

WSPÓLISTNIENIE CZY WSPÓŁPRACA

RELACJE SEKTORA POZARZĄDOWEGO I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

Stowarzyszenie Klon/Jawor, maj 2005



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
Perspektywa administracji centralnej i regionalnej	4
Wstęp	4
Zakres danych	4
Podstawowe dane dotyczące sposobu zorganizowania współpracy z organizacjami	4
Liczba organizacji, z którymi współpracuje urząd	5
Skąd urzędy czerpią wiedzę o organizacjach pozarządowych	6
Opinie na temat funkcjonowania organizacji prorządowych i procedur współpracy	7
Istnienie programu współpracy	8
Sposób przygotowywania samorządowych programów współpracy	8
Sposób tworzenia programów współpracy	9
Formy współpracy	10
Tryb przyznawania środków	13
Konsekwencje Ustawy	14
Współpraca z Departamentem Pożytku Publicznego	15
Perspektywa organizacji pozarządowych	16
Współpraca między organizacjami a samorządem	16
Współpraca finansowa	17
Stosowanie procedur współpracy	18
Perspektywa samorządu lokalnego.....	20
Dostęp do informacji publicznej	20
Formy współpracy pomiędzy organizacjami a samorządem.....	21
Współpraca finansowa i zlecanie zadań	22
Powierzenie/wspieranie zadań publicznych	25
Tryb finansowania organizacji pozarządowych	26
Współpraca pozafinansowa	27
Dokumenty i praktyki regulujące współpracę samorządu z organizacjami	30
Podsumowanie	34
Konkluzje dotyczące współpracy z administracją publiczną	34
Konkluzje dotyczące współpracy z samorządem	35

WPROWADZENIE

Raport na temat współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi powstał w ramach projektu „Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, który Stowarzyszenie Klon/Jawor realizowało w drugiej połowie 2004 roku, na zlecenie i przy wsparciu Departamentu Pożytku Publicznego MPS.

Raport powstał na podstawie kilku komplementarnych źródeł danych, które prezentują co najmniej dwie perspektywy. Pierwsza z nich, to opinie samych organizacji. Dane na ten temat zebrane zostały w trakcie prowadzonego w drugiej połowie 2004 roku badania na reprezentatywnej próbie 950 stowarzyszeń i fundacji. Druga, to perspektywa administracji publicznej, która została zrekonstruowana w oparciu o podstawowe dane zebrane od samorządów oraz od administracji rządowej szczebla centralnego i regionalnego.

Analizy prezentowane w raporcie powstały przede wszystkim na podstawie danych o charakterze ilościowym. Dane te pochodzą w dużej mierze z badań na próbach reprezentatywnych (badania organizacji pozarządowych, badania samorządu). Analiza zgromadzonych danych i przygotowanie raportu odbyło się zgodnie z wszystkimi zasadami staranności i rzetelności, oraz z zachowaniem właściwego rygoru metodologicznego.

Badania „Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce 2004” oraz badanie urzędów centralnych i administracji regionalnej („Monitoring współpracy między administracją centralną i organizacjami pozarządowymi LUPA”) zostały zrealizowane w ramach Programu Trzeci Sektor finansowanego przez Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe i Fundację im. Stefana Batorego.

Jan Jakub Wygnański

PERSPEKTYWA ADMINISTRACJI CENTRALNEJ I REGIONALNEJ

Wstęp

Prezentowane niżej dane zostały zgromadzone w badaniu prowadzonym w środowisku administracji rządowej (urzędów centralnych i wojewódzkich) oraz urzędów marszałkowskich. Badania takie prowadzone są nieregularnie od kilku lat¹. Ostatnie takie badanie prowadzone było w 2002 roku jeszcze przed wejściem w życie Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i Wolontariacie.

Zawsze (także w roku 2004) poważną barierą w prowadzeniu badań są trudności z wydobyciem wiarygodnych danych. W tym roku badanie to prowadzone było wspólnie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Departament Pożytku Publicznego, który przygotowuje sprawozdanie ze skutków wprowadzenia w życie Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i Wolontariacie (UOPP). W tym miejscu chcemy podziękować pracownikom Departamentu za pomoc w zdobywaniu danych z poszczególnych urzędów.

Zakres danych

Podstawowym narzędziem zbierania danych była specjalnie przygotowana w tym celu ankieta. Zawiera ona około 40 pytań, w większości faktograficznych. Niewielka część pytań ma charakter ocenny (np. pytania dotyczące jakości współpracy z organizacjami, zalety i wady obowiązującej legislacji etc.). Ważne jest podkreślenie, że zebrany materiał nie służy wyłącznie statystycznej agregacji, ale jego część posłuży też do stworzenia publicznie dostępnej bazy danych o działaniach poszczególnych urzędów (w ramach portalu www.ngo.pl).

Od października do listopada 2004 udało się zgromadzić informacje od 106 instytucji. Z analizy statystycznej, ze względu na specyficzny charakter działań i brak kompletności danych, wyłączono dane pochodzące z Wojewódzkich Funduszy Środowiska oraz oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia. Łącznie w zestawieniach statystycznych korzystano ze zbioru 80 instytucji (znalazła się w nim większość urzędów centralnych oraz urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie).

Podstawowe dane dotyczące sposobu zorganizowania współpracy z organizacjami

Jak wynika ze zgromadzonego materiału **w większości urzędów istnieje osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi**. Osoby, o których mowa różnią się jednak znacznie, jeśli chodzi o miejsce w hierarchii urzędniczej. Najczęściej osoby takie pełnią funkcje dyrektorów lub kierowników różnego rodzaju komórek – rzadko

¹. Raport z poprzednich badań oraz zasilana nim baza danych znajduje się pod adresem <http://badania.ngo.pl/>

jednak są to komórki dedykowane wyłącznie współpracy z organizacjami. W jednym wypadku relacje z organizacjami należą do kompetencji osoby w randze podsekretarza stanu. Zdarza się też, że wskazywane są osoby pełniące funkcje doradców i ekspertów. Reasumując, kwestia relacji z organizacjami pozarządowymi jest obecna w wielu urzędach, jednak w sensie instytucjonalnym rozwiązywana jest bardzo różnie. W naszym przekonaniu mogłaby być uporządkowana (przynajmniej, jeśli idzie o administracje rządową) poprzez odpowiednią regulację Rządu (zmiany w regulaminie, rozporządzenie). Regulacja ta mogłaby wskazywać na konieczność wskazania osoby odpowiedzialnej za współpracę (podobnie jak istnieje np. osoba odpowiedzialna za zamówienia publiczne, informacje niejawne etc.). Można też zaproponować inne rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do administracji stanowiska powiązanego z kwestią relacji zewnętrznych urzędu (rozumianych jednak raczej jako konsultacje społeczne, a nie, jak dotychczas, koncentrujących się na funkcji rzecznika prasowego lub specjalisty od promocji). Kontakty z organizacjami pozarządowymi, podobnie jak innymi partnerami społecznymi, mogłyby należeć do zakresu zadań takiej komórki.

Istnienie osoby odpowiedzialnej za współpracę z organizacjami pozarządowymi	
Ministerstwa i ich departamenty	71%
Inne agencje i urzędy szczebla centralnego	50%
Urzędy wojewódzkie	76%
Urzędy marszałkowskie	80%

Liczba organizacji, z którymi współpracuje urząd

Zapytaliśmy o to, z jak liczną grupą organizacji współpracują poszczególne urzędy. **W przypadku urzędów wojewódzkich i marszałkowskich średnia liczba organizacji wzrosła dwukrotnie w stosunku do danych z badania w roku 2002.** Względnie stała jest średnia liczba organizacji współpracujących z urzędami centralnymi.

	Minimalna	Maksymalna	Łączna liczba organizacji	Średnia liczba organizacji, z którymi współpracował urząd 2004	Średnia liczba organizacji, z którymi współpracował urząd 2002
Ministerstwa i ich departamenty	7	264 (MPS)	1167	97	98
Inne agencje i urzędy szczebla centralnego	0	877 (PFRON)	1450	60	
Urzędy wojewódzkie	50	450 (Wielkopolska)	2254	118	65
Urzędy marszałkowskie	47	800 (Wielkopolska)	4093	272	115

Skąd urzędy czerpią wiedzę o organizacjach pozarządowych

Tylko 35% urzędów prowadzi własną bazę danych. Lepsza jest sytuacja w przypadku urzędów wojewódzkich – 70% prowadzi bazę danych, zaś w przypadku urzędów marszałkowskich wskaźnik ten wynosi 60%. Czasem zamiast własnej bazy, a bywa, że równoległe do niej, urzędy korzystają z ogólnodostępnej internetowej bazy organizacji pozarządowych Klon/Jawor (deklaruje to 64% urzędów centralnych, 52% wojewódzkich i 60% marszałkowskich). **17% urzędów stwierdza, że nie korzysta z żadnego stałego źródła informacji o działaniach organizacji pozarządowych.**

Opinie na temat funkcjonowania organizacji prorządowych i procedur współpracy

Procent odpowiedzi potwierdzających następującą opinię	Średnio 2002	Średnio 2004	Administra- cja centralna	Inne urzędy szczebla centralnego	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszał- kowskie
Istnieją organizacje pozarządowe, które mają dostateczny potencjał, aby realizować zadania publiczne w obszarze zainteresowań Urzędu	77%	83%	92%	68%	86%	93%
Urząd ma dobre rozeznanie w działaniach organizacji pozarządowych	80%	86%	75%	82%	90%	93%
Można mieć zaufanie do jakości usług (działań), jakie prowadzą organizacje, potrafią one zapewnić odpowiedni standard działań	75%	84%	83%	82%	86%	87%
Organizacje pozarządowe chcą współpracować z urzędem - regularnie zgłaszają oferty	74%	81%	75%	77%	81%	93%
Wszystkie organizacje pozarządowe mają równe szanse w dostępie do środków publicznych i ostateczny wybór, co do tego, z którymi z nich zawarte zostanie porozumienie oparty jest wyłącznie o obiektywne, merytoryczne kryteria	79%	86%	83%	77%	90%	93%
Organizacje pozarządowe wykorzystują otrzymane środki zgodnie z deklarowanym celem	79%	81%	75%	77%	81%	93%
Istniejące ustawodawstwo dobrze reguluje kwestie współpracy pomiędzy organizacjami i administracją	42%	59%	75%	36%	67%	67%
Środki finansowe przeznaczone przez Urząd na współpracę są wystarczające	12%	19%	25%	32%	5%	13%

Pocieszający jest fakt, że właściwie **wszystkie poruszane aspekty funkcjonowania organizacji pozarządowych i procedury współpracy z nimi oceniane są lepiej niż 2 lata temu**. Szczególny postęp nastąpił w dziedzinie oceny legislacji. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na tą zmianę jest, jak można przypuszczać, wejście w życie **Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**.

W znakomitej większości podzielane są opinie wskazujące na korzyści ze współpracy z organizacjami – bez względu na typ sformułowania, z opinią taką zgadza się ponad ¾ urzędów. Sytuacja zmienia się nieco, gdy pytamy o warunki współpracy – formalne i finansowe. Tu także większość względnie pozytywnie ocenia obecne

regulacje określające warunki współpracy. Wyjątek stanowią rządowe agendy i urzędy szczebla centralnego – tylko 36% ocenia pozytywnie obecnie obowiązujące regulacje. Może to mieć związek z koniecznością (czasem trudną) synchronizowania ich wewnętrznych, szczegółowych regulacji z przepisami i procedurami Ustawy. Najgorzej oceniana jest ilość środków dostępnych na działania. Na ich brak narzekają wszyscy, choć tym razem najmniej urzędy centralne (często operujące własnym budżetem), zaś najbardziej urzędy wojewódzkie i ich komórki, które, o czym warto pamiętać, pełniły kiedyś znacznie poważniejszą rolę we współpracy z organizacjami (szczególnie w wymiarze finansowym np. Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej).

Istnienie programu współpracy

Ustawa nakłada na samorząd obowiązek tworzenie programów współpracy. Obowiązku takiego nie mają instytucje rządowe. Nie bardzo wiadomo, dlaczego przyjęto w ustawie takie rozstrzygnięcie. Całkiem możliwe, że jest to skutek zaniedbania, bowiem w toku prac nad Ustawą bardzo wiele uwagi poświęcano poszukiwaniu optymalnego rozwiązania współpracy z samorządem. Chodziło o to, żeby nie narzucać jednego modelu współpracy we wszystkich samorządach. Przyjęto zatem koncepcje zdefiniowania ogólnych zasad współpracy (dotyczą one administracji wszystkich szczebli) oraz obowiązek (adresowany już tylko do samorządu) zbudowania w oparciu o nie rocznych programów współpracy. Jednocześnie Ustawa nie zabrania jednak tworzenia takich programów na innych szczeblach – pozostawiając to jednak jako element dobrej praktyki.

W badanej przez nas grupie instytucji znalazły się takie, na których spoczywał obowiązek uchwalenia programu (samorząd wojewódzki) jak i inne (ministerstwa, inne urzędy centralne i urzędy wojewódzkie), które obowiązkowi takiego nie mają. **Z obowiązku tego wywiązały się wszystkie badane urzędy marszałkowskie (z 12 województw).** Programy takie zostały też przyjęte, mimo braku obowiązku, w co najmniej 5 urzędach wojewódzkich. Dodatkowo, kilka urzędów wojewódzkich zapowiedziało przygotowanie takiego dokumentu. Podobnie sprawa ma się w urzędach centralnych – kilka z nich (Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości) przygotował już takie programy, inne ogłosiły, że chcą to zrobić (np. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu).

Sposób przygotowywania samorządowych programów współpracy

W dwóch przypadkach program współpracy na rok 2004 uchwalony został w grudniu 2003. W pozostałych przypadkach programy uchwalane były znacznie później, na ogół w drugiej połowie 2004 roku. Ogólnie rzecz biorąc, można mówić o odroczeniu w czasie – przynajmniej o rok - skutków ustawy dla samorządu. **Programy współpracy uchwalane były na ogół za późno żeby ich skutki dało się zaobserwować w tegorocznym badaniu.** Warto zastanowić się nad przyczynami takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, trzeba przypomnieć, że na początku 2004r dokonano pośpiesznej nowelizacji Ustawy o PP, która pozwoliła samorządom na zawieranie umów w trybie art.118 Ustawy o Finansach Publicznych jeszcze do połowy roku 2004. W konsekwencji odroczeniu uległa

konieczność tworzenia programów współpracy. Po drugie, sama natura tworzenia programów współpracy powinna zakładać współpracę w tej dziedzinie z organizacjami pozarządowymi (co oznacza dodatkowy czas konieczny na przygotowanie dokumentu). Po trzecie, sposób przyswajania i „uczenia się” przez samorzady nowych działań często polega na podpatrywaniu rozwiązań przyjętych przez innych, co jest ze swej natury procesem czasochłonnym. Wreszcie, wiele samorządów dość późno zorientowało się, że w ogóle ktoś będzie starał się mobilizować je do wypełnienia ustawowego zobowiązania (choć w ustawie nie ma sankcji za zaniechanie tej czynności).

Reasumując, trudno uznać rok 2004 za typowy. Miejmy nadzieje że programy 2005 powstaną wcześniej (większość urzędów marszałkowskich rozpoczęła nad nimi prace już w 2004 r.) i że powtórzone za rok badanie pozwoli precyzyjniej określić skutki ustawy dla samorządu.

Sposób tworzenia programów współpracy

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich opisując tworzenie programów w większości przypadków mówią o jakiejś formie konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Czasem konsultacje takie przybierały formy spotkań otwartych lub konferencji, czasem ograniczyły się do wywieszenia projektów w Internecie. W naszym przekonaniu sposób przygotowywania tego rodzaju dokumentów (w szczególności określenie minimalnych standardów konsultacji) oraz kwestia sankcji za zignorowanie tego obowiązku wymagają zapisów ustawowych lub delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia w tej sprawie. Same nakazy prawne niewiele jednak przyniosą, jeśli nie będzie im towarzyszyć akcja edukacyjna oparta o wskazywanie dobrych wzorów oraz nacisk ze strony lokalnych organizacji, które to przede wszystkim powinny być zainteresowane² istnieniem programów współpracy.

² Założenie to jest dalekie od oczywistości. Wprowadzenie ustawy ujawniło, jak silny jest opór przeciwko formalizacji i uporządkowaniu współpracy. Trudno w tej chwili o jednoznaczną interpretację. To co dla jednych jest uporządkowaniem wzajemnych relacji, dla innych będzie psuciem tego co nieformalnie funkcjonowało od dawna. Trudno będzie pogodzić jednych i drugich. Zapewne pomocne byłaby jednak wprowadzenie pewnej deregulacji w zasadach dostępu do środków publicznych dla małych dotacji.

Formy współpracy

W kwestionariuszu zapytaliśmy o 4 podstawowe formy współpracy jakie określone zostały w UOPP (art. 5). Są to:

1. Współpraca finansowa
2. Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności
3. Konsultowanie projektów aktów prawnych
4. Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym

Częstość stosowania poszczególnych form współpracy	Współpraca finansowa	Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań	Konsultowanie projektów aktów prawnych	Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym lub inicjatywnym
Ministerstwa i ich departamenty	71%	64%	86%	50%
Inne agencje i urzędy szczebla centralnego	42%	73%	50%	50%
Urzędy wojewódzkie	76%	57%	14%	62%
Urzędy marszałkowskie	100%	87%	40%	67%
Średnio	68%	70%	44%	57%

Jak widać, najczęstszą formą współpracy jest wymiana informacji oraz finansowanie działań organizacji przez administrację. Nieco rzadziej współpraca przybiera formę powoływania wspólnych zespołów i konsultowania projektów aktów prawnych. Profil współpracy różnicuje się w zależności od typu instytucji. Jak się wydaje, najbardziej kooperacyjnie jest do organizacji nastawiony samorząd. W każdym z wymiarów (poza konsultowaniem aktów prawnych) osiągnął najwyższe wskaźniki wskazań pozytywnych. Przy konsultowaniu aktów prawnych, z oczywistych powodów, najczęściej z organizacjami współpracują ministerstwa – ma to rzecz jasna związek z bardzo istotną w Polsce funkcją legislacyjną Rządu.

Współpraca finansowa jest jedną z najczęstszych form współpracy. Niestety, z różnych powodów, niebezpiecznie często całe zagadnienie współpracy jest do niej redukowana (zresztą taki sposób rozumienia współpracy może pojawić się po każdej ze stron). To niedobrze, nie tylko dlatego, że czasem inne jej formy mogą mieć większe znaczenie, ale także dlatego, że dla organizacji jest niebezpieczne redukowanie ich roli do wykonawcy zadań powierzanych przez administrację – zadania te powinny być definiowane wspólnie, jeśli organizacje nie mają z czasem stać się po prostu „przedłużeniem” państwa.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej właśnie współpracy finansowej. Poniżej zaprezentowane jest

zestawienie podstawowych parametrów opisujących warunki współpracy. Pierwszy parametr to liczba organizacji, które korzystały z finansowania. W roku 2003 z pomocy takiej na poziomie centralnym korzystało 765 podmiotów w przypadku ministerstw i prawie 3700 w przypadku rządowych agend na poziomie centralnym (ok. 3500 to OSP wspierana przez Komendę Główną Straży Pożarnej). Ze środków urzędów wojewódzkich korzystało ponad 1100 organizacji, ze środków urzędów marszałkowskich ponad 2700. **Łącznie liczba organizacji, które (zgodnie z udostępnionymi w badaniu informacjami) korzystały w 2003 roku ze źródeł publicznych na poziomie centralnym i regionalnym, przekracza 8300.** Liczbę tą w praktyce należałoby z jednej strony pomniejszyć o liczbę organizacji, które korzystały z kilku źródeł (wyeliminowanie takich przypadków w oparciu o posiadane przez nas dane nie jest możliwe), z drugiej strony powiększyć, trzeba bowiem pamiętać, że nie wszystkie urzędy nadesłały informacje.

Trudno obecnie określić, jaka liczba organizacji skorzysta ze środków publicznych w roku 2004. Badanie prowadzone było w drugiej połowie 2004 i wiele urzędów nie zakończyło jeszcze wszystkich przewidzianych na ten rok konkursów. Często są one organizowane zgoła w ostatnich dniach roku. Nie jest tajemnicą, że jest to dość popularna metoda wydatkowania „resztek” budżetowych. Od wielu lat w ten np. sposób (często z pominięciem procedur konkursowych) wspiera się pod koniec roku z rezerwy budżetowej organizacje pracujące na rzecz osób bezdomnych. W roku 2004 już po wprowadzeniu ustawy doszło po raz kolejny do takiego działania – MPS w ostatnich dniach grudnia 2004 r. wypłacił z rezerwy budżetowej środki na rzecz kilku organizacji pracujących na rzecz bezdomnych. Bez względu na dobre intencje jest to w istocie złamanie zapisów Ustawy o PP.

Poza liczbą podmiotów, jakie korzystały z pomocy publicznej, ważny jest też tryb, w jakim pomoc ta jest dystrybuowana. W tej sprawie Ustawa wprowadza jasne zasady – środki publiczne powinny być dostępne jedynie w trybie otwartych konkursów (chyba, że inne przepisy stanowią inaczej). Praktycznie we wszystkich przypadkach liczba konkursów ogłoszonych w 2004 (do momentu badania) była większa niż w całym 2003 roku (wyjątek stanowi tu Krajowe Centrum ds. AIDS – w 2003 roku ośrodek ten ogłosił aż 225 konkursów, w roku 2004, do momentu badania, „jedynie” 126).

Za bardzo niepokojące uznać należy przypadki, kiedy urzędy deklarują, iż konkursy nie są ogłaszane, a mimo to organizacje korzystają ze środków publicznych. Ponad 17% urzędów potwierdza wprost stosowanie takich praktyk.

Współistnienie czy współpraca – relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej
Marta Gumkowska, Jan Herbst, Jakub Wygnański

		Ile organizacji skorzystało bezpośrednio z finansowego wsparcia ze strony urzędu w roku 2003?	Ile organizacji skorzystało bezpośrednio z finansowego wsparcia ze strony urzędu w roku 2004 (do czasu prowadzenia badania)?	Ile konkursów, w których mogły wziąć udział organizacje ogłosił urząd w roku 2003?	Ile konkursów, w których mogły wziąć udział organizacje ogłosił urząd w roku 2004? (do czasu przeprowadzenia badania)
Ministerstwa i ich departamenty	Średnia	85,00	56,80	2,56	2,89
	Minimum	2	3	0	0
	Maksimum	443	200	15	13
	Suma	765	568	23	26
Urzędy Wojewódzkie i ich departamenty	Średnia	79,50	86,29	3,50	3,94
	Minimum	3	4	0	0
	Maksimum	200	266	11	9
	Suma	1113	1208	56	63
Urzędy Marszałkowskie i ich departamenty	Średnia	182,33	155,27	1,71	4,29
	Minimum	1	1	0	0
	Maksimum	610	489	12	18
	Suma	2735	2329	24	60
Inne Agencje i Urzędy Państwowe szczebla centralnego	Średnia	369,90	337,82	20,45	13,00
	Minimum	1	1	0	0
	Maksimum	(Komenda Główna Straży Pożarnej) 3437	3491	225	126
	Suma	3699	3716	225	143
Wszystkie	Średnia	173,17	156,42	6,56	5,84
	Minimum	1	1	0	0
	Maksimum	3437	3491	225	126
	Suma	8312	7821	328	292

Tryb przyznawania środków

Tylko co piąty urząd zdecydował się na względnie stały termin ogłaszania konkursów, zaś jednolity formularz wniosku o dotacje funkcjonuje jedynie w około 45% urzędów. Najlepiej z tego punktu widzenia wypadają urzędy marszałkowskie – w 80% te procedury funkcjonują, najgorzej centralne agendy rządowe (poza ministerstwami) - tylko w 10%.

W art.12 ust. 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dopuszczona jest **możliwość ogłoszenia konkursu z inicjatywy organizacji** (organ administracji może, choć nie musi ogłosić taki konkurs). Przypadki takie miały miejsce dość rzadko bo tylko w **10% urzędów**. Konkursy ogłaszane są na ogół z co najmniej 30 dniowym wyprzedzeniem (tylko w 2 przypadkach podano krótszy czas). Na ogół ogłoszenie o nim umieszczane jest na stronach internetowych – choć nie zawsze do tego celu stosowany jest BIP. Często wymienianą metodą informowania o konkursie jest umieszczanie ogłoszeń w prasie. W jednym przypadku urząd ogranicza się do umieszczenia ogłoszenia wyłącznie na własnej tablicy ogłoszeń.

W 56% urzędów wraz z ogłoszeniem podawane są kryteria oceny wniosków. W 58% urzędów wnioskodawcy mogą korzystać z pomocy urzędników w przygotowywaniu wniosku. Najczęściej pomoc taka ma charakter telefonicznych wyjaśnień poszczególnych sformułowań użytych we wniosku.

Wnioski od strony formalnej oceniane są na ogół przez wewnętrzne komórki urzędu. W 40% urzędów w procedurze oceny wniosków uczestniczą osoby spoza urzędu. **W 25% urzędów w procedurze oceny wniosków jako obserwatorzy, eksperci, członkowie komisji – uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych.** Tylko **niecałe 4% urzędów przyznaje, że zdarzają się przypadki konfliktów interesów.** Być może dlatego tylko 8% urzędów ma procedurę postępowania w takich sytuacjach. Na ogół polega ona na tym, że osoba związana z organizacją nie uczestniczy w ocenie wniosków przez nią składanych (nie ocenia wniosku, wstrzymuje się od głosu, względnie proszona jest o opuszczenie pomieszczenia, w którym odbywa się głosowanie).

Bardzo ważnym zapisem Ustawy była **możliwość zawierania umów wieloletnich.** Jak dotychczas jednak przypadki jego stosowania są bardzo rzadkie (**12% urzędów**). Praktycznie nie zdarzały się one poza instytucjami centralnymi.

Tylko **w 50% przypadków publicznie podawana jest informacja o tym, która organizacja uzyskała wsparcie** (warto przypomnieć, że obowiązek taki wynika z przepisów o BIP). **W 56% urzędów organizacje, które nie uzyskały wsparcie, o które się ubiegały, informowane są o przyczynach odmowy.** Ok. 10% urzędów zapytana, czy zdarzają się przypadki złego wywiązywania się przez organizacje z zawartych umów, odpowiada twierdząco. Pociuszające jest, iż pytane o liczbę takich przypadków, wskazują niewielkie liczby. Trzeba jednak zachować ostrożność interpretując te optymistyczne oceny - **tylko 10% urzędów zajmowało się od początku 2003 roku ewaluacją zleczanych przez siebie zadań.**

Jednym z rozwiązań zawartych w Ustawie (art. 11 ust. 3) jest możliwość (a czasem konieczność) aplikowania o środki publiczne (w ramach tego samego konkursu) organizacji pozarządowych i jednostek administracji publicznej. Rozwiązanie to stanowić ma nowy mechanizm racjonalizacji wydatków publicznych i wprowadza mechanizmy ograniczonej konkurencji w dostarczaniu dóbr publicznych. **Sytuacja taka miała dotychczas miejsce jedynie w 13% urzędów** (wyłącznie wojewódzkich lub marszałkowskich). Łącznie szacować można, że było ok. 30 takich przypadków.

W badaniu staraliśmy się ustalić, jakie są główne problemy we współpracy z organizacjami. Najczęściej wymieniany jest po prostu brak odpowiednich środków na takie działania. Pojawia się też narzekanie na brak fachowości czy profesjonalizmu (głównie w kwestiach formalnych) po stronie organizacji.

Konsekwencje Ustawy

35% urzędów twierdzi że wprowadzenie w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie miało dotychczas praktyczne konsekwencje dla ich działań. Zapytaliśmy jakie to były konsekwencje.

Po stronie pozytywów najczęściej urzędy wymieniały uporządkowanie relacji z organizacjami (w szczególności zasad dostępu do publicznych pieniędzy). Po stronie utrudnień wynikłych z ustaw (te ogólnie podawane są rzadziej) wskazywały na konieczności zachowywania 30 dniowych terminów konkursów, pojawiał się też postulat wyłączenia spod procedury konkursowej dotacji na mniejsze kwoty. Kilka razy mowa była też o tym (niekoniecznie jest to zarzut dotyczący ustawy), że stosowane w urzędzie procedury i formy współpracy wprowadzone były w życie jeszcze przed wejściem w życie ustawy.

Zapytaliśmy też o propozycje zmian w obowiązujących regulacjach współpracy z organizacjami. Poniżej lista zgłaszanych postulatów:

- Umożliwienie **ogłaszania konkursu bez konieczności określania kwoty na jaką jest ogłaszany** (umożliwi to ogłaszanie konkursów przed zakończeniem prac nad budżetem);
- Jaśniejsza interpretacja przepisów – szczególnie **rozdzielenia działalności statutowej oraz gospodarczej, a także rozdzielenia wspierania i powierzania zadania**;
- **Możliwość bezkonkursowego trybu przyznawania małych dotacji** (np. do 3000 PLN);
- **Skrócenie terminu konkursu** i wprowadzenie czegoś w rodzaju trybu nadzwyczajnego w nagłych przypadkach;
- Stworzenie **publicznie dostępnej bazy danych organizacji**, które nie wywiązują się z umów;
- **Podniesienie z 1,5 krotności do 2-krotności progu wynagrodzeń** w przypadku działalności odpłatnej nie dla zysku;
- Jasne **określenie ilości ofert**, które można wybrać w postępowaniu konkursowym;
- Uregulowanie **statusu nieletnich wolontariuszy**;

- **Możliwość podpisywania aneksów** do umów bez konieczności rozpisywania nowych konkursów;
- **Określenie jakie są reguły ewentualnego odstępowania od trybu konkursowego** (np. dzieła o charakterze autorskim, sytuacje nagłe i interwencyjne etc.);
- Ustalenie w jaki sposób (z jakim stopniem szczegółowości) definiowany ma być przedmiot konkursu;
- Rozstrzygnięcie dotyczące tego, **jakie koszty mogą być ponoszone ze środków publicznych** (w szczególności ustalenie tego w przypadku kosztów na inwestycje oraz tzw. obsługę projektów);
- Jaśniejsze uregulowanie przypadków, w których o środki publiczne konkurują organizacje pozarządowe oraz jednostki własne administracji publicznej (praktycznie jest to trudne bowiem administracja nie ma prawnego oprzyrządowania do wypłacania „grantów” podległym sobie jednostkom).

Współpraca z Departamentem Pożytku Publicznego

Ostatnie poruszane w badaniu zagadnienie to kwestia współpracy z Departamentem Pożytku Publicznego MPS. Na ogół jest ona oceniana pozytywnie. Najczęściej zgłaszane oczekiwania dotyczą bieżącego informowania o szczegółach stosowania ustawy, zwiększenia liczby szkoleń dotyczących ustawy, doprowadzenia w kilku przypadkach do jednoznacznej interpretacji (np. kwestia zlecenia i powierzania) oraz zależności między ustawami („pierwszeństwa” wzajemnych przepisów).

PERSPEKTYWA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Opracowano na podstawie badania wykonanego w dniach 21 czerwca – 13 września 2004 roku na losowo-warstwowej próbie 950 stowarzyszeń i fundacji.

Współpraca między organizacjami a samorządem

Samorząd lokalny i organizacje są poniekąd skazane na współpracę. Można zaryzykować twierdzenie, że od jakości tej współpracy (podziału pracy) zależy często sens i zgoła możliwość istnienia lokalnych organizacji. W sposób pośredni od współpracy tej zależy też jakość rządzenia lokalnego samorządu. Wejście w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie reguluje wzajemne relacje, które dotychczas były obciążone wieloma problemami natury obiektywnej (brak środków, niejasne regulacje prawne), jednak na pewno nie od razu znieśie przeszkody subiektywne (np. wzajemne, często nadmierne krytyczne, stereotypy).

Wśród partnerów z lokalnej społeczności **samorząd lokalny na poziomie gminy lub powiatu** zajmuje szczególne miejsce - 65% organizacji kontaktuje się z nim często lub co pewien czas, kolejne 18% sporadycznie (a więc tylko 17% w ogóle nie ma z nim kontaktu).

Samorząd jest nie tylko najbliższym partnerem organizacji, ale również budzącym najbardziej skrajne emocje. 58% organizacji uważa, że kontakty z samorządem były najważniejsze z punktu widzenia realizacji ich celów statutowych. Jednocześnie samorząd lokalny i jego agendy na szczeblu powiatu lub gminy **były najczęściej wskazywane** (przez 39% organizacji), jako instytucja, **z którą w ciągu ostatnich 2 lat zdarzyło im się popaść w konflikt**.

Warto przyjrzeć się formom współpracy, które deklarują organizacje mające z samorządem jakiegokolwiek kontakty. Najczęściej współpraca polega na **transferze środków finansowych** (69%) i **wymianie informacji** (60%), a także **uzgadnianiu wzajemnych przedsięwzięć** (57%).

FORMY WSPÓŁPRACY	Odsetek organizacji
Na bieżąco wymieniamy z samorządem informacje	60,2%
Uzgadniamy wzajemne przedsięwzięcia – prowadzimy wspólne programy	57,5%
Uczestniczymy w planowaniu przez samorząd działań służących rozwojowi gminy/powiatu/województwa (np. konsultowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych)	40,8%
Formalnie bierzemy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w komisjach / grupach roboczych powoływanych przez samorząd	36,3%
Samorząd wspiera finansowo nasze działania	69,4%
Samorząd udziela nam wsparcia pozafinansowego (oddelegowuje pracowników, użycza sprzęt, bezpłatnie udostępnia sale urzędu, oferuje preferencyjne zasady użytkowania lokali, promuje organizację na zewnątrz itp.)	45,5%

Inne	3,2%%
------	-------

Współpraca finansowa

Skoro najczęściej współpraca między organizacjami a samorządem polega na finansowym wspieraniu przez samorząd działań organizacji, warto przyrzeć się tej formie współpracy bliżej. Pytając organizacje o przychody w 2003 roku prosiłiśmy o podanie źródeł, z których przychody pochodzą. **47,2% zadeklarowało, że w 2003 roku działania ich zostały wsparte przez środki publiczne samorządowe.**

Nie wydaje się zaskakujące, że najczęściej ze środków samorządowych korzystają organizacje z terenów wsi i małych miasteczek, zaś im większa miejscowość, tym mniej organizacji deklaruje, że w 2003 roku jakieś środki od samorządu otrzymały.

Organizacje, które w 2003 roku korzystały ze środków finansowych pochodzących ze źródeł samorządowych ze względu na wielkość miejscowości	
wieś i małe miasto	60,6%
miasto do 50 tys. mieszkańców	50,2%
miasto pow. 50 tys. mieszkańców	57,4%
stolice województw	34,5%
Warszawa	23,6%
ogółem	47,0%

Wśród organizacji wiejskich najwięcej jest tych, które jako najważniejsze pole działań wskazały sport, rekreację lub hobby, a skoro to organizacje z terenów wiejskich są najczęściej wspierane przez samorząd, to siłą rzeczy oznacza to, że jest on najczęściej źródłem przychodów właśnie organizacji sportowych, turystycznych, rekreacyjnych czy hobbistycznych. Jednak porównanie konstrukcji budżetów organizacji wskazujących jako główne pole działań „sport, turystykę, rekreację i hobby” i pozostałych organizacji („niesportowych”) z terenów wsi i małych miasteczek dowodzi, że również pole działań organizacji wpływa na częstsze korzystanie lub niekorzystanie ze środków samorządowych – w 2003 roku tylko 41% wiejskich organizacji „niesportowych” i aż 73% wiejskich organizacji sportowych zostało wspartych z budżetu samorządu.

Organizacje, które w 2003 roku korzystały ze środków finansowych pochodzących ze źródeł samorządowych ze względu na najważniejsze pole działań	
Kultura i Sztuka	38,3%
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	64,6%
Edukacja i wychowanie	37,7%
Ochrona zdrowia, usługi socjalne, pomoc społeczna	44,3%
Ochrona środowiska, rozwój lokalny	38,8%
Prawa człowieka, wsparcie NGO, dział. międzynarodowa	27,9%
Ogółem	47,0%

Stosowanie procedur współpracy

Z badania samorządu wynika, że stosowanie przez urzędy procedur współpracy z organizacjami stanowi w dalszym ciągu spory problem. A jak tą kwestię postrzegają same organizacje? Co piąta organizacja nie jest w stanie stwierdzić, czy procedury takie w ogóle funkcjonują (można przypuszczać, że są to te, które twierdzą, że nie mają kontaktów z samorządem). Co dziesiąta uważa, że współpracy samorządu z organizacjami nie regulują żadne procedury lub że samorząd w ogóle nie współpracuje. Ok. 70% organizacji wie o co najmniej jednej procedurze stosowanej przez władze gminy, w której prowadzą działalność. Po 12% organizacji wskazuje, że w urzędzie, z którym mają kontakt, funkcjonuje jedna, dwie, trzy i cztery zasady, o ponad 5 procedurach funkcjonujących w samorządzie mówi ok. 18% organizacji, zaś o wszystkich (8) - niecały procent.

Jak widać w poniższej tabeli **organizacje najczęściej wiedzą o istnieniu procedur związanych ze składaniem i rozpatrywaniem wniosków o dotacje** – trudno stwierdzić, czy dlatego, że faktycznie najczęściej one obowiązują czy dlatego, że dotyczą spraw będących w obszarze szczególnego zainteresowania organizacji.

Tylko **nieco ponad 30% organizacji potwierdza istnienie w ich gminie „ogólnego, powszechnie dostępnego dokumentu określającego zasady współpracy między organizacjami a samorządem”**. Nieco więcej (ok. 40%) twierdzi, że decyzje o przyznawaniu środków publicznych skonstruowane są w oparciu o jasne reguły, uniemożliwiające sytuację konfliktu interesów, oraz że terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację z samorządu są z góry znane i jasno określone. Tylko 6,5% organizacji słyszało o możliwości podpisywania z administracją lokalną umów wieloletnich.

Procedury współpracy z organizacjami stosowane przez władze gminy, w której organizacje działają	Odsetek organizacji
Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację	40,7%
Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegialnie, np. przez komisje z udziałem radnych, ekspertów etc.	38,4%
Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotację	35,6%
Ogłaszane są publicznie, otwarte konkursy ofert / przetargi na realizację zadań publicznych	33,5%
Publicznie podawana informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie, oraz na jaką kwotę	32,9%
Istnieje ogólny, powszechnie dostępny dokument określający zasady współpracy między organizacjami a samorządem (np. uchwała samorządu, rozporządzenie, tzw. Program Współpracy itp)	31,4%
Decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają w oparciu o merytoryczne kryteria - nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki, związki radnych z organizacjami)	25,2%
Istnieje możliwość podpisywania umów wieloletnich	6,5%
Trudno powiedzieć	21,9%
W naszym przekonaniu samorząd w ogóle nie współpracuje z organizacjami	9,5%

Wymowa tych statystyk jest niepokojąca. Nawet jeśli wziąć pod uwagę, że ponad 20% respondentów badania nie miała żadnego zdania na temat procedur stosowanych przez samorząd we współpracy z organizacjami, to jednak fakt, iż tylko 1 na 4 organizacje uważa, że o przyznawaniu środków publicznych decydują kryteria merytoryczne, wart odnotowania.

PERSPEKTYWA SAMORZĄDU LOKALNEGO

Opracowano na podstawie:

1. badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004”, zrealizowane przez Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor;
2. badania SURDAR, przeprowadzone na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych na reprezentatywnej, losowo dobranej próbie 403 polskich gmin, na wykorzystanie którego w niniejszym raporcie zgodzili się jego przedstawiciele Fundacji; badanie to zostało zrealizowane techniką CATI w listopadzie i grudniu 2004 roku przez SMG/KRC Millward Brown Company³;
3. badania „Barometr współpracy”, zrealizowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, w oparciu o mechanizm dostępu do informacji publicznej (zgodnie z art.2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 Dz. U. Nr 112, poz. 1198)⁴.

Dostęp do informacji publicznej

Wykorzystanie do zbierania danych mechanizmu zapytania o informację publiczną miało potrójne uzasadnienie: po pierwsze, nadało deklaracjom władz lokalnych dotyczącym ich współpracy z organizacjami pozarządowymi status oficjalnej, jawnej – a co za tym idzie, bardziej rzetelnej - informacji. Umożliwiło tym samym uzupełnienie danych uzyskanych przez Fundację Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych drogą wywiadów telefonicznych. Po drugie, przyczyniło się do zwiększenia zasięgu terytorialnego i zakresu merytorycznego badania, bez obawy o utratę reprezentatywności wyników. Po trzecie, pozwoliło sprawdzić, jak w praktyce funkcjonuje mechanizm Informacji Publicznej i do jakiego stopnia samorzady skłonne są dzielić się danymi dotyczącymi ich relacji z organizacjami. Doświadczenia wyniesione z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor wykazują, że większość z nich nie respektuje zapisów Ustawy o Dostępie do Informacji Publicznej. Po ponad 2 miesiącach od pierwszej próby uzyskania od wszystkich polskich gmin odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (w tym czasie wniosek został wysłany powtórnie, w formie elektronicznej), odpowiedzi udzieliło niespełna 700 gmin. Do końca stycznia 2005 roku otrzymaliśmy ponad 1000 odpowiedzi, co oznacza, że 60% samorządów zignorowało przepisy zawarte w Ustawie o Dostępie do Informacji Publicznej. Z uwagi na konieczność opracowania zbioru danych z

⁴ Wnioski o udostępnienie informacji wysłano w połowie października 2004 roku do wszystkich gmin w Polsce oraz – powtórnie – na początku grudnia 2004. Do końca roku, odpowiedzi udzieliły 682 gminy. Do 20 stycznia odpowiedziało już ok. 1000 gmin, jednak z uwagi na konieczność opracowania dostarczonych przez nie danych poniższe analizy obejmują jedynie informacje nadesłane do dnia 15 stycznia 2005. Dane zostały poddane procedurze ważenia, tak, aby odzwierciedlały strukturę administracyjną Polski ze względu na typy gmin. Dlatego liczebność gmin w tabelach jest większa niż liczebność badanych prób.

badania w niniejszym raporcie wykorzystano dane dotyczące 682 gmin, które nadesłały odpowiedzi do końca roku 2004. Ich położenie przedstawia poniższa mapka.



Reakcja na wniosek o udzielenie informacji publicznej



Gminy, które do 01.01.2005 odpowiedziały na wniosek o informację publiczną

Formy współpracy pomiędzy organizacjami a samorządem

Analiza deklaracji i opinii organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004” nie pozostawia wątpliwości, iż samorząd jest dla organizacji bodaj najważniejszym partnerem instytucjonalnym. Powstaje pytanie, czy władze samorządowe przynajmniej w części podzielają to przekonanie: czy współpracują z organizacjami pozarządowymi, jakie formy przybiera ta współpraca, co decyduje o większym lub mniejszym jej natężeniu?

Zgodnie z art. 5 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, „organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...), prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów”. Współpraca ta, w myśl zapisów ustawy, może przybierać formę:

- zlecenia organizacjom realizacji zadań publicznych (poprzez powierzenie im tych zadań lub wspieranie ich realizacji);
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym;

W nawiązaniu do tych rozróżnień, zaprezentowane niżej analizy podzielono na część dotyczącą współpracy finansowej i zlecenia organizacjom przez samorząd zadań publicznych, oraz podrozdział dotyczący innych form współpracy.

Współpraca finansowa i zlecanie zadań

Prawie 70% samorządów przekazywało w roku 2004 środki finansowe organizacjom pozarządowym. Zdecydowanie częściej czyniły to gminy miejskie (prawie 90%, w porównaniu do ok. 60% gmin wiejskich).

Czy w ciągu ostatniego roku gmina przekazywała jakieś środki finansowe organizacjom pozarządowym?	tak	nie	Trudno powiedzieć
Gminy miejskie	88,3%	7,9%	3,8%
Gminy wiejskie	61,8%	37,1%	1,1%
Gminy miejsko -wiejskie	80,7%	19,3%	
ogółem	69,6%	29,2%	1,2%

źródło: badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych

W stosunku do roku 2003 sytuacja pod tym względem praktycznie nie uległa zmianie: odsetek urzędów finansujących działania organizacji wzrósł o ok. 3%. **Prawie 90% gmin, które nie dotowały organizacji w roku 2003 nie uczyniła tego również w roku 2004.** Co ważne, 9 na 10 z nich to gminy wiejskie. Z kolei wśród samorządów, które dotąd przekazywały środki organizacjom zaobserwowano nieznaczną, ale wyraźny wzrost całkowitej kwoty dofinansowania. W roku 2003, połowa samorządów przeznaczyła na dofinansowanie organizacji nie więcej niż 20 000 zł, rok później było to już ponad 27 000 zł. Można stąd wnosić, że wprowadzenie przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego **wpłynęło przede wszystkim na politykę tych urzędów, które już wcześniej wspierały organizacje**, natomiast niewiele zmieniło w postępowaniu samorządów, które dotąd nie miały takiego zwyczaju. Wydaje się, że w przypadku tych ostatnich brak rozbudowanych relacji z organizacjami pozarządowymi wynika z barier głębszych niż problemy natury legislacyjnej lub proceduralnej. Być może opóźnienia związane z wdrażaniem przepisów Ustawy sprawiają, że na pierwsze efekty jej wejścia w życie trzeba jeszcze poczekać – zwłaszcza tam, gdzie nie było dotąd silnych tradycji wspierania ruchu pozarządowego. Jednak weryfikacja tej hipotezy wymaga czasu.

Co zrozumiałe, zarówno suma środków przekazywanych organizacjom pozarządowym, jak i liczba organizacji, które otrzymały dofinansowanie z samorządu lokalnego rosną wraz z wielkością gminy. W połowie gmin wiejskich całkowita kwota dofinansowania działań organizacji w roku 2004 nie przekroczyła 12 000 zł, w porównaniu do 50 000 w przypadku gmin wiejsko-miejskich i 80 000 zł wśród gmin miejskich. 90% gmin wiejskich wsparło w minionym roku nie więcej niż 6 organizacji pozarządowych, w porównaniu do 20 organizacji w grupie gmin miejskich.

Najwięcej gmin współpracujących z organizacjami pozarządowymi zarejestrowano na południowym zachodzie Polski, na Dolnym Śląsku i Śląsku Opolskim. W makroregionie Śląskim⁵ blisko 80% samorządów zadeklarowało przekazanie w ubiegłym roku środków

⁵ Z uwagi na niewystarczającą liczbę badanych gmin analiza na poziomie województw była

organizacjom pozarządowym. Na drugim miejscu pod względem częstości finansowego wsparcia organizacji uplasowały się gminy Pomorza, Warmii i Mazur (73%). Z kolei dwa ostatnie miejsca zajęły makroregiony centralny (woj. mazowieckie, łódzkie i świętokrzyskie) oraz wschodni (woj. lubelskie i podlaskie), przy czym wyniki województw tworzących każdy z tych podregionów dość znacznie różniły się od siebie (na wschodzie gminy woj. lubelskiego zdecydowanie częściej finansowały działalność organizacji niż samorządy na Podlasiu, w centrum szczególnie słabo wypadło województwo mazowieckie i świętokrzyskie).

Czy gmina przekazała środki finansowe organizacjom pozarządowym w roku 2004?	tak	nie	Trudno powiedzieć
Śląsk i Dolny Śląsk	79,7%	16,9%	3,4%
Polska południowa	70,2%	28,1%	1,8%
Polska wschodnia	65,1%	31,7%	3,2%
Polska centralna	61,4%	38,6%	
Pomorze, Warmia i Mazury	73,2%	26,8%	
Wielkopolska i Kujawy	72,6%	27,4%	
Ziemie zachodnie	68,4%	31,6%	
ogółem	69,5%	29,3%	1,2%

źródło: badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych.

Różnicom tym odpowiadają dysproporcje w liczbie wspieranych organizacji i całkowitych kwotach przyznawanego im dofinansowania. W makroregionie wschodnim i w centrum kraju 75% gmin wspiera nie więcej niż 3 organizacje, w porównaniu do 8 organizacji wśród gmin Śląska i Dolnego Śląska. Co ciekawe, różnice między makroregionami tylko częściowo odzwierciedlają zróżnicowania związane z liczbą funkcjonujących w nich organizacji pozarządowych. Potwierdzają to analizy korelacji pomiędzy liczbą organizacji zarejestrowanych w gminach a liczbą przyznawanych im dotacji i ich całkowitą kwotą. Jeśli kontrolować prawidłowości związane z różnicami w wielkości gmin (a więc z ich „miejskością”), zmienne te nie są ze sobą statystycznie związane. Oznacza to, że przy tej samej wielkości gminy większa liczba funkcjonujących w niej organizacji pozarządowych⁶ nie przekłada się na większą częstotliwość ich wsparcia przez samorząd ani na wielkość przekazywanych im w ramach tego wsparcia środków. Decydują tu zatem czynniki inne niż

niemożliwa. Zagregowano je zatem do 7 makroregionów, wydzielonych w następujący sposób: Śląsk i Dolny Śląsk (woj. dolnośląskie, opolskie, śląskie), Polska południowa – Galicja (woj. małopolskie i podkarpackie), Polska wschodnia (woj. lubelskie i podlaskie), Polska centralna (woj.Świętokrzyskie, mazowieckie, łódzkie), Pomorze, Warmia i Mazury (woj. pomorskie i warmińsko – mazurskie), Wielkopolska i Kujawy (województwo kujawsko-pomorskie i wielkopolskie) oraz ziemie zachodnie (woj. lubuskie i zachodniopomorskie).

⁶ Przy założeniu, że dane o organizacjach zarejestrowanych traktujemy jako przybliżony wskaźnik liczby organizacji faktycznie prowadzących działalność.

sam poziom rozwoju sektora pozarządowego⁷.

Różnice w wielkości i typie gmin przekładają się nie tylko na częstość i zakres współpracy finansowej z organizacjami, ale także na to, jakiego rodzaju inicjatywy pozarządowe wspierają. Wśród organizacji najczęściej finansowanych przez samorząd przodują kluby sportowe: w roku 2004 dofinansowało je prawie 70% wszystkich samorządów, które w ogóle przeznaczały jakieś środki na rzecz organizacji. Następne w kolejności pod względem częstości dofinansowania były organizacje zajmujące się ochroną zdrowia, profilaktyką i pomocą społeczną – uzyskały one dofinansowanie w 30% gmin przekazujących jakiegokolwiek środki organizacjom. Co 4 gmina przekazała środki finansowe Ochotniczym Strażom Pożarnym.

Typ organizacji	% gmin wspierających dany typ org. ⁸
Sport	70,9
Ochrona zdrowia, pomoc społeczna, profilaktyka	30,3
Rozwój lokalny, ekologia, agroturystyka	24,9
Ochotnicze Straże Pożarne	23,8
kultura i edukacja, młodzież	21,1
Caritas i inne organizacje kościelne/religijne	11,9
Inne	3,4

źródło: badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych Gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie finansują przede wszystkim kluby sportowe (aż 77% miast zadeklarowało przekazanie środków takiej organizacji - przy czym należy pamiętać, że tylko 9% samorządów miejskich nie dotuje żadnych organizacji – wśród gmin wiejskich

⁷ Odpowiedź na pytanie jakie to czynniki wymagałaby zebrania dodatkowych danych. Na bazie przeprowadzonych analiz (modele regresji wielokrotnej zmiennej „liczba organizacji dofinansowanych w 2004 roku” z użyciem zmiennych niezależnych odnoszących się do „miejskości” gmin [wskaźnik: gęstość zaludnienia], aktywności mieszkańców [wskaźnik: frekwencja w referendum akcesyjnym 2003], poziomu rozwoju sektora pozarządowego [wskaźnik: liczba organizacji pozarządowych zarejestrowanych w systemie REGON per capita - bez OSP, organizacji religijnych i biznesowych], stanu budżetów gmin [wskaźnik: dochody własne gmin per capita] oraz rotacji politycznej [wskaźnik: liczba zmian na stanowisku burmistrza/wójta od 1993 roku]) można jedynie stwierdzić, że spośród wymienionych czynników najlepszym predyktorem natężenia współpracy finansowej samorządów z organizacjami okazała się „miejskość” gminy, oraz stan jej finansów. Co ciekawe, niezależnie od tych wpływów pewien (bardzo nieznaczny) wkład w wyjaśnienie wariacji miał także czynnik „rotacji politycznej” (częstsza zmiana na stanowisku wójta/burmistrza statystycznie rzecz biorąc przekłada się na większą liczbę dotowanych organizacji). Model pozwolił wyjaśnić prawie 40% zróżnicowania zmiennej zależnej.

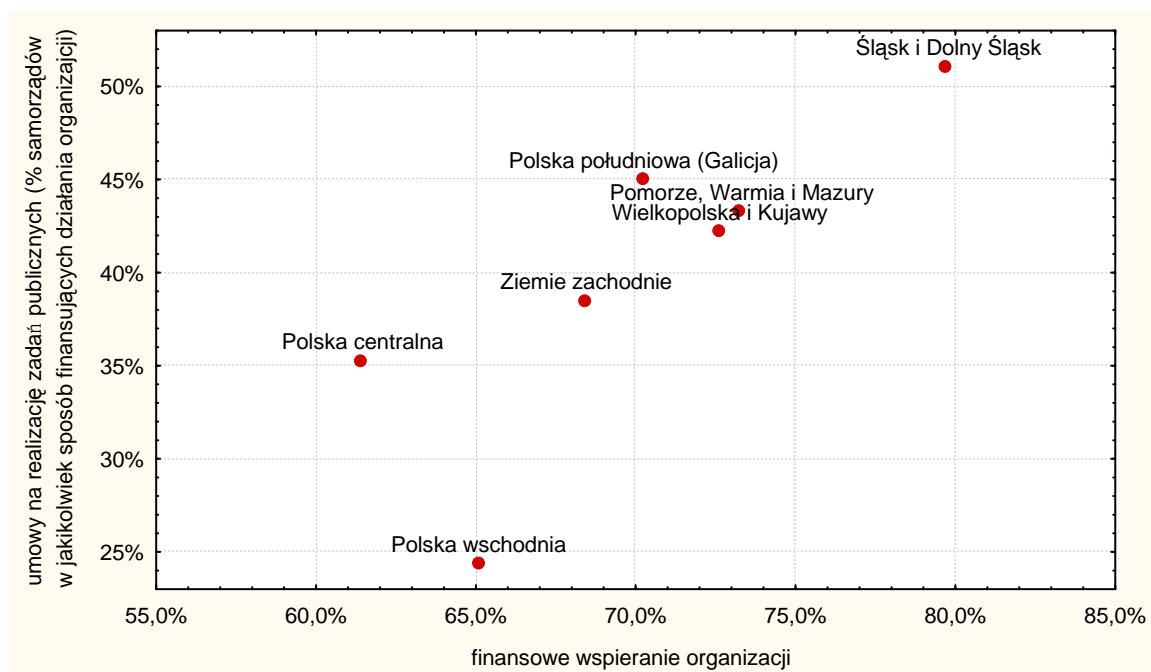
⁸ Wśród gmin, które przekazały jakiegokolwiek środki organizacjom pozarządowym.

takich przypadków jest prawie 40%). Na kolejnych miejscach pod względem częstości finansowania znajdują się tu inicjatywy zajmujące się pomocą społeczną, ochroną zdrowia, pomocą socjalną (wsparło je ok. 40% gmin miejskich i 35% miejsko-wiejskich) oraz organizacje działające w obszarze rozwoju lokalnego czy ekologii. W gminach wiejskich środki finansowe także najczęściej kierowane są do organizacji sportowych (prawie 40% wszystkich gmin wiejskich), jednak za nimi plasują się Ochotnicze Straże Pożarne. To właśnie tych organizacji jest na wsi najwięcej, one (oraz szkoły, kościoły) tworzą trzon lokalnej infrastruktury społecznej i są ośrodkami życia społecznego. Pozostają przy tym całkowicie poza głównym nurtem polityki wspierania aktywności obywatelskiej, i często są traktowane jako podmioty nie mające wiele wspólnego z sektorem pozarządowym. Jak się wydaje, ta ich izolacja jest do pewnego stopnia związana właśnie z ich ścisłą zależnością od samorządów, polegającą nie tylko na tym, że samorząd zasila je finansowo, ale także na braku alternatywnych źródeł finansowania ich działalności. Problem braku alternatyw dotyczy zresztą także innych organizacji wiejskich. Dla 2/3 z nich dotacje z samorządu to jedno z głównych źródeł egzystencji, a dla ponad 40% - podstawowe źródło. Ponad 2/3 organizacji finansuje swoje działania także ze składek członkowskich, a 1/3 także z darowizn. W 9 na 10 przypadków nie występują inne źródła finansowania organizacji na wsi. Co 4 organizacja na wsi nie prowadzi księgowości (co 4 nie ma żadnych przychodów), zaś wśród pozostałych tylko 3 na 10 organizacji zatrudnia księgowego z uprawnieniami lub zleca księgowość na zewnątrz. Jednocześnie 80% organizacji chce ubiegać się o dotacje z funduszy europejskich. Tylko 7,4% miało dotąd do czynienia z podobnymi programami (pomocowymi).

Powierzanie/wspieranie zadań publicznych

Wprowadzone w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie rozróżnienie pomiędzy wspieraniem organizacji pozarządowych i powierzaniem im realizacji zadań publicznych nie wydaje się na razie silnie zakorzenione w świadomości urzędników samorządowych. Dlatego autorzy kwestionariusza do badania SURDAR zdecydowali się nie odwoływać do tych kategorii, i zastąpić pytanie o powierzanie organizacjom zadań publicznych bardziej opisowym pytaniem o to, czy w ostatnim roku samorzady podpisywały z organizacjami kontrakty na realizację jakiegoś zadania publicznego. Na tak zadane pytanie około 27% gmin odpowiedziało pozytywnie. Podobnie jak w przypadku wszelkich innych form współpracy z organizacjami, najczęściej tego rodzaju praktyki stosowały gminy miejskie – zgodnie z deklaracjami respondentów prawie 55% z nich przekazało realizację jakiegoś zadania własnego organizacjom. Wśród gmin wiejskich uczyniła tak co 5 badana jednostka. Przy tym 3 na 4 gminy miejskie zleciły realizację któregoś z zadań własnych nie więcej niż 4 organizacjom.

Geograficzny rozkład odpowiedzi samorządów koresponduje z różnicami dotyczącymi finansowania organizacji. Makroregiony o wyższym udziale gmin przekazujących środki organizacjom cechowały się także wyższym odsetkiem gmin przekazujących organizacjom realizację zadań publicznych (także wtedy, gdy pod uwagę brano jedynie gminy przekazujące organizacjom jakiegokolwiek środki).



źródło: badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych

Tryb finansowania organizacji pozarządowych

Zgodnie z art. 11 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, współpraca finansowa pomiędzy administracją a organizacjami pozarządowymi opiera się o tryb otwartego konkursu ofert, z wyjątkiem szczególnych sytuacji, kiedy odrębne przepisy przewidują inny sposób postępowania, lub w trybie przetargu zgodnego z przepisami o zamówieniach publicznych. Dane z badanych samorządów prowadzą do wniosku, że przepisy te nie są przestrzegane. Odpowiedzi gmin na pytanie o tryb przyznawania środków organizacjom są na tyle niejasne i zróżnicowane, że pozostawiają pole dla różnorodnych interpretacji. Nawet jednak biorąc pod uwagę tylko te gminy, które wyraźnie zaznaczyły, że nie wykorzystują mechanizmów otwartego konkursu lub przetargu okazuje się, że **co trzecia gmina w Polsce nie przestrzega zapisów Ustawy o pożytku publicznym**. Jeśli powiększyć tę grupę o samorzady, które nie precyzują trybu przyznawania organizacjom dofinansowania, odwołując się jedynie do sformułowań typu „dotacje”, „umowy”, „porozumienia” lub „zlecenie zadania” (przy czym część z nich wyraźnie zaznacza, że chodzi tu o umowy i dotacje przekazywane z pominięciem nowych procedur: pojawiają się tu sformułowania typu: „tradycyjnie”, „tak jak wcześniej” itp.), **okazuje się, że grupa gmin nie korzystających z procedur przewidzianych Ustawą o działalności pożytku publicznego, lub korzystających z nich tylko częściowo (niektóre gminy udzielały kilku odpowiedzi, z których część odwoływała się do zapisów Ustawy) sięga 80% wszystkich gmin przekazujących jakiegokolwiek środki organizacjom pozarządowym**. Tradycyjnie, więcej Urzędów, które zaadaptowały się już do nowych przepisów znajduje się wśród gmin miejskich. 37% zbadanych Urzędów Miejskich (wśród tych, które dofinansowywały działalność organizacji) korzystało z procedury otwartego

konkursu, zaś kolejne 5% z procedury przetargu. W gminach wiejskich wartości te osiągnęły odpowiednio 22,5% i 2%. Co ciekawe, szczególnie niski udział gmin stosujących nowe procedury (13%) zarejestrowano w Wielkopolsce i Kujawach (przy czym zarówno wielkość badanej próby jak i brak jej pełnej reprezentatywności każą traktować ten wynik ostrożnie). Najwięcej samorządów deklaruujących korzystanie z trybów przekazywania środków finansowych przewidzianych w/w Ustawą zlokalizowanych jest w Polsce północnej – na Pomorzu, Warmii i Mazurach 40% zbadanych samorządów wykorzystuje tryb otwartego konkursu, zaś 8,5% tryb przetargu.

Jak wykazują analizy, największy opór w dostosowywaniu się do wymogów Ustawy o działalności pożytku publicznego wykazują gminy niewielkie, o wiejskim charakterze. Jak pokazano wyżej, społeczności te tworzą specyficzny ekosystem, rządzący się sobie tylko właściwymi regułami redystrybucji, i złożony ze specyficznych, wrosniętych w pejzaż wsi instytucji. Jeśli weźmie się to pod uwagę, trudności gmin wiejskich w dostosowaniu się do nowego modelu finansowania organizacji pozarządowych przestają dziwić. Pojawia się pytanie, czy należy cierpliwie czekać, aż reguły promowane w Ustawie przenikną do tego świata i go zmieniają, czy też uznać, że jest to świat zasługujący na swoje własne reguły? Do pewnego stopnia jest to wybór pomiędzy „swojskością” a przejrzystością i konkurencją. Wydaje się, że należy tak dostroić system procedur związanych ze współpracą pomiędzy samorządem i organizacjami, aby odnaleźć kompromis pomiędzy jednym i drugim. Chodzi o regulacje, które gwarantowałyby równy dostęp do środków, biorąc przy tym pod uwagę wielkość, możliwości, zakres działań i środowisko funkcjonowania organizacji pozarządowych. Organizacje wiejskie nigdy nie będą działały tak, jak organizacje warszawskie. Prawdopodobnie też nigdy nie będą stawiać przed sobą podobnych wyzwań i dążyć do podobnie rozumianego rozwoju. Nigdy też nie będą walczyć o niezależność od Urzędu Gminy i równość w dostępie do środków, dopóki pozostają uzależnione od dotacji z gminnej kasy, i pozbawione alternatyw.

Współpraca pozafinansowa

Wśród pozafinansowych form współpracy wymienionych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia się: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych, oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Trzeba tu pamiętać, że w praktyce uchwycenie momentu, w którym częste kontakty organizacji z samorządem nabierają cech planowego procesu wymiany informacji i konsultacji nie jest łatwe. Jest tak tym bardziej, że w wielu przypadkach urzędnicy administracji samorządowej są zarazem przedstawicielami organizacji pozarządowych, i aktywnie uczestniczą w życiu sektora pozarządowego. Według wyników badania przeprowadzonego w 2001 roku przez węgierską organizację o nazwie Tocqueville Research Center na próbie niespełna 600 polskich samorządów lokalnych, częstość występowania rozmaitych form pozafinansowej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi (takich jak propozycje rozwiązań ze strony organizacji społecznych, uczestnictwo w przygotowywaniu uchwał itp.) była silnie pozytywnie skorelowana z liczbą

radnych będących także członkami organizacji społecznych (szczególnie wyraźnie dało się to zauważyć, kiedy analizie poddano same gminy wiejskie)⁹.

Z perspektywy sektora pozarządowego, najczęściej spotykaną formą pozafinansowej kooperacji organizacji z samorządem jest wymiana informacji – tego rodzaju współpracę zadeklarowało ponad 60% organizacji utrzymujących regularne kontakty z władzami lokalnymi¹⁰. Prawie tyle samo respondentów stwierdziło, że ich współpraca z samorządem polega na wzajemnym uzgadnianiu przedsięwzięć i wspólnym prowadzeniu programów (59% organizacji utrzymujących kontakty z samorządem, co stanowi ok. 17% wszystkich organizacji). 47% organizacji kontaktujących się z samorządem (nieco ponad 13% ogółu) otrzymuje z jego strony pozafinansową pomoc. Najmniej organizacji wskazało te formy współpracy, które wiążą się z udziałem w podejmowaniu decyzji: około 42% i 38% organizacji utrzymujących kontakty z samorządem (lub, odpowiednio 11,8% i 10,6% ogółu organizacji) uczestniczy w planowaniu przez lokalne władze działań służących rozwojowi gminy i bierze udział w pracach komitetów lub grup roboczych powoływanych przez samorząd.

Interesująco przedstawia się zestawienie wskazywanych przez organizacje form ich współpracy z samorządem w zależności od lokalizacji respondentów:

	Wymiana informacji	Uzgadnianie przedsięwzięć	Uczestniczenie w planowaniu działań	Udział w komisjach / zespołach	Wsparcie finansowe	Wsparcie pozafinansowe
Wieś i miasta poniżej 10 tys. mieszkańców	84%	63%	51%	36%	80%	60%
Miasta oprócz stolic województw	60%	62%	51%	43%	72%	57%
Stolice województw i Warszawa	51%	54%	30%	34%	65%	33%

Jak widać, organizacje działające na wsi częściej są skłonne deklarować rozmaite formy współpracy z samorządem. Dotyczy to zwłaszcza „wymiany informacji”, oraz „wsparcia pozafinansowego”.

Porównanie tego rozkładu z danymi uzyskanymi od urzędów gmin jest niezwykle ciekawe. Okazuje się bowiem, że zależność pomiędzy typem gminy a deklaracjami urzędników jest tu odwrotna. Współpracę związaną z wzajemnym informowaniem się o kierunkach działań

⁹ Źródło – obliczenia własne na bazie danych z badania TRC 2001

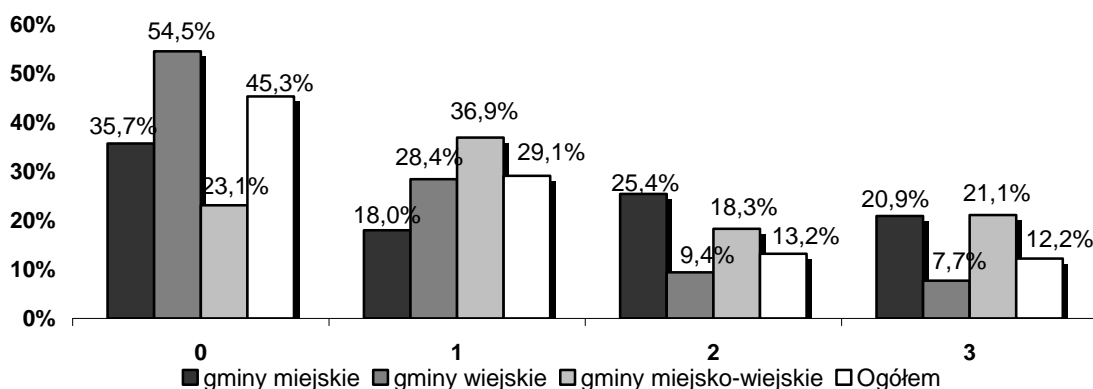
¹⁰ Wyniki badania Stowarzyszenia Klon/Jawor pt. „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004”.

deklaruje prawie 40% samorządów (przypomnijmy: wśród ogółu organizacji odsetek tych, które wskazywały na ten rodzaj wspólnego działania nie przekraczał 20%), przy czym wśród gmin miejskich ich odsetek jest wyższy niż wśród gmin wiejskich (46% w stosunku do 34%)¹¹. Konsultowanie planowanych rozwiązań i decyzji z organizacjami prowadzi nieco ponad 20% samorządów (wśród gmin wiejskich ok. 16%, w miastach ponad 30%), zaś wspólne zespoły doradcze 13% (9% gmin wiejskich, 24% gmin miejskich).

	Forma współpracy z organizacjami pozarządowymi deklarowana przez samorząd			
	Informowanie się o kierunkach działań	Konsultowanie planowanych rozwiązań i decyzji	Wspólne zespoły robocze	inne
Nie występuje	40,4%	51,4%	54,4%	98,3%
występuje	39,8%	22,3%	13,8%	1,7%
Brak informacji	19,8%	26,3%	31,8%	

Współpraca występuje	Informowanie się o kierunkach działań	Konsultowanie planowanych rozwiązań i decyzji	Wspólne zespoły robocze
Gminy miejskie	46%	31%	24,1%
Gminy wiejskie	34,2%	15,7%	9,3%
Gminy miejsko-wiejskie	51,9%	35,4%	20,6%

Współpraca pozafinansowa gmin z organizacjami - liczba stosowanych praktyk



¹¹ Być może fakt, iż w kategorii „wieś i miasta do 10 tys. mieszkańców” w poprzedniej tabeli mieści się część gmin wiejsko-miejskich, które pod względem deklarowanego poziomu współpracy z organizacjami wypadają nieznacznie lepiej niż miasta częściowo łagodzi wymowę tego porównania, jednak trzeba pamiętać, że dotyczy to stosunkowo niewielu z nich, i że gminy mieszane tworzą prawie 3-krotnie mniej liczną kategorię niż gminy wiejskie.

Ponad połowa gmin wiejskich nie prowadzi żadnej współpracy pozafinansowej z organizacjami, zaś nieco ponad 15% deklaruje istnienie więcej niż 1 z form współpracy wymienionych w formularzu zapytania o informację publiczną. Wśród gmin miejskich brak współpracy pozafinansowej zarejestrowano w ok. 35% przypadków. Wszystkie te dane prowadzą do konkluzji, że **„współpraca” deklарowana przez organizacje zlokalizowane na wsi ma charakter dosyć jednostronny, i nie jest w ten sposób postrzegana przez władze samorządowe.** Idąc dalej, można dojść do wniosku, że w „statystycznym” uogólnieniu organizacje pozarządowe działające na wsi nie są dla władz lokalnych partnerami, i ich funkcjonowanie nie stanowi integralnego elementu lokalnych strategii rozwoju (jeśli takowe istnieją). Wzmocnieniem dla takiej tezy mogą być wyniki przytaczanych już badań SURDAR. Ich częścią była analiza opinii wójtów na temat najistotniejszych w ich przekonaniu działań służących rozwojowi gmin, w których sprawują władzę, i terenów wiejskich w ogóle. Co charakterystyczne, ich opinie na ten temat nie miały przełożenia na to, jakie organizacje pozarządowe uzyskiwały wsparcie z samorządowej kasy. Finansowanie inicjatyw społecznych było w tym sensie podporządkowane logice innej niż logika pomocniczości.

Dokumenty i praktyki regulujące współpracę samorządu z organizacjami

Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi ¹²

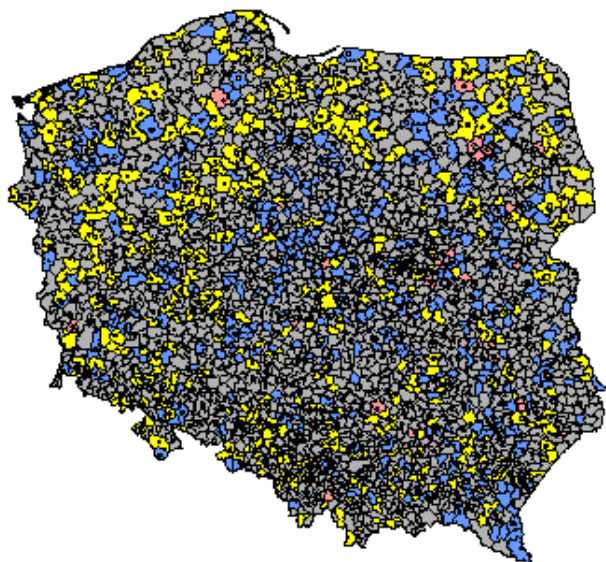
Przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązują samorządy do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. **Po roku od wprowadzenia tego obowiązku programy uchwalili mniej więcej połowa gmin, przy czym znaczna ich część uczyniła to dopiero pod koniec roku.** 31 spośród samorządów, które udzieliły Stowarzyszeniu Klon/Jawor informacji publicznej uchwaliło swój pierwszy Program na rok 2005. **Gminy wiejskie uchwały program znacznie rzadziej niż miasta – tylko 40% z nich zadeklarowało, że posiada program, podczas gdy wśród gmin miejskich taką deklarację złożyło 80% samorządów.** Wśród gmin miejsko - wiejskich programy współpracy uchwalono w 55% przypadków.

Jak wykazały analizy, przy tej samej wielkości gmin nie było zależności pomiędzy liczbą działających (lub ściślej – zarejestrowanych) w nich organizacji pozarządowych a tym, czy lokalne władze uchwały dokument dotyczący współpracy. Oznacza to, że jeśli wykluczyć oddziaływanie czynnika wielkości gminy, postępowanie samorządów w związku z Ustawą nie ma związku z tym, czy w ich gminie kwitnie życie pozarządowe. Gminy o dużej liczbie zarejestrowanych organizacji równie często uchwały programy współpracy jak te o niewielkiej ich liczbie. Istnieje za to wyraźny związek pomiędzy tym, czy władze lokalne

¹² Prezentacje graficzne ilustrują dystrybucję danych z dwóch źródeł: badania „Barometr współpracy”, zrealizowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, oraz badania Surdar. Podawane w tekście liczby odnoszą się do danych SURDAR, zebranych w oparciu o wywiady z losowo dobranymi gminami, a zatem bardziej reprezentatywnych.

uchwałyły Roczny Program Współpracy a tym, czy finansują organizacje. Przy tej samej wielkości gminy, Urzędy, które uchwałyły Program współpracy częściej prowadzą finansową współpracę z organizacjami. **Wynika stąd, że procedury mające stwarzać warunki do rozwoju współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi powstają tam, gdzie ta współpraca ma się lepiej.**

Potwierdzają to analizy terytorialnego rozproszenia wyników. Najwięcej Rocznych Programów Współpracy powstało w tych samych regionach, które wypadają także lepiej pod względem innych omawianych tu form współpracy z organizacjami. Program posiadają już 2/3 samorządów Śląskich i Dolnośląskich. Drugie miejsce wśród makroregionów zajmuje Pomorze, Warmia i Mazury, z ponad 55% programów oraz Galicja (pomimo słabych wyników w województwie Podkarpackim), i ziemie zachodnie (także powyżej 50%). Ostatnie miejsca w tej hierarchii okupują woj. Mazowieckie, i – co zaskakuje, biorąc pod uwagę inne wyniki – Wielkopolska oraz Kujawy. Jak widać na mapie, słaby wynik tego makroregionu jest w dużej mierze pochodną sytuacji w rejonie Kujaw.



Czy uchwalono programy współpracy - dane "Barometru" uzupełnione o SURDAR

brak danych	(1555)
Pierwszy program uchwalono na 2005	(31)
istnieje program współpracy	(485)
brak programu współpracy	(396)

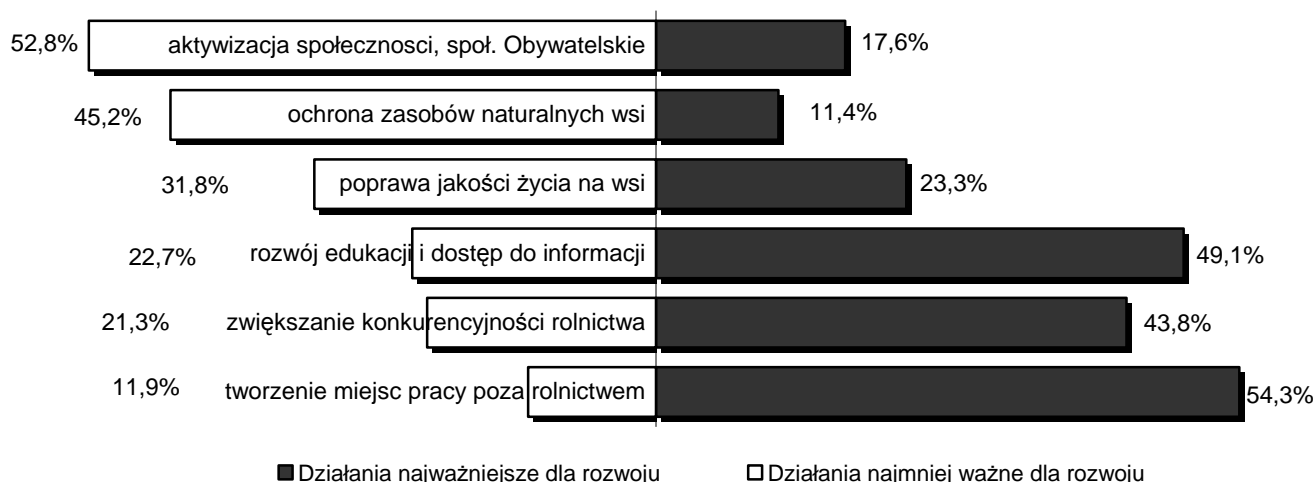
Urzednicy odpowiedzialni za współpracę z organizacjami

Jak wynika z deklaracji gmin uczestniczących w badaniu „Barometr współpracy”, prawie **w 60% samorządów lokalnych pracuje osoba lub osoby odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi**. Dane te trzeba traktować bardzo ostrożnie. Określenie „osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi” nie musi oznaczać osoby sprawującej tego typu funkcję, do której zadań należy ułatwianie organizacjom kontaktów z urzędem, a może odnosić się po prostu do urzędnika lub

urzędników częściej niż inni stykających się z organizacjami w swojej codziennej pracy. Wydaje się (potwierdzają to dane adresowe tych osób, przekazane Stowarzyszeniu Klon/Jawor przez część Urzędów), że tak właśnie należy rozumieć deklaracje znacznej części respondentów. W przypadku niewielkich społeczności wiejskich taka definicja jest naturalna – trudno oczekiwać w ich strukturze specjalnego stanowiska d.s. kontaktów z organizacjami pozarządowymi, przynajmniej w obecnej sytuacji, kiedy w wielu gminach działa ich najwyżej kilka, a ich relacje z władzami lokalnymi mają zupełnie inny charakter niż ma to miejsce w dużych miastach. Nie zmienia to faktu, iż 40% gmin wiejskich udzieliło jednoznacznie negatywnej odpowiedzi na pytanie o osoby odpowiedzialne za współpracę z organizacjami. Wśród samorządów miejskich było to nieco ponad 25% badanych, przy czym wśród miast powyżej 50 000 mieszkańców tylko 15%.

Problem fundamentalny – co o wartości aktywności społecznej sądzą władze samorządowe

Wiele powyższych danych wskazuje na to, że działanie instrumentami ustawowymi, przynajmniej w przypadku niektórych samorządów, nie odniesie skutków jeśli samorząd nie będzie miał przekonania do wartości wspierania aktywności obywatelskiej. Należy przekonywać władze samorządowe, że aktywność społeczna może być (i jest) istotnym elementem rozwoju społeczności lokalnej, że pomocniczość to skuteczna strategia – zarówno jako polityka społeczna, jak i jako polityka rozwoju. Wydaje się, że dużo jest tu jeszcze do zrobienia, szczególnie w gminach wiejskich, których samorządy nie doceniają znaczenia ich społeczności w stymulowaniu rozwoju. Wsparciem dla tej tezy mogą być wyniki badania SURDAR. Respondentów badania (wójtów lub członków zarządu gmin) poproszono o wskazanie spośród 6 często dyskutowanych działań mających przyczynić się do rozwoju terenów wiejskich 2 ich zdaniem najważniejszych i 2 najmniej ważnych. Oto rozkład odpowiedzi:



Źródło: Badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Jak widać, **działania związane z aktywizacją lokalnych społeczności zdecydowanie najczęściej zaliczane do tych najmniej ważnych dla rozwoju**, zaś w hierarchii działań najważniejszych dla sukcesu gminy mniejszą popularnością cieszyła się tylko „ochrona naturalnych zasobów wsi”. Co istotne, to, jakie kierunki działań prorozwojowych były preferowane przez przedstawicieli samorządów nie przekładało się wyraźnie na to, jakiego typu organizacje pozarządowe uzyskiwały dofinansowanie ze środków gminy. Dla przykładu, przekonaniu, że najistotniejszym elementem rozwoju jest edukacja nie towarzyszył nacisk na wspieranie organizacji zajmujących się edukacją.

Jak się zdaje przemyśleć trzeba dogłębnie techniki promowania / wymuszania rozwiązań w lokalnych samorządach . Wyniki badań prowadzą do 2 operacyjnych wniosków: po pierwsze, wspieranie organizacji pozarządowych nie może się sprowadzać do prób wspomagania dyfuzji wzoru „klasycznych” NGO, zgodnie z regułą, że model, który sprawdził się w jednym środowisku sprawdzi się wszędzie. Po drugie, nie może ono odbywać się na zasadzie „desantu” z zewnątrz, w oderwaniu (lub – jeszcze gorzej - w opozycji) do zależności pomiędzy lokalnymi aktorami, zaś szczególnie - bez udziału samorządu. Jeśli władze lokalne mają odkryć w organizacjach partnera, muszą włączyć się w ich rozwój. Zamiast krytykować samorządy albo „instalować” nowe inicjatywy na ich terenie (a bez ich udziału) należy ułatwić im zorientowanie się, jaką rolę i w rozwiązywaniu jakich problemów mogłyby one pełnić, i stworzyć systemowe warunki do tego, aby same dbały o rozwój aktywności obywatelskiej. Szczęgiełnego podejścia wymagają gminy wiejskie. W ich przypadku trzeba zapamiętać o takim modelu relacji, w którym organizacje obywatelskie są przeciwstawiane samorządowi. Wygląda na to, że im więcej jest tam powiązań pomiędzy władzami a sektorem pozarządowym tym lepiej dla tego ostatniego. Oceny takiego stanu rzeczy mogą być skrajnie odmienne – to co dla jednych jest wspólnotą dla innych będzie śitwą. To co dla jednych jest poczuciem bezpieczeństwa (te same lokalne organizacje co roku dostają jakieś pieniądze) dla innych jest paternalizmem, to co dla jednych jest konfliktem interesów (te same osoby we władzach gminy i władzach organizacji) dla innych będzie wzorem dobrej współpracy. Tak czy inaczej, w niewielkiej gminie wiejskiej model organizacji całkowicie oderwanej od samorządu jest mało realistyczny, i nie pasuje do sposobu jej funkcjonowania. Dotychczasowe próby przekonywania władz lokalnych do współpracy z organizacjami były zwykle „atakem z zewnątrz”, sterowanym przez inne organizacje. Może należy wykorzystać partnerów bardziej wiarygodnych i swojskich dla samorządu? Warto też pamiętać, że jeśli chcemy, aby organizacje powstawały w orbicie samorządu lub na tą orbitę wchodziły, to w realiach gmin wiejskich jedyną szczepionką mogącą zapobiec ich uzależnieniu od gmin są alternatywne (i trwałe) możliwości pozyskiwania środków finansowych.

PODSUMOWANIE

Konkluzje dotyczące współpracy z administracją publiczną

- **W większości urzędów istnieje osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi**, jednak ich miejsce w hierarchii urzędniczej jest bardzo różne.
- **Tylko 35% urzędów prowadzi własną bazę danych**. Lepsza jest sytuacja w przypadku urzędów wojewódzkich – 70% prowadzi bazę danych, zaś w przypadku urzędów marszałkowskich wskaźnik ten wynosi 60%.
- **Wszystkie badane aspekty funkcjonowania organizacji pozarządowych i procedury współpracy z nimi oceniane są przez urzędy centralne lepiej niż 2 lata temu**. Szczególny postęp nastąpił w dziedzinie oceny legislacji.
- W znakomitej większości podzielane są opinie wskazujące na korzyści współpracy z organizacjami – **z opinią taką zgadza się ponad ¾ urzędów**
- **Z obowiązku stworzenia programu współpracy wywiązały się wszystkie badane urzędy marszałkowskie (z 11 województw)**. W większości przypadków tworzenie programów współpracy przez urzędy marszałkowskie było wspierane przez **jakieś formy konsultacji z organizacjami pozarządowymi**. Czasem konsultacje takie przybierały formy spotkań otwartych lub konferencji, czasem ograniczyły się do wywieszenia projektów w Internecie.
- **Jak widać najczęstszą formą współpracy jest wymiana informacji oraz finansowanie działań organizacji przez administrację**. Nieco rzadziej współpraca przybiera formę powoływania wspólnych zespołów i konsultowania projektów aktów prawnych.
- **Łącznie liczba organizacji, które korzystały w 2003 roku ze źródeł publicznych na poziomie centralnym i regionalnym, przekracza 8300**.
- **Procedury dotyczące przekazywania pieniędzy nie są powszechnie przestrzegane**.
 - Według ostrożnych szacunków **1/3 urzędów** przekazuje środki publiczne organizacjom bez ogłaszania konkursów.
 - **Tylko co piąty urząd** zdecydował się na względnie stały termin ogłaszania konkursów.
 - W około **45% urzędów** funkcjonuje jednolity formularz wniosku o dotacje.
 - **W 56% urzędów** wraz z ogłoszeniem podawane są kryteria oceny wniosków.
 - W **58% urzędów** wnioskodawcy mogą korzystać z pomocy urzędników w przygotowywaniu wniosku.

- Jak wynika z badania, ogłoszenia o konkursach umieszczane są zazwyczaj na stronach internetowych – choć nie zawsze do celu tego stosowany jest BIP.
- **35% urzędów** twierdzi że wprowadzenie w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie miało praktyczne konsekwencje dla ich **działań**.
- Współpraca z Departamentem Pożytku Publicznego na ogół jest przez urzędy oceniana pozytywnie.

Konkluzje dotyczące współpracy z samorządem

- Samorząd jest dla organizacji bodaj najważniejszym partnerem instytucjonalnym. 2 na 3 organizacje wskazują władze lokalne jako instytucję, z którą utrzymują regularne kontakty, przy czym prawie **60% organizacji traktuje samorząd jako jedną z najważniejszych dla nich instytucji**.
- Po roku od wprowadzenia Ustawy trudno powiedzieć, aby w znaczący sposób wpłynęła ona na poziom współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi, przynajmniej w wymiarze finansowym. **Prawie 90% gmin, które nie dotowały organizacji w roku 2003 nie uczyniła tego również w roku 2004.** Jednak wśród samorządów, które dotąd przekazywały środki organizacjom zaobserwowano nieznaczny, ale zauważalny wzrost całkowitej kwoty dofinansowania. Można stąd wnosić, że **wprowadzenie przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego wpłynęło przede wszystkim na politykę tych urzędów, które już wcześniej wspierały organizacje, natomiast niewiele zmieniło w postępowaniu samorządów, które dotąd tego nie robiły.** Wydaje się, że w przypadku tych ostatnich brak rozbudowanych relacji z organizacjami pozarządowymi wynika z barier głębszych niż problemy natury legislacyjnej lub proceduralnej. Być może opóźnienia związane z wdrażaniem przepisów Ustawy sprawiają, że na pierwsze efekty jej wejścia w życie trzeba jeszcze poczekać – zwłaszcza tam, gdzie nie było dotąd silnych tradycji wspierania ruchu pozarządowego.
- **Wśród organizacji najczęściej finansowanych przez samorząd przodują kluby sportowe:** w roku 2004 dofinansowało je prawie 70% wszystkich samorządów, które w ogóle przeznaczały jakieś środki na rzecz organizacji. Następne w kolejności pod względem częstości dofinansowania były **organizacje zajmujące się ochroną zdrowia, profilaktyką i pomocą społeczną** – uzyskały one dofinansowanie w 30% gmin przekazujących jakiegokolwiek środki organizacjom. Co 4 gmina (oczywiście głównie gminy wiejskie) przekazała środki finansowe **Ochotniczym Strażom Pożarnym**. Organizacje wspierane przez administrację lokalną na terenach wiejskich bardzo różnią się od organizacji miejskich. Nie zmienia to jednak faktu, że tworzą one (wraz z parafiami, organizacjami kościelnymi i szkołami) trzon lokalnej infrastruktury społecznej i są głównymi ośrodkami życia społecznego.
- Co najmniej co trzecia gmina w Polsce przyznała, że w 2004 roku przekazała organizacjom środki finansowe w trybie niezgodnym z zapisami Ustawy o pożytku publicznym – bez ogłaszania otwartego konkursu (trzeba jednak pamiętać, że do

końca czerwca 2004 roku samorzady mogły przekazywać środki finansowe na podstawie art. 118 Ustawy o finansach publicznych). Jeśli powiększyć tę grupę o samorzady, które nie precyzują trybu przyznawania organizacjom dofinansowania, okazuje się, że grupa gmin nie korzystających z procedur przewidzianych Ustawą o działalności pożytku publicznego, lub korzystających z nich tylko częściowo (niektóre gminy udzielały kilku odpowiedzi, z których część odwoływała się do zapisów Ustawy) sięga 80% wszystkich gmin przekazujących jakiegokolwiek środki organizacjom pozarządowym.

- Przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązują samorzady do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. **Po roku od wprowadzenia tego obowiązku programy współpracy uchwaliła mniej więcej połowa gmin, przy czym znaczna ich część uczyniła to dopiero pod koniec roku.** 31 spośród samorządów, które udzieliły Stowarzyszeniu Klon/Jawor informacji publicznej uchwaliło swój pierwszy Program na rok 2005. **Gminy wiejskie uchwały program znacznie rzadziej niż miasta** – tylko 40% z nich zadeklarowało, że posiada program, podczas gdy wśród gmin miejskich taką deklarację złożyło 80% samorządów. Wśród gmin miejsko - wiejskich programy współpracy uchwalono w 55% przypadków.
- **Gminy o dużej liczbie zarejestrowanych organizacji równie często uchwały programy współpracy jak te o niewielkiej ich liczbie.** Istnieje za to wyraźny związek pomiędzy tym, czy władze lokalne uchwały Roczny Program Współpracy a tym, czy finansują (i finansowały w przeszłości) organizacje. Przy tej samej wielkości gminy, Urzędy, które uchwały Program częściej prowadzą finansową współpracę z organizacjami. Łącząc te dwa fakty łatwo dojść do przekonania, że **procedury mające stwarzać warunki do rozwoju współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi powstają tam, gdzie ta współpraca ma się lepiej.**
- **40% gmin wiejskich** udzieliło jednoznacznie negatywnej odpowiedzi na pytanie o to, czy w Urzędzie gminy znajduje się osoba lub osoby odpowiedzialne za współpracę z organizacjami. Wśród **samorządów miejskich było to nieco ponad 25% badanych**, przy czym wśród miast powyżej 50 000 mieszkańców tylko 15%.
- Wśród pozafinansowych form współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi najczęściej praktykowane jest **wzajemne informowanie się o kierunkach działalności** (zadeklarowało tak prawie 40% urzędów) oraz konsultowanie z organizacjami przygotowywanych przez władze lokalne decyzji lub aktów prawnych (ok. 22%). **Tylko w 1 na 10 gmin funkcjonują zespoły robocze z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych.**
- W 2004 roku **ponad połowa gmin wiejskich nie prowadziła żadnej współpracy pozafinansowej z organizacjami**, zaś nieco ponad 15% deklarowała korzystanie z więcej niż 1 z wymienionych w Ustawie o działalności pożytku publicznego form współpracy. Wśród miast, na brak którejkolwiek z zapisanych w Ustawie form współpracy wskazywało **35% samorządów.**

- Z punktu widzenia organizacji pozarządowych, najpowszechniej dostrzeganą zasadą obowiązującą w ich relacjach z samorządem były jasne i niezmiennie reguły przyznawania środków publicznych, uniemożliwiające sytuację konfliktu interesów, oraz stałe terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotacje (istnienie tych reguł potwierdziło ok. 40% organizacji). Tylko nieco ponad 30% organizacji potwierdza istnienie w ich gminie „ogólnego, powszechnie dostępnego dokumentu określającego zasady współpracy między organizacjami a samorządem”. Tylko 6,5% organizacji słyszało o możliwości podpisywania z administracją lokalną umów wieloletnich. 1 na 5 respondentów nie potrafił udzielić żadnej odpowiedzi na pytanie o praktyki stosowane we współpracy samorządu z organizacjami, a dalsze 10% stwierdza, że w ich przekonaniu samorząd w ogóle nie współpracuje z organizacjami. Szczególnie niepokojący wydaje się fakt, iż tylko według 1 na 4 organizacje o przyznawaniu środków publicznych decydują wyłącznie kryteria merytoryczne.