

„PARTNERSKI SAMORZĄD”

Ranking współpracy między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi na podstawie wyników badania „Monitoring współpracy 2008”.

Spis treści

Wstęp	3
Metodologia rankingu	7
Forma badania i stopa odpowiedzi	7
Źródła danych	8
Budowa rankingu.....	9
<i>Funkcjonowanie Programu Współpracy</i>	10
<i>Wspierające formy współpracy pozafinansowej</i>	10
<i>Partnerskie formy współpracy pozafinansowej</i>	11
<i>Współpraca finansowa</i>	11
Wyniki rankingu.....	12
Wymiar I: Funkcjonowanie Programu Współpracy.....	12
Funkcjonowanie programów współpracy – punktacja ogólna	12
Wymiar II: Wspierające formy współpracy pozafinansowej	12
Wymiar III: Partnerskie formy współpracy pozafinansowej.....	16
Wymiar IV: Współpraca finansowa	18
Podsumowanie	20
ANEKS 1	22
Szczegółowa operacjonalizacja wymiarów współpracy	22
Funkcjonowanie Programu Współpracy	22
Wspierające formy współpracy pozafinansowej.....	22
Partnerskie formy współpracy pozafinansowej	23
Współpraca finansowa	24
ANEKS 2	26
Wzór karty z wynikami rankingu „partnerski samorząd” dla danej Jednostki Samorządu Terytorialnego	26

Wstęp

20 lat temu, Ustawa o samorządzie gminnym – bez wątplenia jeden z fundamentów III Rzeczypospolitej - na nowo ustanowiła samorząd jako wspólnotę obywateli. Jednym z zapisanych w ustawie zadań władz lokalnych stała się współpraca z organizacjami pozarządowymi. Choć jednak organizacje wyrastały w owym czasie niczym grzyby po deszczu, szybko stało się jasne, że równie szybko rośnie mur oddzielający je od lokalnej administracji. Problem relacji między organizacjami i samorządem, reguł wzajemnej współpracy i jej przejrzystości stał się wkrótce jednym z głównych wątków w debacie nad kondycją sektora pozarządowego – bo niestety nie w debacie nad kondycją samorządu. Przez lata, środowisko pozarządowe domagało się usystematyzowania regulacji w tym zakresie. Ukoronowaniem tych wysiłków stała się ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uchwalona 24 kwietnia 2003 roku (Dz. U. z dnia 29 maja 2003 r.). Teoretycznie, dostarczała ona niezbędnych podstaw prawnych dla współpracy między organizacjami i samorządem, których brak bywał często wymówką dla zaniedbań w tej sferze. Znalazła się w niej definicja sektora pozarządowego, działalności pożytku publicznego, oraz, co z tego punktu widzenia najważniejsze, wyszczególnienie dziedzin i form współpracy samorządu z jednostkami non-profit.

Choć intencje ustawodawcy były dobre, to praktyka funkcjonowania nowych przepisów wykazała, że problem wciąż istnieje, i że jego przyczyny nie tkwią bynajmniej, jak się wcześniej często mówiło, w prawie. Co więcej, okazało się, że próba odgórnego wymuszenia pewnych standardów w relacjach samorządu z organizacjami nie tylko nie jest wystarczająco skuteczna (bo w pewnym stopniu skuteczna jednak była), ale może być dla tych relacji szkodliwa. Choć w ustawie zobligowano jednostki samorządu terytorialnego do formułowania wspólnie z organizacjami tzw. rocznych programów współpracy, to nie przewidziano żadnych realnych sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku. W efekcie, znaczna część samorządów jawnie go lekceważyła, a jedna piąta do dziś lekceważy. Choć ustanowiono formalnie instytucję otwartego konkursu ofert jako podstawowej formuły finansowania organizacji, to nie zadbano odpowiednio o klarowne rozróżnienie pomiędzy otwartymi konkursami a formułami finansowania obecnymi w innych ustawach. Nie uwzględniono także okoliczności, w których z konkursów można by zrezygnować. Przede wszystkim jednak, nie zadbano o promocję nowych rozwiązań, nie jako kolejnego pustego obowiązku, ale jako instrumentu sprzyjającego wykorzystaniu organizacji w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. W pierwszych latach działania Ustawy, ponad połowa samorządów w ogóle nie zareagowała na jej pojawienie się, uznając (co często wprost deklarowano w badaniach Klon/Jawor), że ich ona nie dotyczy. Z czasem przekonanie to ustąpiło miejsca strategii polegającej na czysto formalnym wypełnianiu zapisów ustawy. Programy współpracy uchwalano często bez udziału samych organizacji (por. np. raporty na ten temat na stronie www.civicpedia.pl), a ich treść kopiowano od sąsiednich gmin, niekiedy nawet bez

zmiany nazwy, lub w całości przyjmując uchwały z poprzednich lat (takież zastosowanie znalazła promowana przez Departament Pożytku Publicznego i wiele organizacji infrastrukturalnych formuła wieloletniego programu współpracy). Niekiedy nadawano im postać załącznika do ustawy budżetowej, co samo w sobie dobitnie ilustrowało stosunek lokalnych władz do zagadnienia współpracy z organizacjami (sprowadzanie jej do zagadnienia dystrybucji środków publicznych). Otwarte konkursy ofert stały się narzędziem sankcjonującym tradycyjne, rutynowe wzory przekazywania organizacjom środków. Najczęściej, organizacje nie miały wpływu na ich wyniki i wglądu w dokumentację. Wymienione w ustawie pozafinansowe formy współpracy z organizacjami, w żaden sposób nie zdefiniowane ani nie promowane, stały się dla wielu jednostek samorządu listkiem figowym ukrywającym całkowity brak zainteresowania włączaniem organizacji w ich działania. „Wzajemne informowanie” oznaczało najczęściej informowanie w jedną stronę – np. o konkursach i ich wynikach. „Wspólne projekty” oznaczały projekty realizowane przez organizacje z publicznych środków.

Czy oznacza to, że ustawę w części dotyczącej współpracy między organizacjami należy uznać za projekt nieudany? Jesteśmy dalecy od takiej opinii. Stowarzyszenie Klon/Jawor od lat kibicowało działaniom związanym z projektowaniem Ustawy, jej promowaniem i wdrażaniem. Samo również się w te działania włączało i monitorowało ich przebieg. Warto też zaznaczyć, że niektóre mankamenty ustawy, w tym wymienione powyżej, zostały zaadresowane w przygotowywanej od kilku lat nowelizacji, która została uchwalona 17 grudnia 2009 r. Mimo pewnego niedosytu jeśli idzie o tempo oczekiwanych w związku z ustawą przemian, wielokrotnie dawaliśmy wyraz przekonaniu, że jej bilans jest pozytywny. W przekonaniu tym utwierdza nas wyraźnie dostrzegalny w badaniach proces „krzepnięcia” opisanych rozwiązań prawnych. Choć wymienione wyżej problemy wciąż są widoczne, to jednak trzeba zauważyć, że programy współpracy stają się być może najpowszechniej uchwalanym obligatoryjnym dokumentem strategicznym samorządu. Zwiększa się skala środków przekazywanych organizacjom. Zwiększa się też – mimo pewnej deklaratywności danych na ten temat - ich rola w tworzeniu lokalnego prawa i konsultowaniu decyzji (por. raporty na stronie www.civicpedia.pl). Wraz z popularyzacją narzędzi i procedur opisanych w ustawie, stopniowo przestają one być enigmatycznym zapisem prawnym, a stają się praktyką - mniej lub bardziej użyteczną, lepiej lub gorzej prowadzoną, ale z pewnością coraz wyraźniej obecną w życiu wspólnot samorządowych. Jeśli jednak chcemy, aby była to praktyka zgodna z naszymi oczekiwaniami i pożyteczna, powinniśmy wyjść poza retorykę „połajanek” dla samorządowców i narzekań na niedostateczne sankcje związane z niewywiązywaniem się przez nich z zapisów ustawy. Potrzebne są rozwiązania pozytywne, wskazujące samorządom nie tylko zobowiązania dotyczące współpracy z organizacjami, ale także ich praktyczny sens, właściwe procedury i wynikające z nich korzyści. Potrzebne są wreszcie dobre przykłady – świadectwo, że modelowa współpraca jest możliwa, i że istnieją miejsca, z których doświadczeń w tej dziedzinie można i warto skorzystać.

Taka właśnie intencja przyświecała pracom nad prezentowanym tu **certyfikatem „partnerski samorząd”**. Opracowując jego założenia, chcieliśmy wskazać samorządom dobre wzorce postępowania w sferze relacji między organizacjami i administracją samorządową i nagrodzić te z nich, które w świetle zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego wydają się szczególnie godne naśladowania. Początkowo, myśleliśmy o „nagradzaniu” w sensie literalnym – planowaliśmy nadać naszej inicjatywie formułę konkursu dla samorządów. Jednak szybko doszliśmy do wniosku, że lepiej i bezpieczniej będzie rozpocząć od formuły bardziej otwartej – formy audytu, który będzie korzystał z dostarczanych przez samorzady kluczowych danych na temat współpracy. Po pierwsze, uznaliśmy, że ani charakter, ani jakość dostępnych danych o współpracy nie uprawniają do wskazywania „zwycięzców” i „przeegranych” w tej dziedzinie, co sugeruje formuła konkursowa. Po drugie, wiedzieliśmy, że tego typu konkursy przygotowują także inne organizacje (np. Związek Miast Polskich, organizujący podobną inicjatywę pod nazwą „Samorządowy Lider Zarządzania”). Nie chcieliśmy niepotrzebnie osłabiać ich i naszego oddziaływania. Po trzecie, uznaliśmy, że formuła audytu niesie ze sobą szereg dodatkowych korzyści: pozwala lepiej opisać różnice między samorządami w dziedzinie współpracy, wyodrębnić pewne ich grupy, wyróżniające się pod poszczególnymi względami, i – co może najważniejsze – dostarczyć każdemu z nich (nie tylko liderom rankingu) informacji na temat jego pozycji wobec innych pod względem poziomu współpracy z organizacjami. Właśnie ze względu na ten ostatni argument, wyniki audytu prezentujemy niżej w postaci **rankingu**, mówiącego o natężeniu współpracy między organizacjami i administracją lokalną w kilku kluczowych wymiarach (opisanych niżej). Pozycję poszczególnych samorządów w każdym z tych wymiarów prezentujemy obrazowo w postaci „gwiazdek”, analogicznie do popularnych systemów klasyfikacji stosowanych np. w przypadku hoteli czy restauracji.

Myśląc o metodologii rankingu, staraliśmy się czerpać z doświadczeń wcześniejszych inicjatyw tego rodzaju – przy czym, według naszej wiedzy, były to wyłącznie inicjatywy konkursowe. Warto tu przywołać choćby konkurs „Godni Naśladowania” i tytuł „Samorząd Przyjazny Organizacjom Obywatelskim”, przyznawany od 5 lat przez Radę Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko – Mazurskiego, konkursy „Nasza Gmina” organizowane przez pozarządowe pismo Asocjacje, „Małopolskie Wektory Współpracy” przyznawane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. Wszystkie te przedsięwzięcia stanowiły dla nas cenną inspirację. Większość z nich miała jednak charakter lokalny lub regionalny. Uznaliśmy, że nasza inicjatywa, nie będąca konkursem, lecz formą audytu, i nie bazująca ani na własnych zgłoszeniach uczestników, ani na plebiscycie, ale na istniejących danych dotyczących działań samorządów – oferuje pewną dodatkową wartość, nie stanowiąc przy tym zagrożenia dla tych cennych i szanowanych przez nas przedsięwzięć.

Prezentowana tu pierwsza edycja rankingu ma charakter pilotażowy. Mamy pełną świadomość ograniczeń jej metodologii oraz konieczności intensywnej pracy nad jakością zasilających go danych – bazujących przede wszystkim na deklaracjach samorządów lokalnych – jak i nad samą konstrukcją rankingu: jego kryteriami oraz narzędziami

badawczymi (badanie „Monitoring współpracy między organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego”, prowadzone we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej). Być może, w przyszłości uda się uzupełnić go o innego typu dane, zwłaszcza odnoszące się do opinii i odczuć organizacji pozarządowych na danym terenie. Uznajemy jednak, że poniższe wyniki są dobrym punktem wyjścia dla tej pracy i będziemy zadowoleni, jeśli wywołają dyskusję. W gruncie rzeczy, właśnie na dyskusję liczymy najbardziej – to ona, obok dobrych wzorców postępowania, jest kluczem do rozwoju partnerstwa publiczno – społecznego.

Na koniec, warto precyzyjnie określić nasze oczekiwania dotyczące interpretacji wyników rankingu. Jego przedmiotem jest stan, poziom, natężenie współpracy między organizacjami i samorządem – ale nie jej „jakość”. Ponieważ podobne projekty przyjęto się traktować jako recenzję działań władz samorządowych (tym bardziej, jeśli bazują wyłącznie na danych dotyczących działań samorządu), czujemy się zobowiązani podkreślić, że w tym przypadku taka interpretacja nie jest uzasadniona. Choć siłą rzeczy – zarówno ze względu na dostępność danych na ten temat, jak i ze względu na oczywistą nierównowagę między organizacjami i samorządami pod względem możliwości bezpośredniego oddziaływania na wzajemne relacje - to właśnie działania samorządów mają kluczowe znaczenie dla wyników rankingu, to obiektami, które tu porównujemy, nie są władze lokalne, ale wspólnoty samorządowe. Niska lub wysoka pozycja określonej gminy w rankingu nie jest jedynie zasługą jej władz. W najbardziej ogólnym sensie, każde działanie samorządu jest wypadkową decyzji podejmowanych przez lokalne władze i procesów, które do tych decyzji prowadzą – na które to procesy wpływ mają tak one same, jak i obywatele. Współpraca przy realizacji zadań publicznych, tworzenie i konsultowanie programów współpracy, udział w pracach legislacyjnych, oraz wszelkie inne uwzględniane tu aspekty współpracy wymagają energii po obu stronach. Ostateczna pozycja wspólnot w rankingu jest wypadkową tej energii – na podstawie wykorzystanych tu danych nie można jej opisywać w kategoriach „winy” czy „zasługi” władz samorządowych.

Mamy też świadomość, że praca nad ostatecznym kształtem metodologii nie jest zakończona, i zapewne minie wiele lat, zanim uda się usunąć wszelkie związane z nią wątpliwości. W żadnym razie – chcemy to podkreślić z całą mocą – nie zależy nam na „piętnowaniu” czy krytykowaniu samorządów, których pozycja w rankingu jest niska. Przeciwnie – chcemy pomóc im zdefiniować trudności, które o tym decydują. Ujmując rzecz obrazowo – życzylibyśmy sobie, aby wszyscy odbiorcy naszego przedsięwzięcia koncentrowali się nie tylko / nie tyle na swoim miejscu w rankingu, ale na tym, co zrobić, aby piąć się w nim do góry.

Metodologia rankingu

Forma badania i stopa odpowiedzi

W ramach badania w kwietniu 2009 roku rozesłano drogą pocztową ankietę do Urzędów Gmin, Starostw Powiatowych, Urzędów Marszałkowskich i Wojewódzkich. Czas wypełniania ankiet ustalono na dwa miesiące i w tym okresie dwukrotnie wysłano monity zachęcające do udziału w badaniu. By ułatwić urzędom zadanie, na stronie administracja.ngo.pl zamieszczono elektroniczną wersję ankiety, którą można było odesłać zarówno w postaci papierowej, jak i na specjalny adres mailowy. Z 2826 urzędów odpowiedzi przesłało 2245, co daje poziom zwrotu równy 79,4%.

Rezultaty badania, uzupełnione o dane ze sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego (RB-28s), na których bazował opis zakresu współpracy finansowej między administracją i sektorem non-profit, stały się podstawą do utworzenia rankingu współpracy Urzędów Gmin z organizacjami pozarządowymi.

Ze względu na zasadnicze różnice zakresu i charakteru relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami administracji publicznej różnych szczebli, w rankingu uwzględniono i porównywano pod tym względem tylko jednostki samorządowe szczebla gminnego (z uwzględnieniem miast na prawach powiatu). Wśród nich, na pytania ankiety odpowiedziało 59 z 65 miast na prawach powiatu, 206 spośród 306 pozostałych gmin miejskich, 1199 z 1586 gmin wiejskich oraz 483 z 586 gmin miejsko-wiejskich – w sumie 1947 z 2487 urzędów. Warto podkreślić, że tak duża stopa odpowiedzi – znacznie wyższa niż w poprzednich badaniach, jest z pewnością dużym sukcesem obu realizujących badanie instytucji i potwierdzeniem zasadności ich współpracy w tej dziedzinie.

Stopa odpowiedzi ze względu na typ gminy



Źródła danych

Końcowy wynik każdej ze wspólnot samorządowych, przedstawiony w postaci gwiazdek, obliczany jest głównie na podstawie materiału z badania „Monitoring współpracy” (znanego również jako „Barometr współpracy”), prowadzonego wspólnie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Departament Pożytku Publicznego MPIPS. Jednak badanie to nie zawsze pozwala na uzyskanie pełnego lub porównywalnego obrazu skali współpracy między władzami samorządowymi a organizacjami.

- Po pierwsze, pozyskiwane w nim dane – dotyczące przede wszystkim tych aspektów współpracy, które znajdują odzwierciedlenie w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - mają niekiedy bardzo podstawowy charakter. Dostarczają więc wiedzy o tym, czy taki lub inny wymieniony w ustawie obowiązek lub standard współpracy jest wypełniany, jednak nie mówią o tym, jak (w jakiej skali, w jakim stopniu) jest wypełniany. Znalazło to odzwierciedlenie w konstrukcji rankingu, która w obecnym kształcie zakłada niekiedy przyznawanie poszczególnym wspólnotom samorządowym punktów za spełnienie pewnych minimalnych oczekiwań dotyczących zakresu współpracy (takich np. jak udostępnianie organizacjom lokali na preferencyjnych zasadach), bez względu na to, w jakim wymiarze są one spełniane (czy na przykład lokal udostępniono tylko jednej organizacji, czy też wielu). Jesteśmy świadomi ograniczeń takiego podejścia i planujemy stopniowo uzupełniać ranking o dane, które pozwolą nam poprawiać jakość uzyskiwanych wyników.
- Po drugie, dane te niekiedy z trudem nadają się do analiz o charakterze porównawczym. Dotyczy to być może zwłaszcza informacji o skali finansowania organizacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na charakter badania „monitoring współpracy” (dotyczącego, jak już zaznaczono, szerokiego spektrum relacji i podmiotów objętych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) uwzględnione w nim informacje dotyczące skali finansowania organizacji ze środków samorządowych z trudem poddają się analizie w kategoriach uprawniających do porównań. Pewna dowolność w określaniu przez uczestniczące w badaniu samorządy zbioru podmiotów, których dotyczą pytania części finansowej (nawet jeśli podmioty te wyraźnie wskazuje ustawa) sprawia, że ich odpowiedzi – choć cenne z punktu widzenia monitoringu ustawy – trudno jest uwzględnić w rankingu. Trudności te pogłębia także fakt, że niektóre samorządy, jak się wydaje, przekazują w badaniu informacje tylko o części przekazanych środków, bądź to nie dysponując gotowymi danymi dotyczącymi wszystkich obszarów swojej działalności (np. wtedy, kiedy wszystkie informacje o współpracy pochodzą od Ośrodka Pomocy Społecznej), bądź uznając, że badanie pewnych obszarów nie dotyczy. Nie bez znaczenia z punktu widzenia porównań dotyczących skali współpracy finansowej są także zróżnicowania związane z charakterem działań jednostek trzeciego sektora i trybów, w jakich przekazuje się im pieniądze. Część transferów na rzecz sektora pozarządowego z samorządowej kasy nie wynika z dobrej lub złej woli samorządów czy też ich polityki zarządzania, ale jest zagwarantowana odrębnymi przepisami (np. ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o pomocy społecznej czy ustawy o systemie oświaty – w przypadku subwencji oświatowej). Trudno nie brać tych różnic pod uwagę porównując samorządy między sobą – na co jednak nie pozwalają w pełni dane zbierane w badaniu „monitoring współpracy”. Dlatego w części rankingu dotyczącej skali współpracy finansowej między organizacjami i samorządem ograniczono się tylko do tych

trybów finansowania działań organizacji, które z całą pewnością mogą takim porównaniom podlegać – a więc do danych dotyczących zlecenia organizacjom pozarządowym (stowarzyszeniom, fundacjom i innym podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych) realizacji zadań samorządów. Informacje na temat skali takich wydatków udostępniane są w sprawozdaniach finansowych Jednostek Samorządu Terytorialnego, gromadzonych przez Ministerstwo Finansów (par. 258, 263, 281-3 i 623 klasyfikacji budżetowej). Trzeba podkreślić, że odwołanie się do tych danych jako źródła wiedzy o współpracy finansowej także ma swoje ograniczenia – zwiększa prawdopodobieństwo błędów związanych z niewłaściwym lub niespójnym stosowaniem klasyfikacji budżetowej i wyłącza poza spektrum rankingu wszelkie transfery nie podlegające wymienionemu trybowi finansowania. Mając świadomość tych ograniczeń, uznajemy jednak, że tego rodzaju dane stanowią najlepsze (lepsze niż deklaracje w badaniu) dostępne przybliżenie skali współpracy finansowej między samorządem i organizacjami – w tym jej wymiarze, który w największym stopniu podlega kontroli samorządów i jest najbliższy duchowi ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto zresztą podkreślić, że w przypadku ponad 60% samorządów uczestniczących w badaniu dane te dokładnie pokrywały się z deklaracjami zawartymi w kwestionariuszach badania „Monitoring współpracy”, a w zbiorze wszystkich badanych samorządów przeciętna różnica między danymi pochodzącymi z Ministerstwa Finansów i informacjami przekazywanymi w „Monitoringu” (po wyłączeniu 5% skrajnych przypadków), nie przekraczała 2,5%

To pierwsza próba opisu współpracy trzeciego sektora z administracją publiczną za pomocą ankiet „Monitoring współpracy”. Mamy świadomość, iż opisane tu narzędzie wymagać będzie dopracowania i modyfikacji. Dlatego też z radością przyjmiemy wszelkie – pozytywne czy negatywne – komentarze i merytoryczne uwagi dotyczące konstrukcji rankingu oraz jego poszczególnych wymiarów. chcemy bowiem udoskonalać zasady punktacji oraz samo badanie, tak aby w kolejnych edycjach konkursu jak najdokładniej odzwierciedlał on rzeczywisty stan współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi.

Budowa rankingu

Badanie „Monitoring współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2008 rok” przeprowadzone zostało przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor w drugim kwartale 2009 roku. W tym samym partnerstwie badanie to przeprowadzono w roku poprzednim, wcześniej podobne badania organizowało osobno zarówno samo Stowarzyszenie, jak i Ministerstwo. Połączenie wysiłków obu partnerów przełożyło się na integrację dwóch głównych celów, dla których uruchamiane były ich wcześniejsze badania. Z punktu widzenia Ministerstwa, takim nadrzędnym celem był monitoring wypełniania zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w zakresie współpracy administracji terytorialnej i centralnej z organizacjami pozarządowymi. Z punktu widzenia Stowarzyszenia Klon/Jawor, była nim przede wszystkim całościowa ocena trendów związanych z jakością i natężeniem współpracy – zarówno tych jej form, które zostały uwzględnione w zapisach ustawy, jak i takich, które nie są nią regulowane.

W oparciu o analizę zebranego materiału, a także doświadczenia z poprzednich badań tego typu wyodrębniono cztery kluczowe wymiary, które decydują o skali i jakości współpracy między samorządem i organizacjami pozarządowymi i wobec tego mogą stać się przedmiotem oceny. Wymiary te obejmują następujące aspekty wzajemnych relacji:

1. Funkcjonowanie programu współpracy
2. Wspierające formy współpracy pozafinansowej
3. Partnerskie formy współpracy pozafinansowej
4. Współpraca finansowa

Funkcjonowanie Programu Współpracy

Obowiązek tworzenia programów współpracy wprowadziła w 2003 roku ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sam zapis dotyczący tego zagadnienia jest jednak bardzo ogólny: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3”. Dopiero wchodząca w życie w 2010 roku nowela znacząco rozwija tę kwestię wprowadzając między innymi wieloletnie programy współpracy (fakultatywne, na okres maksymalnie 5 lat), obowiązek uchwalenia programu do 30 listopada roku poprzedzającego obowiązywanie programu, obligatoryjne konsultacje z organizacjami pozarządowymi¹.

Oceniając funkcjonowanie tego instrumentu, zwrócono uwagę na następujące zagadnienia: sam fakt uchwalenia przez urząd programu na rok 2008; to, czy był on przygotowywany we współpracy z organizacjami pozarządowymi; to, czy był on z organizacjami konsultowany i czy z konsultacji sporządzono sprawozdania. Za ważną uznano także datę uchwalenia programu współpracy, uznając, iż jeśli uchwalono go później niż w styczniu 2008 r. istnieje duże prawdopodobieństwo, że poczyniono to wyłącznie ze względów formalnych i sam dokument nie spełnia swego merytorycznego zadania.

Wspierające formy współpracy pozafinansowej

W tej składowej rankingowej brano pod uwagę formy współpracy pozafinansowej między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, przy czym brano pod uwagę formy, które można określić jako „opiekuńcze” czy też „wspierające”. Strony nie są tu partnerami współdziałania, jedna jest wyraźnie beneficjentem drugiej - urzędy udzielają pomocy, wsparcia organizacjom. Powyższego znaczenia terminu „wspieranie” nie należy mylić ze wspieraniem w rozumieniu jednej z form współpracy finansowej (częściowym dofinansowaniem za pomocą dotacji realizacji zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe).

¹ Więcej na temat zmian w ustawie z 2010 roku (w tym zmian związanych z programami współpracy) można znaleźć na portalu www.ngo.pl np. pod poniższymi linkami:

<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/521233.html>

<http://poradnik.ngo.pl/x/524496;jsessionid=1F56979DAD5FD8CD9C52ADB418182983>

Partnerskie formy współpracy pozarządowej

W tym wymiarze zebrano odpowiedzi na pytania dotyczące form współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi, które zaklasyfikowano jako partnerskie. W takim przypadku organizacje były nie tyle odbiorcami i beneficjentami działań, co raczej ich aktywnymi uczestnikami. Urzędy ściśle kooperują z organizacjami, m.in. zapraszają przedstawicieli trzeciego sektora na posiedzenia, konsultują z nimi swoje decyzje, tworzą zespoły doradcze i inicjatywne.

Współpraca finansowa

Wymiar skonstruowano na podstawie danych ze sprawozdań finansowych urzędów do Ministerstwa Finansów (RB-28s). Należy podkreślić, iż w ankiecie również znajdują się pytania dotyczące finansowego aspektu relacji jednostek samorządu z organizacjami, lecz sprawozdania do ministerstwa są obszerniejszym źródłem informacji. Dokładne kwoty pieniężne przeznaczane na poszczególne kategorie organizacji, czy planowana na 2008 rok suma wydatków na organizacje z pierwszego kwartału tegoż roku to przykłady danych, których nie uzyskano by z ankiety „Monitoring Współpracy”. Dlatego też zdecydowano się uwzględnić w rankingu tylko kwoty ze sprawozdań.

W opisie współpracy finansowej pomiędzy urzędami a organizacjami pozarządowymi brano pod uwagę skalę finansowania organizacji (relatywną – w odniesieniu do poziomu wydatków bieżących ogółem), podział środków pomiędzy poszczególne typy organizacji oraz poziom realizacji zaplanowanego budżetu.

Wszystkie opisane kryteria składają się na złożoną ocenę skali współpracy między organizacjami i samorządem lokalnym – tzw. „indeks”. Każdy uwzględniony w nim urząd został opisany poprzez odwołanie to wymienionych wyżej kryteriów. W zależności od tego, do jakiego stopnia je spełniał, w każdym z powyższych wymienionych wyżej czterech głównych wymiarów współpracy mógł zdobyć od 0 do 5 punktów (szczegółowe kryteria punktacji można znaleźć w osobnym aneksie do raportu). 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.

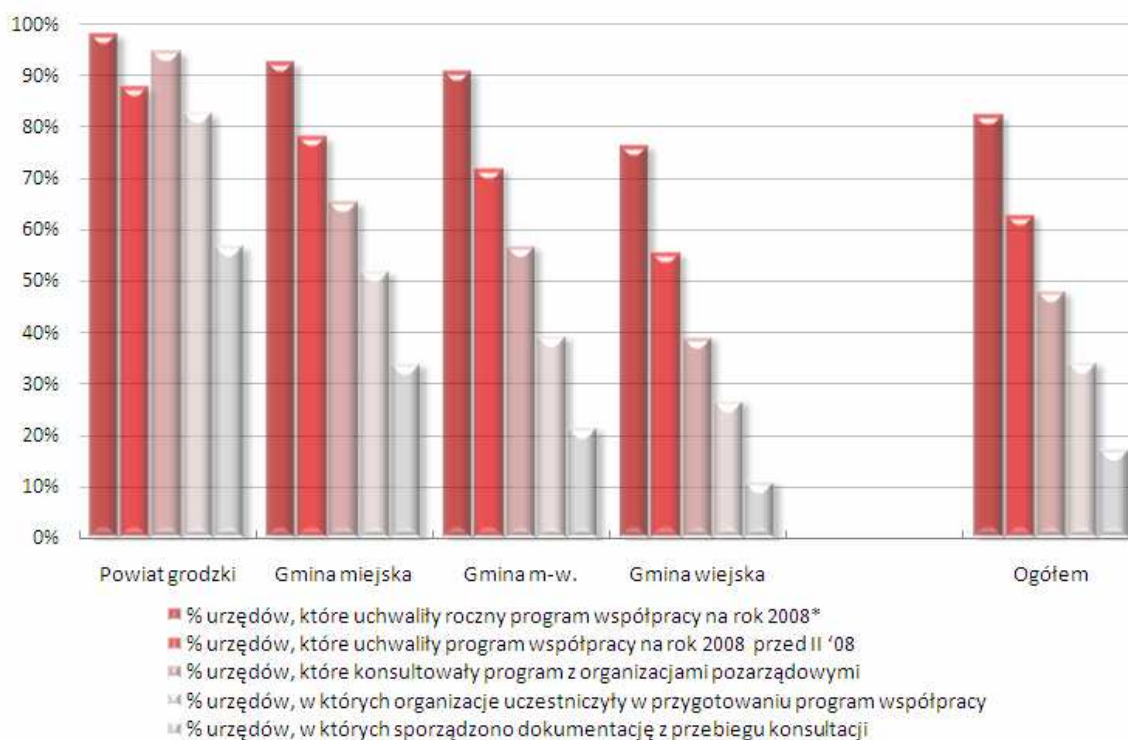
Wyniki rankingu

Wymiar I: Funkcjonowanie Programu Współpracy

Mimo iż programy współpracy wprowadzono w 2003 roku, nadal 17,6% jednostek samorządu terytorialnego, które wypełniły ankietę, nie uchwała tego dokumentu. W szczególności dotyczy to gmin wiejskich (Wykres 1), gdyż tylko w 3/4 z nich program funkcjonował obowiązywał. Powodów do zadowolenia nie dostarcza również sposób powstawania programów. Jedynie w 1/3 przypadków urzędy deklarują, że dokument przygotowywano razem z organizacjami. Niecała połowa przyznaje, iż program z organizacjami konsultowała, a tylko 17,5% wszystkich odpowiadających może pochwalić się dokumentacją, będącą wynikiem tych konsultacji.

Teoretycznie programy współpracy na dany rok powinny być zatwierdzone przed jego rozpoczęciem, lub na samym początku, w styczniu. W praktyce jednak 22% programów obowiązujących w 2008 roku uchwalono po 31 stycznia 2008 roku.

Wykres 2. Funkcjonowanie programu współpracy – kryteria oceny



* łącznie z urzędami, w których funkcjonował program wieloletni

Tabela 1. Funkcjonowanie programów współpracy – punktacja ogólna

Typ JST	0 pktów	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pktów
Gminy wiejskie	23,5%	9,9%	29,4%	14,0%	17,2%	5,9%
Gminy miejsko-wiejskie	9,1%	7,9%	27,7%	17,6%	23,8%	13,9%
Gminy miejskie	7,3%	7,3%	18,0%	17,0%	24,3%	26,2%

Powiaty grodzkie	1,7%	-	3,4%	12,1%	36,2%	46,6%
Ogółem	17,6%	8,8%	27,0%	15,2%	20,2%	11,3%

Wymiar II: Wspierające formy współpracy pozafinansowej

Podstawową formą wspierania organizacji przez urzędy jest pomoc organizacyjna. Udostępnianie lokali, materiałów, urządzeń czy wsparcie administracyjne w stosunku do organizacji deklarowało 45,7% badanych urzędów. Rozpowszechnione jest też udzielanie informacji na temat pozyskiwania środków finansowych oraz pomoc w publikowaniu rozmaitych przekazów w prasie czy Internecie. Najmniej popularne działania to gromadzenie danych o organizacjach oraz pomoc w nawiązywaniu kontaktów zarówno tych w kraju, jak i międzynarodowych.

Wykres 3. Wspierające formy współpracy pozafinansowej – kryteria oceny



Istotnym czynnikiem decydującym o jakości współpracy między administracją a sektorem pozarządowym jest ustanowienie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z organizacjami. Wyznaczenie takiej osoby deklaruje 78,4% jednostek samorządu terytorialnego, najczęściej w miastach na prawach powiatu, najrzadziej w gminach wiejskich.

Wykres 4. Osoby ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi

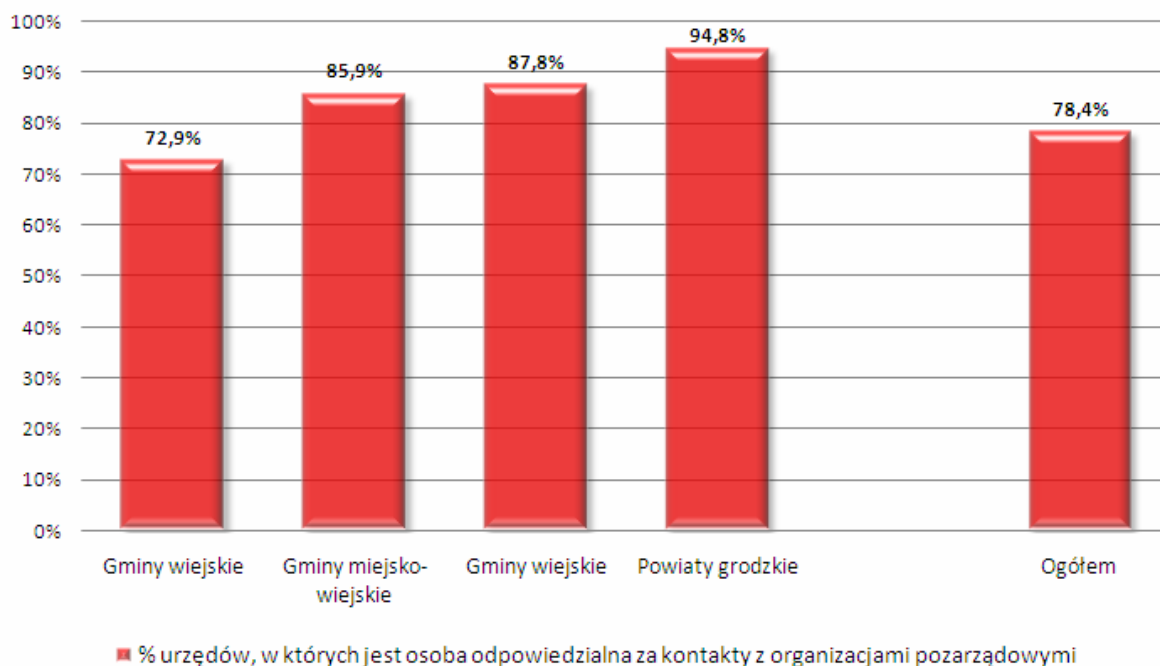


Tabela 2. Wspierające formy współpracy pozafinansowej – punktacja ogólna

Typ JST	0 pktów	1 pkt	2 pkty	3 pkty	4 pkty	5 pktów
Gminy wiejskie	21,5%	39,7%	14,1%	15,4%	7,0%	2,3%
Gminy miejsko-wiejskie	9,3%	31,3%	12,8%	19,3%	17,2%	10,1%
Gminy miejskie	6,8%	19,4%	9,7%	25,2%	21,8%	17,0%
Powiaty grodzkie	1,7%	3,4%	5,2%	3,4%	15,5%	70,7%
Ogółem	16,3%	34,4%	13,1%	17,0%	11,4%	7,9%

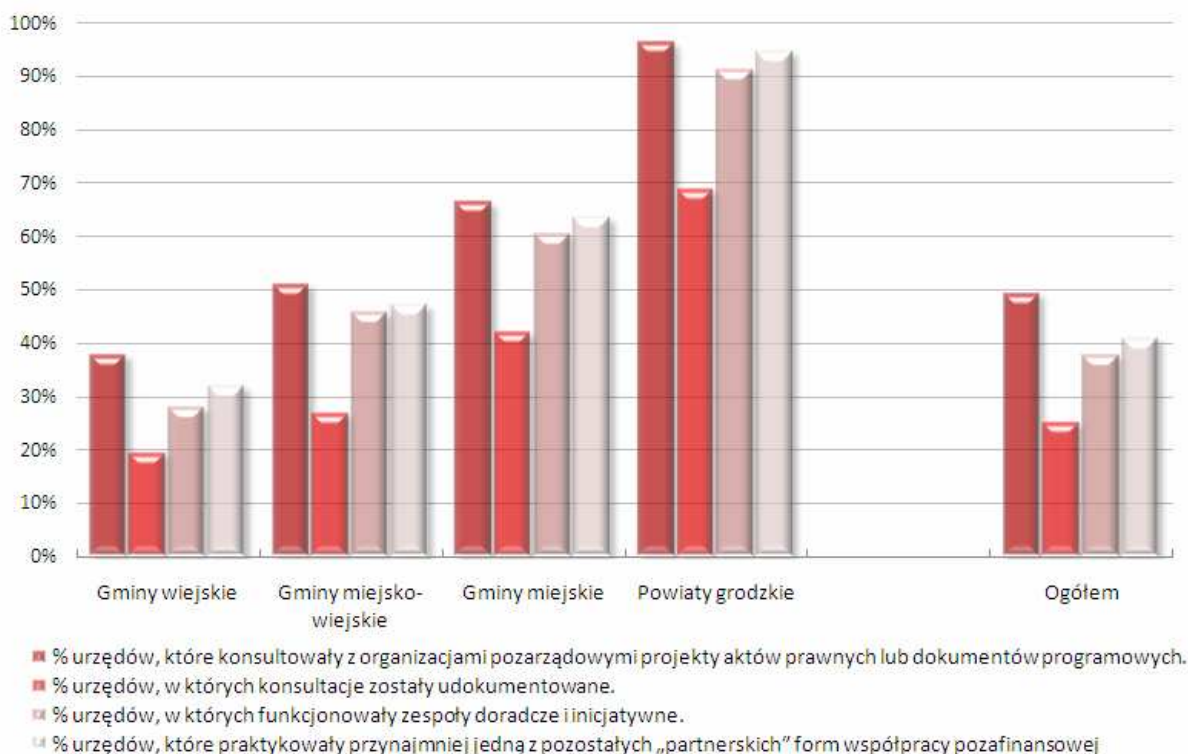
Wymiar III: Partnerskie formy współpracy pozafinansowej

Poza wspieraniem organizacji pozarządowych, władze samorządowe mogą wchodzić z nimi w relacje o bardziej partnerskim charakterze – korzystać z ich wiedzy podejmując rozmaite decyzje, planować wspólne przedsięwzięcia itp. Jednym z ważniejszych wyznaczników tego rodzaju współpracy jest fakt konsultowania z organizacjami projektów rozmaitych aktów prawnych czy dokumentów strategicznych opracowywanych przez samorząd. Taką formę współpracy z organizacjami deklaruje prawie połowa urzędów gmin (49,5%), w tym prawie wszystkie z miast na prawach powiatu (96,5%). Zdecydowanie rzadziej dokumenty konsultowane są w gminach wiejskich (37,9%). Dobrą praktyką jest sporządzanie z konsultacji sprawozdań zawierających informacje o ich przebiegu – w 2008 robiło tak 25,2% urzędów.

Inną formą partnerskiej współpracy pozafinansowej jest istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych, w których skład wchodziłi przedstawiciele zarówno administracji samorządowej jak i trzeciego sektora. Ciąta takie funkcjonowały w 37,8% gmin, najczęściej w największych miastach (91,4%), najrzadziej w gminach wiejskich (28%).

41% urzędów deklarowało również praktykowanie innych form współpracy niż konsultacje oraz zespoły doradcze. Najczęściej wymieniano współpracę w sferze programowej, planowanie oraz realizację wspólnych przedsięwzięć (25,1%) oraz uczestniczenie przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu (23,5%).

Wykres 4. Partnerskie formy współpracy pozafinansowej – kryteria oceny



Wykres 5. Inne partnerskie formy współpracy pozafinansowej



Tabela 3 .

Tabela 3. Partnerskie formy współpracy pozafinansowej – punktacja ogólna						
Typ JST	0 pktów	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pktów
Gminy wiejskie	43,7%	16,8%	16,4%	13,1%	5,3%	4,8%
Gminy miejsko-wiejskie	27,7%	18,2%	16,6%	13,9%	12,0%	11,6%
Gminy miejskie	13,6%	12,6%	17,0%	19,9%	14,1%	22,8%
Powiaty grodzkie	1,7%	1,7%	3,4%	1,7%	31,0%	60,3%
Ogółem	35,3%	16,2%	16,1%	13,7%	8,6%	10,0%

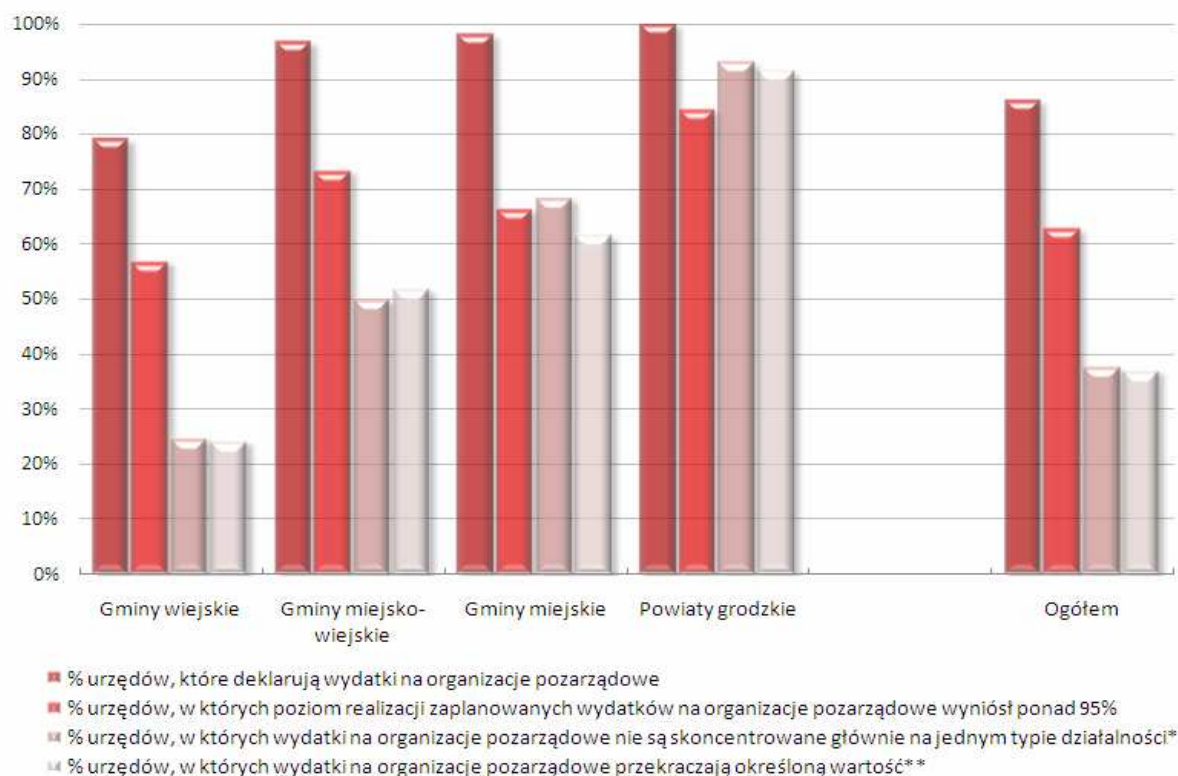
Wymiar IV: Współpraca finansowa

Jak wynika ze sprawozdań finansowych, 86,2% samorządów przeznaczyło środki pieniężne na zlecenie zadań organizacjom pozarządowym (stowarzyszeniom, fundacjom, innym podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych). Wydatki tego rodzaju zadeklarowały wszystkie miasta na prawach powiatu, większość gmin miejskich i miejsko-wiejskich i 79,2% gmin wiejskich. W zdecydowanej większości powiatów grodzkich wydatki na organizacje pozarządowe stanowiły minimum 1% budżetu wydatków bieżących (91,4%). Wśród gmin miejskich i miejsko-wiejskich takich urzędów było dużo mniej (odpowiednio 61,7% i 52%), najmniej wśród gmin wiejskich (24,4%).

Opis wsparcia finansowego trzeciego sektora opiera się nie tylko na informacji o wysokości wydatków. Ważne jest również to, gdzie pieniądze trafiają albo inaczej – czy nie trafiają tylko do jednej, wybranej organizacji, czy typu organizacji (np. klubów sportowych). Przyjęto, że gdy urząd przekazuje ponad 3/4 wszystkich wydatków na trzeci sektor jednemu rodzajowi organizacji, dywersyfikacja wydatków jest zbyt mała. Tylko 37,8% urzędów spełniło ten warunek – najczęściej wśród miast na prawach powiatu (93,1%), najmniej w gminach wiejskich (24,9%).

Kolejnym kryterium przy opisywaniu stanu współpracy finansowej było porównanie wydatków zaplanowanych w I kwartale 2008 roku z rzeczywistymi wydatkami zgłoszonymi w sprawozdaniu RB-28 z IV kwartału. Dla 63% urzędów, poziom realizacji zaplanowanych wydatków na organizacje pozarządowe wyniósł ponad 95%. Ten poziom najczęściej przekraczany jest wśród powiatów grodzkich (84,5%), najrzadziej wśród gmin wiejskich (57,1%).

Wykres 6. Współpraca finansowa – kryteria oceny



* wg działów klasyfikacji budżetowej (szczegóły - por. aneks)

**** w stosunku do całkowitej kwoty wydatków bieżących JST. Graniczna wartość określona osobno dla każdego z typów gmin (szczegóły – por. aneks)**

Typ JST	0 pktów	1 pkt	2 pkty	3 pkty	4 pkty	5 pktów
Gminy wiejskie	20,8%	13,8%	31,1%	12,5%	12,1%	9,8%
Gminy miejsko-wiejskie	3,1%	8,9%	27,7%	23,8%	20,5%	15,9%
Gminy miejskie	1,9%	6,8%	22,3%	23,8%	28,6%	16,5%
Powiaty grodzkie	-	-	-	25,9%	53,4%	20,7%
Ogółem	13,8%	11,4%	28,4%	16,9%	17,2%	12,3%

Podsumowanie

Na zamieszczonych w poprzednich rozdziałach wykresach widać powtarzający się prawie za każdym razem rozkład wyników – największy odsetek nagrodzonych punktami jest wśród powiatów grodzkich, następnie gmin miejskich, miejsko-wiejskich i na końcu wiejskich. Taką samą kolejność (jako logiczne następstwo) odnajdujemy w tabelach, w przypadku typów gmin, którym przyznano maksymalną liczbę 5 punktów w danym wymiarze.

Biorąc to pod uwagę, nie dziwią wyniki końcowe i zestawienie gmin, które zgromadziły komplet punktów w każdym z wymiarów, a więc zdobyły 5 gwiazdek i, według omówionych kryteriów, najbardziej zasłużyły na miano „partnerskich samorządów”. Wśród 12 gmin, gdzie współpraca oceniona została najwyżej, relatywnie najwięcej (w stosunku do ich ogólnej liczby) jest miast na prawach powiatu. Stanowią one prawie 7% wszystkich powiatów grodzkich uwzględnionych w analizie. 5 najwyżej uplasowanych samorządów to gminy miejskie niebędące powiatami grodzkimi, co stanowi nieco ponad 2% wszystkich gmin miejskich, które wzięły udział w badaniu. Pozostałe dwie „pięcigwiazdkowe” wspólnoty samorządowe to gminy wiejskie (0,1% ze wszystkich 1198, które odpowiedziały na ankietę) oraz miejsko-wiejskie (1 na 483, czyli niecałe 0,2%).

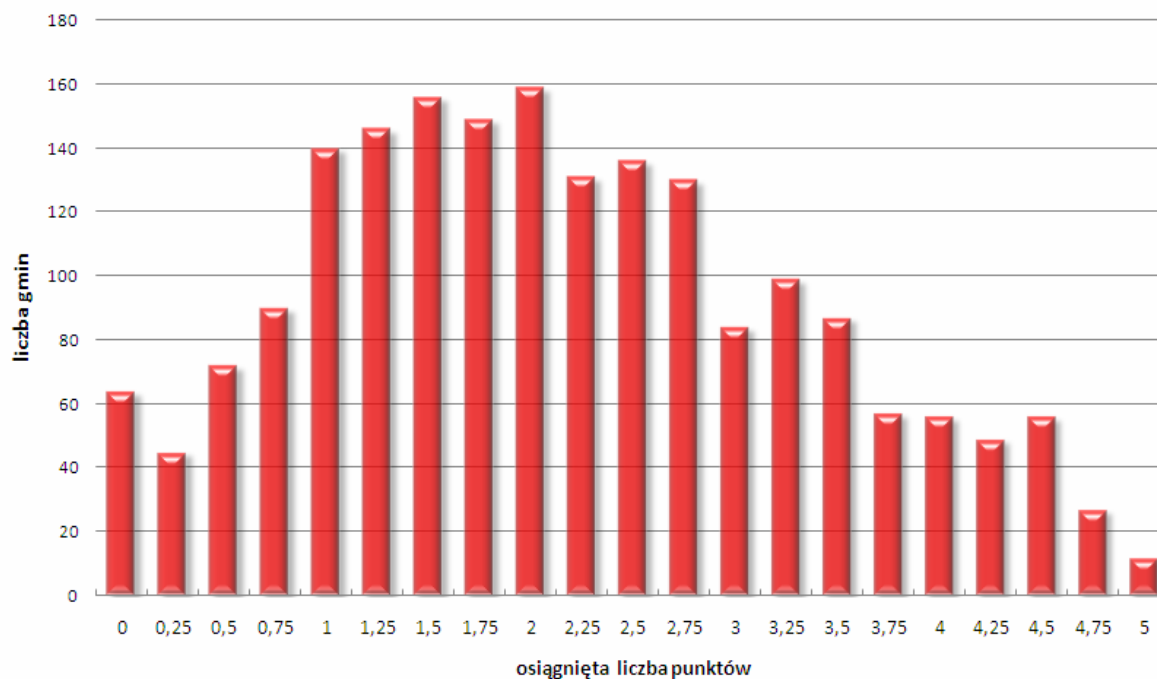
Tabela 5. Gminy, w których współpraca oceniona została najwyżej (na 5 gwiazdek)

Miejscowość	Powiat	Województwo	Typ JST
Gorzów Wielkopolski	Gorzów Wielkopolski	lubuskie	powiat grodzki
Lublin	Lublin	lubelskie	powiat grodzki
Siedlce	Siedlce	mazowieckie	powiat grodzki
Zielona Góra	Zielona Góra	lubuskie	powiat grodzki
Bełchatów	bełchatowski	łódzkie	miejska
Dzierżonów	dzierżonowski	dolnośląskie	miejska
Krasnystaw	krasnostawski	lubelskie	miejska
Nowy Targ	nowotarski	małopolskie	miejska
Puławy	puławski	lubelskie	miejska
Krobia	gostyński	wielkopolskie	miejsko-wiejska
Duszynki	szamotulski	wielkopolskie	wiejska
Rudnik	raciborski	śląskie	wiejska

Wymienionym samorządom gratulujemy wspaniałego wyniku. Jednocześnie podkreślamy, że wynika on (pomijając informacje finansowe) wyłącznie z deklaracji urzędów, i wyrażamy nadzieję, że działające w ich obrębie organizacje zechcą skomentować opisane wyniki i wyrazić swoją własną opinię na temat stanu współpracy środowiska pozarządowego z samorządem. Podkreślamy także, że poszczególne typy jednostek samorządowych oceniano niekiedy według nieco innych kryteriów (por. aneks poniżej), tak więc porównywanie wyników pomiędzy samorządami różnych typów nie jest do końca uprawnione. Inaczej mówiąc, z faktu, że gmina wiejska X znalazła się wśród „pięcigwiazdkowych”, „partnerskich samorządów”, nie wynika jeszcze, że współpracuje ona z organizacjami intensywniej niż gmina Y, będąca powiatem grodzkim. Jej wynik daje jej czołową lokatę wśród wszystkich gmin tego samego typu.

Rozkład ocen ogólnych przedstawia wykres 7. Ćwierć gwiazdki do maksymalnych 5-ciu zabrakło 27 urzędów, 56 uzyskało natomiast 4,5 gwiazdki. W ponad połowie urzędów współpracę oceniono na minimum 2 gwiazdki (a średnia wyniosła 2,16, a).

Wykres 7. Rozkład wyników rankingu „partnerski samorząd”



Choć wyniki rankingu okazały się dla nas niekiedy zaskakujące, to wiele znanych Stowarzyszeniu Klon/Jawor samorządów, które od lat intensywnie pracują nad jakością swojej współpracy z organizacjami pozarządowymi, znalazło się w rankingu tuż poniżej progu 5 gwiazdek. Zapewne można to przypisywać po części metodologicznym niuansom rankingu, nad którymi z całą pewnością będziemy pracować. Składając taką obietnicę, zachęcamy także do pracy samorzady i trzymamy kciuki za poprawę ich pozycji w kolejnych edycjach rankingu.

Wszystkie urzędy, które zostały uwzględnione w rankingu (udzieliły odpowiedzi w badaniu Monitoring Współpracy”) otrzymają kartę, na której podana będzie ich punktacja dla każdego z wymiarów oraz odpowiednio do tej punktacji wypełnione gwiazdki, oznaczające osiągnięty przez nie wynik ogólny. Na karcie tej wymienione zostanie każde kryterium wykorzystane w rankingu, wraz z oznaczeniem, czy w danej gminie zostało ono spełnione czy nie. Dzięki temu samorzady będą mogły zapoznać się ze szczegółowymi wynikami, mankamentami współpracy, które spowodowały obniżenie ich punktacji czy sprawdzić (wraz z opublikowaniem rezultatów kolejnej edycji badania), które aspekty współpracy z organizacjami uległy zmianie. Przykładowa karta z wynikami dla gminy została załączona na końcu raportu.

Samorzady zainteresowane porównaniem swoich wyników z innymi jednostkami samorządowymi, a także organizacje pozarządowe zainteresowane takimi porównaniami, zapraszamy wkrótce do wizyty na stronie www.mojapolis.pl, gdzie dane te będą dostępne w postaci interaktywnych map, wykresów i tablic.

ANEKS 1

Szczegółowa operacjonalizacja wymiarów współpracy

Funkcjonowanie Programu Współpracy

1. Czy urząd uchwalił program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2008?²

Punkt dostawał urząd, który udzielił odpowiedzi „Tak” lub „Nie, ale w roku tym funkcjonował program wieloletni”.

2. Czy organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego lub podmioty kościelne i wyznaniowe uczestniczyły w przygotowaniu programu?³

Punkt dostawał urząd, który udzielił odpowiedzi „Tak”.

3. Czy program był konsultowany z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi?⁴

Punkt dostawał urząd, który udzielił odpowiedzi „Tak”.

4. Czy konsultacje programu zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?⁵

Punkt dostawał urząd, który udzielił odpowiedzi „Tak”.

5. Wczesne uchwalenie programu współpracy na rok 2008

Mimo, iż nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza obowiązek uchwalenia programu do 30 listopada poprzedzającego rok jego obowiązywania, punkt dostawał urząd, który uchwalił program współpracy na rok 2008 w styczniu tego (2008) roku⁶. Jest to jednak ustalenie przejściowe.

Wspierające formy współpracy pozafinansowej

1. Wspieranie organizacyjne

Jeden punkt dostawał urząd, który w ankiecie zaznaczył pole z działaniem *Wspieranie organizacyjne, m.in. pomoc administracyjna, nieodpłatne udostępnianie lokali organizacjom na działalność statutową, udostępnianie materiałów i sprzętów, urządzeń na potrzeby organizacji.*⁷

2. Inne wspierające formy współpracy

² Pytanie 20 w kwestionariuszu „Monitoring ...”.

³ Pyt. 22.4

⁴ Pyt. 22.3.

⁵ Pyt. 22.7.

⁶ Wyliczone z pytania 22.1.

⁷ Pyt. 19.

Pozostałe punkty można było uzyskać za praktykowanie następujących form współpracy:

- a) *Informowanie organizacji pozarządowych o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych, np. z funduszy UE*
- b) *Promocja działalności pożytku publicznego i podmiotów działających w tym obszarze*
- c) *Pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i Internecie*
- d) *Pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych*
- e) *Konsultacje telefoniczne oraz punkty poradnictwa*
- f) *Pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych*
- g) *Tworzenie banków danych o organizacjach pozarządowych*
- h) *Patronat członków kierownictwa urzędu / jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych nad działaniami organizacji pozarządowych⁸*
- i) *Czy w urzędzie (lub poszczególnych jego wydziałach) jest wyznaczona osoba lub osoby odpowiedzialne za kontakty z organizacjami pozarządowymi?⁹*

Zasada przyznawania punktów była następująca:

- + 1 punkt za 1 lub 2 wymienione formy współpracy.
- + 1 punkt za 3 lub 4 wymienionych form współpracy.
- + 1 punkt za 5 lub 6 wymienionych form współpracy.
- + 1 punkt za 7, 8 lub 9 wymienionych form współpracy.

Skorzystano również z odpowiedzi wypisywanych w pytaniu otwartym¹⁰. Przyznawano za nie punkt, jeśli odpowiedź udzielona w ankiecie nie pokrywała się z deklarowanymi w pytaniu zamkniętym formami współpracy.

Partnerskie formy współpracy pozafinansowej

1. Konsultacje projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych

Punkt przyznawano za udzielenie odpowiedzi „Tak” na pytanie: *Czy w 2008 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane konsultowały/z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego projekty aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych¹¹.*

Kolejny punkt był urząd dostawał za sporządzenie z przeprowadzonych konsultacji dokumentacji – odpowiedź „Tak” na pytanie *Czy konsultacje tych projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?¹²*

2. Funkcjonowanie zespołów doradczych i inicjatywnych

Jeden punkt przyznawano urządowi, które udzieliło odpowiedzi „Tak” na pytanie *Czy w 2008 r. funkcjonowały zespoły doradcze i inicjatywne przy urzędzie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych, których członkami byli zarówno przedstawiciele urzędów jak i*

⁸ Wszystkie powyższe formy wymienione są również w pyt. 19.

⁹ Pyt. 29.

¹⁰ Pyt.19, punkt 15 („inne”).

¹¹ Pyt. 13.

¹² Pyt. 16.

organizacji pozarządowych, lub podmiotów kościelnych i wyznaniowych lub stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego?¹³

3. Pozostałe partnerskie formy współpracy

Kolejny punkt przyznawano za zadeklarowanie praktykowania choć jednej z wymienionych poniżej form współpracy:

- a) *Współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć, np.: konferencje, szkolenia, warsztaty*
- b) *Uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu/ jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych*
- c) *Współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert*
- d) *Współpraca w zakresie oceny realizacji programów*
- e) *Współudział organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu urzędu / jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji.*

Dodatkowy punkt urzędy uzyskiwały za praktykowanie **więcej niż** jednej partnerskiej formy współpracy z powyższej listy.

Pod uwagę wzięto również odpowiedzi na pytanie otwarte. Urzędom przyznawano za nie punkt, jeśli odpowiedź udzielona w ankiecie nie pokrywała się z zaznaczonymi w części zamkniętej pytania formami współpracy oraz jeśli urząd nie uzyskał już maksymalnej liczby punktów przewidzianej w tym wymiarze (czyli dwóch punktów).

Współpraca finansowa

1. Czy dany urząd przeznaczył pieniądze na organizacje pozarządowe?

Jeżeli ze sprawozdania finansowego wynika, iż urząd przeznaczył w budżecie środki na organizacje pozarządowe przyznawano jeden punkt.

2. Czy poziom finansowania organizacji pozarządowych stanowi przynajmniej 1% wydatków bieżących danej gminy/powiatu?

Poziom finansowania organizacji pozarządowych to iloraz dwóch kwot ze sprawozdań finansowych - wydatków na organizacje ogółem (licznik) oraz wydatków bieżących poszczególnych JST (mianownik). Urząd uzyskiwał punkt, jeśli tak wyliczony poziom finansowania wynosił minimum 1%.

Dodatkowy punkt uzyskiwały urzędy, dla których udział wydatków na organizacje pozarządowe w wydatkach bieżących przekraczał trzeci kwartyl, co w praktyce oznaczało nieco ponad 25% urzędów każdego typu (z gmin miejskich, wiejskich itd.)¹⁴.

3. Czy środki nie były w znacznym stopniu przeznaczane na jeden rodzaj organizacji?

¹³ Pyt. 10.

¹⁴ Wartość trzeciego kwartyla dla obliczana była dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu osobno, na podstawie analizy rozkładu ich wydatków na organizacje i wyniosła odpowiednio dla: miast na prawach powiatów 2,81%, gmin miejskich 1,9%, gmin miejsko-wiejskich 1,52%, gmin wiejskich 0,99%.

Jeśli wartość wydatków jednostki samorządu na któryś z rodzajów organizacji (wyróżnionych na podstawie klasyfikacji PKD, np. zajmujących się kulturą fizyczną i sportem, szkolnictwem wyższym, pomocą społeczną) przekraczała 75%, urząd nie dostawał punktu.

4. Czy poziom realizacji zaplanowanych wydatków na organizacje pozarządowe wyniósł ponad 95%?

Wskaźnik ten wyliczano przez podzielenie kwoty „Wykonanie budżetu ogółem” przez „Plan w pierwszym kwartale”¹⁵. Punkt dostawał urząd, w którym stosunek tych wartości wynosił minimum 0,95.

¹⁵ Obie kwoty odnoszą się do wydatków na organizacje pozarządowe, a nie wszystkie wydatki danej JST.

ANEKS 2

Wzór karty z wynikami rankingu „partnerski samorząd” dla danej Jednostki Samorządu Terytorialnego

Program współpracy

- Czy urząd uchwalił program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2008 r.?
- Czy organizacje pozarządowe, uczestniczyły w uchwalaniu programu?
- Czy program był konsultowany z organizacjami pozarządowymi?
- Czy konsultacje te były udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu i rezultatu?
- Czy program był uchwalony do końca stycznia 2008?

Współpraca finansowa

- Czy w 2008 r. urząd przeznaczył pieniądze na organizacje pozarządowe?
- Czy wydatki na organizacje pozarządowe stanowiły przynajmniej 1% wydatków bieżących gminy?
- Czy gmina należy do 25% gmin przeznaczających najwięcej środków na organizacje pozarządowe?
- Czy środki nie były w znacznym stopniu przeznaczone na jeden rodzaj organizacji?
- Czy poziom realizacji zaplanowanych wydatków na organizacje pozarządowe wyniósł ponad 95%

Wspierające formy współpracy pozafinansowej

- Czy urząd wspierał organizacje pozarządowe (np. pomoc administracyjna, udostępnianie lokali, sprzętu)?
- Czy urząd praktykował następujące formy współpracy:
 - informowanie NGO o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych
 - promocja działalności pożytku publicznego i podmiotów działających w tym obszarze
 - pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i internecie
 - pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych
 - konsultacje telefoniczne oraz punkty poradnictwa
 - pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych
 - tworzenie banków danych o organizacjach pozarządowych
 - patronat nad działaniami organizacji pozarządowych
 - wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z organizacjami

Partnerskie formy współpracy pozafinansowej

- Czy urząd konsultował z organizacjami projekty aktów prawnych, dokumentów strategicznych?
- Czy konsultacje tych projektów zostały udokumentowane w postaci sprawozdania?
- Czy organizacje brały udział w pracach zespołów doradczych lub inicjatywnych w urzędzie?
- Czy praktykowano jedną lub więcej z następujących form współpracy:
 - współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć
 - uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu
 - współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert
 - współpraca w zakresie oceny realizacji programów
 - współudział organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu

Program współpracy

- Czy urząd uchwalił program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2008 r.?
- Czy organizacje pozarządowe, uczestniczyły w uchwalaniu programu?

- Czy program był konsultowany z organizacjami pozarządowymi?
- Czy konsultacje te były udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu i rezultatu?