

Ranking „Partnerski samorząd 2009”

Klara Sołtan-Kościelecka

W 2010 r. przeprowadzono drugą edycję¹ konkursu „Partnerski samorząd”, prezentując ranking współpracy między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi. Ranking tworzony jest na podstawie wyników corocznego badania „Monitoring współpracy między organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego”, prowadzonego wspólnie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor i Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wspomniane edycje konkursu dotyczą lat 2009 i 2008. W konkursie uwzględniono wszystkie gminy, które wzięły udział w badaniu. W obu jego edycjach był to podobny odsetek, kształtujący się w granicach 80% (ok. 2 tys. urzędów).

Celem konkursu „Partnerski samorząd” jest podsumowanie stanu i natężenia współpracy między administracją samorządową a organizacjami, a nie jej „jakości”. Nie jest to zatem recenzja działań władz samorządowych. Pozycja gminy w rankingu nie wynika wyłącznie z aktywności jej samorządu, lecz szerzej – ze zmian społeczno-ekonomicznych zachodzących w społecznościach lokalnych przyczyniających się do podjęcia określonych decyzji. Opracowywanie i konsultowanie programów współpracy, realizacja zadań publicznych wynikająca z rozstrzygnięć konkursów ofert to działania inicjowane przez samorządy, jednak realizowane przy niezbędnym udziale organizacji pozarządowych.

Aby całościowo opisać zakres współpracy z organizacjami, w Rankingu wyodrębniono 4 wymiary współpracy, z których każdy był punktowany oddzielnie:

1. Funkcjonowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program ten – zgodnie z zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – powinien być uchwalany przez wszystkie gminy i wyznaczać zasady współpracy z organizacjami na cały nadchodzący rok. Z punktu widzenia jakości współpracy ważny jest nie tylko sam fakt jego uchwalenia, ale i zaangażowanie organizacji już na etapie konstruowania samego dokumentu. Dlatego w rankingu uwzględniamy 5 kryteriów, na podstawie których gminy mogły uzyskać punkty: sam fakt uchwalenia przez urząd programu na rok 2009; termin jego uchwalenia (czy nastąpiło to przed końcem 2009); udział organizacji w przygotowywaniu programu; różnorodność sposobów konsultacji oraz fakt ich udokumentowania.

2. Współpraca finansowa. Zdecydowana większość gmin w Polsce zleca organizacjom realizację zadań publicznych. Skala związanych z tym przepływów finansowych oceniana jest w rankingu na podstawie sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Na liczbę uzyskanych punktów wpływa udział przekazywanych organizacjom środków w całości wydatków bieżących gminy, podział środków pomiędzy poszczególne typy organizacji oraz poziom realizacji zaplanowanego budżetu.

¹ Wyniki pierwszej edycji oraz szczegółowe przedstawienie metodologii konkursu dostępne pod linkiem <http://administracja.ngo.pl/x/49886>.

3. Wspierające formy współpracy pozafinansowej. Mowa tu o stopniu w jakim gmina wspomaga organizacje w ich codziennym funkcjonowaniu – poprzez pomoc administracyjną, wsparcie organizacyjne i merytoryczne, tworzenie dobrych warunków dla tworzenia nowych organizacji itp. Zakres takiej „opieki” nad organizacjami decyduje o liczbie punktów przyznawanych w tym wymiarze.

4. Partnerskie formy współpracy pozafinansowej. Ten wymiar pozwala ocenić, w jakim stopniu współpraca między gminą a organizacjami ma charakter partnerski, a więc nie polega tylko na zlecaniu im zadań bądź wspieraniu w codziennym funkcjonowaniu, ale także na włączaniu ich w podejmowanie kluczowych decyzji lokalnych. Punktowano praktykowanie takich form współpracy jak konsultowanie z organizacjami projektów uchwał, tworzenie wspólnych zespołów bądź zapraszanie przedstawicieli trzeciego sektora na posiedzenia organów urzędu.

Wszystkie opisane kryteria składają się na złożoną ocenę skali współpracy między organizacjami i samorządem lokalnym – tzw. indeks. Każdy urząd mógł zdobyć od 0 do 5 punktów w każdym z wymienionych wyżej czterech głównych wymiarów współpracy. Średnia liczba zdobytych w ten sposób punktów w poszczególnych wymiarach jest zarazem końcowym wynikiem mówiącym o skali współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych na danym terenie. To ona decyduje o miejscu poszczególnych urzędów w rankingu współpracy. Przedstawiona jest w postaci pięciu gwiazdek - odpowiednio do uzyskanego wyniku - pełnych, częściowo wypełnionych bądź pustych (wynika to z tego, że gwiazdki odnoszą się do średniej wyliczanej z poszczególnych wymiarów).

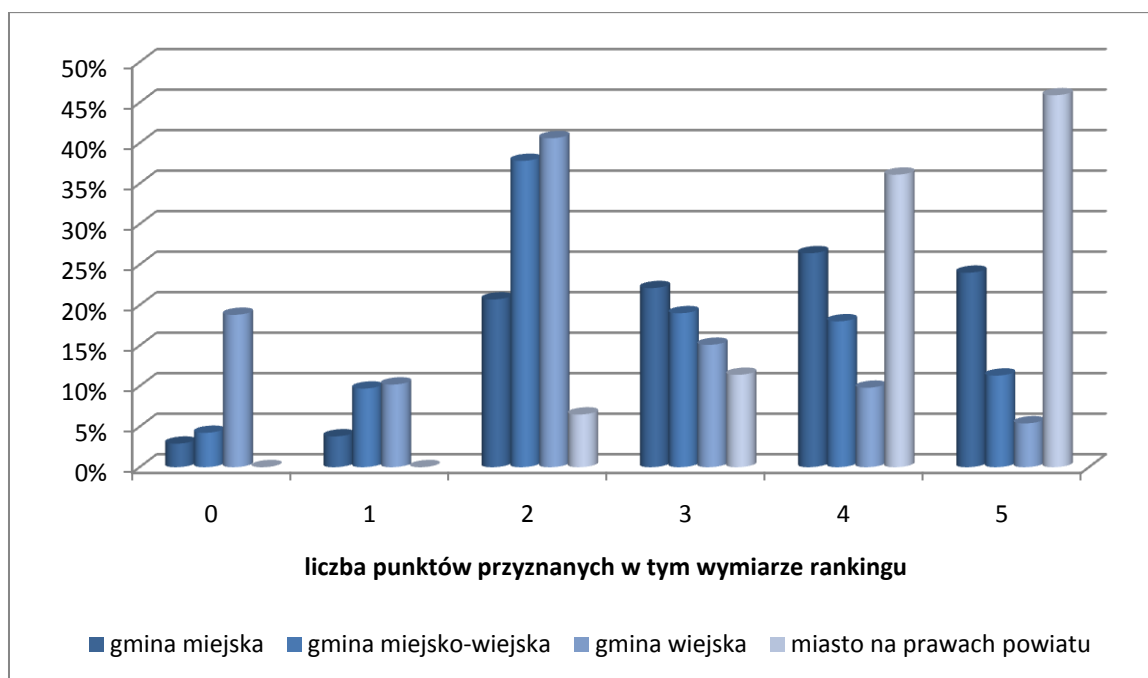
Wyniki konkursu „Partnerski samorząd”

Poniżej przedstawiono syntetyczne wyniki ostatniej edycji konkursu „Partnerski samorząd”. W tym miejscu wypada zaznaczyć, iż krótka historia rankingu nie upoważnia do wyciągania jednoznacznych wniosków dotyczących współpracy, wyniki należy traktować jako punkt wyjścia do dalszych badań tego zagadnienia oraz dla śledzenia zmian jakie zaszły po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Funkcjonowanie programu współpracy

W tym obszarze widać wyraźną dysproporcję między gminami miejskimi, miastami na prawach powiatu a gminami wiejskimi. Aż co 5 gmina wiejska (18%) programem współpracy w badanym okresie nie dysponowała. Takich przypadków nie odnotowano natomiast w miastach na prawach powiatu, zaś w pozostałych miastach zdarzały się sporadycznie. Uwagę zwraca stosunkowo niski odsetek gmin, które uzyskały maksymalną liczbę punktów w tym wymiarze. Najlepiej sytuacja przedstawia się w miastach: około ¼ gmin miejskich i połowa miast na prawach powiatu zadeklarowało wzorcową, jeśli za punkt odniesienia przyjąć kryteria certyfikatu, procedurę uchwalania dokumentu, co oznacza, iż opracowywano go w ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sporządzano dokumentację z tego procesu.

Ryc.1. Funkcjonowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w gminach w 2009 r.

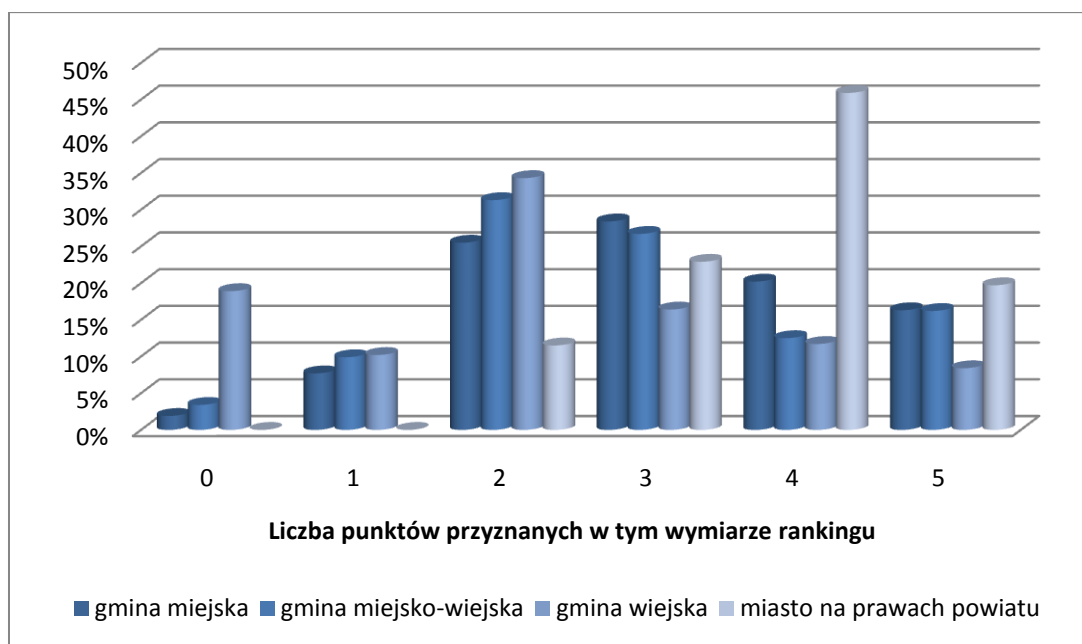


Współpraca finansowa

Wymiar ten odzwierciedla nie tylko fakt przekazywania przez gminy pieniędzy organizacjom, ale także poziom finansowania działań III sektora oraz różnorodność organizacji, którym przekazywano fundusze (dodatkowe punkty otrzymywały gminy, w których wartość przekazanego dofinansowania organizacji jednego, wyróżnionego na podstawie klasyfikacji PKD rodzaju, nie przekraczała 75% ogółu wydatków na NGO). Badano także relację planów w stosunku do rzeczywistych działań (punkt przyznawano, jeśli poziom realizacji zaplanowanych wydatków na organizacje pozarządowe wyniósł ponad 95%).

Jak obrazuje poniższy wykres, w co piątej (21%) gminie wiejskiej samorządy w ogóle nie zlecały realizacji zadań publicznych. Dużo lepiej finansowa współpraca z organizacjami wyglądała w miastach na prawach powiatu – żadne z nich nie uzyskało w tym wymiarze mniej niż 3 punkty, zaś prawie połowa (46%) zdobyła ich aż 4.

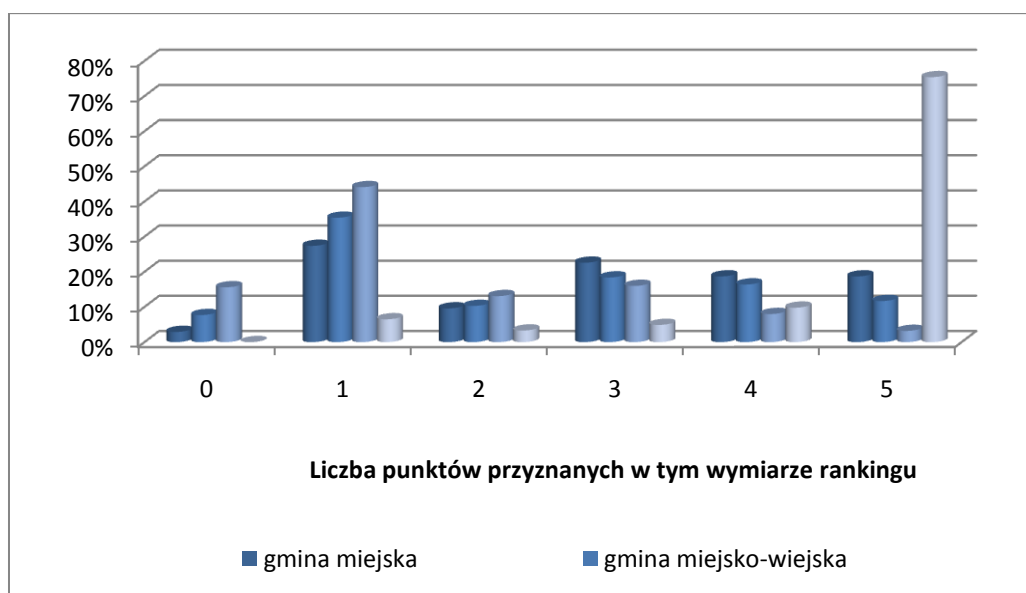
Ryc. 2. Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi w 2009 r.



Wspierające formy współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi

Co trzecie miasto wśród tych posiadających prawa powiatu uzyskało maksymalną liczbę punktów w obszarze „opieki” nad organizacjami. W pozostałych miastach urzędy wspierały organizacje w bieżącej działalności dużo rzadziej i w mniej zróżnicowany sposób. Zdecydowanie najgorzej przedstawia się sytuacja na terenach wiejskich, gdzie bez mała ¾ urzędów (73%) uzyskało mniej niż 3 punkty, co generalnie oznacza, że większość z nich nie oferuje organizacjom pomocy w formie doradztwa czy wsparcia administracyjnego, lokalowego bądź sprzętowego.

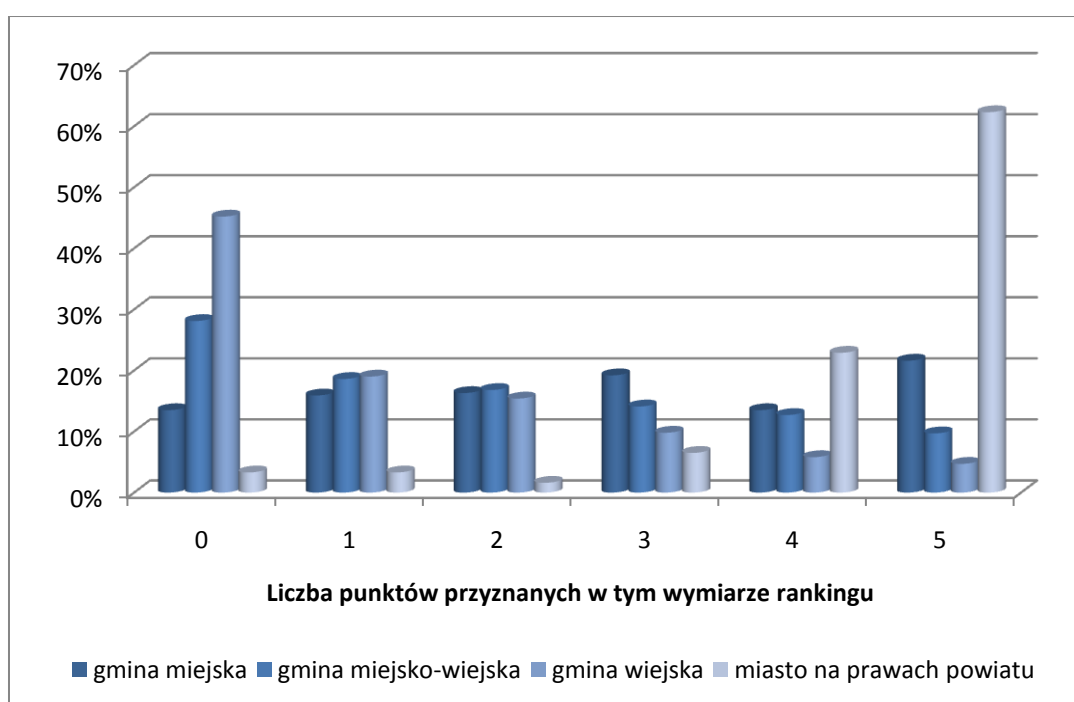
Ryc. 3. Wspierające formy współpracy z organizacjami pozarządowymi stosowane przez gminy w 2009 r.



Partnerskie formy współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi

Należy założyć, że współpraca na zasadach partnerstwa wymaga, w porównaniu z innymi formami wspólnych działań, największego zaangażowania i otwarcia obu stron – zarówno samorządów, jak organizacji pozarządowych. I znów najlepiej radzą sobie z tym miasta na prawach powiatu (5 punktów uzyskało 62% z nich). W pozostałych gminach, w tym także miejskich, sytuacja rysuje się zdecydowanie gorzej (5 punktów uzyskało 22% miast). W niespełna połowie gmin wiejskich (45%) urzędy i organizacje w ogóle nie podejmowały decyzji wspólnie z lokalnymi organizacjami.

Ryc. 4. Partnerskie formy współpracy z organizacjami pozarządowymi stosowane przez gminy w 2009 r.

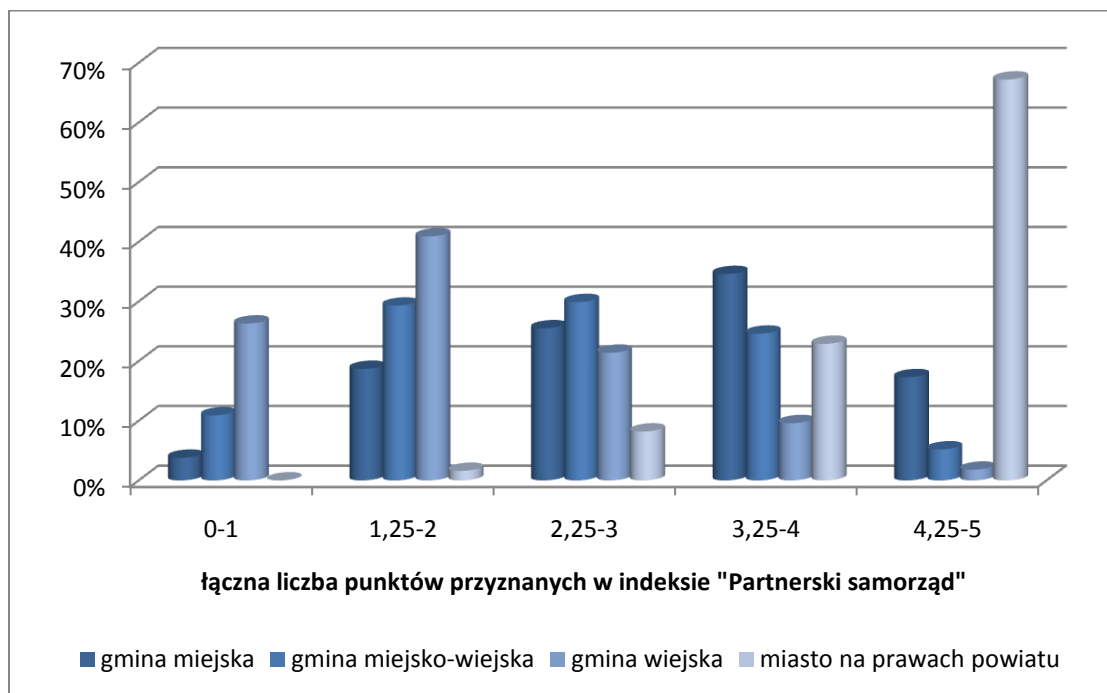


Podsumowanie

W najogólniejszym ujęciu można powiedzieć, że w zakresie współpracy samorządów i organizacji pozarządowych zostało jeszcze dużo do zrobienia, choć sytuacja różnicuje się w zależności od tego jakiego typu gminy dotyczy. Prezentowane wyniki wskazują, że najlepiej w każdym wymiarze współpracy – finansowej i pozafinansowej – radzą sobie miasta na prawach powiatu. Wiele z nich uzyskało maksymalną liczbę punktów w każdym z wymiarów – w pierwszym wymiarze było to 46% z nich, w drugim – 75%, w trzecim i czwartym ponad 60%. Tymczasem w aż co piątej gminie wiejskiej nie uchwalono podstawowego dokumentu regulującego współpracę urzędów z organizacjami pozarządowymi, jakim jest program współpracy. Nic zatem dziwnego, że odsetek gmin wiejskich, w których lokalne władze włączają organizacje w proces podejmowania decyzji bądź zlecają im realizację zadań publicznych jest stosunkowo niewielki. Między tymi dwoma „biegunami” współpracy plasują się gminy miejskie i miejsko-wiejskie, które też niestety dość rzadko uzyskiwały maksymalną liczbę punktów w poszczególnych wymiarach. Podsumowując, najwyższy wynik we wszystkich

wymiarach współpracy uzyskało: co piąte miasto na prawach powiatu (20%), 8% gmin wiejskich i po 16% miejskich i miejsko-wiejskich.

Ryc. 5. Ranking „Partnerski samorząd 2010” – wyniki zbiorcze (liczba punktów – „gwiazdek” stanowi średnią punktów uzyskanych przez poszczególne gminy w poszczególnych wymiarach).



Zbliża się kolejna edycja badania „Monitoring współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi”. Badania, w którym po raz pierwszy analizie poddana zostanie nowa rzeczywistość, z jaką mamy do czynienia po wprowadzeniu w życie nowelizacji o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Być może, już teraz będzie możliwe zaobserwowanie zmian w stosunku do stanu obecnego, a jeśli tak, mamy nadzieję, iż będą to zmiany na lepsze, znajdujące m.in. odzwierciedlenie w kolejnym rankingu „Partnerski samorząd”.