

Jacek Gądecki

Roczne programy współpracy.

Co z nich wynika dla rozwoju ekonomii społecznej w Polsce?

Raport podsumowujący badania
Barometr Współpracy 2007



Spis treści

WSTĘP	4
1. Ocena kryteriów podstawowych	5
1.1. Kryterium – cele	5
1.2. Kryterium – adresaci	6
1.3. Kryterium – realizatorzy	7
1.4. Kryterium – zasady	7
1.5. Kryterium – obszary współpracy	8
1.6. Kryterium – formy współpracy	8
1.7. Kryterium – spójność ze strategią	9
1.8. Regulaminy konkursowe	9
1.9. Karty oceny projektów	9
1.10. Budżety	9
2. Kryteria dodatkowe	10
2.1. Wspólne zespoły samorządowo-pozarządowe	10
2.2. Wieloletnie programy współpracy	10
2.3. Standaryzowane zadań	11
2.4. Określenie metody monitoringu i ewaluacji programu	11
Określenie metody monitoringu i ewaluacji programu	11
2.5. Uwzględnianie reprezentacji sektora	12
2.6. Uwzględnianie rozwoju przedsiębiorczości społecznej	13
3. Kryteria dodatkowe (potraktowane w raporcie skrótowo)	14
3.1. Stopień szczegółowości	14
3.2. Dostępność na stronach BIP	14
Podsumowanie	15

WSTĘP

Raport prezentuje wnioski wynikające z analizy rocznych programów współpracy opracowywanych przez samorządy lokalne i określających ramy współpracy między nimi a organizacjami pozarządowymi. Analiza ta przeprowadzona została na podstawie kilkunastu kryteriów pozwalających na ocenę jakości dokumentów, a pośrednio także na ocenę poziomu faktycznej współpracy. Dokumenty analizowano także pod kątem ich roli w rozwoju działań i podmiotów ekonomii społecznej (ES) w Polsce.

Analiza dokumentów pod kątem ich wpływu na rozwój działalności ES jest istotna przede wszystkim dlatego, że zaangażowanie samorządów lokalnych, niezależnie od formy, stanowi jeden z najistotniejszych czynników decydujących o powstawaniu podmiotów ES i powołaniu podejmowanych przez nie działań.

Informacje podstawowe

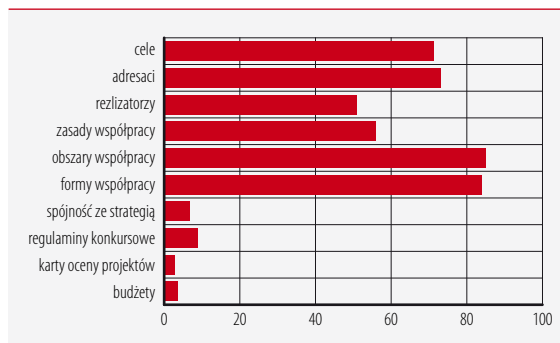
List wraz z kwestionariuszem badań dotarł do 2223 jednostek samorządu terytorialnego w 13 województwach (w tym do 1961 urzędów miast i gmin oraz 262 powiatów i miast na prawach powiatu). Informacje zwrotne (często w wyniku monitów mailowych i telefonicznych) uzyskano od 49% jednostek. Z uzyskanych informacji wynika, że w skali 12 województw 60% gmin i 67% powiatów posiada roczne programy współpracy między jednostkami samorządu i organizacjami pozarządowymi. Analizie poddano w sumie 72% pozyskanych od samorządu programów, w sumie 1018 dokumentów.

Kryteria oceny programów współpracy

Programy współpracy zostały poddane analizie ze względu na 3 rodzaje kryteriów:

- kryteria podstawowe (10 kryteriów),
- kryteria „na szóstkę” (6),
- kryteria dodatkowe (4).

Obecność kryteriów podstawowych w programach



1.

Ocena kryteriów podstawowych

Już analizowanie współpracy pod kątem występowania tylko dziesięciu podstawowych kryteriów wskazuje instrumentalne traktowanie dokumentów oraz ograniczone formy faktycznej współpracy. O ile można oceniać te podstawowe kryteria współpracy, które można zweryfikować bezpośrednio na podstawie treści rocznego programu współpracy (6 kryteriów, m.in. cele, adresaci, obszary i formy współpracy) o tyle trudno zweryfikować pozostałe 4 kryteria podstawowe (np. spójność ze strategią, występowanie regulaminów konkursowych, kart oceny, budżety), które wymagają analizy dodatkowych dokumentów. Brak dokumentów stanowiących uzupełnienie dla rocznego programu współpracy faktycznie uniemożliwia określenie jakiegokolwiek spójności lokalnej polityki współpracy czy weryfikację faktycznego jej poziomu. Wyraźna różnica między występowaniem dwóch rodzajów kryteriów podstawowych (kryteriów wewnętrznych i okołoprogramowych) może wskazywać na instrumentalne traktowanie rocznych programów współpracy oraz brak działań wykraczających poza poziom obligatoryjnych zapisów.

Interesujące jest także to, że w obrębie samych dokumentów daje się zauważyć wyraźną tendencją do definiowania dwóch zasadniczych elementów: obszarów i form współpracy (a więc ustalania form i sposobów redystrybucji środków), przy mniejszym nacisku na określenie potencjalnych celów oraz adresatów, do których kierowany jest program. Podkreślenie wagi tych dwóch elementów programu współpracy może być odczytane jako przejaw postawy „asekuracyjnej”, zorientowanej na określenie granic i wyraźne zdefiniowanie form wsparcia, bez poszukiwania i dopuszczania nowych obszarów czy form działań. Tymczasem obecność celów i adresatów w programach współpracy traktować można jako przejaw bardziej „otwartego” podejścia, skoncentrowania się raczej na określeniu partnerów i rezultatów współpracy.

1.1.

Kryterium – cele

W programach cele współpracy sformułowano w 71% dokumentów, przy czym odsetek ten był wyższy w przypadku powiatów (tu sięgał 84%), a w gminach kształtował się na poziomie 72%. Cele nie były jednak w uchwałach traktowane priorytetowo (a w 29% z nich, jak wspomnieliśmy, były zupełnie nieobecne).

Tam, gdzie o celach wspomniano, można wskazać na pewną prawidłowość: programy ustalane na szczeblu powiatowym, w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich są rozbudowane, natomiast programy gminne ograniczają liczbę celów (w skrajnych przypadkach do jednego). Programy gminne możemy podzielić na te:

1. w których wymienia się od 1 do 4 celów,
2. od 5 do 9 celów,
3. od 10 do kilkunastu celów.

Formułowanie celów odbywa się dwojako: albo w sposób minimalistyczny (polega na lapidarnym zapisie cytującym regulacje ustawowe), albo ich katalog obejmuje zarówno cele ogólne, jak i szczegółowe¹.

Szczegółowe zapisy i cele, wykazują jednak dużą samodzielność w tworzeniu celów i dostosowanie ich do potrzeb lokalnych. Rozbudowane katalogi traktować należy jako wynik konsultowania celów współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego, jednak trudno rozstrzygnąć, na ile konsultacje te miały charakter wewnętrzny i przeprowadzone były w ramach wydziałów i jednostek samorządów terytorialnych, a na ile przy zaangażowaniu organizacji.

¹ Na szczególną uwagę zasługuje formuła programu Starostwa Powiatowego w Wadowicach – rozpisane na zadania i przedstawione w tabelach cele ustalają całą strukturę dokumentu. Wymienia się tutaj cele strategiczne oraz operacyjne, ze wskazaniem na realizatorów i partnerów oraz przedstawieniem wskaźników.

Ograniczone cele współpracy spotykane są w samorządach o niewielkiej ilości organizacji pozarządowych (głównie o charakterze sportowym) oraz, prawdopodobnie, w samorządach, w których zapisy nie były konsultowane.

Cele pojawiające się w programach współpracy można pogrupować w trzy podstawowe kategorie (wskazujące na różne motywacje przyświecające twórcom programów):

1. Budowa szeroko pojętego (i niezdefiniowanego) społeczeństwa obywatelskiego; tu przesłanie jest ogólne, odwołuje się do budowy postaw obywatelskich oraz poprawy jakości życia mieszkańców; przewijają się wątki budowania odpowiedzialności mieszkańców za wspólnotę (np. *poprawianie jakości życia poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych, umacnianie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za siebie, swoje otoczenie, wspólnotę lokalną oraz jej tradycje*).
2. Wsparcie organizacji pozarządowych; cele związane ze wzmocnieniem sektora organizacji pozarządowych i zwiększenie jego wpływu na rozwiązywanie problemów społecznych w gminie czy powiecie (np. *zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej w gminie*).
3. Regulacja relacji samorząd – organizacje pozarządowe; cele dotyczą uporządkowania kontaktów między I i III sektorem. W tym nurcie pojawiają się m.in. kwestie partnerstwa międzysektorowego, strategii rozwoju czy powierzania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym (np. *budowanie partnerstwa między organizacjami pozarządowymi, innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego a samorządem gminy, określenie czytelnych zasad w zakresie wspierania przez gminę działań organizacji pozarządowych*).

Wśród typowych zapisów można znaleźć:

- *zwiększenie udziału ludności gminy w rozwiązywaniu problemów lokalnych,*
- *umacnianie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za siebie, swoje otoczenie i wspólnotę lokalną,*
- *współdecydowanie w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach,*
- *budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywizację społeczności lokalnej,*
- w części programów znajdują się także zapisy, które mówią o *zleceniu realizacji zadań publicznych, świadczeniu usług publicznych lub odciążeniu sektora publicznego w realizacji niektórych zadań*² W rocznych programach współpracy za ważny cel uznano *kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym poprzez budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi*.

Uwzględnienie celów w programach współpracy może okazać się jednym z ważnych elementów pozwalających na tworzenie podmiotów ekonomii społecznej. Po pierwsze, świadczy o pewnej gotowości do podejmowania nowatorskich działań i koncentrowaniu się raczej na rezultatach niż formach działania.

Po drugie, daje szansę podmiotom ekonomii społecznej na zaproponowanie rozwiązań ze sfery ekonomii społecznej jako rozwiązań służących efektywnej realizacji konkretnych celów programowych. Przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników podmioty ekonomii społecznej są w stanie wykazać konkurencyjność rozwiązań (we wszystkich trzech wymienionych powyżej grupach celów).

1.2. Kryterium – adresaci

W programach współpracy adresatów wymienia 73% dokumentów, przy czym odsetek ten w przypadku powiatów wynosił 81%, a w gminach 71%. W punkcie adresaci pojawia się krótkie sformułowanie „organizacje pozarządowe”, bez dalszego doprecyzowania albo adresaci są opisywane enumeratywnie. Katalog podmiotów obejmuje w tym przypadku:

- organizacje pozarządowe,
- osoby prawe i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

W niewielkiej liczbie programów pojawiają się kryteria dotatkowe, takie jak konieczność:

- funkcjonowania na rzecz mieszkańców,
- funkcjonowania na terenie danego samorządu,
- posiadania zapisów w statucie zgodnych z zadaniami przeznaczonymi do zlecenia przez gminę (powiat).

Z punktu widzenia rozwoju podmiotów ekonomii społecznej kluczowym zagadnieniem pozostaje zaliczenie ich do adresatów programów współpracy. Informacje o spółdzielniach socjalnych jako potencjalnych adresatach programów współpracy pojawiają się jednak sporadycznie, co może w wynikać z dwóch przyczyn:

- **zaniechania – będącego wynikiem częstej praktyki powielania programów współpracy z poprzednich lat;**

² Lipinki łużyckie, Skwierzyzna, Deszczno – w lubuskiem.

- **niewiedzy – wynikającej z niskiego poziomu świadomości na temat ekonomii społecznej, form działania i form prawnych związanych z ekonomią społeczną.**

Niezależnie od powodów nieobecności podmiotów ekonomii społecznej w programach współpracy należy zwrócić uwagę, że ich nieobecność wśród adresatów programów staje się istotną przeszkodą w rozwoju ekonomii społecznej³. Brak wskazanych wprost podmiotów zaliczanych do sektora ES, na przykład spółdzielni socjalnych, powoduje, że wsparcie zależy w zasadzie od interpretacji każdego z samorządów.

Pewną szansą, furtką otwierającą możliwości prowadzenia działań z zakresu ES może okazać się podrozdział „formy działań”, obecny w decydującej większości programów. Paradoksalnie, przy braku określenia konkretnych podmiotów, to formy działań uwzględniające działania ekonomii społecznej mogą okazać się kluczowe dla powodzenia przedsięwzięć ES – zróżnicowanie wewnętrzne i dynamika sektora ekonomii społecznej są tak duże, że o wiele korzystniejsze jest koncentrowanie się w programach na formach działań (typu non for profit) niż na ustalaniu podmiotów, które mogą je realizować.

1.3.

Kryterium – realizatorzy

Występuje w 51% programów (w przypadku pozostałych analizowanych dokumentów nie ma jednak żadnych zapisów o realizatorach. Sytuacja wygląda zdecydowanie lepiej w programach opracowywanych na szczeblu powiatu, gorzej na poziomie gminnym (odpowiednio 71% i 48%).

Realizatorzy są określane w sposób ogólny, najczęściej bez podania zakresu kompetencji (dotyczy to strony samorządowej) – „Przez realizatorów programu rozumie się organizacje pozarządowe i organy samorządowe”. Jeśli zapisy się pojawiają, to zwykle wskazują, w jakim obszarze odpowiedzialne za współpracę są: Rada Gminy (Powiatu), organ wykonawczy (np. wójt czy burmistrz) lub poszczególne jednostki organizacyjne urzędu gminy bądź powiatu. Rzadziej pojawia się zapis o wskazaniu konkretnego wydziału (lub wydziałów) odpowiedzialnych za współpracę. W niewielu przypadkach, głównie w skali powiatu, pojawia się zapis o stanowisku (pełnomocnik), czy nawet konkretnej osobie mającej koordynować realizację program współpracy.

³ Nierozpoznanie może prowadzić do poważnych konsekwencji, m.in. do zablokowania rozwoju podmiotów ES, na podobnej zasadzie jak podejmowana przez wiele samorządów decyzja o wspieraniu jedynie organizacji pożytku publicznego wynikająca z nieprawidłowej interpretacji zapisów Ustawy o DPPP.

Pozytywny przykład może stanowić Starostwo w Pleszewie (Wielkopolska), które precyzyjnie definiuje kompetencje poszczególnych organów i wydziałów w realizacji konkretnych elementów programu współpracy:

- Rada Powiatu i jej komisje; w zakresie wytyczania polityki społecznej i finansowej Powiatu, utrzymywania kontaktów pomiędzy poszczególnymi komisjami stałymi a organizacjami pozarządowymi, realizującymi zadania w obszarach będących jednocześnie obszarami działań komisji.
- Zarząd Powiatu; w zakresie realizacji polityki społecznej i finansowej ustalonej przez Radę Powiatu, dysponowania środkami w ramach budżetu Powiatu, wspierania organizacyjnego i merytorycznego organizacji.
- Wydziały merytoryczne Starostwa; w zakresie bieżącej współpracy z organizacjami oraz opiniowania wniosków organizacji, kontroli realizacji zadań przez organizacje, stosownie do zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa.
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowy Urząd Pracy i pozostałe powiatowe jednostki organizacyjne; w zakresie bieżącej współpracy z organizacjami oraz opiniowania wniosków organizacji, kontroli realizacji zadań przez organizacje, stosownie do zadań określonych w odrębnych przepisach.

1.4.

Kryterium – zasady

Umieszczanie „zasad współpracy” w dokumencie może być odczytane jako wyraz woli współpracy ze strony samorządu. Istnienie zasad współpracy może być wskaźnikiem chęci podmiotowego i partnerskiego traktowania organizacji pozarządowych. Fakt, że z gotowych zasad, które sformułowano i wyjaśniono w ustawie, skorzystało tylko 56% badanych samorządów (zasady znalazły się odpowiednio w 67% powiatowych programów współpracy i w 54% programów gminnych) może wskazywać na instrumentalne traktowanie programów współpracy.

W dokumentach, które wymieniają zasady, ich liczba mieści się w przedziale od 5 do 7 celów, obejmując najczęściej katalog zasad wymieniony w ustawie (pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność). Zasady zostały wyjaśnione w średnio 30%-50% programów (wskaźnik ten jest mocno zróżnicowany w zależności od województwa). W niewielkiej części programów pomyłone zostały zasady współpracy z jej formami.

Obszary i formy współpracy (1.5. i 1.6.) należą do najlepiej zdefiniowanych elementów programów współpracy

1.5.

Kryterium – obszary współpracy

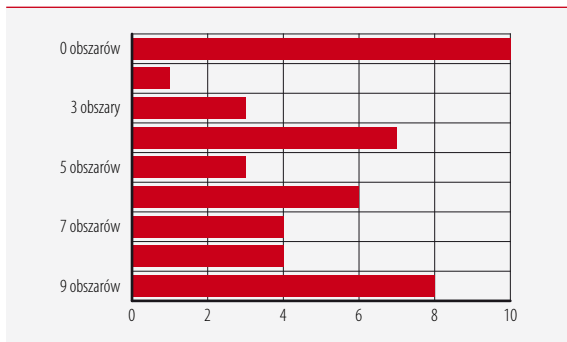
Obszary współpracy zdefiniowane zostały przez 85% samorządów (odpowiednio 83% gmin i 91% powiatów). Mimo, że "obszary" są zdefiniowane w dużej liczbie jednostek samorządu terytorialnego, to jednak ich zróżnicowanie uniemożliwia ich uogólnienie i podsumowanie.

Liczba obszarów współpracy sięga od jednego do kilkunastu (1 obszar to najczęściej dofinansowanie imprez sportowych w niewielkich gminach). Częstą praktyką jest stosowanie ogólnikowego, ustawowego zapisu: „*Obszar współpracy Gminy oraz organizacji, obejmujący całą sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy*”, lub, w wersji bardziej rozbudowanej, wymieniane są ustawowe sfery zadań publicznych. Najbardziej popularne są obszary:

- pomocy społecznej,
- osób niepełnosprawnych,
- ochrony zdrowia,
- edukacji,
- sportu,
- wypoczynku.

Często obszary z tej listy (pomoc społeczna, ochrona zdrowia) zyskują miano obszarów priorytetowych.

Ilość obszarów współpracy, na przykładzie woj. podkarpackiego



1.6.

Kryterium – formy współpracy

Formy współpracy nie dość, że są jednym z dwóch najczęściej wymienianych elementów programów współpracy – 84%, (odpowiednio w 82% gmin i w 98% powiatów) to przedstawiają pełen katalog form współpracy wymienionych w ustawie. Wszystkie formy pojawiają się, zależnie od województwa, w od 42% do 88% samorządów. Samorządy te wymieniają od 6 do kilkunastu form współpracy z orga-

nizacjami. Zdarzają się też samorządy o ograniczonych formach współpracy: wymieniających od 3-5 form.

Pozytywny obraz współpracy, wynikający z szerokiego katalogu jej form wymienionych w programach, przysłania fakt, że w praktyce katalogi form eksponują te formy współdziałania, które ograniczają się albo wsparcia bezfinansowego (merytorycznego i udzielanego na zasadach użyczenia), albo oferują pomoc w poszukiwaniu dofinansowania poza budżetem danej jednostki samorządu).

Zdecydowanie najczęściej padającymi formami współpracy były:

- udzielanie pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację zadań publicznych z innych źródeł niż dotacja samorządowa,
- udzielanie pomocy w nawiązaniu przez organizacje pozarządowe kontaktów ponadlokalnych i międzynarodowych,
- bezpłatne udostępnianie sal w obiektach gminnych i urzędzeń technicznych,
- sprawowanie patronatu przez władze,
- organizacja lub współudział organów samorządu w organizacji szkoleń, konferencji,
- współpracy między jednostkami samorządu,
- utworzenie w BIP strony poświęconej działającym na obszarze gminy organizacjom pozarządowym,
- inicjowanie lub współorganizowanie szkoleń podnoszących jakość pracy organizacji w sferze zadań publicznych,
- obejmowanie patronatu nad akcjami i imprezami organizowanymi przez jednostki samorządu,
- otwarte spotkania pomiędzy przedstawicielami podmiotów, o których mowa w punkcie 1 a przedstawicielami samorządu,
- uczestnictwo we wspólnych spotkaniach mających na celu wypracowanie efektywnych metod realizacji zadań publicznych.

Furtką dla rozwijania zaawansowanych form współpracy, oraz wskaźnikiem gotowości do podjęcia tego rodzaju działań pozostaje zapis o powierzeniu i wspieraniu. Jest on obecny w ok. 50% dokumentów analizowanych w skali kraju (od 25% do 90% dokumentów w województwach przewiduje tego typu zapisy) i najczęściej zapis formułuje możliwości powierzenia i wspierania wprost, albo pośrednio – poprzez odwołanie się do zapisu Ustawy.

Niestety, mimo że 50% programów przewiduje powierzenie i wspieranie znacząca większość programów współpracy nie formułuje szczegółowo obszarów, w których powierzenie i wspieranie zadań ma być realizowane. Może to oznaczać, że formy te przyjęto w programach współpracy bezrefleksyjnie, jako wymóg ustawowy, nie konsultując w ramach samej jednostki, albo w ramach konsultacji z organizacjami pozarządowymi

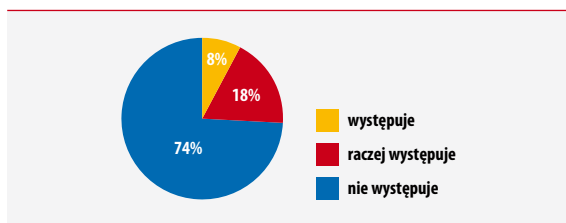
konkretnych obszarów, w których możliwe byłoby zlecenie zadań.

Jest to o tyle niepokojące, że programy – jak wspomniano wcześniej – nie rozpoznają ekonomii społecznej w formie podmiotowej: nie wskazują podmiotów ekonomii społecznej ani jako realizatorów, ani jako adresatów zadań. Pewną furtką umożliwiającą rozwijanie obszaru ekonomii społecznej (np. w formie ekonomizowania istniejących już form prawnych i organizacyjnych) pozostaje wskazanie określonych form współpracy. Formy te mogłyby dotyczyć obszaru spójnego z zadaniami sektora publicznego.

1.7.

Kryterium – spójność ze strategią

Spójność ze strategią

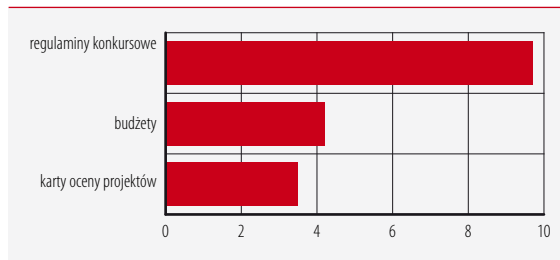


Kryteria od 7-10 weryfikują ustalenia dotyczące wcześniejszych kryteriów pozwalając na określenie poziomu współpracy wykraczającej poza obligatoryjne ramy. Kryteria te wskazują na poziom faktycznego zaangażowania jednostek terytorialnych w budowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Już analiza stopnia spójności między planami współpracy a dokumentami strategicznymi pokazuje, że w przypadku ¾ jednostek mamy do czynienia z brakiem jakiegokolwiek spójności między strategiami a programami współpracy. Tylko w przypadku 8% samorządów lokalnych mamy do czynienia z kształtowaniem spójnej polityki rozwoju lokalnego w oparciu o współpracę z sektorem pozarządowym.

Podobnie kształtują się odsetki samorządów realizujących pozostałe kryteria podstawowe, i tak:

Programy współpracy zawierające:



1.8.

Regulaminy konkursowe

- posiada 9,7% samorządów,(9% gmin i 11%powiatów).

1.9.

Karty oceny projektów

- posiada 3,5 % samorządów (3,6% gmin i 4% powiatów).

1.10.

Budżety

- posiada 4,2 % samorządów,(4% gmin i 5% powiatów).

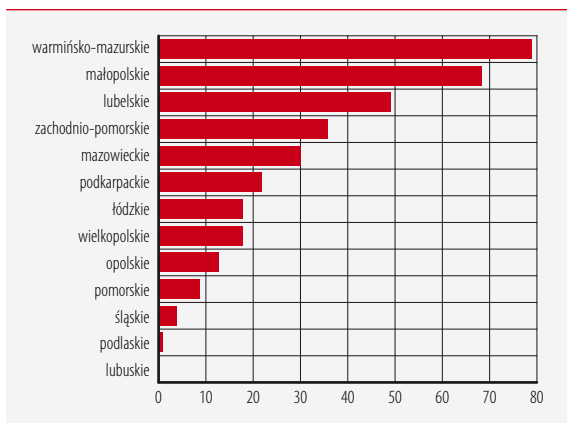
2.

Kryteria dodatkowe

2.1.

Wspólne zespoły samorządowo-pozarządowe

% przeanalizowanych programów, które przewidują powołanie zespołów



Powołanie zespołów w programach współpracy jest traktowane zazwyczaj w kategoriach możliwości⁴ – zespół może być powołany, ale rzadko program informuje o istnieniu takiego zespołu (tak jest np. w jednym samorządzie w woj. podlaskim, w 2 samorządach w woj. łódzkim czy woj.16 w mazowieckim). Deklarowane zespoły mają zazwyczaj trojaki charakter: konsultacyjny, opiniujący i koordynacyjny. Wśród zadań pojawiają się:

- diagnozowanie problemów i potrzeb społecznych,
- tworzenie i konsultowanie programów o charakterze strategicznym,
- opiniowanie aktów prawa lokalnego,

⁴ „Organizacje pozarządowe mają prawo inicjowania powoływania wspólnych zespołów. Inicjatywę taką zgłasza się do Burmistrza Wieruszowa, proponując cel, dla którego dany zespół ma zostać powołany wraz z uzasadnieniem potrzeby jego powołania”.

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności,
- opiniowanie wniosków o dotacje na realizację zadań publicznych,
- tworzenie wspólnych projektów z organizacjami pozarządowymi,
- udzielanie rekomendacji organizacjom pozarządowym przez Samorząd.

Analiza programów pozwala odpowiedzieć na pytanie ile z samorządów jest potencjalnie w stanie pracować z organizacjami pozarządowymi w ramach wspólnych zespołów, o różnym charakterze. Programy nie dają jednak podstaw do stwierdzenia, czy zespoły faktycznie zostały powołane i pracują.

2.2.

Wieloletnie programy współpracy

Wieloletnie programy współpracy, które można traktować jako element szerszego, strategicznego podejścia do współpracy między sektorem pozarządowym i samorządowym.

Niestety, podobnie jak w przypadku kryteriów 1.7. - 1.10., posiadanie wieloletnich programów współpracy czy Kart Współpracy, jest zjawiskiem niezmiernie rzadkim. W 3 województwach liczba sięga 6-10 wieloletnich planów na województwo. W pozostałych przypadkach mamy do czynienia z 1-3 programami współpracy. W przypadku dwóch województw nie udało się zidentyfikować żadnego wieloletniego programu współpracy⁵.

⁵ Warto podkreślić, że odnalezienie programów wieloletnich nastręczało wiele trudności. Wieloletnie programy nie są najczęściej udostępniane na stronach BIp, tak, jak to mam miejsce z rocznymi programami współpracy.

Treść wieloletnich programów, jeśli jest dostępna, to przyjmuje trzy formy:

1. uzupełnienia rocznych programów, np.: o cele strategiczne, zasady współpracy i zakres współpracy,
2. opisu tych działań, które nie wymagają corocznej aktualizacji (np. brak w nich priorytetowych obszarów współpracy),
3. uszczegóławiania zasad i form współpracy, opisuje m.in. zasady ogłaszania konkursów grantowych i korzystania z zasobów gminy.

Podsumowując drugie ponadstandardowe kryterium wypełniane jest przez bardzo niewielką ilość samorządów w skali kraju. Przygotowanie dokumentu wieloletniego, choć może stanowić uzupełnienie rocznych programów i być dokumentem uszczegóławiającym bieżącą współpracę nie jest praktykowane.

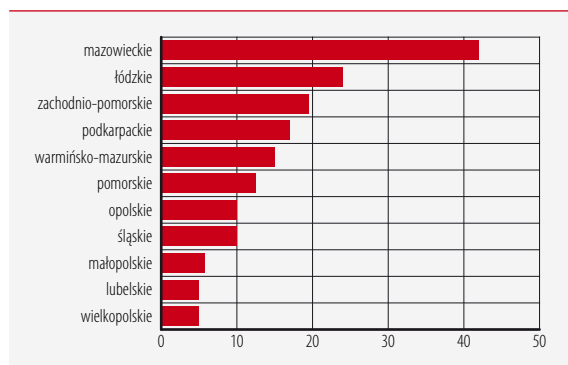
2.3. Standaryzowane zadań

Podjęcie działań standaryzacyjnych w odniesieniu do zadań ujętych programami wsparcia dotyczy tylko **5 z 1018** przeanalizowanych programów współpracy. Przykładami takich samorządów były m.in.:

- gmina Legionowo ("Wieloletni Program Współpracy pomiędzy Samorządem Gminy Legionowo a Organizacjami Pozarządowymi" z dnia 26 października 2005.)
- gmina Pelplin, gdzie *"doskonalenie jakości współpracy oraz sposobu realizacji zadań dokonuje się poprzez poszerzenie jej zakresu, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań oraz wypracowywanie, ustanawianie i przestrzeganie standardów"*.

2.4. Określenie metody monitoringu i ewaluacji programu

Określenie w programach metody monitoringu i ewaluacji



W województwie podlaskim tylko 1 samorząd (Sokółka) posiada określone metody monitoringu i ewaluacji. W pozostałych województwach w żadnym z analizowanych programów nie znalazły się informacje o metodach monitoringu i ewaluacji programów współpracy.

Najczęściej za monitoring i ewaluację odpowiedzialne są konkretne osoby:

- pełniące funkcję pełnomocników ds. organizacji pozarządowych,
- bezpośrednio, np. burmistrzowie, wójtowie

Dobrze sformułowane są zasady ewaluacji w programie powiatu polickiego, który zakłada przyjmowanie na bieżąco przez wyznaczoną komórkę uwag, wniosków i propozycji dotyczących programu, wykorzystywanie tych informacji do usprawnienia współpracy. Dodatkowo program podaje mierniki efektywności jego realizacji, czyli znane są zasady, na jakich ocena będzie przeprowadzana. Na uwagę zasługuje również fakt, że w programie Polic są zapisane „spodziewane efekty współpracy”; część z nich jest ideowa, część mierzalna, co pozwoli zapewne ocenić efektywność programu.

Najczęściej za monitoring i ewaluację odpowiedzialne są konkretne osoby⁶:

- bezpośrednio burmistrzowie, wójtowie, prezydenci,
- Rady: gmin i miast,
- osoby pełniące funkcję pełnomocników ds. organizacji pozarządowych, jeśli takie stanowisko jest przewidziane w strukturze.

Najbardziej typowe metody monitorowania i ewaluacji to:

- analiza dokumentów składanych przez organizacje pozarządowe,
- przyjmowanie na bieżąco od organizacji pozarządowych uwag i propozycji dot. programu.

Pozytywne przykłady zakładają wyznaczenie specjalnego zespołu (nawet z udziałem organizacji) lub komórki gromadzącej uwagi, wnioski i propozycje dotyczące programu. W najlepszych programach wpisano także wskaźniki, służące ocenie i monitoringowi (np. Police, Zachodniopo-

6 pozytywnym przykładem jest powiat policki, który zakłada przyjmowanie na bieżąco przez wyznaczoną komórkę uwag, wniosków i propozycji dotyczących programu, wykorzystywanie tych informacji do usprawnienia współpracy. Dodatkowo program podaje mierniki efektywności jego realizacji, czyli znane są zasady, na jakich ocena będzie przeprowadzana. Na uwagę zasługuje również fakt, że w programie Polic są zapisane „spodziewane efekty współpracy”; część z nich jest ideowa, część mierzalna, co pozwoli zapewne ocenić efektywność programu.

morskie).⁷ Wskaźnikami monitoringu są m.in. ilość spotkań z ngo, liczba uczestników spotkań (U.G. Ropa, Małopolska), liczba organizacji realizujących zadania publiczne, ilość przekazanych środków (U.M. Nowy Sącz, Małopolska). Szczególnie Przykładowy zapis UM Tarnów, Małopolska).

Odsetek analizowanych programów, w których pojawiały się zapisy dotyczące monitorowania i oceny wykonywania postanowień programowych jest dosyć wysoki. Niestety przyglądając się wyznaczonym do oceny programów współpracy osobom można dostrzec, że są nimi najczęściej te piastujące stanowiska wójta, starosty, albo zasiadających w Radach. Dobrą tendencją jest wyłanianie kolegialnych zespołów oceniających poziom realizacji programów, w których funkcjonowanie włączeni są także przedstawiciele organizacji pozarządowych. W języku programów współpracy pojawiają się też charakterystyczne dla myślenia projektowego sposoby monitorowania oparte na zestawach mierzalnych i niemierzalnych wskaźników.

Przyglądając się kryteriom 2.2, 2.3 oraz 2.4., a więc dotyczące standaryzacji, monitoringu i ewaluacji zadań trzeba stwierdzić, że niska świadomość w zakresie standaryzacji oraz oceny realizacji programów (o której wspomniano już przy okazji kryterium celu) może okazać się czynnikiem nie tyle nawet neutralnym, co wręcz szkodliwym dla rozwoju działań i podmiotów ekonomii społecznej. Działanie ekonomii społecznej, ze względu na swój ekonomiczny charakter są znacznie lepiej wyskaźnikowane i wystandaryzowane niż projekty stające do lokalnych konkursów organizowanych przez samorząd. Stąd działania w ramach ekonomii społecznej, prowadzone przez nowe podmioty ekonomii społecznej oraz organizacje pozarządowe, a zdefiniowane w kategoriach rezultatów zamiast formy działań, mogłyby okazać się atrakcyjne dla samorządów. Pozwoliłyby również na zastosowanie mieszanych form wsparcia, które nie ograniczają się jedynie do dotacji udzielanych w ramach konkursów.

Opracowanie standardów oraz użycie wskaźników może okazać się kluczowe dla uzasadnienia wsparcia podmiotów prowadzących działalność komercyjną – pozwalając na ograniczenie wydatków publicznych

⁷ w jednym z samorządów woj. lubelskiego, stosowane są z kolei następujące wskaźniki:
 - liczba osób, które są adresatami realizowanych zadań
 - liczba osób zaangażowanych w realizację zadań publicznych, w tym wolontariuszy
 - liczba organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne w oparciu o dotację
 - liczba organizacji pozarządowych realizujących po raz pierwszy zadania publiczne w oparciu o dotację
 - wysokość kwot udzielonych dotacji w zakresie realizacji zadań publicznych
 - wysokość kwot udzielonych dotacji organizacjom, które otrzymały dotację po raz pierwszy
 - wysokość środków finansowych zaangażowanych przez organizacje pozarządowe w realizację zadań publicznych
 - liczba obszarów współpracy, w ramach których zlecono realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym
 - liczba organizacji, które z własnej inicjatywy złożyły oferty na realizację zadań publicznych

w stosunku do wydatków na formy całkowicie subsydiowanego wsparcia.

2.5. Uwzględnianie reprezentacji sektora

W 7 województwach nie znalazł się ani jeden program, który uwzględniałby reprezentację sektora organizacji pozarządowych. W województwach, gdzie takie zapisy się pojawiają jest ich bardzo niewiele. W województwie małopolskim aż 24 gminne i 4 powiatowe programy uwzględniały reprezentację sektora, na Pomorzu odpowiednio 3 gminy i 1 powiat mają zapisy przewidujące reprezentację organizacji, w województwie warmińsko-mazurskim 5.

Wśród najczęstszych form reprezentacji znajdują się:

- Rada Organizacji Pozarządowych,
- Forum Organizacji Pozarządowych,
- Rady Sportu (w Małopolsce: np. U.G. Brzeźnica, U.G. Czersztyn, U.G. Gdów, U.G. Michałowice).

Można więc stwierdzić, że programy nie rozpoznają jeszcze reprezentacji sektora pozarządowego jako naturalnego partnera współpracy. Wynika to najczęściej ze słabej współpracy samych organizacji, które nie powołują ciał reprezentujących ich lokalne albo branżowe interesy. Jest to zrozumiałe na poziomie gminnym, zwłaszcza tam, gdzie na przykład funkcjonuje jedna, dwie organizacje, ale niepokojący jest niski odsetek zapisów dotyczących reprezentacji sektora na poziomie powiatowym. Wydaje się, że propozycje obligatoryjnego powoływania Rad Pożytku Publicznego na szczeblu powiatowym zmieniłyby sytuację w sensie ilościowym, choć nie gwarantowałyby zmian jakościowych we współpracy.

Słaba reprezentacja sektora organizacji pozarządowych nie sprzyja także rozwojowi sektora ES, uniemożliwiając dzielenie się wiedzą na temat inicjatyw ekonomii społecznej oraz skuteczne lobbowanie na rzecz wprowadzenia działań z tego zakresu do programów współpracy.

2.6. Uwzględnianie rozwoju przedsiębiorczości społecznej.

Programy współpracy nie rozpoznają niemal wcale obszaru przedsiębiorczości społecznej. Konsekwencje tego stanu rzeczy mogą mieć, jak wspomniano wcześniej, kilka przyczyn: przede wszystkim mały poziom wiedzy na temat przejawów i form ekonomii społecznej w samorządach,

braku podmiotów ekonomii społecznej na ich obszarach (nie istnieją, albo nie identyfikują się jako podmioty ES) oraz praktyki powielania rocznych programów współpracy.

Chlubnym wyjątkiem pozostają dwa województwa, gdzie można odnotować dziesięć i więcej programów przewidujących wsparcie przedsiębiorczości społecznej – mazowieckie (22 programy) i wielkopolskie (10),

Zapis dotyczący przedsiębiorczości społecznej może być ogólny, jak na przykład w 2 gminach województwa pomorskiego: w Pruszczu Gdańskim mowa o "działalności wspomagającej rozwój przedsiębiorczości poprzez: - współpracę w zakresie organizacji imprez szkoleniowo – informacyjnych dla przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Gminy, a w szczególności w zakresie pozyskiwania środków z programów rządowych i Unii Europejskiej" czy gminy Trzebielno, gdzie jako obszar współpracy wymieniono: "działalność wspomagającą rozwój gospodarczy, w tym przedsiębiorczość".

W przypadku części samorządów programy odwoływały się wprost do pojęcia spółdzielni socjalnej, wpisując w swoim programie spółdzielnie socjalne, jako podmiot uprawniony do uczestnictwa w otwartym konkursie ofert (Rada Gminy Porąbka, woj. Śląskie).

Istotnym dla wzmocnienia możliwości rozwoju ekonomii społecznej byłoby uzupełnienie zapisów programów o kontraktowanie podmiotom ekonomii społecznej działającym jako organizacje lub spółdzielnie socjalne realizacji zadań publicznych w formie zlecenia lub powierzenia.

3.

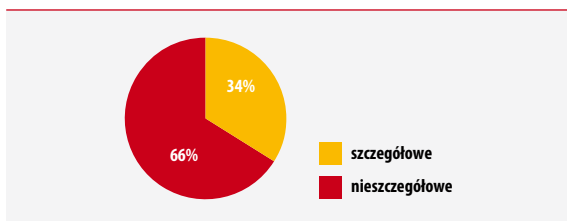
Kryteria dodatkowe (potraktowane w raporcie skrótowo)

Wskazać można na wysoki stopień ogólności programów, który zmniejsza się w przypadku samorządów powiatowych i miast na prawach powiatu. Język jest zapożyczony z ustawy, albo wtórnie z innych programów dostępnych w internecie, bądź uzyskanych za pośrednictwem innych, sąsiednich jednostek samorządu. O różnorodności programów może świadczyć rozpiętość w ilości stron sięgająca w krańcowych przypadkach od 1 do 20 stron.

Z roku na rok poprawia się dostępność programów na serwisach BIP urzędów, ale jak dowodzą zeszłoroczne i tegoroczne badania informacyjne, mimo że obecne, są w wielu przypadkach trudno dostępne dla użytkowników i wymagają dużego zaangażowania w poszukiwania.

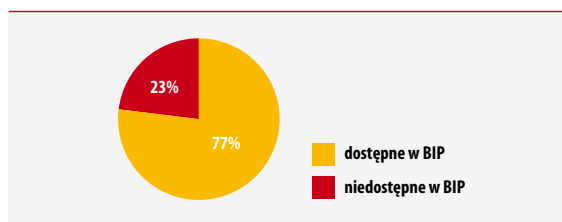
3.1. Stopień szczegółowości

Poziom szczegółowości w programach gminnych

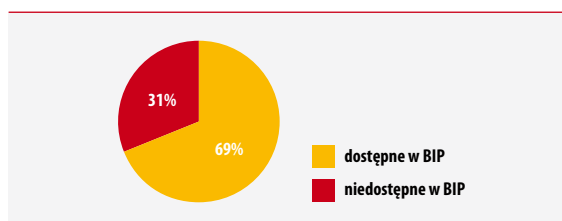


3.2. Dostępność na stronach BIP

Dostępność na poziomie powiatów



Dostępność na poziomie gmin



Podsumowanie

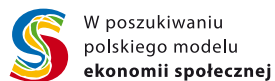
Analiza rocznych programów współpracy opracowywanych przez samorządy lokalne pozwala zauważyć, że ekonomia społeczna pojawia się w nich jedynie marginalnie. Samorządy nie rozpoznają zarówno podmiotów jak i działań ekonomii społecznej. Dominującym sposobem myślenia o współpracy pozostaje dotowanie klasycznych przedsięwzięć, które nie generują zysku i są prowadzone przez "tradycyjne" organizacje społeczne, ewentualnie partnerstwa międzysektorowe.

Konieczne wydaje się podjęcie działań informujących o nowych podmiotach ekonomii społecznej, co pozwoli na rozpoznanie sektora ekonomii społecznej. Kolejnym, trudniejszym i długofalowym działaniem jest przekonanie o korzyściach, jakie może przynieść ekonomia społeczna społecznościom, organizacjom i samorządom. Zrozumienie mechanizmów i form działania ekonomii społecznej stanowi jeden z najistotniejszych czynników decydujących o powodzeniu działań i powstawaniu podmiotów ES. Zrozumienie korzyści pozwoli na zaadaptowanie istniejących programów współpracy poprzez modyfikowanie i stworzenie nowych form i możliwości efektywnych działań.

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

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

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



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.