolwiek z następujących relacji:

- 1) jeden z podmiotów posiada samodzielnie lub łącznie z jednym lub więcej podmiotami, z którymi jest powiązany (w rozumieniu pkt 16 niniejszego dokumentu) powyżej 50% kapitału drugiego podmiotu (dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą), przy czym wszyscy partnerzy projektu traktowani są łącznie jako strona partnerstwa, która łącznie nie może posiadać powyżej 50% kapitału drugiej strony partnerstwa, czyli lidera projektu;
- 2) jeden z podmiotów ma większość praw głosu w drugim podmiocie;
- 3) jeden z podmiotów, który jest akcjonariuszem lub współnikiem drugiego podmiotu, kontroluje samodzielnie, na mocy umowy z innymi akcjonariuszami lub współnikami drugiego podmiotu, większość praw głosu akcjonariuszy lub współników w drugim podmiocie;
- 4) jeden z podmiotów ma prawo powoływać lub odwoływać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego drugiego podmiotu;
- 5) jeden z podmiotów ma prawo wywierać dominujący wpływ na drugi podmiot na mocy umowy zawartej z tym podmiotem lub postanowień w akcie założycielskim lub umowie spółki lub statucie drugiego podmiotu (dotyczy to również prawa wywierania wpływu poprzez powiązania osobowe istniejące między podmiotami mającymi wejść w skład partnerstwa). W szczególności niedopuszczalna jest sytuacja polegająca na zawarciu partnerstwa przez podmiot z własną jednostką organizacyjną administracji samorządowej i rządowej oznacza to, iż organ administracji nie może uznać za partnera podległej mu

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*





i nie istnieje możliwość nawiązania równoprawnych relacji partnerskich.

Omawiane Zasady precyzują też wiele innych kwestii, jak choćby minimalny zakres umowy<sup>15</sup> partnerskiej, moment jej podpisania, konieczność wskazania wiodącej roli jednego podmiotu (beneficjenta/lidera) reprezentującego partnerstwo, który ostatecznie jest odpowiedzialny za realizację całości projektu oraz jego rozliczenie.

#### 4.2.3 Ustawa o samorządzie gminnym

Innym aktem prawnym upoważniającym jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania partnerskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi jest Ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594, 1318 i 2014 poz. 379). W art. 7 ust. 1, pkt. 19 zapisano, iż „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Potwierdzeniem możliwości zawierania partnerstw projektowych jest zapis art. 9 ust. 1 ww. Ustawy, tj. „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”.

jednostki budżetowej (nie dotyczy to jednostek nadzorowanych przez organ administracji oraz tych jednostek podległych organowi administracji, które na podstawie odrębnych przepisów mają osobowość prawną).

<sup>15</sup> Umowa taka powinna zawierać uzgodnienia dotyczące co najmniej:

- celu partnerstwa;
- odpowiedzialności lidera/beneficjenta projektu oraz partnerów wobec osób trzecich za zobowiązania partnerstwa;
- zadania i obowiązki partnerów w związku z realizacją projektu;
- plan finansowy w podziale na wydatki wszystkich uczestników partnerstwa oraz zasady zarządzania finansowego, w tym przepływów finansowych i rozliczania środków (w szczególności sposobu przekazywania przez beneficjenta środków finansowych na pokrycie niezbędnych, ponoszonych przez partnerów kosztów realizacji zadań w ramach projektu, zgodnie z rozdziałem VIII niniejszego dokumentu);
- zasady komunikacji i przepływu informacji w partnerstwie;
- zasady podejmowania decyzji w partnerstwie (zasady wspólnego zarządzania);
- pełnomocnictwo lub upoważnienie do reprezentowania partnerów przez beneficjenta;
- sposób wewnętrznego monitorowania i kontroli realizacji projektu.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*





Analiza stanu prawnego w zakresie możliwości zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi partnerstw projektowych jest przedmiotem m.in. opinii prawnej wydanej w dn. 6 maja 2013 r. przez Spółkę Partnerską Radców Prawnych Cieciorzki Wiewiórski<sup>16</sup>. Wynika z niej, iż „organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę województwu realizacji zadań publicznych, niezależnie od sposobu, w jaki zadanie te są realizowane”.

Analiza dotychczasowych działań na gruncie Miasta Płocka wskazuje, iż istnieją przykłady stosowania rozwiązań prawnych wynikających z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przykładem może być chociażby projekt, w ramach którego opracowywana jest niniejsza ekspertyza. W związku z tym, iż liderem projektu jest Gmina Miasto Płock – przed stworzeniem projektu i złożeniem wniosku ogłoszony został otwarty nabór partnerów<sup>17</sup>. Organizacje pozarządowe złożyły swoje propozycje wspólnych działań partnerskich, następnie dokonano wyboru i poinformowano o organizacjach wybranych do partnerstwa projektowego.

W Płocku istnieją również przykłady partnerstw projektowych, w których Gmina Miasto Płock jest partnerem projektów dla różnych organizacji pozarządowych. W związku z brakiem powszechnie obowiązującej procedury powoływania partnerstw projektowych, w których liderem jest ngo, a partnerem Gmina Miasto Płock (lub jej jednostka organizacyjna, np. MOPS), jako powszechną praktykę stosowano przedstawienie wstępnych założeń projektu bądź to Pełnomocnikowi prezydenta Miasta Płocka ds. Organizacji Pozarządowych, bądź Pełnomocnikowi ds. Pozyskiwania Funduszy Europejskich, bądź innemu dyrektorowi czy kierownikowi wydziału merytorycznego UMP lub jednostki organizacyjnej. Zainteresowany przedstawioną fiską projektową urzędnik koordynował dalej proces podejmowania decyzji ws. przystąpienia do partnerstwa przez właściwy organ gminy. Stosowane dotychczas

<sup>16</sup> federacja-ngo.pl/upload/file/Procedura\_partnerstwo/02\_opinia\_prawna\_dla\_UMarsz\_Federacja\_05-2013.pdf, stan: 18 lipca 2014 r.

<sup>17</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Płocka [w:] <http://bip.ump.pl/?do=zp&zp=pprojekt&id=3290>, stan 18.07.2014 r.





postępowanie wydaje się być poprawne i powszechnie akceptowalne przez wszystkie zainteresowane strony, choć z pewnością wymaga doprecyzowania.

Na tej podstawie należy stwierdzić, iż istnieją warunki prawne do nawiązywania relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostką samorządu terytorialnego w ramach partnerstw projektowych. Brak szczegółowych regulacji w tej materii na gruncie Miasta Płocka stwarza szansę dla organizacji pozarządowych wypracowania takich procedur, które w sposób optymalny będą mogły być dostosowane do potrzeb i oczekiwań obu stron.





## V. Przegląd wybranych rozwiązań prawnych w zakresie partnerstw projektowych - analiza czynników wewnętrznych wpływających na kształtowanie się partnerstw projektowych

W odniesieniu do wewnętrznych uwarunkowań wpływających na kształtowanie się partnerstw projektowych zasadnicze znaczenie ma forma i czas współpracy którą możemy nazwać partnerstwem. Doświadczenia wskazują, iż każde partnerstwo oznacza współpracę podmiotów, natomiast nie zawsze współpraca oznacza partnerstwo. Na podstawie dotychczasowej analizy widać, iż zarówno na gruncie prawa, jak i praktyki mamy do czynienia z licznymi wzajemnymi oddziaływaniami organów administracji publicznej i sektora pozarządowego. Dodatkowo występują one w formule nienazwanej przez strony, choć bardzo często współpraca ta stanowi początkowy etap na drodze do przerodzenia się w partnerstwo.

Współpraca na linii organizacja pozarządowa – jednostka samorządu terytorialnego może odbywać się na kilka sposobów. Jej forma uzależniona jest przede wszystkim od zachodzących w trakcie współpracy relacji między stronami. Formy współdziałania między partnerami przedstawia poniższy rysunek:

Współdziałanie kilku podmiotów w realizacji projektu			
Przekazanie realizacji			Wspólna realizacja
Zlecenie zadania publicznego podmiotowi	Zakup usług od innego podmiotu	Partnerstwo publiczno-prywatne	Partnerska wspólna realizacja zadań
			Partnerstwo publiczno-społeczne

Opracowanie własne na podstawie „Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu operacyjnego Kapitał Ludzki” z dn. 1 stycznia 2014 r.

Człowiek najlepsza inwestycja!

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



O ile pierwsze trzy formy współdziałania nie są przedmiotem niniejszego opracowania, a partnerstwo projektowe zostało już scharakteryzowane, wyjaśnienia wymaga formuła partnerstwa publiczno-społecznego. W szczególności konieczne jest doprecyzowanie kilku zasadniczych kwestii:

1. Partnerstwo publiczno-społeczne to nowa forma współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi. Formalnie wprowadziła ją ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96 poz. 873, z późn. zm.), w świetle której „działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”<sup>18</sup>.
2. Partnerstwo publiczno-społeczne jest praktycznym przejawem konstytucyjnej zasady pomocniczości, rozumianej jako „tak mało państwa, jak to jest możliwe, tak dużo państwa, jak to jest konieczne”. W tym kontekście partnerstwo publiczno-społeczne ma za zadanie szukać rozwiązań problemów społecznych na najniższym poziomie, ale zorganizowanym, na tyle by zapewnić efektywność i jakość wykonania.

Analiza literatury i doświadczeń licznych podmiotów wskazują, iż do zawiązania partnerstwa, a następnie jego efektywnego funkcjonowania konieczne są jeszcze inne determinanty niż zapał i dobre chęci. Zgodnie z tym, co twierdzą Jamrozik i Zmysłowski<sup>19</sup> w opracowaniu Centrum Projektów Europejskich pt. „Partnerstwo bez granic” każde partnerstwo charakteryzują określone, stałe cechy, niezbędne do jego prawidłowego działania. Do najważniejszych zaliczyć można:

- prymat celów partnerskich przed zyskiem,
- dobrowolność członkostwa,
- demokratyczną kontrolą,

<sup>18</sup> M. Perkowski, Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, Fundacja Prawo i Partnerstwo, str. 40

<sup>19</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 14





- solidarność społeczną,
- wzajemną odpowiedzialność,
- akceptację społeczną,
- trwałość,
- skuteczność.

Jako fundamentalne wewnętrzne czynniki mające bezpośredni wpływ na prawidłowe kształtowanie się i funkcjonowania partnerstwa wymienia się<sup>20</sup>:

- równość partnerów wobec siebie – z uwagi na fakt, iż partnerstwo jest dobrowolne, każdy z jego sygnatariuszy ma możliwość zabierania głosu, proponowania własnych rozwiązań i podejmowania decyzji, a także dzielenia ryzyka i korzyści. Stąd wynika konieczność szanowania każdego uczestnika partnerstwa oraz uwzględniania w działaniach jego możliwości i stopnia zaangażowania. Równolegle do tej cechy współistnieje zasada posiadania lidera partnerstwa (przywództwo). Ponadto, należy zwrócić uwagę, że równość nie oznacza jednakowych praw. Jednakowe prawo oznacza, że każdy z partnerów ma równe prawo do dyskusji i podejmowania decyzji, a jego wkład (niekoniecznie finansowy), jest równie ważny, ale nie równy.
- przejrzystość - oznaczająca wzajemne zaufanie, otwartość, uczciwość, sprawiedliwość i jawność działań. W celu zbudowania wzajemnego zaufania konieczna jest otwartość oraz jawność działań, a przede wszystkim zasada uczciwego postępowania i uczciwego traktowania innych. Przejrzystość w działaniu uwiarygodnia partnerstwo w oczach wszystkich podmiotów zainteresowanych jego funkcjonowaniem.
- obopólne korzyści - Jeśli partnerzy wnoszą coś do partnerstwa, to także chcieliby odnieść z niego określone korzyści. Warto zatem pamiętać, że partnerstwo to zbiór jednostek, którym powinno się umożliwić uzyskanie indywidualnych korzyści,

<sup>20</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 14





bo tylko dzięki temu istnieje szansa na utrzymanie zaangażowania poszczególnych partnerów, a w konsekwencji – na zapewnienie trwałości współpracy<sup>21</sup>.

Natomiast generalnie należy podkreślić, iż partnerstwo między organami administracji publicznej i sektorem pozarządowym stawia strony w równorzędnej pozycji. Zamiast władczego charakteru, który zapewnia decyzja administracyjna, obie strony posiadają względem siebie porównywalne prawa i obowiązki.

<sup>21</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 14





## VI. Szanse i zagrożenia wdrażania partnerstw projektowych

Uznaje się, że partnerstwo zawiązuje się w efekcie potrzeby uzupełnienia kompetencji poszczególnych podmiotów, które współpracują przy realizacji planowanego przedsięwzięcia. Możliwe jest także zawiązanie partnerstwa dla osiągnięcia wspólnych celów określonych dla partnerów projektu.<sup>22</sup>

Model budowania partnerstwa projektowego i zarządzania nim określa kilka kamieni milowych, których osiągnięcie gwarantuje powodzenie realizacji projektu. Są to:

Partnerstwo powinno być wynikiem własnej inicjatywy i potrzeb dwóch lub większej liczby podmiotów i musi być w pełni dobrowolne

Nawiązane współpracy z kimś, komu na partnerstwie będzie zależało, tak jak nam

Partnerstwo zaczyna się od wspólnej pracy nad założeniami projektu, jego celami i przebiegiem

Partnerzy powinni jednoznacznie określić zasady

odpowiedzialności za projekt	wspólnego podejmowania decyzji i komunikacji
podziału zadań w zależności od kompetencji, doświadczenia i zasobów każdego z partnerów	przepływów finansowych, uwzględniających odmienną zasad zarządzania finansami u każdego z partnerów

Harmonogram projektu partnerskiego musi uwzględniać fakt, że w takim projekcie podejmowanie decyzji trwa dłużej

<sup>22</sup> M. Perkowski, Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, Fundacja Prawo i Partnerstwo, str. 65





Partnerzy muszą znajdować dużo czasu na kontakty bezpośrednie i to nie tylko osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu, ale także osób kierujących instytucjami realizującymi projekt

Partnerzy solidarnie dzielą się zarówno sukcesem, jak i porażką

W tym kontekście autorzy raportu pn. Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim, PSDB Sp. z o.o. (2011), twierdzą, że „realizacja projektów partnerskich nie wydaje się, w świetle wyników badania, trudniejsza niż projektów niepartnerskich, o ile partnerzy od początku biorą pod uwagę (...) uwarunkowania sukcesu”<sup>23</sup>.

Niemniej jednak, doświadczenia wskazują, iż w partnerstwie projektowym występuje dość wysoki poziom skomplikowania procedur zarządzania, który jest wprost proporcjonalny do liczby partnerów. Jako przeciwwagę dla tak zidentyfikowanego problemu należy potraktować wielopoziomową współpracę partnerów, która może zaowocować inicjatywami, mogącymi pomóc w rozwiązywaniu trudnych problemów. Ma to szczególne znaczenie w kwestiach związanych z zatrudnieniem, integracją społeczną i kształceniem, gdyż te dziedziny należą do kategorii złożonych, a do tego ściśle ze sobą powiązanych. W przypadku działania w pojedynkę, często w izolacji, może dochodzić do niewłaściwego, niepełnego wykorzystania, a czasami wręcz do marnotrawstwa posiadanych zasobów i środków. Te z kolei są dobrem ograniczonym i dlatego nie powinno się do tego dopuszczać. Dlatego, dzięki połączeniu potencjałów poszczególnych partnerów oraz poszukiwaniu sposobów wykorzystania tych potencjałów dla wspólnych korzyści, możliwe są dalsze perspektywy rozwoju. Ponadto najczęściej występujące partnerstwa projektowe, także te finansowane z funduszy strukturalnych, mogą prowadzić (i prowadzą) do najbardziej wartościowych partnerstw

<sup>23</sup> Wyciąg z raportu końcowego pn. Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim, PSDB Sp. z o.o., 2011, str. 4

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*





strategicznych – trwałych i współpracujących w oparciu o wspólny cel, działających nie tylko w trakcie trwania projektu.<sup>24</sup>

Wyraźnie obserwowalne w działaniach wielu grantodawców preferowanie i premiowanie partnerstw utworzonych w celu wspólnej realizacji projektu wynika z wielu zalet i potencjalne korzyści, jakie można dzięki niemu uzyskać. Co prawda na ich kształt często nie mamy wpływu, natomiast partnerstwa mogą stanowić (i stanowią) doskonałe narzędzie pomocne w udoskonalaniu działania wielu polityk poprzez dostarczanie, zwłaszcza na szczeblu lokalno-regionalnym, odpowiednich mechanizmów służących różnym organizacjom do wspólnej pracy i adaptacji polityki zrównoważonego rozwoju w celu lepszego rozpoznania potrzeb ludzi i gospodarki na danym poziomie. W takim ujęciu partnerstwo jest kluczowym instrumentem władz lokalnych czy regionalnych i właśnie dlatego powinno być przez nie wspierane<sup>25</sup>.

W związku z licznie artykułowanymi zaletami i wadami partnerskiej realizacji projektów, zestawiono<sup>26</sup> je w poniższej tabeli.

Szanse	Zagrożenia
Tworzenie partnerstw „naturalnych” lub przygotowanie wspólnego projektu przez podmioty, które już ze sobą współpracowały, podmioty, które znają się nawzajem, znają swój sposób pracy, swoje zasoby, i posiadają wypracowane sposoby komunikacji i zarządzania, co zwiększa znacząco prawdopodobieństwo sukcesu projektu partnerskiego.	Obowiązujące regulacje ustawowe (np. ustawa o finansach publicznych czy ustawa Prawo Zamówień Publicznych) raczej nie sprzyjają realizacji projektów w formule partnerskiej, w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> <li>– potencjalne ryzyko prawne związane z przepływami finansowymi oraz rozliczeniem projektu partnerskiego,</li> <li>– zagrożenie ponoszenia sankcji prawnych wynikających z błędnej interpretacji prawa oraz niedoprecyzowania tego prawa i przerzucenia odpowiedzialności na beneficjenta,</li> </ul>

<sup>24</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 8

<sup>25</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 8-9

<sup>26</sup> Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013, Poznań, wrzesień 2010 [w:]

[https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3\\_136.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_136.pdf)

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

**PARTNERZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



	– konsekwencje przyjętych rozwiązań w zakresie konstrukcji umowy partnerskiej oraz zarządzania finansowego i przepływów finansowych ponoszą realizatorzy projektów, a w szczególności lider/partner wiodący.
Możliwość ponoszenia wydatków kwalifikowalnych przez partnerów oraz opracowane przez IZ niektórych programów wytyczne dla beneficjentów w zakresie niezbędnych elementów umowy partnerskiej oraz wzór umowy partnerskiej.	Utrudnienia związane z przepływami finansowymi między partnerami z różnych sektorów: publicznego i prywatnego.
Kryteria oceny merytorycznej premiujące realizację projektu w formule partnerskiej, które mogą wynagrodzić wnioskodawcy utrudnienia i ryzyko związane z zarządzaniem projektem partnerskim.	Zasady dobierania partnerów spoza sektora finansów publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych polegające na ogłoszeniu otwartego naboru partnerów. Są one zbliżone do wyboru podwykonawcy w trybach określonych Prawem Zamówień Publicznych, mimo tego, że partnerstwo, jak wcześniej wskazano, jest jednak inną formą współpracy niż zakup usług (podwykonawstwo). Należy podkreślić, że zasady wyboru partnerów określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju gwarantują przejrzystość i równe traktowanie podmiotów, przez co zmniejszają ryzyko nadużyć, ale utrudniają one, a przynajmniej przysparzają dodatkowej pracy projektodawcy podczas przygotowywania projektu wspólnie z naturalnymi partnerami.
Swoboda w kształtowaniu umowy partnerskiej (...) może mieć zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje dla powodzenia realizacji projektów partnerskich, jak i – w określonych okolicznościach - może sprzyjać lub zniechęcać do podjęcia decyzji o utworzeniu partnerstwa projektowego.	Zagrożenia wynikające z braku swobody wyboru partnerów „naturalnych” przez jednostki sektora finansów publicznych (zg. z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju): <ul style="list-style-type: none"> <li>– omijanie jej zapisów tzn. ogłaszanie fikcyjnych konkursów (z wymaganiami, które preferują dotychczasowych partnerów „naturalnych”)</li> <li>– stosowanie jej i podejmowanie się realizacji projektu z podmiotem, którego potencjał nie został zweryfikowany w praktyce, co może mieć negatywny wpływ na realizację projektu.</li> </ul>
	Niechęć beneficjentów do podejmowania roli lidera (partnera wiodącego) w projekcie wynikać może ze

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



	świadomości finansowych i pozafinansowych kosztów obsługi partnerstwa, a także odpowiedzialności lidera przed IP/IZ za działania/zaniechania partnerów.
--	---

Analizując potencjalne korzyści z podejmowania współpracy partnerskiej przy realizacji projektów, tworzy się dość długa ich lista. Pierwszą kategorią korzyści są korzyści tzw. zewnętrzne<sup>27</sup>, do których zaliczyć można:

- 1) realizacja projektów, których żadna ze stron, działając samodzielnie, nie byłaby w stanie zrealizować
- 2) wzmocnienie skuteczności poprzez wspólne działanie, co eliminuje także dublowanie zadań
- 3) rozwój kapitału ludzkiego – stworzenie okazji do szkoleń, praktyk, podnoszenie świadomości obywatelskiej
- 4) możliwość opracowania i wdrożenia kompleksowej oferty odpowiadającej na potrzeby danej społeczności
- 5) profesjonalizacja pracy
- 6) efektywność – redukcja kosztów, lepszy dostęp do usług
- 7) nowatorstwo – rozwijanie nowych metod działań
- 8) komplementarność – lepszy dostęp do informacji na temat społeczności lokalnej
- 9) efekt synergii – efekty współpracy partnerskiej są większe niż suma działań pojedynczych podmiotów.

Innego rodzaju korzyści zewnętrzne wymienia M. Jamrozik i M. Zmysłowski w opracowaniu Centrum Projektów Europejskich pt. Partnerstwo bez granic.

<sup>27</sup> Partnerstwa: uwarunkowania prawne i najlepsze praktyki. Czy razem można uzyskać więcej? Referat na konferencji „Czy współpraca się opłaca”, Stalowa Wola 23.06.2009 roku.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

**PARTNERZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



## Rysunek

Przykłady korzyści z partnerstwa<sup>28</sup>

Rozwiązywanie problemów lokalnych	Aktywizacja społeczności i wzrost świadomości	Podniesienie kwalifikacji
Dostęp do określonych sieci, rynków i grup docelowych	Możliwość wpływu na określanie polityki i decydentów	Dostęp do nowych możliwości finansowania
Dzielenie się umiejętnościami i doświadczeniem oraz tworzenie nowych	Budowanie zasobów i zdolności	Benchmarking czyli porównywanie się do najlepszych
Promcja regionu	Minimalizacja ryzyka i dzielenie się nim	Zmiana / podniesienie wartości i jakości profilu danej organizacji
Efekt kaskady - jedna osoba, grupa ludzi, czy organizacja aktywizuje kolejne	Nowe miejsca pracy	Dostęp do nowych idei i doświadczenia innych oraz ich przenoszenie do własnych środowisk

Z kolei drugą kategorią korzyści są tzw. korzyści wewnętrzne, które bezpośrednio odczuwa organizacja biorąca udział w partnerstwie. Zostały one przedstawione na poniższym rysunku.

<sup>28</sup> Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum projektów Europejskich, Warszawa, str. 9

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



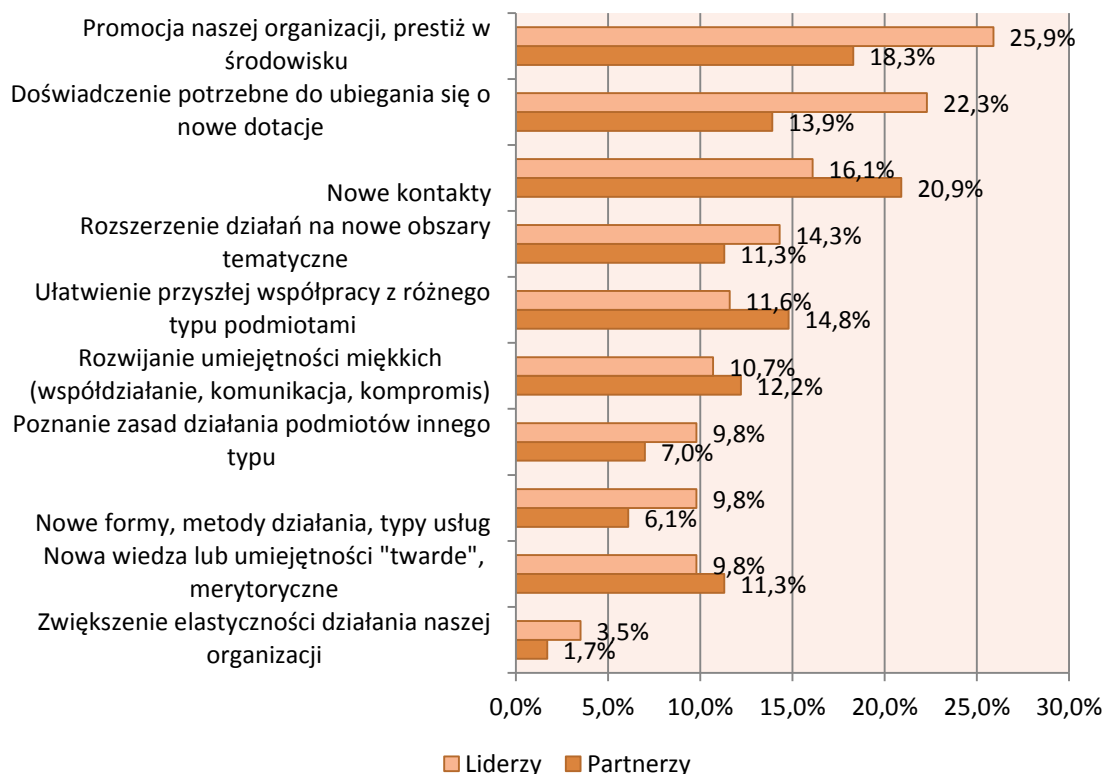
Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



## Rysunek...

Dodatkowe korzyści uzyskane przez swoje organizacje – opinie liderów i partnerów



Źródło: Wyciąg z raportu końcowego pn. *Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim*, PSDB Sp. z o.o., 2011, str. 5

Wychodząc z założenia, iż to wartość dodana<sup>29</sup> i efekt synergii są kluczowymi elementami wdrażania partnerstw projektowych, należy podkreślić ich oddziaływanie w zakresie:

- 1) większego zakresu działań, to znaczy, że realizacja projektu partnerskiego pozwala na większą skalę i efektywność działań obejmujących jedno terytorium np. gminę, powiat lub miasto,

<sup>29</sup> Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013, Poznań, wrzesień 2010 [w:] [https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3\\_136.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_136.pdf), stan 18.07.2014r.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



- 2) poszerzenia obszaru działań, co znaczy, że dzięki realizacji projektu partnerskiego możliwe są działania obejmujące szerszy obszar np. kilka gmin, powiatów lub miasto i okoliczne gminy,
- 3) lepszej diagnozy potrzeb - oznacza możliwość efektywniejszej diagnozy środowiska lub potrzeb społeczności, w której będzie się przeprowadzało działania, wynika z lepszej znajomości danego obszaru lub zakresu działań przez potencjalnych partnerów,
- 4) kompleksowości i komplementarności działań - oznacza uzupełnianie się kompetencji partnerów, pozwala na integrację zasobów, ujednolicenie sposobu działania, zapewniając spójność działań,
- 5) wymiany doświadczeń, praktyk, wiedzy przyczyniających się w konsekwencji do rozwoju umiejętności partnerów,
- 6) większych możliwości promowania i uwiarygodniania działań - realizacja projektu w partnerstwie pozwala na skuteczniejsze dotarcie do odbiorców przez szerszy zakres promocji a także, dzięki partnerom z różnych dziedzin, daje możliwość zróżnicowania kanałów i środków na promocję i uwiarygodnienie swoich działań,
- 7) niższych kosztów - realizacja projektu w partnerstwie daje możliwość obniżenia pewnych kosztów, ze względu na możliwość np. złożenia wspólnego zamówienia publicznego (przetargu),
- 8) uzyskania finansowania - projekt realizowany tylko przez jedną instytucję (lidera) nie byłby możliwy do przeprowadzenia ze względu na brak wystarczających środków finansowych,
- 9) umacniania współpracy - projekty partnerskie mogą przyczynić się do umocnienia kooperacji między partnerami, trwającej nawet po zakończeniu projektu.

**Przeprowadzona analiza szans i zagrożeń wynikających ze współpracy partnerskiej wskazuje jednoznacznie na przewagę korzyści wynikających z tego rodzaju współpracy.**

**W celu wykorzystania szans rozwojowych, wynikających ze współpracy międzysektorowej, osiągania korzyści wymienionych w tym rozdziale oraz dążenia do tworzenia wartości**

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



dodanej i efektu synergii współpracy partnerskiej konieczne jest wdrożenie i stosowanie adekwatnych rozwiązań formalno-prawnych, zaproponowanych w części rekomendacyjnej ekspertyzy oraz wykorzystanie dotychczasowych dobrych praktyk stosowanych już w obszarze przedmiotowym.

---

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

---

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



## VII. Rekomendacje, propozycje rozwiązań

Współpraca partnerska pomiędzy JST a NGO wymaga wypracowania procedur zgodnych z obowiązującym prawem. W szczególności w kontekście jawności i transparentności zasadne wydaje stosowanie procedur regulujących trzy podstawowe kwestie:

- 1) Wybierania partnerów niepublicznych w przypadku inicjowania przez samorząd współpracy partnerskiej
- 2) Przystępowania samorządów do partnerstw inicjowanych przez organizacje pozarządowe
- 3) Informowania o poszukiwaniu partnerów (niepublicznych) do realizacji wspólnych przedsięwzięć przez organizacje pozarządowe

W tym obszarze proponuje się trzy ścieżki wszczęcia procedury:



*Człowiek najlepsza inwestycja!*

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

**PARTNERZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*





W odniesieniu do pierwszej proponowanej ścieżki nie przedstawia się rekomendacji z uwagi na powszechne stosowanie w Gminie Miasto Płock zapisów art. 28a ust. 4 Ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658, z późn. zm.).

#### REKOMENDACJA 1.

W odniesieniu do drugiej proponowanej ścieżki, z uwzględnieniem opinii prawnej wydanej w dniu 6 maja 2013 r. przez Spółkę Partnerską Radców Prawnych Cieciorski Wiewiórski dla Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych<sup>30</sup>, w której stwierdzono, iż „w związku z wpisaną w art. 28a ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zasadą transparentności i równego traktowania podmiotów przy wyborze partnerów projektu, w którym samorząd województwa występuje w charakterze beneficjenta, postuluje się opracowanie procedury ogłaszania i kryteriów wyboru projektów partnerskich zgłaszanych samorządowi województwa przez organizacje pozarządowe występujące w projekcie w charakterze beneficjenta” **rekomenduje się również opracowanie procedury zapraszania Gminy Miasto Płock, bądź jej jednostek organizacyjnych do udziału w partnerstwach projektowych w roli partnera.** W celu zaprezentowania poszczególnych kroków nawiązywania partnerstwa projektowego opracowano poniższy schemat.

<sup>30</sup> Opinia prawna wydana w dn. 6 maja 2013 r. przez Spółkę Partnerską Radców Prawnych Cieciorski Wiewiórski [w:] federacja-ngo.pl/upload/file/Procedura\_partnerstwo/02\_opinia\_prawna\_dla\_UMarsz\_Federacja\_05-2013.pdf, stan: 18 lipca 2014 r.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock



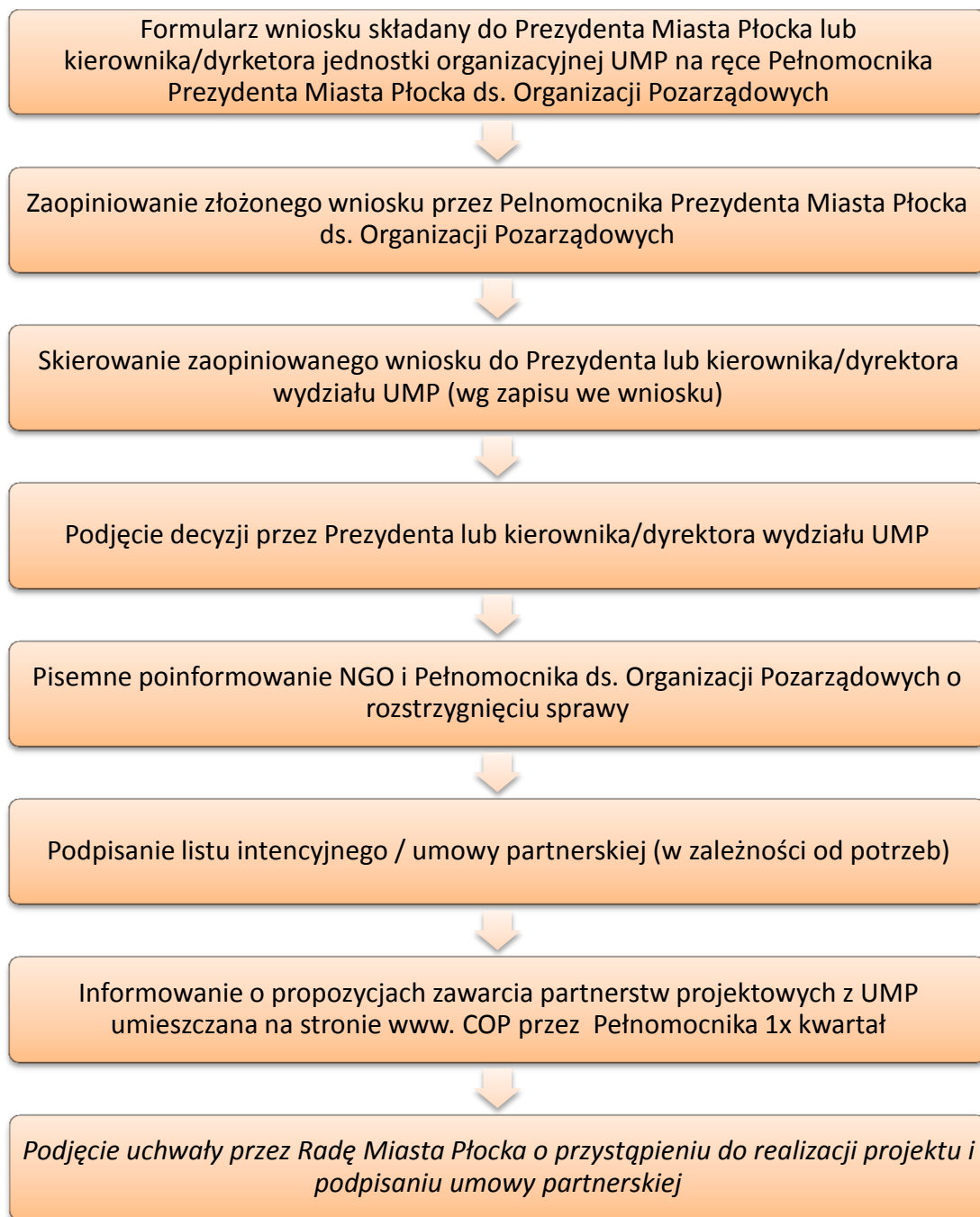
Stowarzyszenie  
Academia Economica

PARTNERZY



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*





## REKOMENDACJA 2.

W odniesieniu do sytuacji w której organizacja pozarządowa szuka innej organizacji pozarządowej do podjęcia współpracy partnerskiej w ramach przygotowywanego projektu rekomenduje się tworzenie przez Gminę Miasto Płock odpowiednich warunków do wzajemnego informowania się organizacji w tej materii. W szczególności ma to znaczenie w kontekście wzmacniania potencjału trzeciego sektora Miasta Płocka oraz integracji międzysektorowej i wewnątrzsektorowej.

Jako narzędzia wzajemnej informacji o poszukiwaniu partnerów można wykorzystać:

- 1) Forum konsultacji społecznych dla mieszkańców miasta Płocka – [konsultacje.plock.pl](http://konsultacje.plock.pl),
- 2) Stronę internetową Centrum ds. Organizacji Pozarządowych - [http://www.plock.eu/pl/centrum\\_ds\\_organizacji\\_pozarzadowych.html](http://www.plock.eu/pl/centrum_ds_organizacji_pozarzadowych.html)
- 3) Tablicę informacyjną w siedzibie Centrum ds. Organizacji Pozarządowych, ul. Misjonarska 22 pok. 10,11,12 09-402 Płock
- 4) Indywidualne kontakty z pracownikami Centrum ds. Organizacji Pozarządowych, w tym z Pełnomocnikiem Prezydenta Miasta Płocka ds. Organizacji Pozarządowych,
- 5) Eventy i lokalne imprezy dla organizacji pozarządowych i mieszkańców, tak by móc przeprowadzić szeroką akcję informacyjną nt. poszukiwania partnerów.

---

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

---

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock

**PARTNERZY**



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



## VIII. Bibliografia

1. Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzeni (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L 210/12 z dnia 31 lipca 2006 r.)
2. Wiedeńska Deklaracja Działania na rzecz Partnerstwa
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379.
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 205, poz. 1211, Nr 208, poz. 1241, Nr 209, poz. 1244, Nr 232, poz. 1378, z 2014 r. poz. 223, poz. 498.)
5. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658, z późn. zm.
6. Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 1 stycznia 2014 r.
7. Opinia prawna wydana w dn. 6 maja 2013 r. przez Spółkę Partnerską Radców Prawnych Cieciorz Wiewiórski w sprawie udziału jednostki samorządu terytorialnego w projekcie partnerskim realizowanym w ramach POKL w charakterze partnera niebędącego liderem.
8. Wyciąg z raportu końcowego pn. Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim, PSDB Sp. z o.o., 2011, str. 2
9. Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013, Poznań, wrzesień 2010
10. R. Tennyson, Poradnik Partnerstwa, The International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)
11. M. Perkowski, Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja, Fundacja Prawo i Partnerstwo.

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

LIDER PROJEKTU



Gmina Miasto Płock

PARTNERZY



Stowarzyszenie  
Academia Economica



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



12. Partnerstwa: uwarunkowania prawne i najlepsze praktyki. Czy razem można uzyskać więcej? Referat na konferencji „Czy współpraca się opłaca”, Stalowa Wola 23.06.2009r.
13. Jamrozik M., Zmysłowski M., Partnerstwo bez granic, Centrum Projektów Europejskich, Warszawa.
14. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Płocka, bip.ump.pl
15. <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/wspolpraca-miedzysektorowa-jako-narzedzie-promowania-csr-na-terenie-warmii-i-mazur>
16. [http://wszechnica.org.pl/model\\_wspolpracy/publikacje\\_i\\_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3lna%20praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf](http://wszechnica.org.pl/model_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3lna%20praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf)
17. <http://p5.fundacjatarnowskiego.pl/content/definicje-partnerstwa>

---

*Człowiek najlepsza inwestycja!*

---

**LIDER PROJEKTU**



Gmina Miasto Płock



Stowarzyszenie  
Academia Economica

**PARTNERZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej  
Oddział Regionalny w Płocku

*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*