

Arkadiusz Jachimowicz

Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?

Wyniki badania rocznych programów współpracy samorządów terytorialnych
z organizacjami pozarządowymi



Streszczenie

Tekst przedstawia wynik badania, którego celem było określenie, czy polskie samorządy lokalne w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na tyle wspierają organizacje pozarządowe, by te mogły stać się znaczącymi podmiotami ekonomii społecznej. Aby pozyskać wiedzę na ten temat, szesnastu koordynatorów badania ze wszystkich województw przeanalizowało ponad 900 rocznych programów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, w których skoncentrowane zostały zapisy dotyczące współpracy z organizacjami. Programy te skonfrontowano z modelowym systemem współpracy opracowanym przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. Zwrócono szczególną uwagę na ważne w kontekście rozwoju ekonomii społecznej kontraktowanie usług społecznych oraz obecność zapisów dotyczących bezpośrednio ekonomii społecznej; zbadano również kluczowe zapisy tworzące przychylny klimat współpracy, wyrażający się czytelnym, przewidywalnym i stabilnym prawem lokalnym.

O autorze

Arkadiusz Jachimowicz

Prezes Elbląskiego Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Pozarządowych – ośrodka Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. W latach 1990-2002 radny Rady Miejskiej w Elblągu. Ekspert z zakresu współpracy organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego, autor i koordynator kilkudziesięciu projektów.

Redaktor naczelny miesięcznika informacyjnego dla organizacji pozarządowych województwa warmińsko-mazurskiego „Pozarządowiec” (od 1996 roku). Współtwórca modelowego systemu współpracy opracowanego przez Sieć SPLOT. Wdrożył ten model w Elblągu oraz pomagał we wdrażaniu w kilku gminach i powiatach województwa warmińsko-mazurskiego, a także na poziomie wojewódzkim.

Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT tworzy trzynaście niezależnych organizacji członkowskich – Ośrodków Wspierania. Naszą współpracę rozpoczęliśmy w 1994 roku, a od stycznia roku 2003 działamy jako zarejestrowany związek stowarzyszeń. Naszą misją jest rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego, którego integralnym elementem są organizacje pozarządowe i inne inicjatywy obywatelskie. Celem SPLOTU jest zwiększanie umiejętności zarządzania i długofalowego działania organizacji pozarządowych, rozwój współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, samorządowymi i pozarządowymi, a także propagowanie wiedzy o organizacjach pozarządowych. Udzielamy wsparcia poprzez edukację, tworzenie systemowych rozwiązań i inicjowanie zmian społecznych. Działamy w oparciu o wspólnie wypracowane standardy świadczonych usług, dbając o ich wysoką jakość. Jesteśmy otwarci na współpracę z różnymi partnerami, którzy działają na rzecz aktywnego i samoorganizującego się społeczeństwa.

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Roczne programy współpracy	6
2. Cel badania, przedmiot, metoda	7
3. Modelowy system współpracy	9
4. Opis wyników badania	11
Kryteria podstawowe	11
Określenie celów współpracy	11
Adresaci programów współpracy	11
Realizatorzy	12
Zasady współpracy	12
Obszary współpracy	12
Formy współpracy	12
Nawiązanie do strategii rozwoju samorządu	12
Komisja konkursowa	13
Karty oceny oferty	13
Budżet z planem wydatków na określone zadania	13
Kryteria rozszerzone	13
Przystępność i zrozumiałość tekstu dokumentu	13
Szczegółowość opisu	14
Dostępność dokumentu dla organizacji pozarządowych	14
Obszerność dokumentu	14
Kryteria specjalne	14
Wspólne zespoły samorządowo-pozarządowe	14
Wieloletnie programy współpracy (karty współpracy, zasady współpracy)	15
Wymóg standaryzacji zleczanych usług	15
Monitoring i ewaluacja programów	15
Uwzględnienie reprezentacji sektora pozarządowego	15
Zastosowanie w programach pojęć: ekonomia społeczna, przedsiębiorczość społeczna, spółdzielnie socjalne	15
Różnice pomiędzy programami współpracy w samorządach trzech szczebli	15
Roczne programy współpracy szczebla wojewódzkiego	15
5. Ocena	17
Kryteria podstawowe	17
Kryteria rozszerzone	20
Kryteria specjalne	21
Różnice pomiędzy programami współpracy w samorządach trzech szczebli	22
Podsumowanie i rekomendacje	23

Wprowadzenie

Zadaniem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy polskie samorządy lokalne w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na tyle wspierają organizacje pozarządowe, by te mogły stać się znaczącymi podmiotami ekonomii społecznej.

Ekonomia społeczna kieruje się zasadą prymatu działania na rzecz ludzi nad maksymalizacją zysku. Opiera się na szeregu wartości: solidarności, partycypacji, samorządności i in. Odgrywa istotną rolę w społecznym rozwoju lokalnym: wykorzystuje zasoby ludzkie uzupełniając działania sektora prywatnego i publicznego, zmniejsza zagrożenie wykluczenia społecznego, łagodzi napięcia i dysproporcje społeczne, wzmacnia społeczeństwo obywatelskie.

Podmiotami ekonomii społecznej są spółdzielnie, товариства wzajemnościowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne, agencje rozwoju itp¹.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest tylko organizacjom pozarządowym, w ich podstawowych formach: stowarzyszeniach i fundacjach, bowiem tych podmiotów dotyczy ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Nie wszystkie organizacje pozarządowe stają się automatycznie podmiotami ekonomii społecznej, bo też nie we wszystkich organizacjach działania przekładają się na wymiar ekonomiczny (takim przykładem są np. organizacje hobbystyczne). Stają się nimi wówczas, gdy prowadzą działalność gospodarczą lub przedsiębiorstwo społeczne, zatrudniają ludzi, podejmują ryzyko ekonomiczne itd. Sektor pozarządowy nie jest jeszcze zbadany pod tym kątem i trudno precyzyjnie określić, jaką część organizacji można jednoznacznie zakwalifikować jako podmioty ekonomii społecz-

nej. Daje się jednak zauważyć olbrzymie zainteresowanie tego rodzaju działalnością (co jest zasługą m.in. działań kilku partnerstw IW Equal), można zatem założyć, że ilość tego rodzaju organizacji będzie się zwiększała. W jakim tempie – zależy będzie niewątpliwie w głównej mierze od postawy samorządów terytorialnych. To one bowiem posiadają możliwości prawne, a zwłaszcza finansowe, by wspierać inicjatywy organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów ekonomii społecznej. To one także powinny być najbardziej zainteresowane tym, by wprowadzać nowe, skuteczne rozwiązania z zakresu pomocy społecznej. Jak organizacja pozarządowa może pozyskać „pierwszy milion” na rozpoczęcie działalności? Skieruje się do samorządu. Tu może otrzymać dotację, może wynegocjować kontrakt na realizację usług, tu otrzyma po preferencyjnych cenach lub w użyczenie lokal albo budynek; to samorząd może pomóc w zatrudnieniu subsydiowanym, promować i uwiarygodnić działalność organizacji wśród społeczności lokalnej. Niewątpliwie przedsięwzięcia ekonomii społecznej mogą (i będą) powstawać w sposób samodzielny, ale ogromna większość z nich będzie się opierać – przynajmniej w fazie rozwoju – na pomocy samorządu lokalnego.

Organizacje pozarządowe traktują samorząd terytorialny jako swego naturalnego partnera. Wg badań Stowarzyszenia Klon/Jawor 60% organizacji widzi w nim jedną z najważniejszych dla siebie instytucji. Do momentu wprowadzenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zwanej dalej ustawą DPP) z 24 kwietnia 2003 roku współpraca samorządów lokalnych z organizacjami kształtowała się dość swobodnie – zapis w zadaniach własnych samorządów stwierdzający, że mają współpracować z organizacjami, nie narzucał w praktyce żadnych działań. W roku 1995 pojawił się pierwszy w Polsce dokument regulujący tę współpracę – „Program współpracy z organizacjami pozarządowymi”

¹ Więcej na temat ekonomii społecznej na portalu dotyczącym ekonomii społecznej www.ekonomiaspoleczna.pl

przyjęty przez Radę Miejską w Gdyni². To był pierwszy sygnał, że zjawisko współpracy można opisać i zawrzeć w dokumencie prawa lokalnego.

Przełomowa ustawa DPP uporządkowała relacje i wprowadziła minimalny standard współpracy samorządów terytorialnych trzech szczebli z organizacjami pozarządowymi. Precyzowała zwłaszcza kwestie finansowe, określiła podstawowe formy i zasady współpracy, zdefiniowała kilka pojęć: organizacja pozarządowa, pożytek publiczny, wolontariusz i in.

Ustawa nie odnosi się wprost do ekonomii społecznej jako takiej. Wprowadza uregulowania, które mogą być wykorzystane do rozwoju trzeciego sektora, i co za tym idzie, zwiększenia jego roli w ekonomii społecznej. Jednak w dużej mierze od samorządów lokalnych zależy będzie, czy wykorzystają zapisy do wzmacniania sektora pozarządowego, ponieważ pomimo obowiązującej konstytucyjnej zasady pomocniczości ustawa nie nakłada na samorzady obowiązku współpracy, jedynie tę współpracę umożliwia i reguluje. Organizacje również powinny zabiegać, aby możliwości, jakie stwarza ustawa, były wykorzystane.

Istotne, że ustawa porządkuje kwestię kontraktowania usług, określając sposób powierzania zadań własnych samorządów organizacjom pozarządowym. Kontraktowanie usług jest to przeniesienie ustawowych zadań samorządów lokalnych wobec obywateli na inne podmioty (w tym organizacje pozarządowe) wraz z przekazaniem finansów niezbędnych do realizacji tych usług³. Zlecenie usługi powinno być poprzedzone jej standaryzacją, wymaga tego ustawa DPP⁴, bez tego niemożliwe jest precyzyjne określenie wartości i jakości zlecanej usługi. Standaryzacja usług społecznych polega na precyzyjnym określeniu wszystkich składowych usługi pod względem ilościowym i jakościowym: kwestii formalnych, materialnych, kadrowych i finansowych⁵. W praktyce proces wypracowywania standardów dopiero się rozpoczyna i zapewne jeszcze sporo czasu upłynie, nim stanie się to codzienną praktyką. Możliwość realizacji usług na zasadzie wieloletnich kontraktów jest dużą szansą na zaistnienie organizacji pozarządowych jako podmiotów ekonomii społecznej, stąd w niniejszym badaniu będzie ona w szczególności sposobem brana pod uwagę.

Wejście organizacji w system kontraktowania usług skutkuje – z punktu widzenia organizacji – stabilizacją jej działalności i możliwością konsekwentnej realizacji celów statutowych, pozwala na długofalowe planowanie rozwoju, umożliwia

tworzenie stabilnych miejsc pracy i zatrudnianie pracowników. Jest to niewątpliwie dobra podstawa do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczości społecznej.

Kontraktowanie usług jest powszechnie stosowane w Unii Europejskiej, w Polsce dopiero „raczkuje”. Wadami systemu kontraktowania jest uzależnienie organizacji od jednego źródła finansowania, zmniejszenie elastyczności jej działania oraz zbiurokratyzowanie.

Ustawa DPP nakazuje samorządom coroczne opracowywanie programu współpracy: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 p. 3”⁶. Właśnie owe „roczne programy współpracy” są – w ramach niniejszego badania – podstawowym źródłem wiedzy na temat postawy poszczególnych samorządów wobec organizacji pozarządowych i ich otwartości na współpracę. Zawartość tych dokumentów jest swojego rodzaju fotografią stanu współpracy, należy jednak pamiętać, że praktyka współpracy niejednokrotnie może się różnić od przyjętych zapisów. Przy obecnym, pierwszym badaniu, uznano, że zapisy programów współpracy stanowić będą punkt wyjścia do badań kolejnych, które niewątpliwie należy rozszerzyć o zagadnienie praktyki współpracy.

2 Michał Guć, *Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2004, str. 125.

3 Więcej na temat kontraktowania w: Zbigniew Wejcman, *Świadczenie usług społecznych*, Warszawa 2000.

4 Art. 12, p.2.1 ustawy DPP.

5 Więcej na temat standaryzacji usług w: Jerzy Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.

6 Art. 5, p. 3 ustawy DPP.

1.

Roczne programy współpracy

Ustawa DPP nakłada na samorządy terytorialne trzech szczebli (gminy, powiatu i województwa) obowiązek tworzenia rocznych programów współpracy, nie precyzuje jednak, co taki program powinien zawierać ani jak go tworzyć. Zapis ustawowy brzmi lakonicznie: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi”. Być może dlatego – jak wynika z badań (z badania SURDAR przeprowadzonego na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w grudniu 2004 roku na reprezentatywnej, losowo dobranej próbie 403 gmin) – w 2004 roku tylko ok. 50% samorządów przyjęło roczne programy współpracy. Dane z lat 2005 i 2006 są bardziej optymistyczne – wynika z nich, że ok. 80% gmin i niemal 90% powiatów uchwaliło programy współpracy – trzeba jednak pamiętać, że nie pochodzą one z badania prowadzonego na próbie reprezentatywnej, ale były zbierane na zasadzie występowania z wnioskiem o informację publiczną i udało się je uzyskać tylko z 1 100 UMiG i 165 SP (w ramach badania Barometr Współpracy, przy okazji którego zbierane były też analizowane w tekście programy współpracy).”

Proces tworzenia programu przybliżają wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004 roku „Zarys ramowego programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia” (zwane dalej wytycznymi MGPIPS).

Dokument przedstawił podstawowe zasady dotyczące tworzenia programów współpracy:

- Program współpracy dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie wyłącznie organizacji pożytku publicznego.
- Program współpracy ma charakter obligatoryjny.
- Formalnie program współpracy ma charakter roczny, ale powinien być tworzony z perspektywą współpracy wieloletniej.
- Sam proces budowania programu współpracy powinien być efektem współdziałania dwóch podmiotów: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych działających na jej obszarze.

- Program współpracy dotyczyć powinien różnorodnych form współpracy, a nie jedynie zlecenia zadań.

W dokumencie zasugerowano, jak powinien brzmieć cel główny i cele szczegółowe współpracy oraz metody realizacji tych celów, opisano zasady tkwiące u podstaw współpracy, efekty, zakres podmiotowy i przedmiotowy współpracy, a także jej formy. Z analizy badanych programów współpracy wynika, że dokument był „ściągą” dla wielu samorządów.

Konieczność opracowywania programów współpracy została różnie w różnych środowiskach oceniona: jako „centralne” ingerowanie w zastałe relacje, jako dyscyplinowanie samorządu, ale także jako szansa na systematyczne kreowanie i polepszanie współpracy. Okazało się, że programy współpracy są chętniej tworzone tam, gdzie już wcześniej istniała tradycja zapisywania zasad współpracy w formie dokumentów prawa lokalnego, a również tam, gdzie współpraca samorządu z organizacjami stoi na niezłym poziomie. Najtrudniej jest ciągle w samorządach wiejskich, które nie widzą potrzeby tworzenia „zbędnych” dokumentów⁷, twierdząc, że na ich terenie nie ma organizacji pozarządowych – co nie do końca jest prawdą, bo choć jest ich niewiele, to jednak organizacje takie działają.

Tworzone sporadycznie w niektórych samorządach wieloletnie programy współpracy, nazywane też „zasadami współpracy” lub „kartą współpracy”, nie są obligatoryjne. Z tego powodu organizacje, które z reguły są inicjatorami wypracowania tego rodzaju dokumentów, napotykają trudności z namówieniem samorządu do ich tworzenia. Bywa też, że uchwalone przez samorząd wieloletnie programy współpracy są kwestionowane przez niektóre Regionalne Izby Obrachunkowe.

⁷ Opinie zaczerpnięte z badania skutków wprowadzenia Ustawy o działalności pożytku publicznego dokonane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz przez Instytut Spraw Publicznych w roku 2005. Opracowania te omawiają statystyczną stronę kwestii programów współpracy.

2.

Cel badania, przedmiot, metoda

Celem badania jest określenie, w jakim stopniu samorządy terytorialne trzech szczebli wspierają organizacje pozarządowe w zakresie podejmowania przez nie inicjatyw w sferze przedsiębiorczości społecznej.

Chodzi zwłaszcza o kontraktowanie usług społecznych przez organizacje, co w kontekście rozwoju ekonomii społecznej jest bardzo ważne, ale również o przychylny klimat dla działań organizacji pozarządowych, stwarzany przez samorządy, wyrażający się czytelnym, przewidywalnym i stabilnym prawem lokalnym.

Metodą pozyskania wiedzy na ten temat jest analiza rocznych programów współpracy, w których skoncentrowane zostały zapisy dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Badanie dotyczy przede wszystkim jakości dokumentów – zwłaszcza rocznego programu współpracy – a nie samej praktyki współpracy, która, jak wyżej wspomniano, może się różnić z zapisami prawa lokalnego.

Badanie jest pierwszym z cyklu trzech corocznych badań (2006-2008). Będzie podstawą do oceny zjawisk zachodzących w badanym obszarze w latach kolejnych.

Dodatkową intencją badania jest popularyzowanie dobrych praktyk w zakresie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na rzecz rozwoju ekonomii społecznej oraz próba wskazania praktyk nieodpowiednich.

Badanie prowadzone było we wszystkich województwach kraju. Poprzedzono je wysyłką pism do wszystkich samorządów gminnych i powiatowych w formie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z prośbą o przekazanie informacji dotyczących formy i skali współpracy oraz o przesłanie podstawowych dokumentów, które mają istotne znaczenie dla współpracy samorządu z organizacjami. W piśmie podkreślono, że prawo do uzyskiwania powyższych informacji gwarantuje ustawa o dostępie do informacji publicznej (Dz.

U. nr 112, poz. 1198). Firmowało je Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

Ponadto koordynatorzy badania otrzymali materiały dotyczące modelowego systemu współpracy autorstwa Sieci SPLOT, o czym poniżej. W ten sposób – znając „stan oczekiwany” – mogli odnieść się do „sytuacji zastanej”.

Nie miejsce tu na opisywanie trudności z pozyskaniem dokumentów: monitów, próśb, długich poszukiwań w BIP-ie, dość powiedzieć, że do szesnastu koordynatorów badania w województwach dotarło w sumie 927 programów z gmin i powiatów oraz 16 z województw. Na każdą osobę przypadło do oceny od ok. 30 do 100 programów współpracy.

Każdy uzyskany dokument został oceniony według ujednoliconego formularza opracowanego przez ekspertów Sieci SPLOT⁸. Każdy program posiada osobną kartę oceny.

Formularz zawierał trzy grupy kryteriów: podstawowe, rozszerzone i specjalne.

W kryteriach podstawowych należało określić cele programu, adresatów, realizatorów (partnerów), zasady współpracy, obszary współpracy i jej formy. Ponadto sformułowane zostały następujące pytania: Czy program nawiązuje do strategii rozwoju samorządu? Czy posiada regulamin pracy komisji konkursowej? Czy posiada kartę oceny projektu/oferty? Czy posiada budżet z planem wydatków na określone zadania?

W grupie kryteriów rozszerzonych pytano o to, czy program jest napisany przystępnym i zrozumiałym językiem, czy jest rodzajem szczegółowego opisu, który można uznać za przewodnik po współpracy, czy raczej kompilacją fragmentów ustaw i regulaminów; jak wygląda dostępność dokumentu

⁸ Jerzego Boczonía, Zbigniewa Wejcmiana, Łukasza Waszaka, Łukasza Domagałę, Arkadiusza Jachimowicza.

dla organizacji pozarządowych (czy jest na stronie BIP-u, czy łatwo go znaleźć), ile zawiera stron.

W grupie kryteriów specjalnych badano, czy są powołane wspólne zespoły samorządowo-pozarządowe (zespoły konsultacyjne, koordynacyjne, monitorujące itp); czy istnieją wieloletnie programy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, którego roczny program jest elementem; czy istnieje wymóg, aby zadania powierzone były najpierw wspólnie wystandaryzowane; czy określone zostały metody monitoringu i ewaluacji programu; czy uwzględniono reprezentację sektora pozarządowego lub formalne/niefORMALNE związki, federacje, sieci. Zadane zostało również pytanie, czy w treści programów pojawiają się pojęcia takie, jak: ekonomia społeczna, przedsiębiorczość społeczna, spółdzielnie socjalne⁹.

Poprzez pierwszą grupę pytań zidentyfikowane zostały podstawowe, zasadnicze elementy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Trzeba stwierdzić, że znakomita większość programów współpracy spełniała właśnie tylko te podstawowe kryteria. Warto jednak pamiętać, że przecież aż 20%¹⁰ samorządów, które odpowiedziały w 2006 roku na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (1100 UMiG i 165 SP), nie spełniło nawet tego podstawowego wymogu ustawowego.

Druga grupa pytań oceniała dokumenty pod względem zrozumiałości i przystępności języka, a także wartości programu pod względem kompletności opisu wszelkich aspektów współpracy, objętości dokumentu i łatwości jego pozyskania przez organizacje pozarządowe.

Kryteria specjalne identyfikowały programy ponadprzeciętne, przede wszystkim programy powiązane z programami wieloletnimi, zwanymi też „zasadami współpracy” lub „kartami współpracy”; programy, które powstawały w zespołach złożonych z przedstawicieli samorządów i organizacji pozarządowych, te, w których uwzględniono jakiś rodzaj reprezentacji sektora pozarządowego itp., a w końcu te, w których zapisach znajdowało się bezpośrednie odniesienie do ekonomii społecznej.

Następnie każdy z koordynatorów wojewódzkich sporządził zbiorczy raport posiłkując się ww. kryteriami. Raporty stały się podstawą do opracowania niniejszego materiału.

Przy lekturze opracowania należy wziąć pod uwagę uwarunkowania badania. Nie jest to przedsięwzięcie o charakterze naukowym, a jedynie zobrazowanie pewnych tendencji i postaw. Badań na poziomie województwa dokonywały

osoby o różnym przygotowaniu fachowymi, często bezpośrednio biorące udział w opisywanych procesach. Trudno też mówić o szczegółowej standaryzacji badania. Niemniej jednak jest ono pierwszą próbą spojrzenia na możliwość rozwoju ekonomii społecznej przez pryzmat jakości dokumentów regulujących współpracę samorządów z organizacjami pozarządowymi.

9 Arkuś oceny stanowi załącznik do badania.

10 Dane Stowarzyszenia Klon/Jawor 2006.

3.

Modelowy system współpracy

Za punkt odniesienia do oceny jakości programów współpracy – i co za tym idzie, możliwości rozwoju sektora pozarządowego – realizatorzy badania uznali system współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi opracowany przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, który to system w sposób najpełniejszy został wdrożony w samorządzie elbląskim.

Termin „system współpracy” to – w myśl modelu Sieci SPLOT – znacznie więcej niż „roczny program współpracy” nakazany samorządom do przyjęcia przez ustawę DPP. System ten to trwałe wkomponowanie organizacji w strukturę działań samorządu, to odpowiednie zapisy prawa lokalnego, to dobra praktyka współpracy oparta na zasadzie pomocniczości.

System współpracy składać się winien z co najmniej kilku spójnych elementów.

W zakresie prawa lokalnego należy wskazać:

1. strategię rozwoju samorządu właściwie lokującą organizacje pozarządowe jako przedmiot oddziaływań, ale i podmiot realizujący zadania (istotne tu będą również programy operacjonalizujące strategię);
2. uchwały rady gminy/powiatu/województwa (lub zarządzenia organów wykonawczych) w sprawie wieloletnich programów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi (zwanymi inaczej zasadami współpracy lub kartą współpracy), nawiązujących do tejszej strategii, gdzie opisana jest również praktyka współpracy. Należy dodać, że programy te nie są dla samorządów obligatoryjne;
3. uchwały gminy/powiatu/województwa w sprawie rocznego programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, jako operacyjnego programu określającego konkretne zadania do wykonania w danym roku, zmierzającego do realizacji strategii rozwoju samorządu przez organizację.

Ponadto system współpracy winien składać się z kolejnych elementów:

4. zorganizowanego partnera po stronie organizacji pozarządowych: reprezentacji terytorialnej organizacji pozarządowych danego powiatu, gminy czy województwa, który to partner czynnie współtworzy wymienione wyżej akty prawa lokalnego, ale też dba o właściwą praktykę współpracy poprzez jej stałe monitorowanie i ewaluację;
5. wspólnego zespołu złożonego z przedstawicieli samorządu wskazanych przez samorząd oraz z przedstawicieli reprezentacji sektora pozarządowego, wskazanych przez tę reprezentację, którego zadaniem jest kreowanie i monitorowanie współpracy;
6. osoby kontaktowej ze strony samorządu, np. pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych;
7. wspólnej komisji opiniującej oferty składane przez organizacje w konkursach ofert ogłaszanych przez samorząd, w skład której obligatoryjnie wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazani przez reprezentację sektora; pojawia się tu także karta oceny projektu/oferty oraz zasada wykluczenia konfliktu interesów, tzn. niezasiadania w komisji osoby mającej powiązania z podmiotem składającym ofertę do konkursu;
8. stałego, zinstytucjonalizowanego miejsca wsparcia organizacji pozarządowych (np. ośrodka wspierania organizacji pozarządowych) prowadzonego na zasadzie powierzenia zadania wyspecjalizowanej organizacji pozarządowej;
9. istnienia obligatoryjnej zasady standaryzacji zadań, które samorząd zamierza powierzyć do realizacji organizacji pozarządowej; standaryzacji tej dokonuje grupa ekspertów z obydwu stron i na jej podstawie ogłaszany jest konkurs na powierzenie zadania.

W opisanym systemie roczny program współpracy jest ważnym elementem, ściśle powiązany z budżetem miasta, tworzoną we współpracy z organizacjami pozarządowymi, opisującym konkretne zadania na dany rok i określającym środki finansowe na ich realizację.

Istnienie, dopasowanie do siebie, funkcjonowanie i monitorowanie tych elementów warunkuje trwałe funkcjonowanie systemu współpracy¹¹.

System ten został zmonitorowany przez grupę badaczy ze Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich¹². Badacze uznali, że „opracowany, przyjęty i wdrożony system współpracy można uznać za kompletny, logiczny i wystarczający”¹³. Należy dodać, że nie został zidentyfikowany system alternatywny.

11 Pełny opis systemu współpracy zgodnego z modelem Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT dostępny jest w publikacji z serii 3W wydanej przez Stowarzyszenie Klon/Jawor: Arkadiusz Jachimowicz, System współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi. Praktyczny przewodnik, Warszawa 2005.

12 Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypcza. Wyniki monitoringu są dostępne w publikacji wydanej przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych: Ryszard Skrzypiec, Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu, Elbląg 2005.

13 Tamże, str. 45.

4.

Opis wyników badania

Programy współpracy poddane zostały badaniu wg pogrupowanych kryteriów: podstawowych, rozszerzonych i specjalnych.

Z uwagi na zakres zadań własnych możliwych do zlecenia organizacjom przez samorządy najbardziej interesujące w badaniu są programy współpracy przyjęte przez samorządy gminne. Dla jasności obrazu dokonano jednak jednocześnie analizy programów przyjętych przez powiaty. Programy sześciu wojewódzkiego omówione są oddzielnie, przy ich badaniu posłużono się identycznymi kryteriami.

Kryteria podstawowe

Określenie celów współpracy

W zdecydowanej większości zbadanych programów cele współpracy zostały określone. Rzadziej następuje podział na cel perspektywiczny i cele szczegółowe. Większość celów jest zbieżna z celami zawartymi w wytycznych MGPIPS¹⁴.

14 Cele zawarte w wytycznych MGPIPS:
CEL GŁÓWNY: Kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym, poprzez budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Służyć temu może wspieranie organizacji pozarządowych w realizacji ważnych celów społecznych.
CELE SZCZEGÓŁOWE:
1. umocnienie lokalnych działań, stworzenie warunków dla powstania inicjatyw i struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych;
2. zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej w gminie /powiecie/ województwie;
3. poprawa jakości życia, poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych;
4. integracja podmiotów polityki lokalnej obejmującej swym zakresem sferę zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy;
5. udział zainteresowanych podmiotów w tworzeniu programu współpracy;
6. otwarcie na innowacyjność, konkurencyjność poprzez umożliwienie organizacjom pozarządowym indywidualnego wystąpienia z ofertą realizacji projektów konkretnych zadań publicznych, które obecnie prowadzone są przez samorząd;
7. wypracowanie rocznego modelu lokalnej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego jako elementu długoterminowego programu współpracy obejmującego okres np. kilku lat.

Najczęściej spotykane cele to „budowanie partnerstwa pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi”, „uporządkowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi”, „aktywizacja społeczności lokalnej”, „zaspokajanie potrzeb mieszkańców”.

Tylko w nielicznych przypadkach cele w programach współpracy świadomie nawiązują do celów zawartych w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Komentarz koordynatora badania (woj. podlaskie): *Cele były przedstawione w kilku powtarzających się szablonach (jak powszechnie wiadomo, urzędy przepisują programy współpracy od innych urzędów i bardzo często programy te są do siebie podobne).*

Adresaci programów współpracy

W ogromnej większości programów współpracy adresaci są wymieniani, najczęściej poprzez przytoczenie odpowiedniego fragmentu ustawy DPP¹⁵. Tylko sporadycznie opisani są bardziej szczegółowo, nawet nazwami własnymi organizacji. W pojedynczych programach adresaci są domyślni, występują tylko w nazwie programu współpracy.

Komentarz koordynatora badania (woj. małopolskie): *W niektórych programach instytucje wskazane są wręcz imiennie. Prawdopodobnie wiąże się to z faktem, że w niektórych gminach NGOs jest tak mało, że można pozwolić sobie na tego typu uszczegółowienie. Jednak co w takiej sytuacji z nowo powstałymi?*

15 Art. 1 pkt 3 ustawy DPP.

Realizatorzy

W większości poddanych analizie programów, jeżeli jednostki samorządu terytorialnego wskazują realizatorów współpracy, to wskazują tylko siebie. Wyszczególniane są organy uchwałodawcze (Rada Gminy, komisje) i – najczęściej – wykonawcze (wójt, burmistrz, wydziały itp.). W ok. 1/3 programów pojawia się osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami – pełnomocnik (koordynator) ds. współpracy lub osoba odpowiedzialna za współpracę.

Dość często wskazuje się wydział urzędu odpowiedzialny za współpracę – jest to z reguły wydział promocji, czasami oświaty lub rozwoju. W kilku programach wskazane są również wspólne zespoły, których kompetencje z reguły nie są określone. Tylko w kilku przypadkach jako realizatorów programów wymienia się instytucje samorządowe oraz organizacje pozarządowe i ich reprezentacje. W sporadycznych przypadkach realizatorzy nie są sprecyzowani.

Komentarz koordynatora badania (woj. lubelskie):

Rzadko były wymieniane osoby czy organy odpowiedzialne za współpracę, podobnie jak zakres merytoryczny takiej odpowiedzialności.

Zasady współpracy

W większości programów wymienione zostały zasady, na podstawie których realizowana będzie współpraca samorządu z organizacjami. Najczęściej są to zasady wskazane w ustawie DPP¹⁶: zasada pomocniczości, suwerenności stron, efektywności, partnerstwa, uczciwej konkurencji i jawności. Sporadycznie pojawiają się zasady spoza katalogu określonego w ustawie DPP, np. zasada dialogu społecznego, partycypacji.

Z reguły zasady są tylko po kolei wymienione, tylko w niewielkiej części programów są opisane, zazwyczaj na podstawie wytycznych MGPIPS.

W kilku przypadkach zasady współpracy są opisane szczegółowo, ale nie w rocznym programie współpracy, lecz w odrębnym dokumencie: „zasadach współpracy/karcie współpracy”.

Komentarz koordynatora badania (woj. pomorskie):

Okolo 71% programów zawierało dane dotyczące zasad współpracy. W pozostałych 29% występowały zdawkowe informacje na ten temat.

Obszary współpracy

Niemal we wszystkich zbadanych programach współpracy określone są obszary współpracy. Najczęściej są to obszary wskazane w ustawie DPP¹⁷, czasami wymieniono część tych obszarów. Tylko w nielicznych programach konkretnie określono, na jakie obszary współpracy/priorytety stawia samorząd w danym roku. W gminach wiejskich dość często jako obszar współpracy określa się „upowszechnianie kultury fizycznej i sportu”. W nielicznych programach nawiązuje się do strategii rozwoju, gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych programów społecznych.

Komentarz koordynatora badania (woj. lubuskie):

Jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego opracowały dwie szkoły opisywania obszarów współpracy. Jedna każe w dokumencie wymienić wszystko, co się tylko da tam zamieścić, druga jest bardziej twórcza, w programie współpracy zamieszcza się jedynie takie obszary, które interesują gminę/powiat.

Formy współpracy

W większości badanych programów przedstawiano cztery formy współpracy zawarte w ustawie DPP¹⁸: zlecenie zadań, wymiana informacji, konsultacje i tworzenie wspólnych zespołów. W części dokumentów ten podstawowy katalog został rozszerzony o dodatkowe formy. W kolejnych kilku formach współpracy zostały dokładnie opisane w dokumencie „Zasady współpracy/karta współpracy”.

Wydaje się, że część „pozaustawowych” form współpracy sformułowano na podstawie wytycznych MGPIPS, ale niewątpliwie część po prostu była już wcześniej stosowana we współpracy i w związku z tym przeniesiona do programu.

Interesującą formą współpracy, zastosowaną w kilku programach, jest finansowanie przez samorząd wkładu własnego organizacji do projektów kierowanych przez nie do funduszy europejskich i innych (m.in. Elbląg, Olsztyn, Ostróda).

Generalnie formy współpracy podzielić można na finansowe i pozafinansowe, te pierwsze są zdecydowanie obszerniej opisane.

Nawiązanie do strategii rozwoju samorządu

Tylko w nielicznej części zbadanych programów następuje wyraźne nawiązanie do strategii rozwoju samorządu

16 Art. 5 pkt 2 ustawy DPP.

17 Art. 4 pkt 1 ustawy DPP.

18 Art. 5 pkt 1-4 ustawy DPP.

du, są to najczęściej programy tych jednostek samorządu, w których wypracowane zostały również „zasady/karty współpracy”.

W części programów można stwierdzić pośrednie, intuicyjne nawiązanie do strategii, czasami jest to widoczne w preambułach dokumentu.

Dość często pojawia się zapis, że program jest elementem systemu szeroko rozumianej polityki społecznej, jednak trudno to sformułować jako świadome nawiązanie do dokumentu określającego strategię rozwoju.

Komentarz koordynatora badania (woj. lubuskie): *Analizowane programy współpracy bardzo rzadko nawiązywały do strategii rozwoju samorządu, jeżeli już taki zapis się pojawiał, to zamykał się w zdaniu: roczny program współpracy wpisuje się strategię rozwoju gminy x. Jednak w znakomitej większości nawet takiego zapisu nie można odnaleźć w programach.*

Komentarz koordynatora badania (woj. zachodniopomorskie): *Na uwagę zasługuje fakt, że w większości przypadków gminy/powiaty mają uchwalone strategie rozwoju samorządu i cele, które się w nich pojawiają, mają również swoje miejsce w programach współpracy. Poszczególne akty prawa lokalnego po prostu nie wspominają o sobie nawzajem, program współpracy jest ewentualnie określany jako jeden z elementów „systemu wspierania/rozwoju”.*

Komisja konkursowa

W niewielkiej ilości programów zawarta jest informacja o istnieniu komisji konkursowej oceniającej oferty składane przez organizacje pozarządowe. Takie komisje z reguły pojawiają się w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których przyjęto dokument pod nazwą „zasady/karta współpracy”. Regulamin pracy komisji stanowi wtedy zazwyczaj załącznik do dokumentu.

Z praktyki współpracy wynika, że w samorządach powoływane są do oceny ofert specjalne komisje złożone z przedstawicieli urzędu, dość często również z przedstawicieli rady gminy (radni), oraz sporadycznie z przedstawicieli sektora pozarządowego. Nie jest to jednak z reguły uwzględniane w programach współpracy.

W niektórych województwach (mazowieckie – 26% badanych programów, pomorskie – 24%) komisje konkursowe można napotkać częściej.

Karty oceny oferty

Tylko w nielicznych programach pojawiają się informacje o kartach oceny projektów/ofert i stanowią one załączniki do programu współpracy.

Generalnie jednak karty oceny projektów/ofert nie są uwzględnione, choć nie można wykluczyć, że część komisji konkursowych stosuje tego rodzaju narzędzia oceny.

W programach dość często wymienia się „miękkie”, niepunktowe kryteria oceny ofert, często w oparciu o kryteria zasygnalizowane w ustawie DPP¹⁹.

Budżet z planem wydatków na określone zadania

Tylko w jednostkowych przypadkach program współpracy zawiera budżet wydatków samorządu z przeznaczeniem na realizację zadań przez organizacje pozarządowe w danym roku. Ogromna większość dokumentów wskazuje budżet gminy czy powiatu jako źródło finansowania zadań. Jedynie w województwie pomorskim w ok. jednej piątej programów taki budżet został określony.

Komentarz koordynatora badania (woj. śląskie): *Wysokość środków budżetowych na realizację współpracy poza dwoma przypadkami (Jastrzębie Zdrój, Katowice) podawano w ten sposób, że wskazywano na budżet gminy (najczęściej jeszcze nieuchwalony) jako dokument precyzujący ilość środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych.*

Kryteria rozszerzone

Przystępność i zrozumiałość tekstu dokumentu

Z reguły programy są pisane językiem urzędowym, dla przeciętnych organizacji dość trudnym, choć dla osób znających tematykę w miarę czytelnym. Najczęściej dokumenty te stanowią kompilację fragmentów ustawy DPP, wytycznych MGPIPS oraz fragmentów innych programów współpracy. Nierzadko są kopiowane w całości. Często stosuje się w nich odnośniki do innych dokumentów.

Można wskazać kilka programów współpracy napisanych zrozumiałym dla zwykłych liderów i członków organizacji językiem. Są to z reguły programy tych jednostek samorządu terytorialnego, które przyjęły również „zasady/kartę współpracy”.

Komentarz koordynatora badania (woj. śląskie): *(...) użyty język był „gwarą” urzędniczą, słabo przyswajalną przez przeciętnego odbiorcę takiego dokumentu.*

¹⁹ Art. 15 pkt 1 ustawy DPP.

Komentarz koordynatora badania (woj. opolskie): *Programy są napisane językiem urzędowym, mało zrozumiałym, często poszczególne fragmenty powielane są w wielu programach.*

Szczegółowość opisu

Niektóre programy są obszerne, ale często dlatego, że wpisano w nie obszerniejsze fragmenty ustawy lub zamieszczono wszelkie możliwe obszary współpracy.

Odrębną jakość stanowią roczne programy współpracy powiązane z „zasadami/kartą współpracy”. W takich przypadkach (6) można z reguły stwierdzić, iż „zasady/karta współpracy” jest przewodnikiem po współpracy.

Komentarz koordynatora badania (woj. łódzkie): *Tylko 4 programy były wzorcowe, reszta to pokopiowane dokumenty, z których więcej lub mniej wycięto, niewiele zmieniając czy dopasowując do danej rzeczywistości – dla ułatwienia używano bardzo ogólnych sformułowań.*

Komentarz koordynatora badania (woj. śląskie): *Program współpracy rzadko przyjmuje postać wyczerpującego przewodnika po współpracy samorządu z organizacjami. Szczegółowo zwykle podawane są jedynie obszary współpracy. Można uznać, że PW skupiają się na formach finansowych i nieproporcjonalnie dużo miejsca poświęcają tego typu współpracy – opisując pobieżnie wszystko w tym temacie, a więc: procedury wyboru komisji oceniającej, ocenę wniosków, informowanie o konkursach, wynikach itd.*

Komentarz koordynatora badania (woj. zachodniopomorskie): *Wydawałoby się, że właśnie taką formę – przewodnika – powinny przyjąć programy. Mam jednak wrażenie, że są napisane po to, by nikt nie zarzucił gminie/powiatowi niewypełnienia ustawowego obowiązku, a nie po to, by inicjować i usprawniać współpracę.*

Dostępność dokumentu dla organizacji pozarządowych

W jednostkach samorządu terytorialnego, które opracowały program współpracy, najczęściej jest on dostępny w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej. Czasami nie można go znaleźć w BIP. Często dotarcie do niego jest znacznie utrudnione (np. umieszczony jest w dziale „Uchwały” zawierającym tylko kolejne numery i daty uchwał, aby dotrzeć do tej, która mówi o programie współpracy, trzeba przeglądać po kolei wszystkie dokumenty; dodatkowym utrudnieniem jest zamieszczanie programu współpracy jako załącznika do uchwały). Dla organizacji niedysponujących dostępem do internetu program dostępny jest jedynie w urzędzie.

Komentarz koordynatora badania (woj. śląskie): *Większość PW jest dobrze zamaskowana w gąszczu uchwał rady gminy czy powiatu. (...)*

Obszerność dokumentu

Objętość programów waha się od 2 do ok. 10 stron, z reguły są to 3-7 stronicowe dokumenty. To że są obszerniejsze, nie oznacza, że automatycznie stanowią „przewodnik po współpracy” – może być w nich więcej fragmentów ustaw i rozporządzeń. Z reguły programy z gmin wiejskich są krótsze, programy z miast i powiatów dłuższe.

Komentarz koordynatora badania (woj. kujawsko-pomorskie): *Rekordowo krótki program miał tylko 1 stronę, programy miejskie oraz powiatowe miały nawet do 10-12 stron. Najwięcej programów miało odpowiednio 4-5 i 7-8 stron.*

Kryteria specjalne

Wspólne zespoły samorządowo-pozarządowe

W związku z tym, że formy współpracy są zazwyczaj skopiowane z ustawy DPP, często pojawia się w programach możliwość powoływania wspólnych zespołów zadaniowych, jednak w praktyce zespoły te rzadko pojawiają się w dalszej części programów. Z reguły zespoły te funkcjonują w dokumentach przyjętych w większych miastach. O ich inicjowaniu decyduje strona samorządowa (choć są nieliczne wyjątki dające taką możliwość również stronie pozarządowej).

W kilku programach współpracy wspomina się szerzej o tego rodzaju zespołach, nie określając jednak ich kompetencji i formy organizacyjnej.

W nielicznych jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie oprócz rocznego programu współpracy opracowano „zasady/kartę współpracy”, istnieją z reguły zapisy o powołaniu, składzie, kompetencjach i formach pracy wspólnych zespołów. Ich nazwa jest różna: zespół koordynacyjny, zespół konsultacyjny, zespół sterujący - monitorujący itp. W niektórych dokumentach opracowane są, jako załączniki, regulaminy pracy tych ciał.

W kilku przypadkach (np. w powiecie elckim, Olsztynie) istnieją grupy branżowe złożone z organizacji pozarządowych powoływane przy poszczególnych wydziałach samorządu, które zajmują się zagadnieniami związanymi z daną branżą sektora pozarządowego.

Komentarz koordynatora badania (woj. zachodniopomorskie): *Programy wspominają o „możliwości” powoływania*

nia zespołów, jedynie w kilku istnieje obowiązek powołania zespołu, a w jeszcze mniejszej ilości wymienienie zespołu jako woj. jednego z realizatorów programu. Odpowiedzi samorządów wskazują, że idzie to w parze z brakiem zaproszeń do konsultowania treści programów na etapie ich tworzenia.

Wieloletnie programy współpracy (karty współpracy, zasady współpracy)

W bardzo niewielu jednostkach samorządu terytorialnego istnieją dokumenty pod nazwą „wieloletnie programy współpracy”, „zasady współpracy” lub „karta współpracy”. Ich jakość również jest różna, niejednokrotnie dokumenty te niewiele różnią się od rocznych programów współpracy funkcjonujących w innych samorządach.

Komentarz koordynatora badania (woj. zachodniopomorskie): *Taki dokument jak wieloletni program współpracy to prawdziwy rarytas (...).*

Wymóg standaryzacji zleczanych usług

Standaryzacja zadań jest bardzo rzadką praktyką, niemal nieobecna w programach współpracy. Jedynie w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego, tych, które wypracowały „zasady/kartę współpracy”, istnieją zapisy o standaryzacji zadań przed ich zleceniem organizacjom pozarządowym w formie powierzenia. W niektórych samorządach jest to praktycznie stosowane (Elbląg – zadanie: centrum organizacji pozarządowych oraz Uniwersytet III wieku, oraz w Olsztynie: centrum organizacji pozarządowych).

Monitoring i ewaluacja programów

W większości badanych programów współpracy o monitoringu ani ewaluacji nie ma żadnej wzmianki. Dość często powtarzają się zapisy, że organizacje mogą wносить uwagi do programu, czasami organ wykonawczy jednostki samorządowej zobowiązuje się do przedstawienia na sesji rady gminy czy powiatu informacji z realizacji programu współpracy (najczęściej sprawozdania finansowego ze zrealizowanych przez organizacje projektów).

W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego, które wypracowały „zasady/kartę współpracy”, istnieją zapisy o monitoringu i ewaluacji programu współpracy. Pojawia się też zapis o okresowej ewaluacji zewnętrznej, wykonywanej na zlecenie samorządu.

Uwzględnienie reprezentacji sektora pozarządowego

Fakt, że sektor pozarządowy nie jest sfederalizowany, odbija się to również na zapisach programów współpracy – bardzo

rzadko spotyka się w tych dokumentach zapisy o współpracy samorządu z reprezentacją sektora pozarządowego.

W jednostkach samorządu terytorialnego, które wypracowały „zasady/kartę współpracy”, z reguły uwzględniane są reprezentacje sektora pozarządowego (rady organizacji pozarządowych danego powiatu lub gminy).

Zastosowanie w programach pojęć: ekonomia społeczna, przedsiębiorczość społeczna, spółdzielnie socjalne

Takie określenia są w programach współpracy nieobecne. W niektórych „zasadach współpracy” pojawia się kwestia współpracy z biznesem, ale nie w kontekście ekonomii społecznej, lecz partnerstwa.

Różnice pomiędzy programami współpracy w samorządach trzech szczebli

Bardziej obszerne i nowatorskie programy tworzone są w gminach miejskich, gdzie jest większa liczba organizacji i gdzie ich zorganizowanie jest na wyższym poziomie. Gminy wiejskie zadowolają się z reguły programami krótszymi i schematycznymi. Programy współpracy przygotowane przez powiaty są zazwyczaj lepiej opracowane.

Roczne programy współpracy szczebla wojewódzkiego

Niektóre programy szczebla wojewódzkiego nie różnią się układem i strukturą od programów przyjętych przez gminy i powiaty. Jednak daje się zauważyć nieco wyższe zaawansowanie, jeżeli chodzi o świadomość wagi tego dokumentu i zawarte w nim rozwiązania. Z reguły następuje nawiązanie do strategii rozwoju województwa i programów operacyjnych, cel główny i cele szczegółowe najczęściej nie odbiegają zbyt od siebie i celów zawartych w programach gminnych i powiatowych. Bardzo szczegółowo potraktowane są obszary współpracy. Formy współpracy powtarzają się i nie jest ich z reguły więcej, niż wskazuje ustawa DPP.

Pojawia się sporo zespołów wspólnych, a także częściej pojawiają się reprezentacje sektora pozarządowego. W dwóch przypadkach wypracowane zostały wieloletnie programy współpracy/zasady współpracy i są to najbardziej interesujące dokumenty²⁰. Sporadycznie pojawiają się konkretne budżety i harmonogramy konkursów ofert.

W żadnym programie nie ma świadomego odniesienia do ekonomii społecznej. W niektórych pojawia się kwestia

²⁰ Najbardziej interesujące wydają się być dokumenty regulujące współpracę w województwie świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim.

współpracy z biznesem, zwiększania ilości miejsc pracy, jednak nie jest to powiązane z przedsiębiorczością społeczną.

Jedynie program województwa warmińsko-mazurskiego w jednym z celów zakłada wspieranie tworzenia spółdzielni socjalnych, centrów i klubów integracji społecznej. W żadnym z programów nie podkreślono kwestii kontraktowania usług.

5.

Ocena

Posiłkując się modelem Sieci SPLOT, można podzielić zbadane programy współpracy na trzy zasadnicze grupy: (a) programy zawierające podstawowe zapisy zaczerpnięte niemal w całości z ustawy DPP, (b) programy rozbudowane o elementy wypracowane lokalnie oraz (c) programy będące elementem obszerniejszego dokumentu: wieloletniego programu współpracy, zasad współpracy lub karty współpracy. Podział ten jest dość umowny, ponieważ pojawiają się dodatkowe konfiguracje, a często programy są po prostu kopiowane. Programów z grupy pierwszej jest najwięcej, grupa druga jest zdecydowanie mniej liczna, a grupa trzecia to kilkanaście rozwiązań w skali kraju.

Ocena programów współpracy została przedstawiona zgodnie z kolejnością pytań zawartych w kwestionariuszu oceny. Oparta została na wynikach badania i doświadczeniach autora tekstu.

Kryteria podstawowe

Cele współpracy zostały określone w niemal wszystkich badanych programach, jednak w ogromnej większości nie nawiązują do strategii rozwoju samorządu i innych programów operacyjnych. Nie wynikają też z analizy dotychczasowego stanu współpracy z organizacjami pozarządowymi ani ze zdefiniowanych potrzeb społecznych. Cele są nagminnie zapożyczane z wytycznych MGPIPS lub wręcz odpisywane z innych programów współpracy. Świadczy to zarówno o braku świadomego planowania rozwoju współpracy z organizacjami, jak i o rozwoju społeczno-gospodarczego samorządu oraz nieumiejętności tworzenia spójnego systemu planistycznego. Wydaje się, że uświadomienie samorządom roli planowania staje się obecnie priorytetem, zwłaszcza w kontekście możliwości pozyskiwania środków z funduszy europejskich.

Jako adresatów programów współpracy wymieniano z reguły wszystkie, zgodne z ustawą DPP, podmioty sektora pozarządowego, którym samorządy mogą zlecać zadania z zakresu pożytku publicznego. Z rzadka pojawia się wymóg tworzenia „banków danych” organizacji współpracujących z samorządem. To, że programy uwzględniają wszystkie organizacje, jest słuszne, bo nie dyskryminuje żadnej z nich, jednak brak zwrócenia uwagi na organizacje nowo tworzone lub słabsze (kombatanckie, seniorskie, młodzieżowe itp.) może powodować marginalizowanie i zanik ich środowiskowo ważnej działalności. Optymistyczne jest, że samorządy nauczyły się rozróżniać organizacje działające w sferze pożytku publicznego od organizacji mających status pożytku publicznego. Żaden program nie uprzywilejowywał tych ostatnich, ale też nie podkreślał specyficznych walorów: przejrzystości w działaniu, możliwości pozyskiwania tzw. 1% itp.

Samorządy nie postrzegają organizacji jako realizatorów programów współpracy! Świadczy to o głęboko zakorzenionym paternalizmie i klientelizmie oraz braku tradycji partnerskiego współdziałania. Według władz lokalnych organizacje to petenci, a nie partnerzy. Taka sytuacja spowodowana jest wieloma czynnikami, m.in.:

- ogromną dysproporcją w zasobach pomiędzy samorządami i organizacjami, organizacje są ciągle „na dorobku”, nie dysponują zasobami finansowymi, materialnymi i ludzkimi, nie potrafią wykorzystać swoich atutów: aktywności liderów, pracy wolontariuszy, bezpośredniej pracy z osobami potrzebującymi, znajomości problemów społecznych itp.;
- nieumiejętnością pozyskiwania środków spoza budżetu samorządu, przez co są uzależniane od jednego źródła finansowania i podatne na podporządkowanie się władzy, ale też postrzegane przez samorząd jako petenci proszący o pieniądze;
- tym, że organizacje nie współpracują ze sobą, nie tworzą swoich reprezentacji, które mogłyby stać się rzecznikami ich interesów;

- tworzeniem programów współpracy bez udziału organizacji pozarządowych, które w innej sytuacji mogłyby zabiegać o odpowiednie, wzmacniające ich rolę zapisy w dokumencie.

Ta sytuacja stopniowo się zmienia, ponieważ coraz więcej organizacji pozarządowych pozyskuje znaczące środki finansowe ze źródeł zewnętrznych (zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego). Samorząd to dostrzega, można więc oczekiwać zmian na lepsze, jeśli chodzi o zrozumienie roli organizacji i brania pod uwagę ich zdania.

Ciągle brakuje przygotowanych do pełnienia swojej funkcji urzędników samorządowych oddelegowanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ich praca ma niezmiernie istotne znaczenie dla rozwoju partnerskiej współpracy. Potwierdzają to przykłady samorządów (zwłaszcza w większych miastach), gdzie takie osoby z powodzeniem działają. W mniejszych gminach oraz powiatach osobami kontaktowymi są zwykle urzędnicy traktujący tę rolę marginalnie, obarczeni innymi, priorytetowymi dla siebie funkcjami. Najpoważniejszym obecnie wyzwaniem stojącym przed pełnomocnikami jest dobre zorganizowanie i przeprowadzenie konkursów ofert. Na tym często ich aktywność się kończy. Osoby te jednak powinny być jednocześnie wykwalifikowanymi animatorami partnerskiej współpracy, ułatwiającymi współdziałanie z poszczególnymi komórkami urzędu, kreującymi nowe rozwiązania, kojarzącymi partnerów, budującymi partnerskie relacje z samorządem. Powinny uczyć innych urzędników, w jaki sposób można pracować z dość trudnym dla administracji partnerem społecznym, jakim są organizacje. Wydaje się, że kształtowanie odpowiednich postaw tych osób jest obecnie jednym z ważniejszych zadań.

Zasady regulujące współpracę pomiędzy stronami, wymienione w programach, to zazwyczaj zapisy skopiowane z ustawy DPP (zasada pomocniczości, suwerenności stron, efektywności, partnerstwa, uczciwej konkurencji i jawności). Sporadycznie do powyższego katalogu samorządy dodają kolejne zasady – partycypacji bądź dialogu społecznego, co należy ocenić pozytywnie.

Warto dodać, że w polskich warunkach brzmią one jeszcze egzotyczne, ponieważ rzadko są zrozumiałe dla obydwu stron, i również rzadko stosowane.

Zasady te w ogromnej większości nie są opisane (choć wytyczne MGPIPS precyzują te pojęcia). Samorząd przykłada do nich znikomą wagę. Pojawia się zatem kwestia zrozumiałości tych zasad, oraz postępowania według nich. I dotyczy to również organizacji pozarządowych. To, że zasady są wymienione w prawie lokalnym, umożliwia organizacjom odwołanie się do nich i żądanie stosowania ich w praktyce (zwłaszcza zasady pomocniczości, która pozwala na ubiega-

nie się o przejmowanie zadań od samorządu). Z tej możliwości korzysta się jednak rzadko. Należy więc uświadamiać obydwu stronom znaczenie zasad regulujących współpracę, a następnie podjąć działania zmierzające do ich wdrażania.

Bardzo interesujące jest pojawienie się w „Karcie współpracy powiatu ostródzkiego” dokumentu wypracowanego przez sektor pozarządowy – *Karty zasad działania organizacji pozarządowych*. To ważny sygnał, że samorząd oczekuje moralnej postawy ze strony organizacji pozarządowych, dla organizacji natomiast *Karta* stanowi wypracowany przez nie same punkt odniesienia wartościujący ich postępowanie. To godne naśladowania.

Tylko nieliczne samorządy świadomie określają priorytetowe obszary współpracy na dany rok. Generalnie nie widać refleksji nad potrzebami społeczności lokalnej w nawiązaniu do strategii rozwoju samorządu, a także w kontekście możliwości wykorzystania zasobów organizacji pozarządowych. Refleksji, której konsekwencją byłoby skoncentrowanie się na realizacji najważniejszych, wyodrębnionych w danym roku zadań.

Samorządy często mają skłonność do finansowania ciągle tych samych zadań i tych samych organizacji, co związane jest m.in. z kwestiami personalnymi, politycznymi, petryfikacją istniejącego systemu dotowania, tzw. układów, ale też z siłą bezwładu maszyny urzędniczej.

Sytuację taką – zwłaszcza w mniejszych społecznościach – trudno przerwać, nawet za pomocą nowych rozwiązań ustawowych. Z drugiej strony, wśród organizacji pozarządowych brakuje propozycji innowacyjnych rozwiązań dotyczących współpracy z samorządem, dostrzec można bierną akceptację istniejącego stanu rzeczy. Ale też obserwując, z jakimi trudnościami (i niezrozumieniem ze strony samorządu) borykają się organizacje próbujące wdrożyć innowacyjne rozwiązania w sferach pożytku publicznego, trudno się dziwić, że wiele z nich rezygnuje z podejmowania takich prób. Samorząd nie jest przygotowany na tego rodzaju współpracę i raczej broni się przed innowacjami. W dużej mierze to determinacji organizacji pozarządowych należy zawdzięczać wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie współpracy z samorządem (np. wypracowanie zasad współpracy). Oczywiście, jak zawsze, zdarzają się wyjątki. Optymistyczne jest, że pojawianie się „dobrych praktyk” powoduje większą otwartość innych samorządów na zmiany.

Badane programy nie opisują występujących w praktyce różnorodnych form współpracy. Z reguły wskazane są cztery formy wskazane przez ustawę DPP (zlecenie zadań, wymiana informacji, konsultacje i tworzenie wspólnych zespołów), tylko w części programów ten katalog jest rozszerzony o formy wskazane przez wytyczne MGPIPS. W mało którym dokumencie posilono się o opisanie wszystkich stosowanych

i możliwych do stosowania form. Powoduje to, że organizacje podejmujące współpracę nie wiedzą, na jakie formy pomocy (oprócz oczywiście podstawowej, finansowej) ze strony samorządu mogą liczyć. Również urzędnicy nie wiedzą, jaką pomoc mogą zaoferować. Co ciekawe, niektóre formy współpracy są stosowane, mimo że nie są zapisane w programie, co wynika z rozmów z urzędnikami odpowiedzialnymi za współpracę z organizacjami. Dokładne opisanie stosowanych form współpracy niezwykle porządkuje i ułatwia współpracę, zwiększa też jej efektywność. Działacze organizacji nie powinni biegać od urzędnika do urzędnika powodując zamieszanie i irytację, podstawową wiedzę powinni pozyskać z dokumentów regulujących współpracę i posiłkując się nią, budować swoje relacje z samorządem.

Dużo miejsca w badanych dokumentach poświęcono formom współpracy związanym z przekazywaniem środków finansowych organizacjom: wspieraniu i powierzaniu zadań. Z reguły solidnie opisywany jest sposób przekazywania środków finansowych organizacjom (co również obszernie określa ustawa DPP), natomiast rzadko bywa sprecyzowany mechanizm dokonywania wyboru, na jakie zadania środki te w danym roku winny być wykorzystane. Niezwykle rzadko określa się potrzebę wypracowania standardu usługi, która zostanie powierzona organizacji do realizacji.

Z obserwacji wynika, że osobom odpowiedzialnym za współpracę z organizacjami pozarządowymi w pierwszym rzędzie zależy na prawidłowym ogłoszeniu konkursu ofert, przekazaniu i rozliczeniu środków (to bada Regionalna Izba Obrachunkowa). Rodzajom zleczanych zadań i ich efektywności poświęca się zdecydowanie mniej uwagi (tego w zasadzie nikt nie bada). Decydują o nich zresztą inne gremia, złożone z urzędników i radnych, często polityczne lub towarzyskie, do których przedstawiciele organizacji pozarządowych rzadko mają dostęp. Najczęściej zadania rozdzielane są zgodnie z dorocznym rytuałem, siłą przyzwyczajenia, nie konsultuje się ewentualnych dorocznych priorytetów z organizacjami bądź konsultacje te są nieskuteczne. W związku z tym zlecanie zadań następuje w sposób nie zawsze powiązany z realnymi potrzebami społeczności, w oderwaniu od strategii i programów operacyjnych. Taka sytuacja powoduje, że organizacje realizują zadania nie zawsze adekwatne do potrzeb społecznych, czasami te zadania się powielają, a ze względu na niedofinansowanie często realizowane są na podstawowym lub niskim poziomie.

Brakuje kontroli społecznej nad wydatkowaniem pieniędzy na działania organizacji pozarządowych, zarówno w kontekście określania zadań, jak i przyznawania środków. Powinny dokonywać tego proponowane przez ustawę DPP wspólne zespoły (komisje konkursowe), złożone z przedstawicieli sektora pozarządowego wyłonionych przez sektor, a nie wskazanych – jak to bywa – przez samorząd.

Polskie ustawodawstwo – czego przykładem jest m.in. ustawa DPP i ustawa o pomocy społecznej – umożliwia kontraktowanie usług. Samorządy tę możliwość zapisują w rocznych programach współpracy – we wszystkich dokumentach występuje prawna możliwość kontraktowania usług (powierzenia zadania), w praktyce jednak ta forma współpracy funkcjonuje w znikomej ilości samorządów.

Nie wykorzystują one możliwości tej powszechnie przyjętej w Unii Europejskiej formy realizacji usług społecznych. Nawet zlecając zadania stałe, instytucjonalne, szczególnie właściwe dla tej formy – takie, jak prowadzenie hotelu czy noclegowni, decydują się na dofinansowanie (a więc częściowe pokrycia kosztów), a nie powierzenie (całkowite pokrycie kosztów). Z rozmów z przedstawicielami władz lokalnych wynika, że taka sytuacja spowodowana jest tym, że powierzenie zadania związane jest z dużym obciążeniem finansowym samorządu, który woli dać mniejsze dotacje i liczyć na operatywność organizacji, a ona – chcąc nie chcąc – musi pozyskać pozostałe środki z innych źródeł. Powoduje to przekierowanie wysiłków organizacji na pozyskanie niezbędnych pieniędzy, z uszczerbkiem dla poziomu realizacji zadania. Obawa przed kontraktowaniem zadań wiąże się również z nieumiejętnością prowadzenia tego rodzaju współpracy przez samorząd (jest łatwiej, gdy zadaniem zarządza „własny” dyrektor, niż gdy czyni to odrębny podmiot prawny), jako problem jest również odbierane „zabieranie” miejsc pracy pracownikom jednostek samorządowych itp.

Jak już wspomniano, wieloletni kontrakt to droga umożliwiająca podejmowanie przez organizacje zadań z zakresu ekonomii społecznej. Ta forma jednak dopiero raczkuje.

Nie jest to co prawda przedmiotem niniejszego badania, ale nie sposób nie zadać pytania czy – z drugiej strony – organizacje są przygotowane merytorycznie, organizacyjnie i kadrowo do przejmowania zadań w formie kontraktu?

Z powierzeniem zadania łączy się potrzeba jego standaryzacji. Wydaje się to być logicznym warunkiem przekazania środków: dają pieniądze za konkretną usługę, jednak zasada ta stosowana jest w znikomym zakresie. Z czasem potrzeba dokonywania standaryzacji zadań stanie się oczywista. Dziś należy promować tę ideę i upowszechniać dobre praktyki.

Badanie nie miało na celu określenia zakresu kontraktowania usług w polskich samorządach, można jednak założyć, że jest on minimalny.

Warto zwrócić uwagę na zastosowany w kilku samorządach (Elbląg, Olsztyn, województwo warmińsko-mazurskie) mechanizm dofinansowywania wkładu własnego do projektów kierowanych przez organizacje do zewnętrznych programów grantowych. To znakomita forma pomocy finansowej, połączona z realizacją przez organizacje zadań,

którymi samorząd jest zainteresowany (przed złożeniem wniosku grantowego organizacja uzgadnia z samorządem, czy jest zainteresowany projektem).

Formy współpracy pozafinansowej nie zajmują wiele miejsca w programach współpracy. Tymczasem wśród organizacji, które samodzielnie pozyskują środki, np. z Europejskiego Funduszu Społecznego, i są niezależne finansowo od samorządu – a takich organizacji jest coraz więcej – ważniejsze stają się niefinansowe formy współpracy z samorządem: możliwość pozyskania lokalu czy budynku, współtworzenie odpowiednich dokumentów prawa lokalnego, współpraca merytoryczna przy realizacji zadania, tworzenie partnerstw itp. Już teraz należałoby uzupełniać programy współpracy o te właśnie formy.

W ogromnej większości programy są tworzone w oderwaniu od dokumentów planistycznych samorządów. Władzom lokalnym brakuje świadomości, że współpraca z organizacjami powinna zmierzać w kierunku realizacji strategii rozwoju i programów operacyjnych.

Opieranie się we współpracy na realizacji strategii rozwoju powoduje uwspólnienie interesów w działaniach – zarówno samorządu, jak i organizacji. Ale warunkiem jest zapraszanie organizacji, jako równoprawnych partnerów, do zespołów tworzących dokumenty planistyczne, aby miały możliwość artykulacji swoich potrzeb i wnoszenia wniosków. Należy stwierdzić, że samorządy dość często zapraszają organizacje pozarządowe do konsultacji tworzonych dokumentów, ale dopiero na etapie formułowania ich wersji roboczej. W tej sytuacji pole manewru jest już niewielkie – trudno o wprowadzenie istotniejszych zmian. Organizacje powinny brać udział w pracach od samego początku procesu. Inną kwestią jest niewielkie zaangażowanie działaczy organizacji w prace takich zespołów, co jest związane z brakiem czasu, brakiem kompetencji, niewiarą w zasadność tworzenia takich dokumentów itp. Zresztą wśród samorządów planowanie również nie jest popularne, co niniejsze badanie potwierdza.

Analiza dokumentów ukazuje, że w mało którym samorządzie stosowane są wymierne kryteria oceny projektów (ocena punktowa). Środki publiczne dzielone są zazwyczaj na podstawie kryteriów miękkich, (wśród których funkcjonuje zapewne niepisane kryterium podporządkowania wobec władz samorządowych). W niewielkiej części samorządów są stosowane karty oceny ofert, ale często formularz nie jest upubliczniony. (W zasadach współpracy arkusz oceny oferty stanowi załącznik do dokumentu.)

Z reguły pieniądze dzielą sami urzędnicy, bez nadzoru społecznego. Sporadycznie w komisjach pojawiają się radni, jednak to nadzór niewystarczający, powinni być tam również włączani przedstawiciele organizacji pozarządowych. Z jednej strony, zapewniają transparentność pracy przy

podziale publicznych pieniędzy, z drugiej – wnoszą swoje doświadczenie i wiedzę.

Liderzy organizacji najlepiej znają specyfikę pracy sektora pozarządowego i stanowią cenne źródło wiedzy niezbędnej do prawidłowej oceny zgłaszanych ofert. (Z praktyki pracy w komisjach oceniających wynika, że to właśnie przedstawiciele sektora pozarządowego najtrafniej i najostrzej oceniają oferty, urzędnicy wolą przydzielić pieniądze „dla świętego spokoju” albo z obawy przed interwencją organizacji u burmistrza czy prezydenta.) Problem stanowi również kwestia umiejętności oceny ofert wśród członków komisji.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych pracujący w komisjach powinni być obdarzeni zaufaniem organizacji (najlepiej przez nie, a nie przez samych urzędników, wybrani) i niestwarzający podejrzeń o konflikt interesów (w niektórych zasadach współpracy istnieje formularz oświadczenia w tej sprawie, który jest podpisywany przez każdego członka komisji). Na szczęście coraz rzadziej pojawia się sytuacja, że w pracach komisji bierze udział przedstawiciel organizacji, która złożyła ofertę do konkursu. To niedopuszczalne.

W niektórych zasadach współpracy istnieje regulamin pracy komisji oceniającej oferty, co jest godne naśladowania w każdym samorządzie.

Rzadko który program zawiera zestawienie kwot przeznaczonych na konkretne zadania na dany rok. Tryb opracowywania budżetu przez samorządy utrudnia wcześniejsze określenie środków finansowych na realizację zadań, choć takiej możliwości nie wyklucza (Gdynia jest tego przykładem). Organizacje wolą wcześniej wiedzieć – co jest naturalne – ile środków i na jakie zadania zamierza przeznaczyć samorząd w danym roku. Taka informacja powinna pojawić się w programie współpracy. Inną bolączką organizacji, związaną z uchwalaniem budżetu przez samorząd oraz wymogami ustawy DPP, jest trudność z finansowaniem przez samorząd zadań organizacji od początku roku. Jest to ważne dla organizacji prowadzących stałą działalność, typu prowadzenie jadłodajni czy noclegowni, z reguły posiadających znikome rezerwy finansowe. Samorządy powinny tak ustalać terminarz konkursów ofert, aby mogły być rozstrzygnięte jeszcze przed końcem roku, by środki finansowe trafiły do organizacji już w styczniu. Odpowiednie zapisy gwarantujące taką sytuację powinny znaleźć się w rocznym programie współpracy, a zwłaszcza w zasadach współpracy.

Kryteria rozszerzone

Programy współpracy pisane są urzędowym językiem, trudno zrozumiałym dla osób, które nie mają styczności na co dzień z omawianymi kwestiami (a przeciętni działacze

i członkowie organizacji nie są znawcami samorządu). Takie programy nie są „elementarzem współpracy”, a jedynie konspektem pomiędzy hasłami, którego brakuje użytecznej dla odbiorcy treści. Szczegółowość opisu jest zbyt mała. Dokumenty są z reguły krótkie i lakoniczne (od 3 do 7 stron), zamiast w sposób jasny informować o istotnych kwestiach, poprzestają na ogólnikach i niedomówieniach, co może zniechęcić organizacje do podejmowania współpracy z administracją. Im bardziej przystępny będzie język opisu, im bardziej wyczerpująca treść dokumentu, tym współpraca będzie efektywniejsza. Jedna i druga strona będzie wiedziała czego może oczekiwać po partnerze. Znane będą miejsca składania dokumentów, osoby kontaktowe, terminy, formularze itp.

Aby odpowiednio uszczegółwić dokumenty regulujące współpracę należy dążyć – wzorem modelu wdrażanego przez Sieć SPLOT – do wypracowywania dwóch dokumentów: zasad współpracy i rocznego programu współpracy. W zasadach współpracy należy opisać wszelkie stałe elementy współpracy, a w programie rocznym – konkretne działania na dany rok. Nie wspominając o oszczędnościach papieru – radni nie muszą co roku przyjmować niemal identycznych dokumentów – daje to solidną podstawę do planowania działań dla samorządu i organizacji na całe lata.

Wiele organizacji wciąż jeszcze nie ma dostępu do internetu, co powoduje, że dotarcie do dokumentu zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej jest utrudnione. Organizacje nie znają rocznych programów współpracy i nie przywiązują do nich większej wagi. Co więcej, osoby odpowiadające w samorządach za kontakty z organizacjami postępują podobnie. Według nich jest to spełnienie jak najmniejszym nakładem wysiłku wymogów ustawowych, a dokument w praktyce jest nieprzydatny. Warto podkreślić jednak, że wspólnie wypracowane, bardziej szczegółowe programy traktowane są poważniej, jako zbiór obowiązujących zasad, wg których należy postępować²¹. W interesie samorządu jest, aby wspólnie opracowany dokument był znany wszystkim organizacjom – powinien być im dostarczony, a w praktyce współpracy samorząd winien nawiązywać do programu, aby podkreślić jego wagę.

Kryteria specjalne

Pomimo ustawowej możliwości tworzenia wspólnych zespołów, i pomimo często obecnego zapisu tej treści w progra-

mach współpracy, bardzo rzadko takie zespoły są tworzone. Praca takich zespołów – złożonych z przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych – to znakomita okazja do poznawania się stron, wykuwania nowych form współpracy, monitoringu i ewaluacji dotychczasowych osiągnięć. Zespoły, w skład których wejdą odpowiednie osoby, zaopatrzone we właściwe kompetencje, mogą być awangardą zmian we współpracy i gwarantem jej rozwoju.

Samorząd powinien animować powstawanie reprezentacji sektora, aby to same organizacje wyłaniały swoich przedstawicieli do wspólnych gremiów. Niedopuszczalne jest, aby samorząd sam wskazał „jedynie słusznych” przedstawicieli sektora do zespołu, będzie to rodziło konflikty. Zespoły powinny mieć swoje regulaminy (w niektórych samorządach są opracowane), w których określone są ich kompetencje oraz zakres i sposób działań.

Pomimo wytycznych MPiPS zalecających tworzenie wieloletnich programów współpracy programy takie tworzone są nader rzadko, a ich jakość jest różna. Niektóre nie różnią się od programów rocznych, inne można określić jako „przewodniki po współpracy”. Pojawiły się pilotażowe przykłady takich dokumentów, wypracowanych wspólnie przez samorząd i organizacje, które mogą stanowić wzór dla innych samorządów (wspomniany samorząd elbląski). Należy jednak podkreślić, że nawet najlepiej przygotowane dokumenty nie zafunkcjonują bez właściwej praktyki współpracy, samorządy muszą respektować zapisy, a sektor pozarządowy musi monitorować ich realizację.

W badanych dokumentach z reguły brakuje zapisów dotyczących monitoringu i ewaluacji. Samorząd nie odczuwa potrzeby refleksji nad kształtem współpracy. Jeżeli pojawiają się takie zapisy, to dotyczą samooceny, brakuje ewaluacji zewnętrznej. Nieobecność w dokumentach monitoringu i ewaluacji oznacza brak mechanizmu wprowadzania zmian polepszających jakość dokumentu. Owszem, programy często podkreślają możliwość wnoszenia uwag przez organizacje pozarządowe, ale należy wątpić, czy uwagi te w praktyce są zgłaszane, a jeżeli są, to czy cokolwiek z nimi dalej się dzieje, zważywszy na znajomość manierę nieodpowiadania przez samorząd na pisma organizacji, mimo obowiązującego Kodeksu Postępowania Administracyjnego, wnioski prawdopodobnie utoną w szufladach).

Należy promować wśród samorządów potrzebę monitoringu i ewaluacji programów, w tym rocznego programu współpracy. Bardzo ważne jest monitorowanie realizacji programu przez sektor pozarządowy, co z reguły nie ma miejsca.

W programach niezwykle rzadko pojawiają się zapisy na temat reprezentacji sektora pozarządowego. Świadczy to przede wszystkim o braku takich reprezentacji, ponieważ

²¹ Wnioski autora wynikające z rozmów z grupą 18 urzędników odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi z samorządów województwa warmińsko-mazurskiego.

samorząd zazwyczaj docenia istnienie przedstawicielstw, ułatwiają mu one bowiem współpracę z rozproszonym sektorem pozarządowym. Istniejące nieliczne reprezentacje – czasami terytorialne (organizacje z danej gminy), czasami branżowe (organizacje skupiające się np. na pomocy niepełnosprawnym) – z reguły biorą udział w pracach nad rocznym programem współpracy i – co za tym idzie – są uwzględnione w zapisach dokumentu. Takie umocowanie reprezentacji w dokumencie prawa lokalnego wzmacnia ich pozycję w samorządzie i środowisku organizacji pozarządowych. Konsekwencją braku reprezentacji organizacji jest słabość dokumentów, jeżeli chodzi o zawartość i podatność na zmiany. Reprezentacja potrafi wynegocjować z samorządem przychylne dla sektora zapisy. Bierze też na siebie odpowiedzialność za stan współpracy i jest rozliczana z tego przez sektor pozarządowy. Jak każda reprezentacja, również ta jest narażona na alienację, aby skutecznie funkcjonować, musi wypracować środki komunikacji z organizacjami, musi się z nimi spotykać itd. W związku z tym, że bycie członkiem reprezentacji nie niesie ze sobą żadnych profitów, a jedynie obciążenie dodatkową pracą, istniejące reprezentacje nie zawsze spełniają swoją rolę i istnieją dzięki wewnętrznemu zaangażowaniu niektórych członków, a nie autentycznemu poparciu wszystkich organizacji. Jest to niewątpliwą słabością sektora pozarządowego, który musi wzmacniać tę sferę swojej działalności. Wagę tego rodzaju zinstytucjonalizowanego działania organizacje zaczynają sobie stopniowo uświadamiać, co widać po działaniach związanych z rzecznictwem dotyczącym odpowiednich zapisów w dokumentach związanych z wydatkowaniem funduszy europejskich.

Dokumenty regulujące współpracę samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi w żaden sposób nie uwzględniają ekonomii społecznej, ani na poziomie idei, ani w kontekście nowatorskiego sposobu realizowania polityki społecznej, ani też na poziomie konkretnych rozwiązań. W samorządach nie ma wiedzy na temat ekonomii społecznej i jej możliwego wpływu na rozwój społeczny. Oznacza to, że należy zaplanować szereg konsekwentnych działań, aby uświadomić samorządom szanse związane z przedsiębiorczością społeczną.

Różnice pomiędzy programami współpracy w samorządach trzech szczebli

Istnieje spora rozbieżność w zawartości programów współpracy szczebla wojewódzkiego. Są wśród nich przykłady nieodbiegające od przeciętnych programów współpracy niższego szczebla, ale są również dokumenty zredagowane bardzo dobrze.

Trudno uchwycić jakieś zasadnicze różnice pomiędzy programami z poziomu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Można ostrożnie stwierdzić, że im wyższy poziom

samorządu, tym zapisy w programach są bardziej zadowalające, choć nie jest to żelazną regułą.

Nie było zadaniem badania porównywanie różnic pomiędzy programami współpracy tworzonymi przez samorządy w kolejnych latach. Jednak z uwag koordynatorów badania wynika, że niewiele się one od siebie różnią. Samorządy nie wykorzystują szansy corocznego, stopniowego kreowania rozwoju sektora i ukierunkowywania realizowanych przez organizacje zadań. Program jest zatem kolejnym zadaniem ustawowym, a nie narzędziem rozwoju współpracy.

Podsumowanie i rekomendacje

Można stwierdzić, iż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje solidne podstawy do kształtowania dobrej współpracy samorządów lokalnych z organizacjami. Planowana wkrótce nowelizacja tę sytuację zapewne jeszcze poprawi.

Można uznać, że ustawa DPP nie będzie hamować rozwoju inicjatyw z zakresu przedsiębiorczości społecznej, zwłaszcza w zakresie zlecania przez samorząd usług organizacjom pozarządowym – określa bowiem zasady i ramy współpracy, pozwala na kontraktowanie usług, rekomenduje ich standaryzację itp. Ekonomia społeczna nie jest obecna w prawie lokalnym dotyczącym współpracy, bo nie jest w praktyce stosowana. Samorząd i organizacje nie znają jej i nie potrafią zastosować. Im więcej pojawiać się będzie inicjatyw z zakresu przedsiębiorczości społecznej, tym szerzej uwzględniać je będą dokumenty prawa lokalnego.

Proces nasycania społeczności lokalnych inicjatywami przedsiębiorczości społecznej dopiero się rozpoczyna. Nasuwa się postulat potrzeby zbadania pod kątem ułatwiania rozwoju przedsiębiorczości społecznej ustaw regulujących finansową stronę tej działalności.

Trudno określić, czy praktyka współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi jest gorsza, lepsza, a może po prostu inna, od obrazu utrwalonego w zapisach rocznych programów współpracy. Z dotychczasowych obserwacji wynika, że programy swoje, a praktyka współpracy swoje, z rzadka tylko są zgodne.

Należy jednak sądzić, że wspólnie tworzony i dobrze skonstruowany program współpracy będzie praktykę współpracy wzmacniał i doskonalił.

Od wielu lat iskrzy na styku organizacje – samorząd. Roczne programy współpracy mogą zmienić to napięcie we wspólne działanie na rzecz rozwoju społeczności lokalnych. Wa-

runkiem jest wzajemne zrozumienie, poznanie się i działanie. To da się zrobić.

Co zrobić, aby prawo lokalne dotyczące współpracy, a także praktyka współpracy – które przecież nie powinny się rozmiąć – uwzględniały zasady ekonomii społecznej?

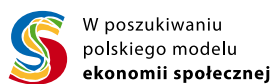
Oto kilka rekomendacji:

- Należy promować wspólne tworzenie wieloletnich programów współpracy (kart współpracy, zasad współpracy), które staną się praktycznym przewodnikiem dla obu stron.
- Należy zwracać uwagę na spójność programów ze strategiami rozwoju samorządu oraz programami operacyjnymi i podkreślać, iż współpraca z organizacjami winna służyć realizacji tej strategii (tu pojawia się kwestia jakości strategii rozwoju i ich spójności z programami operacyjnymi niższego rzędu oraz strategiami i programami wyższego rzędu).
- Należy skupić się na kształceniu osób odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi (pełnomocnikami ds. współpracy), którzy powinni być również animatorami rozwoju lokalnego, także w zakresie przedsiębiorczości społecznej.
- Należy promować w samorządach ideę ekonomii społecznej oraz dobre praktyki z zakresu konkretnych przedsiębiorstw społecznych.
- Należy promować w samorządzie mechanizm kontraktowania usług, połączony z zasadą wcześniejszej ich standaryzacji.
- Należy prezentować dobre praktyki w zakresie standaryzacji i kontraktowania usług.
- Należy utworzyć mechanizm promocji dobrych rozwiązań prawnych w zakresie rocznych programów współpracy.

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to: osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu www.ekonomiaspoleczna.pl.



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.