

JAKOŚĆ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

RAPORT KOŃCOWY Z BADAŃ

Warszawa 2011

Materiał przygotowany przez INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH w ramach projektu:

„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Redakcja raportu końcowego:

dr Grzegorz Makowski

Autorzy raportów cząstkowych:

dr Ewa Bogacz-Wojtanowska

dr Magdalena Dudkiewicz

mgr Marek Dudkiewicz

mgr Katarzyna Górniak

dr Grzegorz Makowski

mgr Anna Stokowska

Współpraca:

dr Krzysztof Jaszczołt

dr Tomasz Potkański

dr Dariusz Przybysz

mgr Łukasz Waszak

O INSTYTUCIE SPRAW PUBLICZNYCH

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Misja ISP:

- podnoszenie jakości debaty publicznej w Polsce i na poziomie europejskim, aby była merytoryczna oraz nastawiona na rozwiązywanie problemów i budowanie wiedzy;
- wprowadzanie do debaty publicznej nowych tematów oraz upowszechnianie innowacyjnego podejścia do kwestii publicznych;
- tworzenie mechanizmów umożliwiających włączanie obywateli oraz różnych ich grup i środowisk w debatę publiczną, a także w inne formy aktywności życia publicznego;
- dbanie o jakość polityki publicznej realizowanej w Polsce poprzez inspirowanie zmian prawnych i instytucjonalnych.

Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego

Kontakt: Instytut Spraw Publicznych, ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa,
tel. 22 556 42 60, e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

PARTNERZY PROJEKTU „MODEL WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. WYPRACOWANIE I UPOWSZECHNIENIE STANDARDÓW WSPÓŁPRACY”:

Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Związek Miast Polskich.

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	7
2. CZĘŚĆ I – DIAGNOZA WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ	12
2.1 PROBLEM JAKOŚCI WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W KONTEKŚCIE DOSTĘPNYCH BADAŃ. ANALIZA MATERIAŁÓW ZASTANYCH – EWA BOGACZ-WOJTANOWSKA, MAREK DUDKIEWICZ, KATARZYNA GÓRNIAK	13
2.1.1 STAN BADAŃ NAD WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYSEKTOROWĄ W POLSCE.....	14
Główne kierunki, problemy i pytania badawcze	14
Formy współpracy międzysektorowej – jej koncepcje, stan badań i charakter	16
Współpraca międzysektorowa przed UDPP	18
Współpraca międzysektorowa po wejściu w życie UDPP i jej nowelizacji	18
Najczęstsze formy współpracy międzysektorowej.....	19
Pozaustawowe formy współpracy międzysektorowej	22
Stan badań nad zarządzaniem współpracą międzysektorową	22
Procesy planowania współpracy	23
Procesy organizowania współpracy	23
Procesy motywowania do współpracy	24
Procesy monitoringu i ewaluacji współpracy	24
Uwagi końcowe nt. stanu badań nad współpracą międzysektorową	25
2.1.2 UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ W POLSCE I JEJ WYMIARY	25
Uwarunkowania współpracy lokowane wewnątrz trzeciego sektora	26
Potencjał społeczno-finansowo-organizacyjny	26
Sprawczość.....	28
Współpraca z innymi partnerami społecznymi	28
Uwarunkowania współpracy lokowane na zewnątrz trzeciego sektora.....	29
Nastawienie przedstawicieli administracji publicznej do organizacji pozarządowych i idei współpracy	29
Tradycje współpracy	31
Prawo	31
Polityczne uwarunkowania funkcjonowania podmiotów władzy i jakość lokalnych sieci powiązań	33
Uwarunkowania społeczne	34
2.1.3 RAMY CZASOWE ANALIZOWANYCH BADAŃ.....	35
Metody, techniki badawcze oraz ich skala.....	35
Główni inicjatorzy badań.....	37
Narzędzia, techniki analizy, ciekawostki metodologiczne.....	37
2.1.4 WNIOSKI, REKOMENDACJE DOTYCZĄCE PRZYSZŁYCH BADAŃ NA PROBLEMATYKĄ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ.....	39
2.2 STANDARDY I UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY W OPINII PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ. WSTĘPNE BADANIA JAKOŚCIOWE. - EWA BOGACZ-WOJTANOWSKA, MAGDALENA DUDKIEWICZ, KATARZYNA GÓRNIAK, GRZEGORZ MAKOWSKI, ANNA STOKOWSKA.....	41
2.2.1 ANALIZA PÓL SEMANTYCZNYCH WYRAŻEŃ „STANDARD” I „WSPÓŁPRACA”	44
Wprowadzenie metodologiczne	44
Ilościowa struktura analizowanych sieci: wstępne wnioski.....	45
Analiza pola „standard”	46
Analiza sieci ekwiwalentów.....	47

Analiza sieci opozycji.....	48
Analiza sieci asocjacji	49
Analiza sieci określeń	52
Analiza sieci działań podmiotu	53
Analiza sieci działań na podmiot	54
2.2.2 ANALIZA POLA „WSPÓŁPRACA”	55
Analiza sieci ekwiwalentów.....	55
Analiza sieci opozycji.....	56
Analiza sieci asocjacji	56
Analiza sieci określeń	57
Analiza sieci działań podmiotu	57
Analiza sieci działań na podmiot	57
2.2.3 WNIOSKI Z ANALIZY PÓL SEMANTYCZNYCH	58
Pojęcie „standardu”	58
Pojęcie „współpracy”	59
2.2.4 DOBRA I ZŁA WSPÓŁPRACA – BARIERY I UWARUNKOWANIA	59
Uwarunkowania dobrej współpracy	59
Partnerstwo, odpowiednia postawa i dobre relacje	61
Cel współpracy	67
Zaufanie	69
Informacja i „czynnik ludzki”	71
Prawo i pieniądze	73
Bariery dobrej współpracy	76
Słabość trzeciego sektora.....	76
Brak kompetencji	78
Nadmierna biurokracja	80
Związki nieformalne	81
2.2.5 WEWNĘTRZNE CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE BĄDŹ UTRUDNIAJĄCE WSPÓŁPRACĘ MIĘDZYSEKTOROWĄ.....	82
Organizacyjne bariery współpracy z perspektywy organizacji pozarządowych	83
Organizacyjne bariery współpracy z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego	100
Współpraca międzysektorowa i liderzy samorządowi i trzeciego sektora	109
Podsumowanie.....	112
2.2.6 POZIOM STANDARYZACJI WSPÓŁPRACY.....	113
Źródła standardów	114
Proces stanowienia standardów	120
Przedmiot standardów – obszary współpracy objęte standardami	124
Standardy, które nie są standardami	130
Podsumowanie.....	133
2.2.7 STANDARYZACJA A JAKOŚĆ I SATYSFAKCJA ZE WSPÓŁPRACY.....	134
Standardy a etyka	134
standardy a edukacja	137
Najpierw stabilne prawo.....	139
... oraz silne organizacje	139
Podsumowanie.....	140
2.2.8 POSTULATY DOTYCZĄCE STANDARYZACJI.....	140
Standardy a wartości i postawy	140
Wprowadzanie i umiejscowienie standardów	142
Programy współpracy – indywidualne podejście do współpracy.....	146

Pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami jako kluczowy standard.....	148
Postulowane standardy dotyczące finansowych form współpracy.....	151
Egzekwowanie standardów.....	152
Zagrożenia wynikające ze standaryzacji.....	154
Podsumowanie.....	156
2.2.9 WNIOSKI I REKOMENDACJE	157
2.3 INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY. OBRAZ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ – MAREK DUDKIEWICZ, GRZEGORZ MAKOWSKI, DARIUSZ PRZYBYSZ (OBLICZENIA I KONSULTACJA STATYSTYCZNA)	160
2.3.1 <i>NOTA METODOLOGICZNA</i>	162
2.3.2 <i>INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY – ZAŁOŻENIA, ŹRÓDŁA, KONSTRUKCJA</i>	163
2.3.3 <i>OGÓLNY OBRAZ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A ADMINISTRACJĄ SAMORZĄDOWĄ</i>	166
Kto z kim współpracuje?	167
Obszary współpracy	171
Infrastruktura współpracy.....	175
Formy współpracy.....	178
Ogólna ocena współpracy i zaufanie do partnera z punktu widzenia organizacji pozarządowych	182
Podsumowanie.....	185
2.3.4 <i>INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY – WYNIKI</i>	186
Mocne i słabe strony relacji międzysektorowych według obszarów współpracy	196
Podsumowanie i wstępne wnioski	201
3. CZĘŚĆ II – LOKALNY INDEKS WSPÓŁPRACY	204
3.1 NIEZBĘDNIK DO (SAMO)OCENY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI – GRZEGORZ MAKOWSKI ORAZ KRZYSZTOF JASZCZOŁT (WSPÓŁPRACA), TOMASZ POTKAŃSKI (WSPÓŁPRACA), ŁUKASZ WASZAK (WSPÓŁPRACA)	205
4. ZAŁĄCZNIKI	224
4.1 INSTRUKCJA POWTÓRZENIA POMIARU PRZY POMOCY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY	225
4.2 OPIS TWORZENIA ARCHITEKTURY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY	243
4.3 RAPORT Z KOMPLEMENTARNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH SŁUŻĄCYCH, PRZEPROWADZONYCH W CELU WERYFIKACJI POMIARU INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY	262
4.4 ZESTAWIENIE WCZEŚNIEJSZYCH BADAŃ I PUBLIKACJI DOTYCZĄCYCH WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ	283
5. NARZĘDZIA BADAWCZE.....	301
5.1 NARZĘDZIA PRZYGOTOWANE NA POTRZEBY WSTĘPNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH	302
5.2 NARZĘDZIA PRZYGOTOWANE NA POTRZEBY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY.....	312
5.3 ANKIETA NT. OPINII O WSPÓŁPRACY PRZYGOTOWANA NA POTRZEBY NIEZBĘDNIKA DO SAMOOCENY...354	
5.4 SCENARIUSZ DYSKUSJI DO KOMPLEMENTARNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH WYKONANYCH NA POTRZEBY UKOŃCZENIA INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY	356

NOTY O AUTORACH

- **Ewa Bogacz-Wojtanowska** – dr nauk społecznych w zakresie zarządzania, pracownik naukowy Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Katedrze Badań Społeczeństwa Obywatelskiego. Specjalizuje się w problematyce zarządzania organizacjami pozarządowymi, współpracy trzeciego sektora z sektorem publicznym i komercyjnym oraz zarządzania publicznego.
- **Magdalena Dudkiewicz** – dr socjolog, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z zakresu pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i animacji kultury w środowisku lokalnym. Badacz organizacji pozarządowych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.
- **Marek Dudkiewicz** – psycholog społeczny (UW), studiował także socjologię. Obecnie niezależny konsultant ds. badań społecznych i marketingowych oraz CSR. Od blisko 20 lat pracuje w branży badań marketingowych, w tym ponad 10 na stanowiskach kierowniczych, m.in. dla Demoskopu, CASE, Pentora RI i Synovate. Zebrał także doświadczenie w pracy po stronie odbiorców badań, w McCann-Erickson i Bertelsmann Media (Świat Książki).
- **Katarzyna Górniak** – socjolożka, pracuje na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Zajmuje się problematyką społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji pozarządowych w kontekście biedy i wykluczenia społecznego. Ewaluatorka projektów społecznych z tej dziedziny.
- **Grzegorz Makowski** – dr socjolog, specjalizuje się w socjologii problemów społecznych oraz problematyce organizacji pozarządowych i dialogu obywatelskiego. Kierował projektem KOMPAS, obecnie kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych.
- **Anna Stokowska** – absolwentka socjologii i historii sztuki w ramach kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka Centre for Social Studies, stypendystka Central European University w Budapeszcie, doktorantka w Szkole Nauk Społecznych PAN. Koordynuje projekty edukacyjne w Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej, a także współpracuje z Instytutem Spraw Publicznych oraz Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W pracach merytorycznych uczestniczyli również:

dr Krzysztof Jaszczółt, dr Dariusz Przybysz, dr Tomasz Potkański, mgr Łukasz Waszak

1. WPROWADZENIE

Niniejszy raport składa się z kilku cząstkowych opracowań przygotowanych na potrzeby projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy* oraz narzędzia *Niezbędnik do oceny jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*, pozwalającego organizacjom pozarządowym i samorządom na dokonanie samodzielnej oceny wzajemnych relacji w konkretnej jednostce samorządowej.

Wyniki wszystkich prezentowanych w niniejszym zbiorze analiz i badań mają własne podsumowania. Ponadto specjalne opracowanie najważniejszych wniosków, wraz z rekomendacjami, znalazło się w ekspertyzie *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, przygotowanej oddzielnie w ramach projektu¹. Stąd też w tym miejscu ograniczymy się jedynie do przedstawienia przebiegu badań oraz kluczowych wniosków.

Projekt *Model współpracy...* był bodajże pierwszą w historii stosunków sektora pozarządowego i publicznego próbą przeprowadzenia kompleksowej oceny jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną na poziomie samorządowym. Jednocześnie był to również pierwszy projekt, w którego ramach diagnoza miała bezpośrednio posłużyć wypracowaniu konkretnych propozycji w zakresie poprawy współpracy międzysektorowej (modelu współpracy wraz z podręcznikiem dla samorządów i organizacji) oraz narzędzi pozwalających systematycznie oceniać jakość relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową na potrzeby polityki państwa. Co do idei było to więc przedsięwzięcie realizujące założenia nowoczesnej polityki publicznej, w ramach której interwencja, czyli konkretne działania ukierunkowane na zmianę rzeczywistości, powinna opierać się na argumentach popartych danymi empirycznymi i ich pogłębioną analizą. Oczywiście, w chwili ukończenia niniejszego raportu trudno było jeszcze ocenić, na ile potencjał tego projektu zostanie wykorzystany przez decydentów w przyszłości. Jednak niezależnie od tego, jak ostatecznie zostaną wykorzystane rezultaty tego projektu, warto podkreślić, że sam w sobie może on stanowić wzorzec racjonalnego tworzenia polityk publicznych.

Część obejmująca diagnozę współpracy, której podsumowaniem jest niniejszy raport, składała się z kilku etapów. Pierwszym z nich był przegląd dostępnej literatury i wyników wcześniejszych badań oraz analiz poświęconych zagadnieniu współpracy międzysektorowej. Kwerenda ujawniła, że wiedza na temat współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną jest zaskakująco rozproszona i wycinkowa. Przegląd istniejącego dorobku badawczego wyraźnie pokazał, że zmieniał się on wraz ze zmianami trendów w polityce państwa wobec sektora pozarządowego. Z chwilą, gdy rozpoczęły się prace nad Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPP) i po tym, jak już została ona uchwalona i weszła w życie w 2003 roku, można zaobserwować ogromny przyrost różnego rodzaju badań poświęconych interesującemu nas zagadnieniu. Nic dziwnego, wszak UDPP, jakkolwiek nie oceniając jakości tego aktu prawnego, jest fundamentalna dla rozwoju współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Jednakże, co ciekawe, pojawiające się coraz częściej projekty badawcze, poświęcone współpracy międzysektorowej, koncentrowały się głównie na jednej – pozarządowej stronie. Częstokroć skupiały się one na aspektach prawnych i recepcji nowych przepisów dotyczących współpracy, li i jedynie przez organizacje pozarządowe. Przez to badania dotyczące tego zagadnienia w przeważającej większości dostarczały dość jednowymiarowego obrazu relacji międzysektorowych – z perspektywy trzeciego sektora.

¹ Magdalena Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje* (maszynopis).

Niewiele projektów koncentrowało się na perspektywie administracji publicznej czy choćby ją uwzględniało. Innym rysem, który wyraźnie dało się zauważyć dokonując przeglądu dostępnej literatury, było skupienie na wymiarze instytucjonalno-prawnym współpracy. Wyniki badań, które analizowaliśmy, w większości przypadków pomijały inne ważne elementy mające wpływ na jakość współpracy, takie jak: czynniki polityczne, psychologiczne, czy kulturowe. Ale co być może było najważniejszym wnioskiem tego etapu diagnozy, to ustalenie, że większość dostępnych badań tak naprawdę nie dotyczyła zagadnienia współpracy *sensu stricto*. Zwykle badania dotyczyły aktywności trzeciego sektora, kondycji organizacji pozarządowych, wybranej formy działalności (np. realizacji usług społecznych), konkretnych rozwiązań prawnych (np. funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), wybranych mechanizmów współpracy (np. programów współpracy czy procedur konkursowych).

Dodatkowo wiele z badań ograniczało się jedynie do analizy wybranych zagadnień nie w skali kraju, ale konkretnego regionu, czy nawet pojedynczego samorządu (np. miasta). Zatem kompleksowa ocena współpracy na podstawie tych badań mogłaby zostać dokonana jedynie na zasadzie wtórnej analizy danych z wielu źródeł. A i to byłoby prawdopodobnie niewykonalne, trudno byłoby bowiem znaleźć wystarczająco dużą liczbę opracowań z danego roku.

Reasumując, przegląd istniejącej literatury i wyników badań pokazał, że dotychczas nie przeprowadzono pogłębionej, kompleksowej analizy współpracy między administracją publiczną (samorządami) a organizacjami pozarządowymi, z odpowiednim uwzględnieniem perspektywy obu stron i różnorodnych (poza instytucjonalno-prawnymi) czynników mających wpływ na te relacje. Analiza danych zastanych, przeprowadzona na początku etapu diagnozy, potwierdziła zatem potrzebę przeprowadzenia bardziej kompleksowych badań jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządem. Wyznaczyła też nowe kierunki, jak np. konieczność skupienia się na niebadanych dotychczas aspektach współpracy, takich jak: sposób organizacji procesów prowadzących do nawiązania współpracy wewnątrz administracji i organizacji pozarządowych czy też miękkiego wymiaru relacji międzysektorowych jak np. obyczajowość czy zadowolenie ze wzajemnych stosunków. Dzięki temu przygotowane zostały kolejne etapy badań, przeprowadzonych w ramach projektu *Model współpracy...*

Kolejnym działaniem w ramach diagnozy współpracy międzysektorowej, którego rezultaty zawarte są w tym raporcie, były wstępne badania jakościowe. Opierały się one na serii wywiadów indywidualnych i grupowych z udziałem przedstawicieli organizacji i administracji samorządowej. Głównym celem tego przedsięwzięcia było zgromadzenie wiedzy przydatnej do opracowania jednego z głównych produktów projektu *Model współpracy...*, Indeksu Jakości Współpracy – narzędzia, które, jak sama nazwa sugeruje, jest przeznaczone do oceny stanu relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną (patrz dalej), pod kątem projektowania polityki państwa w tym obszarze. Chodziło jednak również o wejrzenie nieco głębiej w charakter stosunków organizacji pozarządowych i samorządów oraz uzyskanie wiedzy, pozwalającej na interpretację bardziej złożonych uwarunkowań dobrej współpracy międzysektorowej. W rezultacie, oprócz uzyskania danych niezbędnych do przygotowania Indeksu, dzięki wstępnym badaniom jakościowym udało się zdobyć cenną wiedzę: aby współpraca była satysfakcjonująca dla obu stron i bardziej efektywna z punktu widzenia korzyści dla lokalnych społeczności i społeczeństwa, oprócz twardych, instytucjonalnych i prawnych uwarunkowań współpracy równie ważne są różne miękkie aspekty. Przede wszystkim okazało się, że między prawnymi uwarunkowaniami współpracy (procedurami, nakazami i obowiązkami wynikającymi z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) a codzienną praktyką rzeczywiście istnieje miejsce i zapotrzebowanie na pewne standardy – coś, co nie miałoby mocy prawa i nie formalizowałoby nadmiernie stosunków między obiema stronami, ale jednocześnie nie byłoby luźnym obyczajem, którego przestrzeganie bądź nieprzestrzeganie byłoby uzależnione li tylko od takich

czynników, jak tradycja czy dobra wola osób zaangażowanych we współpracę. Rozmowy z przedstawicielami samorządów i organizacji pokazały, że potrzebne są uniwersalne i jednocześnie elastyczne zasady czy pryncypia, którymi powinny się kierować obie strony, dążąc do poprawy wzajemnych relacji i działania na rzecz dobra wspólnego. Jednocześnie okazało się również, że samo pojęcie standardów nie jest zrozumiałe lub bywa rozumiane na różne sposoby. Stąd też już na podstawie wstępnych badań można było sformułować wniosek, że upowszechnienie czegoś takiego jak „standard współpracy” będzie wymagać dużego wysiłku informacyjnego i edukacyjnego. Inne istotne spostrzeżenie, które wywiedliśmy ze zgromadzonego materiału, dotyczy czegoś, co określiliśmy mianem „kultury współpracy”.

Nie wchodząc w tym miejscu w rozważania definicyjne i głębszą analizę, odnotujmy jedynie, że wstępne badania jakościowe pozwoliły na sformułowanie hipotezy, iż wiele problemów we współpracy między organizacjami a administracją wynika z braku zrozumienia realiów, w jakich funkcjonuje druga strona. Kontakty między organizacjami a urzędnikami (może poza najmniejszymi, wiejskimi samorządami) nie są zbyt intensywne lub sprowadzają się niemal wyłącznie do kwestii zlecenia zadań publicznych. Przykładowo, na wyższym poziomie abstrakcji, zarówno administracja, jak i samorzady dzielają takie idee i wartości, jak: pomocniczość, zaufanie czy partnerstwo. Jednak w praktyce rozumieją je odmiennie, mają odmiennie oczekiwania odnośnie realizacji tych postulatów w codziennych roboczych kontaktach. Niemożność zaspokojenia tych oczekiwań rodzi niechęć, frustrację i niezadowolenie ze współpracy, nawet jeśli towarzyszy temu wysoki poziom instytucjonalizacji i sformalizowania. Wniosek ten znalazł zresztą potwierdzenie także w samych badaniach. Ich uczestnicy, choć mieli całkowitą swobodę, odpowiadając na pytania o uwarunkowania dobrej współpracy oraz o bariery nie koncentrowali się na przepisach prawa czy braku sformalizowanych mechanizmów. Refleksje na temat funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego (bądź co bądź podstawowego aktu prawnego w tym zakresie) nie stanowiły głównego tematu ani w przypadku wywiadów grupowych, ani indywidualnych, przeprowadzanych z ekspertami. To znak, że poziom regulacji w tym obszarze jest już prawdopodobnie optymalny, a dążąc do poprawy relacji między sektorem publicznym a pozarządowym należy się skupić na wypracowaniu innych rozwiązań – zorientowanych właśnie na budowanie efektywnej i przyjaznej obu stronom kultury współpracy.

W końcu trzeci, najistotniejszy element diagnozy prezentowany w niniejszym raporcie, to metodologia Indeksu Jakości Współpracy wraz z opracowaniem pierwszych wyników pomiaru wykonanego przy pomocy tego narzędzia. W dalszej części raportu znajduje się zarówno ogólne, jak i szczegółowe omówienie metodologii IJW, wraz z dokładnym opisem historii jego powstania oraz konstrukcji (przyjętych wskaźników, wag, wzorów etc.). Nie będziemy więc w tym miejscu referować po raz kolejny tych kwestii, wspomnijmy jedynie o dwóch – trzech najważniejszych ustaleniach, których udało się dokonać dzięki wykorzystaniu IJW.

Przede wszystkim przyjęta przez nas metodologia pomiaru jakości współpracy pozwala sformułować wniosek, iż mając na względzie ogólne uwarunkowania (np. ramy prawne i instytucjonalne czy poziom zadowolenia organizacji pozarządowych ze współpracy z samorządem) ocena w skali kraju nie może być zadowalająca. Głównym wskaźnikiem jakości współpracy jest, tzw. Dystans do celu (DdC). Na skali od 0% do 100% pokazuje on jakość współpracy mierzoną w relacji do maksimum, to znaczy obliczane jest 100% punktów możliwych do zdobycia w chwili dokonywania pomiaru i w stosunku do tego idealnego stanu określana jest realna ocena. Wskaźnik DdC pokazał, że na przełomie 2010 i 2011 roku jakość współpracy może zostać oceniona zaledwie na 39,9% na 100% możliwych. Ocenę tę można dodatkowo rozłożyć na czynniki, takie jak infrastruktura współpracy (prawo, instytucje, procedury etc.) czy satysfakcja organizacji pozarządowych, oraz pokazać w przekroju na typ jednostki samorządowej.

Dokładna analiza znajduje się oczywiście w odpowiednim rozdziale raportu. Tu podkreśliśmy jedynie, że Indeks pokazał, jak daleko jeszcze (mimo ogromnego przyrostu instrumentów prawnych wspomagających współpracę międzysektorową i jej głęboką formalizację) znajdujemy się od optymalnego stanu, w którym moglibyśmy powiedzieć, że współpraca jest dobra (minimum 70% na 100% możliwych). Innym interesującym wynikiem, który jednocześnie pokazuje, gdzie powinny koncentrować się wysiłki zmierzające do poprawy jakości współpracy międzysektorowej, jest ustalenie, iż ma ona w Polsce głęboko lokalny charakter. Co przejawia się chociażby w fakcie, iż głównym partnerem organizacji pozarządowych (nawet tych, które deklarują ogólnopolski czy regionalny zasięg działania) okazały się samorządy gminne (co więcej, są to te samorządy, w których organizacje mają swoją siedzibę).

Wygląda więc na to, że to właśnie na poziomie gminy powinno się podjąć działania w zakresie standaryzacji współpracy, upowszechniania dobrych praktyk, budowy kultury współpracy. Co więcej, jeszcze jednym interesującym wnioskiem, który można wysnuć na podstawie pomiaru dokonanego przy pomocy IJW, jest stwierdzenie, że w kategoriach instytucjonalnych współpraca międzysektorowa jest co prawda najgorzej rozwinięta na poziomie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, jednocześnie jednak jest oceniana jako najbardziej satysfakcjonująca przez organizacje pozarządowe.

Wytłumaczenia tego stanu rzeczy mogą być oczywiście bardzo różne – zarówno optymistyczne, jak i pesymistyczne². Biorąc jednak ten stan za dobrą monetę należałoby uznać, że, choć twarde uwarunkowania współpracy (np. możliwości współpracy finansowej w sytuacji niedoboru środków zarówno w samorządzie, jak i w organizacjach) na poziomie gminy wiejskiej są mało satysfakcjonujące, to jednak fakt relatywnie wysokiego zadowolenia w tych samorządach można oceniać jako dobry punkt wyjścia do wdrażania różnych rozwiązań (w tym przede wszystkim standardów), mających na celu podniesienie jakości relacji między dwoma sektorami i pobudzenie ich do bliższej i bardziej efektywnej współpracy, zaczynając właśnie od tego poziomu.

I w tym właśnie duchu – budowy kultury współpracy, skłaniania obu stron do częstszych, niekoniecznie bardzo sformalizowanych kontaktów (wykraczających poza rozmowy o konkretnych decyzjach czy zleceniach), dialogu i uczenia siebie nawzajem, przygotowany został tzw. Lokalny Indeks Jakości Współpracy, dla którego przyjęto „handlową”, bardziej przyjazną nazwę – *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*. Niezbędnik jest jednym z załączników do niniejszego raportu.

Powstanie tego narzędzia przewidziano już na początku realizacji projektu *Model współpracy...* Na etapie planowania nikt z zaangażowanych w to przedsięwzięcie nie wiedział jednak do końca, jak ostatecznie będzie ono wyglądało. Wiedzano jedynie, że będzie przeznaczone dla organizacji i samorządów z myślą o tym, aby działacze i urzędnicy wspólnie ocenili stan łączących ich relacji oraz że ma się opierać na dorobku projektu. Rozważano, a nawet testowano różne warianty, między innymi ankietę do wypełnienia i opracowania przez organizacje i samorządy. Ta opcja, jednak ostatecznie odrzucona z uwagi na trudności realizacyjne, jakich nastęrczyło przeprowadzenie tego rodzaju oceny (ujmując rzecz w skrócie, próba oceny przy pomocy ankiet rozbiła się o zbyt dużą liczbę odmów ich wypełnienia). Wersja Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy, prezentowana w niniejszym raporcie, jest rezultatem pogłębionej analizy wyników wszystkich poprzednich badań oraz wniosków wyciągniętych na podstawie doświadczeń z przeprowadzenia lokalnych badań ankietowych. *Niezbędnik...* jest także powiązany z innymi elementami projektu, w tym przede wszystkim *Modelem współpracy...* – opracowaniem zawierającym opis postulowanych standardów

²Zob. Magdalena Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową...

współpracy, będącym również podstawą podręcznika współpracy, przygotowanego także w ramach projektu.

Niezbędnik... zasadniczo jest propozycją zestawu działań, które w ramach konkretnej jednostki samorządowej powinny podjąć zarówno organy samorządu, jak i środowisko pozarządowe. Został pomyślany w taki sposób, aby wszyscy zainteresowani oceną stanu wzajemnych relacji mogli dokonać tego we względnie prosty i tani sposób, ale zarazem systematyczny i odnoszący się do wzorca nakreślonego w ramach wspomnianego *Modelu współpracy...* *Niezbędnik...* realizuje również postulat rozwijania kultury współpracy i miękkich uwarunkowań, sprzyjających wzajemnym kontaktom między administracją samorządową a organizacjami. Jakkolwiek bowiem zaproponowany przez nas schemat oceny jest elastyczny, ci, którzy będą chcieli ją przeprowadzić, mogą swobodnie dostosować go do własnej, lokalnej specyfiki. Zasadniczym elementem *Niezbędnika...*, bez którego nie można dokonać oceny, jest jednak wspólna dyskusja między przedstawicielami środowisk pozarządowych a urzędnikami, która powinna zostać opracowana w formie notatki i upubliczniona. Dyskusja może zostać również uzupełniona o liczbową punktację różnych aspektów współpracy międzysektorowej w danym samorządzie, co w ostatecznym rozrachunku przydaje ocenie „ilościowego” charakteru. Jednakże *Niezbędnik...* ma już mniej wspólnego z czymś, co zwykle kojarzy się z indeksem – twardą liczbową oceną, a bardziej jest narzędziem motywującym przedstawicieli organizacji i urzędników do intensywniejszych kontaktów i wspólnej merytorycznej dyskusji.

Podsumowując, prezentowany raport nie jest jednolitą książką, którą powinno się czytać „od deski do deski”. Jest raczej kolekcją kilku raportów i załączników, które można czytać niezależnie od siebie i wykorzystywać zawarte tam informacje wedle własnych potrzeb. Jednocześnie nie też tak, że między poszczególnymi elementami raportu nie ma żadnego związku. Układ tej publikacji jest odwzorowaniem procesu badawczego, który przeprowadzono w ramach diagnozy jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Kolejne subraporty bazują na wnioskach z poprzednich opracowań, podobnie jak materiały zamieszczone w aneksach. Bądź co bądź niniejszy raport jest pierwszym tak rozległym i kompleksowym opracowaniem na temat jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Liczymy, że jego lektura okaże się inspirująca zarówno dla innych badaczy, jak i praktyków.

Grzegorz Makowski

2. CZĘŚĆ I – DIAGNOZA WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

2.1 PROBLEM JAKOŚCI WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W KONTEKŚCIE DOSTĘPNYCH BADAŃ. ANALIZA MATERIAŁÓW ZASTANYCH – EWA BOGACZ-WOJTANOWSKA, MAREK DUDKIEWICZ, KATARZYNA GÓRNIAK

Niniejsze opracowanie zostało pomyślane jako wyjściowy dokument, mający na celu dokonanie rekapitulacji dostępnych badań dotyczących współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Tym samym **nie jest to opracowanie dotyczące wyników tych badań, lecz ich stanu** – staraliśmy się zidentyfikować jak najwięcej projektów, które zostały zrealizowane na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w Polsce i zaprezentować je w jednym opracowaniu. Tym celu został przeprowadzony *desk research* (w literaturze przedmiotu oraz w Internecie), zwróciliśmy się także z pytaniem do wszystkich Ekspertów w projekcie systemowym do działania 5.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy).

W efekcie tych poszukiwań udało się dotrzeć do ok. 70 zrealizowanych projektów badawczych, znacznie zróżnicowanych pod względem tematyki, jakości oraz zasięgu prowadzonych badań i formułowanych wniosków.

Część pierwsza (autorstwa dr Ewy Bogacz-Wojtanowskiej) prezentuje stan badań nad współpracą międzysektorową w Polsce, z uwzględnieniem zarówno badań o charakterze naukowym, jak i praktycznym. W charakterystyce uwzględniono: kluczowe perspektywy badawcze, główne kierunki, problemy i pytania badawcze oraz ramy współpracy międzysektorowej. Szczegółowo omówione zostały kwestie zarządzania współpracą międzysektorową, w tym procesów planowania, organizowania, motywowania do współpracy oraz monitoringu i ewaluacji.

Część druga (autorstwa Katarzyny Górniak) została poświęcona najważniejszym uwarunkowaniom współpracy międzysektorowej z uwzględnieniem uwarunkowań wewnątrz sektora pozarządowego (potencjał organizacji, ich sprawczość, mobilizacja do współdziałania) i poza nim (nastawienie administracji publicznej do współpracy, tradycje współpracy, legislacja, realia polityczne, lokalne sieci powiązań), a także uwarunkowań współpracy, odnoszących się do ogólnych właściwości życia społecznego.

Część trzecia (autorstwa Marka Dudkiewicza) zawiera charakterystykę badań pod względem metodologicznym. Analizie poddano takie zagadnienia, jak: zasięg czasowy i terytorialny, typ i charakter populacji, sposoby i techniki zbierania danych (z podziałem na metody jakościowe, ilościowe i mieszane), zastosowane analizy, nietypowe sposoby prezentowania danych. Wskazane zostały główne typy ośrodków badawczych i podmiotów realizujących badania na temat współpracy sektora publicznego i pozarządowego w Polsce.

W **podsumowaniu** przedstawiamy najważniejsze wnioski i rekomendacje, formułowane przed wszystkim pod kątem ich przydatności dla badań planowanych w diagnostycznej fazie projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*. W **aneksie** do ekspertyzy znalazł się wykaz wszystkich odnalezionych i przeanalizowanych przez nas badań oraz noty o autorach.

2.1.1 STAN BADAŃ NAD WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYSEKTOROWĄ W POLSCE

GŁÓWNE KIERUNKI, PROBLEMY I PYTANIA BADAWCZE

Kontekst badań nad współpracą międzysektorową w Polsce ma kilka wymiarów. Najważniejsze z nich to:

- badania prawne, obejmujące w szczególności:
 - badania monitorujące prawne aspekty funkcjonowania UDPP i zmiany legislacyjne,
 - ocenę przygotowywanych zamian w UDPP i ich wpływu na współpracę międzysektorową,
 - ocenę i analizę innych aktów prawnych wpływających na współpracę międzysektorową,
 - ocenę i analizę prawnych aspektów realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Istotną rolę ogrywają także badania o szerzej zarysowanej problematyce, w których legislacja stanowi jedną z perspektyw relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem w Polsce.

- **badania w zakresie nauk organizacji i zarządzania**, dotyczące w szczególności:
 - **polityk publicznych i instrumentów ich realizacji**, takich jak: planowanie strategiczne, zarządzanie oparte na wynikach, koordynowanie polityk, programów i przedsięwzięć, personel administracji publicznej; istotny wątek stanowi w tych badaniach innowacyjność zarządzania, w tym systemy e-administracji. Badacze zarządzania koncentrują się głównie na tym, jak w zarządzaniu publicznym sytuuje się współdziałanie międzysektorowe i jaką rolę ogrywają menadżerowie publiczni;
 - **uwarunkowań działania**: zarówno tkwiących w otoczeniu podmiotów współpracy³ (czyli instytucji publicznych i pozarządowych), jak i warunkach wewnątrzorganizacyjnych, co w szczególności dotyczy:
 - zmian w strukturach organizacyjnych, instrumentach zarządzania i w działaniach ludzi w tych instytucjach,
 - motywów współdziałania i oczekiwanych jego rezultatów,
 - procesów współdziałania badanych instytucji,
 - określenia warunków sprzyjających podejmowaniu współdziałania między instytucjami oraz uzyskiwaniu korzyści płynących z tego współdziałania przez uczestników tych procesów,
 - diagnozy potencjału organizacji trzeciego sektora i jego wpływu na współdziałanie międzysektorowe⁴;

³ Więcej na ten temat w części drugiej niniejszego opracowania.

⁴ Koniecznie trzeba zaznaczyć, że ten nurt badań jest w Polsce mało rozwinięty, badacze nauk organizacji i zarządzania dopiero od kilku lat interesują się trzecim sektorem i współpracą międzysektorową.

- **badania socjologiczne i polityko-społeczne** – nurt najszerzej reprezentowany. W szczególności należy tutaj wymienić badania dotyczące:
 - relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem, w tym:
 - problematyki decentralizacji państwa i roli w tym procesie partnerów społecznych,
 - dialogu społecznego,
 - modeli współpracy międzysektorowej (w tym zagadnienia budowania partnerstwa międzysektorowego) na tle innych krajów,
 - analizy pojęć, takich jak solidarność i opiekuńczość, na tle współpracy międzysektorowej,
 - poszukiwania barier i perspektyw współpracy,
 - relacji między JST a organizacjami pozarządowymi w określonych perspektywach czasowych na poziomie lokalnym (fragmentaryczne i jednostkowe badania aplikacyjne i przeglądowe);
 - **zasad, form i obszarów współpracy oraz skutków wynikających z UDPP⁵**, w których rozwiązania legislacyjne traktowane są jako jedno z uwarunkowań istotnie determinujących możliwości współpracy. Szczególnie istotne są tu badania:
 - dotyczące roli różnych aktorów społecznych (m.in. radnych) w procesie wdrażania UDPP,
 - realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe zgodnie z UDPP,
 - funkcjonowania dokumentów, takich jak Roczne: Programy Współpracy czy karty współpracy (badania ogólnopolskie, regionalne i lokalne, w tym badania nad programami współpracy przed UDPP);
 - **możliwości współpracy instytucji publicznych i pozarządowych w określonych obszarach polityki społecznej**. To nurt stosunkowo dobrze rozwinięty, obejmujący ocenę współpracy międzysektorowej w sferach:
 - pomocy społecznej i rynku pracy (najliczniejsze),
 - ochrony środowiska, ekologii i ekorozwoju,
 - kultury (rzadziej),
 - współpracy w ramach rozwoju lokalnego (gospodarka), integracji europejskiej; zarządzania kryzysowego, badania nad organizacjami pozarządowymi jako instytucjami polityki społecznej (fragmentaryczne).

⁵ Częściowo tematy te realizowane są w projektach badawczych, obejmujących także scharakteryzowane wcześniej zagadnienia prawne.

Należy zwrócić uwagę, że wiele projektów badawczych ma charakter **interdyscyplinarny**, stawiane problemy badawcze są podejmowane wspólnie przez badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe.

Znacząca liczba badań ma **charakter aplikacyjny** – są zlecane przez JST dla realizacji określonych celów związanych ze współpracą, wykorzystywane do poznania potencjalnych partnerów wśród trzeciego sektora. Ostatnie 5 lat to zdecydowany postęp tego typu badań, finansowanych ze środków Unii Europejskiej – szczególnie na poziomie regionalnym coraz częściej pojawiają się badania i raporty wykonane przez profesjonalne firmy badawcze i opracowane przez badaczy zajmujących się trzecim sektorem.

FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ – JEJ KONCEPCJE, STAN BADAŃ I CHARAKTER

Problematyka relacji sektora publicznego i pozarządowego interesuje badaczy od lat 70. ubiegłego stulecia i jest wynikiem wzrostu jakościowego oraz liczbowego organizacji trzeciego sektora. Według jednej z wiodących analiz tego typu relacji [Salamon, Anheier, 1997, s. 60–66]⁶, dla krajów rozwiniętych charakterystyczne jest partnerstwo i współzależność pomiędzy sektorami. Inni badacze twierdzą, że sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych zależy od poziomu współzawodnictwa pomiędzy instytucjami publicznymi, firmami biznesowymi a organizacjami trzeciego sektora [Steinberg, 1987, s. 118–135]⁷. Współzawodnictwo jest często hamowane przez prawne regulacje oraz przywileje podatkowe przyznawane każdemu sektorowi przez rządy.

Zachodni badacze wyróżniają trzy główne koncepcje porządkujące relacje pomiędzy sektorem pozarządowym a sektorem publicznym [Salamon, 2001]⁸:

- sektor organizacji trzeciego sektora stanowi **niezależną, „zdrową” opozycję** dla sektora publicznego, wytwarzając zupełnie oddzielny zestaw usług i opinii (z niewielką rolą instytucji publicznych w finansowaniu działalności organizacji trzeciego sektora);
- sektor pozarządowy **dostarcza usług** w imieniu instytucji publicznych i jest przez nie w dużej mierze kontrolowany (sprawozdania, kontrola finansowa);
- organizacje pozarządowe są **partnerem** instytucji publicznych – występują w roli kooperanta zarówno w podejmowaniu decyzji dotyczących usług publicznych, jak i kształtowania publicznej polityki.

Każda z tych relacji powoduje inne zachowania organizacyjne, inne możliwości i sposoby realizowania celów. Jakość tych związków opiera się zasadniczo na systemach prawnych, które są charakterystyczne dla poszczególnych krajów.

Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w różnych układach społeczno-gospodarczych może mieć różny charakter, w zależności od rodzajów i celów tej współpracy. Zależy on przede wszystkim od tego, jakie cele i jakie strategie działania posiadają

⁶ Salamon L.M., Anheier H.K., 1997, *The civil society sector*, „Society”, t. 34, nr 2.

⁷ Steinberg R., 1987, *Nonprofit organizations and the market*, (w:) Powell W.W. (ed.), *The nonprofit sector. A research handbook*, Yale University Press, New Haven, London, s. 118–139.

⁸ Salamon L.M., 2001, *The nonprofit sector and democracy: prerequisite, impediment, or irrelevance?*, (w:) Abramson A.J. (ed.), *Mapping new worlds. Selected research on the nonprofit sector around the globe*, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C.

poszczególne instytucje [Bogacz-Wojtanowska, 2007]⁹. Współdziałanie, pomijając jego formy, może mieć charakter:

- **przeciwdziałający (zaradczy, reaktywny)** – mamy z nim do czynienia wtedy, gdy współdziałanie jest podejmowane w celu rozwiązania jakiegoś problemu, nurtującego dany obszar życia społecznego;
- **zapobiegawczy (aktywny)** – współpraca jest nawiązywana po to, aby nie dopuścić do pojawienia się pewnego zjawiska, które mogłoby mieć negatywne skutki dla układu społeczno-gospodarczego, w którym funkcjonują współpracujące instytucje.

Jednym z pierwszych kryteriów wyróżnienia form współpracy między instytucjami publicznymi a pozarządowymi jest **kwestia formalizmu współdziałania**. Można bowiem wyróżnić **współpracę formalną i nieformalną**. **Formalną** scharakteryzować możemy dwojako: jako formę współpracy, potwierdzoną podpisaną umową pomiędzy współpracującymi podmiotami, jak również taką, która jest skutkiem obowiązujących przepisów prawa. Oczywiście obowiązek współdziałania nie musi mieć charakteru wymuszonego, gdyż instytucje mogą chcieć współpracować i dostrzegać z tego powodu korzyści. Przykładem współpracy formalnej może być zlecenie zadania organizacji pozarządowej. Ze współpracą **nieformalną** mamy do czynienia wtedy, gdy organizacje współdziałają ze sobą, lecz wiąże je tylko układ nieformalny, niepisana umowa lub umowa o charakterze ustnym. Często opiera się ona na kontaktach nieformalnych, może charakteryzować małe JST, w których formalizacja pewnych przedsięwzięć nie jest konieczna.

Ważnym czynnikiem determinującym rodzaj relacji organizacji publicznych i pozarządowych jest **czas trwania współpracy**. Możemy wyróżnić **współpracę stałą** (najczęściej wymuszoną przepisami prawnymi, mamy z nią do czynienia na przykład w obszarze zarządzania kryzysowego) i **długotrwałą** (wtedy, gdy jest zaplanowana na okres czasu dłuższy niż rok, lecz nie jest współpracą stałą), najczęściej obejmuje ona okres trzyletni. Ostatni rodzaj stanowi współpraca **krótkotrwała**, podejmowana najczęściej na rok lub na czas trwania jakiegoś projektu. Była to dominująca forma w relacjach międzysektorowych w Polsce. Należy jednak podkreślić, że nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 22 stycznia 2010 roku wprowadziła perspektywę 5-letnią zawierania umów na realizację zadania publicznego, co w najbliższym czasie może zmienić sytuację.

Długotrwała lub stała współpraca jest korzystna dla obu sektorów, zwłaszcza w przypadku realizacji pewnych długofalowych programów, może być jednak trudna do osiągnięcia. Międzysektorowe porozumienia **rzadko mają charakter długotrwały czy stały, najczęściej dominuje współpraca krótkotrwała**, wynikająca z realizacji określonego projektu. Powoduje to, że często po zakończeniu projektu współdziałanie nie jest kontynuowane, co może skutkować zaprzepaszczaniem wyników realizowanego projektu.

Do zaistnienia współpracy konieczne jest spełnienie dwóch warunków – **adaptacji i partycypacji**. **Adaptację** należy rozumieć jako takie działanie, które uwzględnia lokalny kontekst i wszelkie programy w lokalnych układach społeczno-gospodarczych, uwzględniające jego specyfikę i potrzeby. **Partycypacja** rozumiana jest jako udział wielu aktorów w funkcjonowaniu gmin i powiatów, których działania stanowią uzupełnienie

⁹ Bogacz-Wojtanowska E., 2007, *Organizacje publiczne w relacjach z organizacjami pozarządowymi*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4, s. 109–118.

publicznych działań¹⁰. Działania winny zmierzać w kierunku **komplementarności, a nie dublowania działań** w lokalnych samorządach.

Powodzenie współpracy organizacji trzeciego sektora i organizacji publicznych w lokalnych społecznościach w dużej mierze zależy od **wyznaczenia celów i oczekiwań**, jakie może zrealizować i dostarczyć współpraca, zdefiniowania mierników sukcesu, opracowania systemu wzajemnej kontroli oraz wzajemnego dzielenia się wiedzą i szkolenia się na temat budowania relacji międzysektorowych [Freeman, 2001, s. 75].

Zagadnienia współpracy międzysektorowej dotyczą wielu krajów o silnie rozwiniętym trzecim sektorze, który przejmuje coraz więcej zadań publicznych. W **Wielkiej Brytanii** po okresie powojennej dominacji polityki opiekuńczości państwa doszło do zacieśnienia współpracy z organizacjami pozarządowymi w obrębie ramowych paktów współpracy (*compacts*) czy ostatecznie, flagowej, choć nieco wyśmiewanej polityki, zwanej *Big Society*, polegającej na silnym uprawomocnieniu obywateli i lokalnych społeczności. **Amerykańskie doświadczenia** współdziałania prowokują dyskusję na temat tego, czy kontraktowanie zadań publicznych oznacza tylko współpracę partnerską i zmniejszenie roli państwa [Rymsza, 2005, s. 56–57]¹¹, ale także czy nie oznacza wzrostu zależności organizacji pozarządowych od finansowania płynącego z sektora publicznego oraz utratę krytycznego spojrzenia na sektor publiczny i jego działania [Mulroy, 2003, s. 49]¹².

WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA PRZED UDPP

Przyjrzyjmy się teraz zagadnieniu współpracy międzysektorowej i podstawowym formom, w jakich jest ona realizowana. Przed wejściem w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* można było wyróżnić w Polsce dwa główne typy współdziałania między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego – sponsorski i zadaniowy. **Model sponsorski** określał kwestie przyznawania dotacji z budżetu gminy (czy innej jednostki) oraz uwzględniał różnorodne formy współpracy. **Model zadaniowy** charakteryzował się planowaniem przez odpowiednie wydziały urzędów gmin i powiatów pewnych kwot, przeznaczonych na realizację konkretnych zadań [Frączak, 2001, s. 122].

WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA PO WEJŚCIU W ŻYCIE UDPP I JEJ NOWELIZACJI

Uchwalona w 2003 roku Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³ określiła podstawowe formy współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Ustawodawca zaliczył do nich:

- zlecanie zadań organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych (w formie powierzania lub wspierania zadania),

¹⁰ Giguère S., 2003, *Managing decentralisation and new forms of governance*, (w:) *Managing decentralization. A new role form labour market policy*, OECD, Paris.

¹¹ Rymsza M., 2005, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, kwartalnik „Trzeci Sektor”, nr 3, s. 53–66.

¹² Mulroy E.A., 2003, *Community as a factor in implementing interorganizational partnerships issues, constraints, and adaptations*, „Nonprofit Management&Leadership”, t. 14, nr 1, s. 47–66.

¹³ W niniejszym opracowaniu odnosimy się tylko do form współpracy międzysektorowej, związanych z UDPP, poddanych badaniom w ostatnich latach. Nie odnosimy się do zmian wprowadzonych Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2010 r. Nr 28, poz. 146 z dnia 25 lutego 2010 r.), gdyż nie zostały one jeszcze zbadane i skutki nowych zapisów będą obserwowalne dopiero z końcem 2010 r.

- wzajemną wymianę informacji o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w kierunku harmonizacji tych kierunków,
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi (w zależności od obszarów ich działania) projektów aktów normatywnych,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego z 22 stycznia 2010 roku wprowadziła trzy nowe formy współpracy instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi:

- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że skutki i wykorzystanie tych form współpracy nie zostały jeszcze z przyczyn oczywistych zbadane w Polsce.

NAJCZĘSTSZE FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Najczęściej uznaje się, że współpraca między trzecim sektorem a JST może przybierać dwie formy – finansową i pozafinansową. Ta pierwsza dotyczy powierzania oraz wspierania zadań publicznych, realizowanych przez organizacje pozarządowe i wiąże się z przekazywaniem środków publicznych tym podmiotom. Formy pozafinansowe (informowanie, zespoły doradcze i konsultacje) są również pożądane przez organizacje jak formy finansowe.

Współpraca finansowa według UDPP to zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które może przybierać dwie formy – wspieranie realizacji zadania publicznego (udzielenie dofinansowania – związane z kulturą dotacji) i powierzanie realizacji zadania publicznego (całkowite sfinansowanie – przeniesienie częściowej odpowiedzialności na sektor pozarządowy, uprawomocnienie – kontraktowanie). Prowadzone badania dotyczące współpracy międzysektorowej w zakresie współpracy finansowej koncentrują się następujących zjawiskach:

- **wybór pomiędzy dwiema formami i przyczyny zdecydowanej dominacji wspierania**, takie jak: brak środków, konieczność zaangażowania partnerów pozarządowych, zawyżanie kosztów, krótkotrwałość i brak strategii w tym zakresie, odwrócona zasada pomocniczości w praktyce, dylematy na poziomach lokalnych i regionalnych;
- **procedury** wynikające z UDPP (konkursy) i ustawy o finansach publicznych (przetargi): tworzenie procedur związanych ze składaniem i rozpatrywaniem wniosków o dotacje, brak standaryzacji, brak powiązań z RWP i KW;
- **ograniczenia** dla niektórych podmiotów sektora pozarządowego: przyczyny, sposoby rozwiązania tego problemu;

- **bariery** w aspekcie powierzania lub wspierania, organizacji konkursów i przetargów oraz związanych z inicjatywami organizacji;
- **rekomendacje.**

W zakresie **pozafinansowych form współpracy** według UDPP wyróżnia się następujące formy:

- **wzajemna wymiana informacji**, która stanowi punkt wyjścia dla innych form współpracy. W badaniach opisywana jest przede wszystkim:
 - **w kontekście sposobów „używania”** tej formy współpracy przez urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe i urzędy gmin;
 - **w kontekście realizacji tej formy współpracy** – czyli przedmiotu i sposobów informowania. Najczęściej chodzi tutaj o przepływ informacji z sektora publicznego w zakresie: informowania o konkursach na realizację zadań publicznych i ich wynikach, organizacji spotkań i szkoleń informacyjnych, informowania o uchwałach i decyzjach (w tym personalnych) w JST. Jeśli chodzi o przepływ informacji w drugą stronę, to dotyczy on najczęściej komunikatów i newsletterów oraz informacji o poszukiwaniu partnerów współpracy;
 - **w kontekście narzędzi komunikacyjnych** takich jak: BIP, telefon, e-mail, strona internetowa, tablica informacyjna, media, poczta pantoflowa itp.;
 - **w kontekście barier w jej realizacji po obu stronach współpracy**, do których zalicza się w szczególności: zamknięty obieg informacji i jednostronny komunikat (w szczególności z sektora publicznego do pozarządowego), braki technologiczne i organizacyjne (dostęp do Internetu, słabe bazy danych, brak tablic informacyjnych, brak paneli dyskusyjnych, platform wymiany informacji itp.), braki w kapitale ludzkim (nieprzystosowanie, niechęć i brak znajomości UDPP przez urzędników, braki inicjatywy i niezajomość ustawy przez działaczy organizacji pozarządowych), braki w otoczeniu sektora publicznego i pozarządowego (media); braki finansowe (koszty). Opisuje się też skutki tych barier, w szczególności takich jak: powtarzalność działań, brak rzeczywistej informacji po podejmowanych działaniach organizacji pozarządowych;
 - **w kontekście warunków skutecznego przepływu informacji, takich** jak: umiejętność porozumiewania się, umiejętność korzystania z różnorodnych kanałów komunikacyjnych, posługiwanie się podobnym językiem, pełne zaangażowanie itd.;
 - **w kontekście identyfikacji dobrych praktyk** w zakresie stosowanych procedur informowania, sposobów aktualizacji informacji, inkubatorów organizacji pozarządowych itd.;
 - **w kontekście rekomendacji.**

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że całościowy i modelowy proces wymiany informacji pozostaje niestety właściwie niezidentyfikowany.

- **konsultowanie z organizacjami pozarządowymi** (w zależności od obszarów ich działania) **projektów aktów normatywnych** jest badane i opisywane z następujących perspektyw:
 - **stwierdzania jej istnienia bądź braku;**

- „używania” tej formy współpracy przez urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe i urzędy gmin – zróżnicowanie – poziom konsultacji;
 - **przedmiotu konsultacji**, jak projekty ustaw, uchwał i rozporządzeń, RPW i KW, dokumenty strategiczne;
 - **barier**, głównie takich jak: układy koleżeńskie, sitwy i koterie, ograniczony czas związany z kadencyjnością, fakultatywność, brak sformalizowanych zasad, fasadowość (perspektywa sektora publicznego), dezintegracja trzeciego sektora, bierność, akcyjność, słabość kapitału ludzkiego (perspektywa pozarządowa);
 - **warunków skuteczności** – umiejętności porozumiewania się, wiarygodności, posiadania określonych standardów działania, elastyczności i skłonności do ustępstw i negocjacji, dzielenia wspólnej misji itd.;
 - identyfikacji **dobrych praktyk**;
 - **rekomendacji**.
- **tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym** jest badane i opisywane:
 - **z perspektywy „używania”** tej formy współpracy przez urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe i urzędy gmin;
 - **z perspektywy tworzenia zespołów** w ramach UDPP lub innych ustaw – sposób wyłaniania;
 - **z perspektywy przedmiotu pracy zespołów**, w tym ustaw, uchwał i innych aktów normatywnych, celów współpracy międzysektorowej, realizacji i monitoringu (w tym RWP i KW), dokumentów strategicznych (lokalne, regionalne, ogólnokrajowe, branżowe);
 - **z perspektywy form zespołów**, takich jak: rady (poziom, branża, zakres kompetencji), grupy robocze, zespoły branżowe, zespoły ekspercko-merytoryczne;
 - **z perspektywy rezultatów działania**: RPW i KW, instytucjonalizacja konsultacji, standardy współpracy, wspólna polityka publiczna;
 - **z perspektywy barier**, wśród których wskazuje się: fakultatywność, jednostronność, partykularyzm, brak federalizacji sektora, akcyjność i bierność, fasadowość konsultacji, upolitycznienie zespołów, brak kontroli nad zespołami;
 - **z perspektywy dobrych praktyk** (m.in. w zakresie obligatoryjności, tworzenia zespołów międzysektorowych w zakresie wybranych polityk publicznych, standardów konsultacji);
 - **z perspektywy rekomendacji**.

POZAUSTAWOWE FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Prócz ustawowych form współdziałania między JST a organizacjami pozarządowymi, przewidzianych w UDPP, w Polsce coraz częściej występują także inne formy, nie związane z realizacją zadań publicznych¹⁴. Przede wszystkim są to **partnerstwa lokalne**, które można zdefiniować jako związki między organizacjami różnych sektorów, których celem jest podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego. Najczęściej obejmują współpracę nie tylko sektora publicznego i pozarządowego, lecz także komercyjnego.

Badania dotyczące partnerstw lokalnych koncentrują się w szczególności nad ich rolą i przejawami w budowaniu lokalnego kapitału społecznego, tworzeniu kultury *local governance* i przejawów aktywności obywatelskiej. Pojawiają się także wycinkowe badania na temat tworzenia i funkcjonowania partnerstw międzysektorowych (zwłaszcza lokalnych grup działania – LGD), kilka opracowań przyjmuje postać poradników tworzenia tego typu przedsięwzięć. Generalnie jednak należy podkreślić raczej charakter eksploracyjny badań podejmowanych w tym zakresie: koncentrują się one przede wszystkim na ich rozpoznaniu, roli i znaczeniu, w znacznie mniejszym stopniu na ich funkcjonowaniu i zarządzaniu nimi.

Kolejnymi formami współdziałania międzysektorowego są **przedsiębiorstwa społeczne**, powstające z udziałem sektora publicznego i pozarządowego. Ostatnie 5 lat to okres wysypu badań nad ekonomią społeczną w Polsce. W dużej mierze badania te dotyczą powstawania, cech i znaczenia podmiotów ekonomii społecznej. Nie jest do końca rozpoznane, jak współpraca międzysektorowa może wpływać na ekonomię społeczną, w szczególności na tworzenie przedsiębiorstw ekonomii społecznej (dyskusja na temat wysokości wsparcia sektora publicznego i tworzenia nowych miejsc pracy oraz konkurencji z podmiotami prywatnymi pozbawionymi wsparcia publicznego).

STAN BADAŃ NAD ZARZĄDZANIEM WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYSEKTOROWĄ

Z punktu widzenia standaryzacji współpracy międzysektorowej w Polsce należy w sposób szczególny przyjrzeć się tym badaniom i analizom, które mogą w dużym stopniu przyczynić się do stworzenia kluczowych ram dla standaryzacji współpracy, innymi słowy **spojrzeć na współpracę z perspektywy zarządzania nią**.

Problematyka współpracy między organizacjami publicznymi a pozarządowymi nie jest w Polsce nowa, jednak prowadzone dotychczas badania w dużej mierze koncentrowały się na tym, co dzieje się w otoczeniu organizacji publicznych i pozarządowych (innymi słowy na uwarunkowaniach współpracy) oraz na formach współpracy. **Niewiele jest prób odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany muszą być przeprowadzone wewnątrz organizacji, by była ona zdolna do sprawnego współdziałania;** podejmuje się głównie badania nad stanem przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do współpracy z organizacjami pozarządowymi. W niewielkim stopniu¹⁵ bada się, w jaki sposób organizacje pozarządowe:

- formułują swoją misję i cele organizacyjne w relacji do sektora publicznego;
- organizują swoją pracę (struktura społeczna i fizyczna organizacji) w warunkach współpracy z JST;

¹⁴ Jest to zresztą zgodne z intencją ustawodawcy, który jednoznacznie wskazuje, że współdziałanie może przybierać inne formy, niewymienione w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁵ Wyjątek stanowią niektóre fragmenty badań przeprowadzonych przez Piotra Glińskiego oraz nieliczne badania potencjału organizacji pozarządowych. Jedne i drugie w pewnym stopniu dotyczą tej problematyki.

- zmieniają swoje struktury i sposoby działania, by dopasować się do możliwości współpracy z JST;
- monitorują swoje działania i współpracę z JST.

Można zatem przeanalizować także stan badań nad współpracą międzysektorową z perspektywy „środka” obu sektorów, jak również z perspektywy zarządzania współpracą – rozumianej tutaj jako planowanie współpracy, organizowanie i motywowanie do współpracy oraz ewaluacja i monitoring współpracy w obu typach instytucji.

PROCESY PLANOWANIA WSPÓŁPRACY

W perspektywie procesu planowania prowadzone badania dotyczą następujących zagadnień:

- **analiza rocznych programów współpracy i kart współpracy** – jako instrumentów (narzędzi) planistycznych w budowaniu współpracy sektora publicznego i pozarządowego. Badania naukowe obejmują tutaj: występowanie, ocenę przydatności tego instrumentu (opinie radnych, reprezentantów samorządów, przedstawicieli NGOs), poziom zaangażowania w ich tworzenie przez trzeci sektor (konsultacje przy tworzeniu), ocenę funkcjonowania (kształt i sposób realizacji). Należy zwrócić uwagę także na badania dokumentów regulujących współpracę przed wejściem w życie UDPP;
- analizy realizowane na **zamówienie konkretnych samorządów**, w tym:
 - analiz planów budżetowych JST dla oceny udziału środków przeznaczanych na współpracę międzysektorową w jej budżecie;
 - analiz strategicznych dotyczących rozwoju sektora pozarządowego; ten rodzaj raportów pojawia się najczęściej na poziomie samorządów (szczególnie miast i województw), a dokumenty te nie mają zwykle charakteru naukowego, lecz raczej polityczny lub urzędniczy; są jak dotąd nieliczne.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że zdecydowanie brakuje danych i badań na temat procesów podejmowania decyzji w instytucjach publicznych i pozarządowych w zakresie współpracy.

PROCESY ORGANIZOWANIA WSPÓŁPRACY

W perspektywie procesów organizowania współpracy generalnie bardzo nieliczne są badania dotyczące organizacji pozarządowych. Bada się głównie JST, w następujących kontekstach:

- **tworzenie komórek i stanowisk organizacyjnych** odpowiedzialnych za współpracę międzysektorową: poziom instytucjonalizacji współpracy, poziom specjalizacji (w przypadku organizacji pozarządowych). Badania w tym zakresie dotyczą głównie tego, które samorzady stworzyły komórki organizacyjne ds. współpracy, jak są one umiejscowione w strukturach urzędów itd.;
- **organizacja procesów komunikowania się** w sprawie współpracy: narzędzia komunikowania, proces komunikacji;

- **konkursy na realizację zadań publicznych:** szerokie badania oceniające jakość, przebieg i organizację konkursów. Należy zwrócić uwagę, że bada się w szczególności jeden proces w instytucji publicznej, czyli realizację konkursu, ale poddaje go ocenie zwykle w oderwaniu od innych procesów zachodzących w instytucji publicznej a „dotykających” procesu współpracy. Badania wykazują niską ocenę konkursów przez organizacje pozarządowe (zbyt ni formalizm i biurokratyzacja procesu);
- **organizacja przetargów na realizację zadań publicznych** (z możliwością udziału w nich organizacji pozarządowych);
- tworzenie zespołów doradczych i konsultacyjnych – stopień formalizacji i specjalizacji przedmiot pracy, formy, organizacja pracy zespołów.

PROCESY MOTYWOWANIA DO WSPÓŁPRACY

W obszarze funkcji zarządzania, zwanej motywowaniem, należy zwrócić uwagę na dwa kluczowe zjawiska – przywództwo i kulturę organizacyjną.

- w aspekcie **przywództwa**, rozumianego jako proces kierowania i inspirowania pracowników do wykonania pracy zgodnie z celami instytucji, należy podkreślić, że brakuje polskich badań na temat zbiorów wartości i norm postępowania charakterystycznych dla danej instytucji, warunkujących współdziałanie. Lukę tę w pewnym stopniu wypełniają badania dotyczące zasad współpracy międzysektorowej, wynikających z UDPP. Od 2003 roku są one szczegółowo badane (interpretacja w JST i w NGOs, ocena, wdrażanie). Badania pokazują jednak ubogość innych zasad współpracy, wypracowywanych zgodnie z zasadami i normami działania instytucji współpracujących;
- w ramach badań dotyczących **kultury organizacyjnej** pojawiają się opracowania na temat kultury współpracy w instytucjach publicznych i pozarządowych. Warto zauważyć, że w tej perspektywie zasady ustawowe nie są wystarczające: ich rzeczywista realizacja zależy od wkomponowania ich w szerszy kontekst kultury organizacyjnej, inaczej implementacja ustawowych zasad współpracy ma charakter fasadowy.

PROCESY MONITORINGU I EWALUACJI WSPÓŁPRACY

W obszarze kontroli zarządczej, rozumianej jako monitoring i ewaluacja współpracy, wyróżnia się badania:

- **nadzoru nad wydawaniem pieniędzy publicznych** na współpracę z trzecim sektorem (nieliczne);
- **ewaluacyjne programów i funduszy lokalnych,** częściowo dotyczące współpracy;
- **punktowe, analizujące proces** współpracy międzysektorowej w konkretnych miejscach, mające po części charakter ewaluacyjny (raporty ze współpracy).

Brakuje jednak pogłębionych badań na temat wytyczania standardów i metod pomiaru wyników, samego pomiaru wyników, ustalenia, czy wyniki odpowiadają standardom i podejmowania działań korekcyjnych. JST korzystają z metod kontrolnych współpracy w ramach całego systemu kontroli w JST, odnoszących się

m.in. do przydzielania środków na współpracę (kontrola *ex ante*), tworzenia procedur, które muszą zostać wypełnione (np. procedury konkursowe). Nieliczne i szczątkowe są badania (prowadzone głównie na potrzeby samorządów, ewentualnie angażujące badaczy przez konkretne JST) dotyczące efektów działań dokonanych (kontrola *ex post*).

UWAGI KOŃCOWE NT. STANU BADAŃ NAD WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYSEKTOROWĄ

Dla standaryzacji procesów współpracy międzysektorowej konieczne jest **wprowadzenie wieloszczeblowych systemów kontroli** (w przypadku JST), procesów realizacji strategicznych i operacyjnych celów współpracy (zapisywanych m.in. w rocznych programach współpracy). Niestety, w Polsce kontrola organizacyjna kojarzy się głównie z systemem kar i nieprawidłowościami, natomiast w rzeczywistości powinna oznaczać monitoring i ewaluację osiągniętych przez instytucję celów.

Zdecydowanie brakuje danych na temat kontroli i systemów kontroli współpracy w organizacjach pozarządowych: nie wiemy, co współpraca daje organizacjom pozarządowym, na ile i w jakim zakresie sprzyja ona realizacji ich misji i celów, czy nie mamy często do czynienia jedynie z „działaniem dla działania”, który proces współpracy, zwłaszcza w formach finansowych, może jedynie wspomagać.

Na podstawie polskich badań na temat współpracy międzysektorowej w odniesieniu do trybu zarządzania tym procesem zdecydowanie dużo więcej wiadomo z perspektywy instytucji publicznych. Perspektywa organizacji pozarządowych pojawia się głównie w ocenie działań i procesów organizacji publicznych (jakie są we współpracy, jak realizują współpracę, jak stosują prawo itd.). Niewiele wiadomo natomiast na temat procesów współpracy zachodzących w organizacjach pozarządowych, a zdecydowanie rośnie zapotrzebowanie na wiedzę na temat organizacji pozarządowych i ich potencjału do współpracy.

2.1.2 UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ W POLSCE I JEJ WYMIARY

Opis i analiza uwarunkowań kształtujących współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi a podmiotami sfery publicznej, które pojawiają się w dotychczasowych badaniach, rodzi swoiste trudności. **Wynikają one z tego, że większość badań dotyczących współpracy nie porusza wprost tego rodzaju aspektów;** nie są one przedmiotem prowadzonych badań. Dostępne badania skupiają się przede wszystkim na określeniu i uchwyceniu istniejącego stanu rzeczy, czyli odpowiadają na pytanie, jaka jest współpraca (jak wygląda, jak przebiega, jakie formy przyjmuje), a nie, co ją kształtuje (jakie czynniki na nią wpływają). Odpowiedź na to drugie pytanie jest jednak możliwa po wtórnej interpretacji wyników badań i umieszczeniu ich w szerszym kontekście różnorodnych procesów, jak również po zapoznaniu się z komentarzami zewnętrznych ekspertów (głównie akademików), które pojawiają się w literaturze przedmiotu.

Z przeprowadzonych badań wynika, że uwarunkowania dotyczące współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a podmiotami sprawującymi władzę umieszczane są głównie w trzech wymiarach:

- **pierwszy to wymiar opisujący stan, sposób funkcjonowania czy potencjał wewnętrzny trzeciego sektora i jego podmiotów;**

- **drugi wymiar** – zdecydowanie bardziej rozbudowywany i zróżnicowany, jak również cieszący się większym zainteresowaniem badaczy – **dotyczy uwarunkowań ulokowanych w otoczeniu zewnętrznym dla NGO i procesach, które dotyczą partnerów z tego otoczenia**; postrzega się je jako poniekąd niezależne od samego funkcjonowania organizacji pozarządowych i ich kondycji. Opisy tego wymiaru są bardziej pogłębione, wnikliwe i operują na mniejszym poziomie ogólności niż w przypadku pierwszego typu (czyli wewnętrznych, trzeciosektorowych) uwarunkowań. Wynika to niewątpliwie z powszechnego (często wprost artykułowanego w badaniach) przekonania o tym, że organizacje, jako słabszy partner współpracy, w dużej mierze zależny od czynników zewnętrznych, ma mniejszy wpływ, a zatem ponosi mniejszą odpowiedzialność za jakość współpracy międzysektorowej;
- oprócz tych dwóch głównych wymiarów wyodrębnić można **trzeci wymiar uwarunkowań**, mianowicie są to **kwestie, które dotyczą pewnych ogólnych właściwości życia społecznego i jego instytucji**.

UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY LOKOWANE WEWNĄTRZ TRZECIEGO SEKTORA

Badacze zajmujący się opisem sytuacji trzeciego sektora w kontekście współpracy z administracją publiczną, niezależnie od tego, czy wywodzą się ze środowiska pozarządowego, czy są wobec niego zewnętrznymi (ekspertami, naukowcami), dostrzegają, że niewątpliwie duże **znaczenie dla jakości współpracy ma to, jak organizacje działają, w jakim stanie się znajdują**. Wskazania w tym zakresie dotyczą kilku kwestii, które, chociaż się zazębiają, mogą być analizowane oddzielnie. Do najważniejszych należą:

- potencjał społeczno-finansowo-organizacyjny,
- sprawczość,
- mobilizacja do współdziałania z innymi partnerami społecznymi.

POTENCJAŁ SPOŁECZNO-FINANSOWO-ORGANIZACYJNY

Diagnostując **potencjał organizacji pozarządowych** zazwyczaj wskazuje się na jego braki i niski poziom profesjonalizacji działań, co w efekcie negatywnie wpływa na współpracę i lokuje organizacje pozarządowe na słabszej pozycji w stosunku do administracji publicznej, jak również sprzyja ich negatywnemu postrzeganiu przez otoczenie zewnętrzne: niski potencjał sprzyja postrzeganiu przez władze, szczególnie lokalne, organizacji pozarządowych w roli petenta/klienta ubiegającego się środki finansowe, a nie definiowaniu ich jako partnera, z którym należy uzgadniać kierunki działania czy sposoby realizacji zadań publicznych.

Akcentowanie uwarunkowań związanych z potencjałem wewnętrznym organizacji pozarządowych w kontekście współpracy pojawiło się w badaniach wyraźnie dopiero po 2004 roku, czyli po wejściu w życie UDPP. Wprawdzie wcześniejsze opisy, odnoszące się do słabej kondycji, nie były wcale rzadkie, ale owa słabość była traktowana jako immanentna cecha funkcjonowania trzeciego sektora. Natomiast obecnie jest postrzegana jak bariera ich rozwoju, utrudniająca kształtowanie się relacji z podmiotami sektora publicznego, ponieważ wskazująca na duże dysproporcje pomiędzy tymi dwoma stronami.

Dla opisu potencjału organizacji pozarządowych charakterystyczne są twierdzenia dotyczące:

- **złej sytuacji finansowej organizacji pozarządowych i notorycznych trudności w ciągłości finansowania podejmowanych przez nie działań** – to wątek, który w analizowanych badaniach pojawia się bodajże najczęściej. Badacze często dowodzą, że organizacje nie potrafią umiejętnie pozyskiwać środków finansowych, nie opracowują strategii w tym zakresie, nie budują rezerw finansowych, zazwyczaj uzależniają się od jednego źródła finansowania (głównie środków pochodzących od JST). Tym samym **organizacje generalnie mają bardzo słabe podstawy finansowe, co przekłada się bezpośrednio na skalę i jakość podejmowanych działań, jak również ograniczenie zdolności do kooperacji z administracją publiczną**, ponieważ tworzy duże dysproporcje i powoduje, że organizacje stają się podatne na podporządkowanie się władzy. W badaniach padają jednak przykłady odwrotne, tzn. przytaczane są dane (jakościowe), świadczące, że postępujące usamodzielnianie się organizacji pozarządowych, związane w głównej mierze z wykorzystywaniem wszystkich możliwości i formuł pozyskiwania ich, daje pozytywne efekty – przyczynia się do nawiązywania pozytywnej współpracy z administracją publiczną;
- **nikłego zaplecza społecznego organizacji, niewielkich zasobów związanych z „ludźmi w organizacjach”** – działania organizacji w Polsce, jak podkreślają badacze, zdeterminowane są przez **ograniczone zainteresowanie obywateli działaniami społecznymi**, a w konsekwencji ich niewielkie pełne zaangażowanie. Tym samym, organizacje pozarządowe pod względem potencjału społecznego również doświadczają trudności, które uniemożliwiają im sprawne funkcjonowanie. Działania wielu organizacji oparte są bądź na pracy wolontariuszy/społeczników, co sprawia, że nie są oni w stanie systematycznie prowadzić organizacji i tym samym jej działania często mają charakter spontaniczny, a nawet przypadkowy („zrywowy”). **Tak funkcjonujące organizacje są trudne do zaakceptowania przez administrację jako stały partner współpracy, ponieważ stają się nieprzewidywalne**. Drugą cechą charakterystyczną dla działania organizacji w Polsce jest model lidera, tzn. organizacja funkcjonuje dzięki wysiłkowi jednej, silnie zaangażowanej osoby, która aktywizuje całą społeczność i na której barkach leży prowadzenie i kierowanie organizacją. Ale, jak pokazują badania, taka aktywizacja jest doraźna i nie prowadzi do wypracowania stałych metod działania, jak również nie ma cechy trwałości. **Ten model również silnie warunkuje jakość współpracy – oparta jest wtedy ona na osobistych i często nieformalnych relacjach lidera z przedstawicielami władzy**;
- **trudności organizacyjnych** – badania wskazują w tym przypadku na słabości działania organizacji, wynikające z **braku odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego** (lokalu, sprzętu, wykorzystywania nowych technologii), **co w dużej mierze obniża ich sprawność i zdolność występowania w roli partnera wobec administracji**. Trudności organizacyjne związane są też z samym sposobem zarządzania organizacją (prowadzenie dokumentacji, kwestie księgowe, zagadnienia prawne, promocja działań). Badania wskazują, że wielu działaczy ma kłopot z tą sferą funkcjonowania organizacji, a jednocześnie deprecjonuje ją, jako nieistotną z punktu widzenia merytorycznych motywacji towarzyszących zakładaniu organizacji i rekompensuje braki w tym zakresie rozbudowaniem sfery aksjologiczno-ideologicznej. Jak jest to podkreślane w niektórych komentarzach i podsumowaniach wyników badań, prowadzi to do **powstawania nieuzasadnionych mitów dotyczących działań organizacji** (m.in. o niezbędności, wyjątkowej ważności, bezinteresowności, szczególnej szlachetności), co skutecznie uniemożliwia współpracę opartą na uzgadnianiu interesów i odwoływaniu się do racjonalnych przesłanek;

- **braku równomiernego rozwoju trzeciego sektora – w badaniach wskazuje się często na jego enklawowy charakter**, czyli występujące zróżnicowanie w nasyceniu organizacjami pozarządowymi, które zresztą utrzymuje się od lat. Oznacza to, że są przestrzenie geograficzne, gdzie przedstawiciele administracji lokalnej po prostu nie mają z kim współpracować, nie mają partnerów ze sfery pozarządowej.

SPRAWCZOŚĆ

Wyniki badań dotyczących współpracy międzysektorowej wskazują na **znaczenie poczucia sprawstwa i przekonania o możliwości oddziaływania na otaczające środowisko społeczne**. Powinno to wynikać z roli organizacji pozarządowych w systemie demokratycznym. Badania pokazują, że w tych miejscach, w których organizacje mają owo poczucie sprawstwa, współpraca jest **wielostronna, zróżnicowana i oparta na kooperacji**. Sprzyja temu:

- zainteresowanie organizacji pozarządowych sprawami ogólnymi, nieograniczenie się tylko do własnych problemów/interesów;
- dostrzeżenie powiązań pomiędzy własnymi interesami a pożytkiem publicznym – przekonanie, że efekty pracy organizacji przyczyniają się do jego wzrostu;
- zdolność do postrzegania długofalowych korzyści ze współpracy;
- umiejętność wykorzystywania własnych, pozarządowych atutów (praca społeczna, innowacyjność rozwiązań, gospodarność);
- otwartość na propozycje i szanse zewnętrzne.

Niestety w analizach wyników badań pojawiają się stwierdzenia, że brak sprawczości jest cechą akceptowaną przez organizacje i że **to same organizacje są raczej niechętne współpracy i nie chcą mieć pełnego udziału w procedurach kreowania celów i zadań społecznych, a następnie ich realizacji**. Owa niechęć jest nie tylko pochodną złych doświadczeń, ale także przyjmowania postawy roszczeniowej, która wyklucza partnerską partycypację i współodpowiedzialność. Niektórzy badacze wskazują również na to, że organizacje, które charakteryzują się niskim potencjałem i są w złej kondycji, **same rezygnują z możliwości oddziaływania** i wycofują się z gry o to, jak współpraca będzie wyglądać i jakie będą jej konsekwencje.

WSPÓŁPRACA Z INNYMI PARTNERAMI SPOŁECZNYMI

W odniesieniu do uwarunkowań wewnętrznych dla trzeciego sektora wielu badaczy – przede wszystkim tych pochodzących ze środowiska pozarządowego – jest zdania, że **ważnym czynnikiem wpływającym na jakość współpracy jest poziom kooperacji pomiędzy samymi organizacjami**. Wskazują oni na to, że trudności w relacjach z administracją publiczną (niezależnie od jej szczebla) w znacznej mierze wynikają z braku umiejętności w nawiązywaniu współpracy z innymi organizacjami zarówno na poziomie działań merytorycznych (koordynowania, ustalania, wspólnego prowadzenia zadań), jak i w odniesieniu do budowania reprezentacji czy wspierania innych organizacji. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w:

- **niechęci samych organizacji do partycypacji i współpracy z innymi;** badacze akcentują, że większość organizacji koncentruje się wyłącznie na własnym interesie, co w konsekwencji prowadzi do **polaryzacji – podziału** na: duże, prężne i stabilne organizacje, które w relacjach z administracją publiczną są w stanie występować jako równorzędny partner, ale tylko w odniesieniu do własnych potrzeb i doraźnych interesów oraz małe, słabe, niemające siły przebicia;
- **niskim stopniu federalizacji polskiego sektora pozarządowego, który** powoduje, że organizacje nie są w pełnym stopniu i zakresie reprezentowane w relacjach z przedstawicielami administracji publicznej oraz nie mają możliwości sprawowania kontroli społecznej nad decyzjami władz. Taka sytuacja, w połączeniu z niechętnym stosunkiem wielu przedstawicieli administracji publicznej do samej idei współpracy, koordynacji działań i konsultacji, powoduje, że wpływ organizacji na kształt spraw publicznych staje się znikomy.

Generalnie, w opinii badaczy brak federalizacji i współdziałania pomiędzy organizacjami pozarządowymi prowadzi do tego, że **organizacje pozarządowe nie są zdolne do wypracowania długofalowych zasad określających współpracę i posiadania realnego wpływu na jej kształt.**

UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY LOKOWANE NA ZEWNĄTRZ TRZECIEGO SEKTORA

Zdecydowana większość badań i komentarzy do ich wyników, jeśli już opisuje uwarunkowania współpracy, to **skupia się przede wszystkim na uwarunkowaniach zewnętrznych** w stosunku do samych organizacji i ich działań. Uwarunkowania te dotyczą następujących kwestii:

- nastawienia przedstawicieli administracji publicznej do organizacji pozarządowych i idei współpracy (poziom świadomości, mentalność);
- tradycji współpracy;
- stanu legislacji;
- politycznych uwarunkowań funkcjonowania podmiotów władzy (sposób sprawowania polityki) w powiązaniu z jakością lokalnych sieci powiązań.

NASTAWIENIE PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I IDEI WSPÓŁPRACY

Niewątpliwie najwięcej miejsca badacze i analitycy poświęcają postawom, **jakie przyjmują przedstawiciele administracji publicznej wobec roli organizacji pozarządowych w środowisku lokalnym, a także szerzej, w całym społeczeństwie.** W ich opinii otwartość bądź zamknięcie się na działania organizacji pozarządowych w bardzo dużym stopniu rzutuje na jakość współpracy, tzn. im władze są bardziej przychylnie organizacjom i świadome ich ważności i działań, tym ta współpraca lepiej, skuteczniej i sprawniej się układa. W wielu komentarzach pojawia się wręcz sugestia, że ten typ uwarunkowań jest najistotniejszy z punktu widzenia wzajemnych relacji, co tym samym czyni stronę administracji publicznej dominującą i odpowiedzialną za stan współpracy i poniekąd odbiera trzeciemu sektorowi sprawczość. Warto podkreślić **wyraźną zmianę w sposobie opisywania tej problematyki i jej analizowania, spowodowaną wprowadzeniem UDPP.** Przed wejściem w życie Ustawy tego typu kwestie opisywane były bardziej w kategoriach zapożyczonych z języka

psychologicznego, takich jak: *złe nastawienie, niechęć, nieufność, niezyczliwość, brak przychylności, arbitralność w ocenach*. Obecnie badacze znacznie te kategorie rozwinęli i obudowali czynnikami instytucjonalnymi.

Najważniejsze wątki dotyczące **poziomu świadomości przedstawicieli administracji publicznej** w badaniach i ich interpretacjach często bywają formułowane jako **zarzuty kierowane pod adresem administracji publicznej**. Dotyczą one przede wszystkim:

- **definiowania swojej roli jako głównego rozgrywającego w sferze publicznej**, co prowadzi do przyjmowania dominującej pozycji, jak również do uaktywniania w relacjach z organizacjami pozarządowymi głęboko zakorzonego paternalizmu;
- **niskiego poziomu świadomości zasad i procedur organizujących społeczeństwo oparte na zasadach demokratycznych i partycypacyjnych**, co skutkuje nadmiernym formalizmem i powierzchownością w nawiązywaniu współpracy, a na poziomie administracji centralnej brakiem jasnej, czytelnej i przemyślanej wizji dotyczącej miejsca organizacji pozarządowych w systemie demokratycznym;
- **traktowania współpracy jako formalnego, wymuszonego obowiązku, elementu politycznej poprawności**, co skutkuje deklaratywnością i fasadowością współpracy i wzajemnego szacunku, niezajdującą przełożenia na realne działania;
- **instrumentalizacji organizacji pozarządowych** – stają się one dla przedstawicieli administracji publicznej czynnikiem legitymizacji arbitralnie podejmowanych decyzji (szczególnie w odniesieniu do formy współpracy, jaką są konsultacje społeczne);
- **niskiego poziomu wiedzy dotyczącej znaczenia organizacji pozarządowych i ich wpływu na kształt oraz rozwój danych społeczności**; w efekcie ma miejsce ich stereotypowe postrzeganie (np. jako „zjadaczy publicznych pieniędzy”, słabo przygotowanych do realizacji zadań publicznych, niekompetentnych), a przedstawiciele administracji nie są tym samym skłonni do realnego włączenia organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne i wykorzystywania ich zasobów, jak również mają słabe rozeznanie w możliwościach, które pociąga za sobą mobilizacja społeczna;
- **schematyczności i powtarzalności działań publicznych podejmowanych przez administrację publiczną, szczególnie samorządową** – braku pogłębionej refleksji nad faktycznymi potrzebami społecznymi i najbardziej adekwatnymi sposobami ich zaspokajania, jak również niewielkiego doświadczenia w rozwiązywaniu problemów społecznych poprzez inicjatywy oddolne; w takim podejściu do zarządzania sferą publiczną rola organizacji pozarządowych staje się znikoma, a współpraca ma charakter symboliczny;
- **braku merytorycznego przygotowania do pełnienia przez urzędników oddelegowanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi swojej funkcji i brak ich rozeznania w działaniach organizacji na własnym terenie** – badania pokazują, że w małych miastach i gminach funkcję taką pełnią najczęściej urzędnicy mający wiele innych zadań, co w efekcie prowadzi do tego, że funkcję pełnomocnika traktują marginalnie i ograniczają ją jedynie do wymogów formalnych, tj. stworzenia planu współpracy i przeprowadzenia konkursu ofert, i nie angażują się w dodatkowe (miękkie) działania usprawniające współpracę; tym samym współpraca często ograniczona jest do wymiaru finansowego.

TRADYCJE WSPÓŁPRACY

W części badań opisujących udane przykłady współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną (Gdynia, Szczecin, Elbląg, Wrocław) badacze wskazują na **czynniki związane z przeszłością i pozytywnymi doświadczeniami**. Ważnym uwarunkowaniem obecnej współpracy jest zatem to, jak ta współpraca została nawiązana i jak rozwijała się, szczególnie w okresie przed wejściem w życie UDPP – jakie przyjmowała formy, czego dotyczyła, jakie było wzajemne nastawienie itp. Pozytywne doświadczenia wspólnych działań z początku lat 90. wynikały z dobrowolności, a nie przymusu prawnego, były efektem głębokiego przekonania o wzajemnej odpowiedzialności za kształt wspólnoty lokalnej. Niewątpliwie przyczyniły się one do budowy lokalnego kapitału opartego na zaufaniu, poziomych i partnerskich relacjach, jasnych regułach i procedurach odnoszących się do tychże wzajemnych relacji, zasadach wyznaczających pola działań, jak również na dostrzeganiu podmiotowości organizacji. Tym samym, jak pokazują badania, **rzutują w dużej mierze na dalsze procesy instytucjonalizacji i profesjonalizacji lokalnej współpracy, która ma w takich przypadkach charakter niejako naturalny i oczywisty**.

PRAWO

Duże znacznie w dostępnych badaniach współpracy pomiędzy podmiotami trzeciego sektora i administracji publicznej przypisywane jest również **czynnikiowi związanemu z uregulowaniami prawnymi**. Prawo postrzegane jest jako czynnik stymulujący współpracę i podkreśla się, że od jego jakości, ale także interpretacji i wykorzystywania możliwości, które stwarza, zależy to, jak współpraca będzie się rozwijać. Uwarunkowania legislacyjne (różnego rodzaju, nie tylko te dotyczące bezpośrednio organizacji pozarządowych) tworzą ważne ramy odniesienia dla wzajemnych relacji – mogą sprzyjać współpracy lub stanowić dla niej istotną barierę.

Warto podkreślić, że badania i komentarze, opisujące **sytuację sprzed 2004 roku, często wskazują, że występujące wtedy odmienności w regulacjach prawnych, wraz ze zróżnicowaną (arbitralną) interpretacją zapisów prawnych, dokonywaną przez przedstawicieli administracji publicznej, znacząco hamowały rozwój współpracy**. Taka nieuregulowana pod względem legislacyjnym sytuacja prowadziła również do tego, że zasady przejrzystości, jawności i podziału środków stosowane były bardzo w różnym zakresie; każda gmina mogła *de facto* stosować własne zasady. Tamte zapisy nie sprzyjały zatem harmonijnym i partnerskim relacjom, a ich jakość uzależniały od dobrej woli decydentów po stronie JST, w dużej mierze uprzedmiotowiając organizacje pozarządowe. Poza tym niechętni i nieprzekonani do pozytywnych efektów współpracy przedstawiciele administracji publicznej zawsze mogli powołać się na zewnętrzne wobec nich instytucje kontroli, np. Regionalne Izby Obrachunkowe, które swoimi postanowieniami niweczyły wiele działań związanych z przekazywaniem środków.

Po 2003 roku, czyli po wejściu w życie UDPP, sytuacja uległa diametralnej zmianie, co nie ograniczyło zainteresowania badaczy uwarunkowaniami legislacyjnymi współpracy. **W analizie docenia się wprowadzenie Ustawy i wskazuje na pozytywne konsekwencje tego faktu**, w tym m.in. :

- **docenienie roli organizacji pozarządowych;**
- **inicjowanie współpracy na wielu płaszczyznach**, a nie, jak dotąd, tylko na płaszczyźnie finansowej;

- wprowadzenie **procedur regulujących współpracę** (przejrzystość);
- **uporządkowanie kwestii przekazywania środków.**

Jednak w wielu bardziej pogłębionych badaniach pojawiają się głosy, że realne konsekwencje tego aktu prawnego nie jedynie pozytywne, bowiem **uruchomił on procesy w obrębie samego trzeciego sektora, które nie są dla niego korzystne i tym samym nie są korzystne dla jakości współpracy.** Badacze wskazują, że Ustawa:

- prowadzi do **stworzenia układu zleceniodawca (JST) – wykonawca (NGO)** i wcale nie sprzyja budowaniu kultury partnerstwa, a wręcz odwrotnie – utrzymywaniu relacji hierarchicznych;
- wymusza **nadmierny formalizm podejmowanych działań**; podkreśla się, że zapisy Ustawy są zazwyczaj realizowane i wypełniane, ale często przyjmują postać pozorną, *pro forma*;
- **sprzyja utrwaleniu procesów oligarchizacji** – podziału w obrębie sektora pozarządowego na organizacje o stabilnej sytuacji i małe, spontaniczne, o słabej kondycji, które są we współpracy marginalizowane. W efekcie partnerem dla administracji samorządowej staje się tylko część trzeciego sektora i to wcale nie ta najbardziej reprezentatywna, bowiem te organizacje, które współpracują z samorządem, niekoniecznie są wyrazicielem potrzeb całego lokalnego środowiska organizacji pozarządowych. Tym samym znaczna część organizacji nie ma możliwości zaprezentowania swojego stanowiska czy podejścia do rozwiązywania problemów społecznych, przez co nie jest uwzględniana w planach JST. Uniemożliwia to również współpracę w obrębie samego sektora i występowanie wobec administracji publicznej jako środowiska mającego wspólne interesy, co w efekcie znacznie osłabia organizacje pozarządowe.

Należy jednak pamiętać, że wprawdzie UDPP jest najważniejszym dokumentem regulującym współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, ale w polskim prawie jest ok. 200 dokumentów prawnych, które dotyczą organizacji i tym samym tworzą **uwarunkowania legislacyjne działań pozarządowych.** Dokumenty te (akty prawne) w opinii badaczy **nie są nadmiernie rygorystyczne czy restrykcyjne w stosunku do działań organizacji, ale nie tworzą również przyjaznego środowiska prawnego, ponieważ:**

- są nadmiernie chaotyczne i pozostawiają pole do swobodnej/uznaniowej interpretacji przez urzędników;
- nie wprowadzają pożądanego z punktu widzenia rozwoju organizacji pozarządowych ułatwień, nie tworzą pozytywnego systemu wsparcia.

Niektórzy badacze i analitycy zwracają również uwagę na samo **podejście obu zainteresowanych stron do prawa i jego roli w kształtowaniu współpracy.** W ich opinii problem polega na tym, że zarówno przedstawiciele organizacji, jak i administracji publicznej **nadmiernie koncentrują się na regulacjach (litera prawa) i dążą do jego zbytniego precyzowania czy uszczegóławiania.** Prawdopodobnie wierzą oni w moc sprawczą samych regulacji prawnych (myślenie magiczne o prawie) i mają głębokie przekonanie, że odpowiednie zapisy są w stanie uruchomić właściwe mechanizmy i procesy. **Praktyka pokazuje, że taki efekt nie zawsze ma miejsce.** Szczególnie dzieje się to wtedy, gdy nie ma społecznego przyzwolenia na nawiązanie prawdziwej (realnej) współpracy lub odpowiedniej kultury organizacyjnej¹⁶. W takich sytuacjach

¹⁶ Szerzej na temat badań kultury organizacyjnej w części pierwszej niniejszego opracowania.

współpraca staje się pozorna, formalna lub w najlepszym razie powierzchowna. Wynika z tego, że **samo prawo, nawet najlepsze, nie jest w stanie zastąpić działań związanych z edukacją, informowaniem czy rozwijaniem kultury współpracy.**

POLITYCZNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW WŁADZY I JAKOŚĆ LOKALNYCH SIECI POWIĄZAŃ

Kolejnym czynnikiem wpływającym na relacje pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną jest **sposób uprawiania lokalnej polityki i postaw wobec niej ludzi władzy**. Wiele badań (głównie z kręgu akademickiego) wskazuje, że specyfiką polskiej rzeczywistości lokalnej jest **nadmierna sieć osobistych relacji pomiędzy sektorem publicznym a trzecim sektorem – apolityczność organizacji i brak strukturalnych powiązań z organami władzy stają się pozorne**. W takich sytuacjach dochodzi do trwałych, personalnych powiązań pomiędzy organizacjami społecznymi a lokalnymi organizacjami politycznymi i wynikającymi z nich funkcjami sprawowania władzy. W rezultacie:

- **działalność w organizacjach pozarządowych staje się „trampoliną” do objęcia władzy i wejścia w świat lokalnej polityki**. (W badaniach znajdują się opisy sytuacji, gdy osoba kierująca organizacją bądź w niej aktywnie działająca staje do wyborów na burmistrza czy radnego, a następnie równolegle pełni obie funkcje, a także takie, w których organizacje pozarządowe *de facto* są stają się lokalnymi partiami wstawiającymi w wyborach swoich kandydatów);
- prowadzi to do **zacierania odmienności stylów działań pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi**, niezróżnicowanego (analogicznego) postrzegania rzeczywistości, czyli definiowania problemów, postrzegania ich skutków, podejmowania działań zaradczych itp. oraz braku kontroli nad rzetelnością procesów podejmowania decyzji przez odpowiednie władze (organizacje rezygnują w takim ujęciu ze swojej roli „watchdoga”);
- uruchomione zostają **procesy patologiczne zarówno dla działań samorządowców, jak i samych organizacji** – klientelizm, uznaniowość i arbitralność decyzji, wykluczanie „nieswoich” organizacji z udziału w podziale środków finansowych, a uprzywilejowanie „swoich” organizacji, niezmienność reguł dotyczących współpracy (zapraszanie do konsultacji tych samych organizacji, premiowanie tych samych działań i rozwiązań, dofinansowywanie tych samych projektów itp.), podejmowanie decyzji nie w odniesieniu do realnych potrzeb lokalnych, a własnego interesu.

Wszystkie te czynniki w znaczącym stopniu przyczyniają się do pogorszenia jakości i obniżenia standardów międzysektorowej współpracy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że analizowane wyniki badań wskazują jednocześnie na pewien **paradoks**:

- z jednej strony zachodzą opisane powyżej negatywne dla współpracy procesy związane z upolitycznieniem organizacji pozarządowych,
- ale z drugiej badacze wskazują na znaczenie w tym kontekście rodzaju i jakości lokalnych sieci powiązań. Okazuje się, że im mniej są one sformalizowane, tym harmonijnej uклада się współpraca – występuje większa otwartość samorządowców, lepsze rozumienie postaw i oczekiwań formułowanych przez organizacje pozarządowe, dopuszczenie organizacji do procesów decyzyjnych.

Takie wyniki oznaczają zatem, że we wzajemnych relacjach nadal wiele zależy od osobistej motywacji urzędników i samorządowców oraz łączących ich z przedstawicielami organizacji pozarządowych nieformalnych kontaktów, a nie od procedur czy akceptacji zasad organizujących współpracę. **Jednym z największych wyzwań badawczych w odniesieniu do budowania standardów współpracy staje się w tym kontekście scharakteryzowanie swoistego optimum w poziomie sformalizowania relacji między lokalnymi władzami a organizacjami pozarządowymi.**

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNE

Ostatni typ uwarunkowań odnoszących się do współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją dotyczy ogólnych właściwości życia społecznego i zawiera takie czynniki, jak: **jakość społeczeństwa obywatelskiego** oraz **poziom kapitału społecznego**. Uwarunkowania te wymieniane są zazwyczaj w bardzo ogólnych analizach, ale w opinii badaczy i naukowców rzutują również na kształt współpracy, choć nie tak bezpośrednio jak uwarunkowania powyżej omówione. Poza tym poniekąd stanowią dla nich wspólny mianownik.

Badacze wskazują, że jakość współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną jest pochodną typu społeczeństwa obywatelskiego, w tym oddolnego organizowania się tegoż społeczeństwa. Na jakość tej współpracy w Polsce rzutują ułomności czy niedoskonałości społeczeństwa obywatelskiego, które nie było w stanie w pełni się ukształtować po transformacji ustrojowej, w tym m.in. **nie wykształciło niezbędnych cech i mechanizmów, które kontakty pomiędzy administracją a organizacjami pozarządowymi czyniłby naturalnymi i oczywistymi**. Przyczyn tego stanu rzeczy, czyli niedojrzałości społeczeństwa obywatelskiego i rosnącej w siłę demokracji proceduralnej, analitycy badań upatrują na wielu wymiarach, takich jak:

- **przerwana ciągłość** działań obywatelskich;
- **łączenie ich w przeszłości z działalnością niepodległościową** (polityczną czy propaństwową);
- **brak edukacji obywatelskiej** po 1989 roku;
- **„zdrada” elit**, czyli niechęć nowych elit po 1989 roku do budowania społeczeństwa obywatelskiego;
- występowanie **silnych** i dobrze zorganizowanych **grup interesów politycznych**;
- **nieprzychylność warunków instytucjonalnych**.

Taki stan rzeczy prowadzi do pogłębiającej się **przewagi demokracji proceduralnej i słabego uczestnictwa obywateli** (w tym zorganizowanych grup, czyli organizacji pozarządowych) w **procesach przygotowywania i podejmowania decyzji o charakterze społecznym/publicznym**, które w szerokim zakresie uwzględniałyby realizację różnorodnych interesów, potrzeb i przysługujących obywatelom praw. W rezultacie mamy do czynienia z **brakiem równowagi pomiędzy obywatelami i ich siłą oddziaływania a przedstawicielami administracji publicznej i możliwościami (instrumentami), którymi dysponują i które to czynią ich „rozgrywającym” teje współpracy.**

Z kategorią społeczeństwa obywatelskiego blisko związana jest **kategoria kapitału społecznego, najczęściej w rozumieniu Roberta Putnama**. Niektórzy badacze i analitycy posługują się nimi jako właściwościami

dopełniającymi się, a czasami stosują je wręcz wymiennie. Wychodzą oni z założenia, że to, jak współpraca przebiega, jest konsekwencją zbudowanego (skumulowanego) kapitału społecznego – jego poziomu i jakości zasobu, który tworzy – zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym. Zatem w tych społecznościach, gdzie dominują normy zaufania i wzajemności oraz zasady podtrzymujące oddolną aktywność społeczną, gdzie relacje społeczne nie są zhierarchizowane, tam współpraca ma szansę układać się bardziej harmonijnie i nie przejawiać cech świadczących o patologiach społecznych (klientelizm, instrumentalizacja organizacji, paternalizm itp.).

2.1.3 RAMY CZASOWE ANALIZOWANYCH BADAŃ

Szczegółowa analiza badań dotyczących współpracy organizacji pozarządowych oraz jednostek administracji samorządowej i państwowej **została zawężona do projektów realizowanych w ciągu ostatnich 10–12 lat**. Decyzja ta wiązała się z aktualnością wniosków i rekomendacji płynących w tych badaniach. Z uwagi na zmiany instytucjonalne i prawne (przede wszystkim uchwalenie UDPP oraz wejście Polski do Unii i związana z tym faktem absorpcja funduszy przedakcesyjnych oraz funduszy unijnych) część tych wniosków zdezaktualizowała się: wiele wówczas sygnalizowanych problemów przestało istnieć lub zmieniły swój charakter. Dodatkowym argumentem był fakt, że – zgodnie z przyjętymi podziałami faz rozwoju środowiska pozarządowego w Polsce – **o współpracy możemy mówić dopiero od drugiej połowy lat 90., a problem zaczyna jawić się jako ważny i wymagający refleksji dopiero pod koniec poprzedniej dekady i na początku XXI wieku**.

Przyjmując zatem ramowo okres analizy na lata 1999–2010, wydzieliliśmy **dwa podstawowe przedziały czasowe oddzielone cezurą wejścia Polski do Unii Europejskiej**: 1999–2005, od roku 2005 do teraz. Zmiana ta w połączeniu z uwidaczniającym się efektem wprowadzenia w życie UDPP w 2003 roku pozwala uchwycić ewentualne trendy w badaniu kwestii współpracy. Wyraźnie widać, że:

- od roku 2005 mamy co najmniej dwukrotnie więcej projektów badawczych, w których przynajmniej jednym z tematów jest kwestia współpracy międzysektorowej;
- wprawdzie cały czas dominujące jest podejście, w ramach którego współpraca międzysektorowa jest tylko jednym z badanych obszarów, jednak o ile przed rokiem 2005 była to sytuacja w zasadzie bezwyjątkowa (zidentyfikowano jedynie 2 projekty skoncentrowane tylko na współpracy), o tyle po roku 2005 wyraźnie zarysowują się badania skupiające się wyłącznie na problemie współpracy międzysektorowej jako samodzielnym obszarze badawczym.

METODY, TECHNIKI BADAWCZE ORAZ ICH SKALA

Badania współpracy międzysektorowej prowadzone są różnymi metodami i nie sposób wskazać jednej dominującej. Nieznacznie częściej używane są metody ilościowe, ale niewiele rzadziej stosuje się metody jakościowe lub mieszane, czyli kompleksowe podejścia metodologiczne.

- **W przypadku metod ilościowych** korzysta się albo z wywiadów bezpośrednich, ankieterskich lub różnego typu metod pozwalających respondentom na samodzielne wypełnienie kwestionariusza – przeważnie są to ankiety pocztowe, bardzo rzadko internetowe lub wyłożone w formie ulotek w

miejscach publicznych (np. w urzędach lub biurach jednostek samorządu terytorialnego, których zdaniem jest współpraca z organizacjami pozarządowymi). Formy dotarcia do respondenta są niekiedy mieszane – w jednym projekcie realizowane są np. wywiady poprzez ankietę pocztową i internetową. Skala projektów jest bardzo zróżnicowana – od prób o wielkości niewiele większej od 100, do prób przekraczających N=1000 (w przypadku badań ogólnopolskich, niezależnie od przyjętej metody – wywiadu bezpośredniego czy ankiety pocztowej). Zwraca uwagę **stosunkowo rzadkie wykorzystanie pomocy profesjonalnych firm badawczych** – badania pocztowe są w zasadzie wykonywane samodzielnie przez zleceniodawców lub wynajętych ekspertów. Firmy pojawiają się zwykle w przypadku dużych badań lub projektów ogólnopolskich – takich przypadków jest jednak niewiele (por. dalej).

- **W przypadku badań jakościowych** dominującą formułą są wywiady indywidualne o różnym stopniu pogłębienia – od częściowo ustrukturyzowanych z elementami ilościowymi przez klasyczne wywiady swobodne realizowane w oparciu o dyspozycje badawcze po bardzo pogłębione, wręcz zbliżone do biograficznych (w jednym z projektów zdarzały się wywiady indywidualne trwające nawet do 7 godzin (sic!)). W niektórych projektach wywiady indywidualne realizowane są różnymi technikami – np. część jako klasyczna rozmowa *face-to-face*, część telefonicznie. Skala projektu jakościowego waha się od 15 do nawet 40 wywiadów (IDI). Zogniskowane wywiady grupowe realizowane są rzadko i są marginalną techniką.
- **Projekty z kompleksową metodologią** zwykle są złożeniem badań jakościowych (wywiadów indywidualnych) z jakąś formą badań ilościowych (zwykle ankietami rozsyłanymi pocztą) oraz analizą danych zastanych (*desk research*) lub analizą treści dokumentów (np. programów współpracy, itp.). Analizy dokumentów oraz różnie rozumiany i realizowany *desk research* są stosunkowo często stosowanymi metodami do analizy współpracy. Rozwinięciem kompleksowej metodologii są **nieliczne projekty realizowane poprzez monitoring działania jednostek samorządu terytorialnego** – polega to zwykle na rozesłaniu zapytań (niekiedy w oparciu o przepisy dostępu do informacji publicznej) do urzędów samorządowych z prośbą o udostępnienie dokumentów i materiałów (np. programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, sprawozdaniami z tej współpracy, itp.). Monitoringiem objęte są tutaj zachowania urzędów, ich skłonność do odpowiedzi oraz same dokumenty – ich istnienie, jakość i praktyka wdrożeniowa.

Populacją badaną w kontekście współpracy międzysektorowej zdecydowanie najczęściej są organizacje pozarządowe (z wyjątkiem badań zogniskowanych na problematyce zarządzania procesem współpracy)¹⁷ – są one przedmiotem badania (respondentami) prawie trzykrotnie częściej niż jednostki samorządu terytorialnego. Z reguły projekty ograniczają się jedynie do organizacji pozarządowych, niekiedy równocześnie z nimi respondentami są także przedstawiciele samorządów.

Badania o charakterze ogólnopolskim są rzadkością – zdecydowana większość projektów obejmuje mniejsze jednostki terytorialne. Z reguły badaniem objęte jest jedno województwo, region lub kilka miast/gmin, ewentualnie po prostu teren miasta. Większa część badań ogólnopolskich prowadzona jest przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

¹⁷ Szerzej na ten temat piszemy w części pierwszej niniejszego opracowania.

GŁÓWNI INICJATORZY BADAŃ

Głównymi zlecniodawcami/autorami badań na temat współpracy międzysektorowej są albo organizacje pozarządowe, albo inne instytucje – uczelnie/środowiska naukowe, urzędy administracji rządowej (przede wszystkim Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Po roku 2005 aktywniejsze na rynku tego typu badań stały się także jednostki samorządu terytorialnego, chociaż aktywność ta koncentruje się głównie w urzędach marszałkowskich. Taki rozkład autorów badań wpływa na opisany wyżej zasięg terytorialny – **zlecniodawcy regionalni/lokalni zainteresowani są swoim obszarem działania.**

Te trzy typy zlecniodawców różnią się często podejściem do badań:

- **organizacje pozarządowe** są w Polsce dostarczycielami największych „porcji” wiedzy na temat trzeciego sektora i współpracy międzysektorowej (nie jest to zjawisko nietypowe – na świecie występował podobny scenariusz badań nad trzecim sektorem). W organizacjach pozarządowych typu *think tank* realizuje się badania ogólnopolskie, szeroko komentowane i cytowane, dostarczające wiedzy na temat trzeciego sektora (czasem z udziałem zagranicznych podmiotów trzeciego sektora zainteresowanych tego typu badaniami w Polsce);
- **badania realizowane w szkołach wyższych i publicznych placówkach badawczych** często mają charakter fragmentaryczny, okrojony i często są podejmowane przez naukowców zainteresowanych tą problematyką, nierzadko z powodu osobistego zaangażowania w działalność trzeciego sektora. Należy zauważyć niewielki wkład środków centralnych przeznaczonych na naukę w badanie tej problematyki (FNP, MNiSW – zidentyfikowaliśmy 3 takie granty). Cechą tych badań jest duża dbałość o poprawność metodologiczną i przygotowywanie projektów zgodnie z zasadami badań naukowych;
- **centralne instytucje publiczne** realizują badania współpracy międzysektorowej z uwagi na potrzebę informacji na jej temat w celu realizacji polityk publicznych. Ten praktyczny cel sprawia, że część tych badań, czasem pod presją przygotowywania na zlecenie konkretnych samorządów (np. gmin, miast, województw – podporządkowane oczekiwaniom zlecniodawcy), czasami pod presją ograniczonych budżetów dokonuje pewnych koncesji metodologicznych. Jednocześnie pojawiają się projekty badawcze, które – chociaż wykonywane są za pieniądze sektora publicznego i odpowiadają na konkretne zapotrzebowanie – noszą jednak pełne znamiona pracy naukowej. W ostatnim okresie coraz więcej samorządów wojewódzkich zleca badania na temat współpracy międzysektorowej i mają one coraz bardziej profesjonalny charakter.

Trzeba podkreślić, że większość badań na temat współpracy międzysektorowej ma charakter aplikacyjny i rekomendacyjny, a nie czysto naukowy. Zdecydowana większość projektów badawczych to badania jednorazowe – bardzo mało (dosłownie kilka) jest projektów, których celem jest monitorowanie zmian w czasie. Projekty trackingowe realizuje niemal wyłącznie Stowarzyszenie Klon/Jawor i do tego są to jedyne badania powtarzalne o charakterze ogólnopolskim.

NARZĘDZIA, TECHNIKI ANALIZY, CIEKAWOSTKI METODOLOGICZNE

Kolejne zagadnienie to stosowane narzędzia, techniki analizy, ciekawostki metodologiczne.

Praktycznie nie ma badań posługujących się zagregowanymi indeksami służącymi do oceny stanu współpracy międzysektorowej. Stowarzyszenie Klon/Jawor używa Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego, ale dotyczy on szerszego zjawiska niż sama współpraca. Innym przykładem jest NGO Sustainability Index, który jest określany zgodnie z metodologią międzynarodową i służy do porównań międzypaństwowych.

Zdecydowana większość stosowanych rozwiązań metodologicznych nie wychodzi poza prezentację rozkładów odpowiedzi (w badaniach ilościowych) lub klasyczną analizę wypowiedzi w badaniach jakościowych. Tym bardziej warte odnotowania są następujące przykłady rozwiązań, zaobserwowane przez nas w nielicznych projektach:

- **krzyżowe wywiady indywidualne** – technika ta polega na rozmawianiu z przedstawicielem danej organizacji pozarządowej oraz jej obserwatorem zewnętrznym/krytykiem. Wywiady te były dwuczęściowe, realizowane naprzemiennie, co pozwalało na użycie informacji uzyskanych w wywiadzie z jednym typem respondenta w rozmowie z drugim i wzajemne weryfikowanie informacji. Był to zatem rodzaj badania aktywizującego;
- **wywiady ze zmiennymi dyspozycjami** – był to rodzaj „kroczącego” badania: w kolejnych wywiadach część rozmowy poświęcana była na rozmowę o tezach stawianych przez poprzednich rozmówców lub o hipotezach wysnutych przez badaczy na podstawie wcześniejszych wywiadów. Dyspozycje do wywiadu nie były zatem jednolicie zdefiniowane na przestrzeni całego projektu, ale podlegały zmianom zależnie od bieżących wyników;
- **analiza treści uwag i postulatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe** do jednostek samorządów terytorialnych;
- **dobieranie do badania jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych współpracujących właśnie z tymi jednostkami** – pozwalało to na uzyskanie efektu lustrzanego i perspektywy obu stron faktycznie ze sobą współpracujących;
- **analiza pól semantycznych** – metoda analizy treści dokumentów, zaadaptowana do analizy wywiadów indywidualnych, pozwalająca na zrekonstruowanie sposobu pojmowania danego zjawiska (np. współpracy międzysektorowej) poprzez odkrywanie i analizę sposobu mówienia o tym zjawisku.

Niestety trzeba zaznaczyć, że w odniesieniu do większości badań przyjęta przez inicjatorów i realizatorów **metodologia jest pochodną szczupłości środków finansowych.** Zapewne dlatego stosowane są często ankiety pocztowe, mieszane sposoby docierania do respondentów w ramach jednego projektu (np. w przypadku wywiadów indywidualnych); z tego wynika także popularność analizy dokumentów i *desk research*.

2.1.4 WNIOSKI, REKOMENDACJE DOTYCZĄCE PRZYSZŁYCH BADAŃ NA PROBLEMATYKĄ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Niewiele badań i analiz dotyczących współpracy pomiędzy NGO a JST w sposób bezpośredni dotyczy uwarunkowań i czynników, które ją kształtują; jeśli taka tematyka pojawia się, to najczęściej jest traktowana bardzo powierzchownie i pobieżnie; uwarunkowania są omawiane i analizowane na bardzo wysokim poziomie ogólności. Wnioski na ten temat można wyciągać często wyłącznie na podstawie wtórnej analizy.

1. W analizach uwarunkowań brakuje zasadniczo wskazań, jakiego poziomu współpracy dotyczą: lokalnego czy ponadlokalnego, społeczności wiejskich, miejskich czy wielkomiejskich; uwarunkowania traktowane są tym samym jako kategoria zbiorcza, nieodróżnicowana pod względem typu społeczności.
2. Pomijanych jest wiele aspektów współpracy, związanych m.in. z:
 - uwarunkowaniami historyczno-geograficznymi,
 - zarządzaniem organizacjami,
 - kultury organizacyjnej instytucji publicznych,
 - wizerunku społecznego (w tym medialnego) organizacji pozarządowych,
 - aktywności nieformalnych.
3. Opisanie uwarunkowań zazwyczaj zajmują się eksperci zewnętrzni – akademicy i naukowcy, a ich analizy zazwyczaj pozbawione są konkretnych odniesień i przykładów.
4. Wiele uwarunkowań opisywanych jest w formie barier, zarzutów, niedoskonałości, tym samym brakuje pozytywnych przykładów czy dobrych praktyk, także w odniesieniu do pokonywania przeszkód, radzenia sobie z kłopotami.
5. Ze względu na to, że badania współpracy zazwyczaj inicjowane są przez organizacje pozarządowe, uwarunkowań poszukuje się przede wszystkim w tych czynnikach, warunkach czy okolicznościach, które są wobec organizacji pozarządowych zewnętrzne. Nierównowaga w inicjowaniu badań przejawia się także w rzadszym traktowaniu JST jako respondentów. W rezultacie głos JST, ich perspektywa współpracy jest uboższa, a obraz zdominowany jest przez opinie NGOs.
6. Wyjątek stanowi problematyka trybu zarządzania procesem współpracy; podobnie jak w odniesieniu w ogóle do problematyki zarządzania instytucją, także w tym kontekście zdecydowanie więcej wiadomo o tym, co dzieje się w instytucjach publicznych. Perspektywa organizacji pozarządowych pojawia się głównie w ocenie działań i procesów organizacji publicznych (jakie są we współpracy, jak realizują współpracę, jak stosują prawo itd.). Niewiele wiadomo natomiast na

temat procesów współpracy zachodzących w organizacjach pozarządowych, a zdecydowanie rośnie zapotrzebowanie na wiedzę na temat organizacji pozarządowych i ich potencjału do współpracy.

7. Inną pochodną inicjowania badań głównie przez stronę pozarządową jest być może (warto to zweryfikować) nieco spaczony obraz rzeczywistości: dominuje obraz słabego III sektora, który pełni szlachetną misję i styka się z niezrozumieniem strony publicznej, która jest niekompetentna, niechętna do współpracy, występuje z pozycji silniejszego. Istnieje potrzeba zbadania tego, na co można mieć większy wpływ – czyli tego, co III sektor powinien poprawić w swoim funkcjonowaniu, aby stać się wiarygodnym partnerem strony publicznej i nie dostarczać łatwego alibi dla niechęci do współpracy.
8. Jednym z największych wyzwań badawczych w odniesieniu do budowania standardów współpracy staje się w tym kontekście scharakteryzowanie swoistego optimum w poziomie sformalizowania relacji między lokalnymi władzami a organizacjami pozarządowymi.
9. Brakuje dużych, ogólnopolskich badań posługujących się profesjonalną metodologią, które w ramach racjonalnych środków finansowych pokusiłyby się o nakreślenie całościowego obrazu współpracy, uwzględniającego różne aspekty i podmioty.

Badania takie powinny być powtarzalne i posługiwać się wypracowanymi narzędziami (indeksami) do monitorowania zmian poziomu współpracy. Indeksy te powinny z jednej strony mieć charakter zarządczy – w syntetyczny sposób pokazywać stan współpracy i zachodzące zmiany, z drugiej diagnostyczny – pokazywać, które obszary i z jaką siłą wpływają na poziom współpracy, aby możliwe było tworzenie rekomendacji działań mających poprawić poziom współpracy.

2.2 STANDARDY I UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY W OPINII PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ. WSTĘPNE BADANIA JAKOŚCIOWE. - EWA BOGACZ-WOJTANOWSKA, MAGDALENA DUDKIEWICZ, KATARZYNA GÓRNIAK, GRZEGORZ MAKOWSKI, ANNA STOKOWSKA

Badania prezentowane w tej części zostały przygotowane na podstawie wcześniej przygotowanej na potrzeby projektu *Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, pogłębionej analizy materiałów zastanych (wyników innych projektów badawczych, analiz, ekspertyz etc.), dotyczących jakości i standardów współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Określając cele badań, których rezultaty omawiamy w tym miejscu, uwzględniliśmy z jednej strony dotychczasowy dorobek. Z drugiej strony natomiast staraliśmy się tak zaprojektować proces badawczy, aby uzyskać dane pozwalające na wypełnienie przynajmniej niektórych luk we wiedzy o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną.

Celów badań, których rezultaty są prezentowane w niniejszym raporcie, było kilka. Przede wszystkim chodziło o uzyskanie danych pozwalających na przygotowanie koncepcji i narzędzi badawczych dla realizacji dalszych etapów projektu *Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, a w szczególności danych pomocnych do opracowania modułu pytań kwestionariuszowych dotyczących współpracy międzysektorowej. Inne cele związane były z potrzebą zgromadzenia informacji pomocnych w przygotowaniach modelu i podręcznika współpracy, w tym między innymi:

- **Analizy procesów współpracy** – z uwzględnieniem różnych form kooperacji – zarówno finansowych, jak i pozafinansowych. Badanie miało dostarczyć wiedzy głównie o tym, w jaki sposób obie strony rozumieją i ustalają cele współpracy; jak określają swoje role i pozycjonują się wobec siebie; w jaki sposób planują i organizują współpracę oraz jakie czynniki są istotne w tym kontekście (zwłaszcza jaki wpływ ma przywództwo, płeć bądź stopień formalizacji).
- **Analizy oczekiwań i poczucia satysfakcji** – w tym przede wszystkim oczekiwań wobec jakości współpracy oraz danych pozwalających na skonstruowanie wymiarów poczucia satysfakcji ze współpracy.
- **Analizy kontekstu aksjologicznego współpracy** – w tym w szczególności emocjonalnego aspektu współpracy (tzn. stosunku stron do siebie nawzajem) i określenia, jaką wagę i znaczenie mają dla wzajemnych stosunków oraz czy byłaby szansa poddania ich standaryzacji.
- **Sformułowaniu rekomendacji** – dotyczących rozwiązań zmierzających do zintensyfikowania współpracy międzysektorowej. Badania miały dostarczyć również danych między innymi o dobrych praktykach, procedurach, mechanizmach współpracy międzysektorowej; informacji pozwalających na identyfikację barier/przeszkód utrudniających rozwój współpracy, danych pomocnych w konstruowaniu metod benchmarkingu oraz wstępnej struktury standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną.

W trakcie wywiadów poruszano również kwestie wpływu polityki oraz płci na jakość współpracy międzysektorowej. Uczestnicy badań nie koncentrowali się również na tych zagadnieniach, choć były one

włączone w scenariusze wywiadów. Uzyskane opinie dotyczące tych zagadnień były bardzo ogólne, w rezultacie dane te nie nadają się do pogłębionego opracowania.

Zgodnie z ogólną specyfiką projektu, w ramach którego zrealizowano niniejsze badania, ich zakres został zawężony do kwestii współpracy międzysektorowej na poziomie samorządu lokalnego. Respondentami były dwie grupy – przedstawiciele administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych (w dalszej części dokładniej opisujemy sposób doboru respondentów). Badania miały charakter jakościowy, do ich realizacji wykorzystano dwie techniki – pogłębione wywiady grupowe (FGI) oraz indywidualne wywiady swobodne (IDI) z kluczowymi reprezentantami obu populacji.

W ramach badań, w okresie od 29 czerwca do 9 lipca 2010 roku, zrealizowano 8 FGI w 6–8 osobowych grupach, oddzielnie z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i oddzielnie z udziałem reprezentantów administracji publicznej. Uczestników dyskusji rekrutowano według następujących kryteriów:

- **Przedstawiciele organizacji pozarządowych** – osoby decyzyjne i bezpośrednio zaangażowane w kwestie współpracy z samorządem terytorialnym (np. poprzez zasiadanie w komisjach konkursowych, zespołach konsultacyjnych lub innych gremiach/forach współpracy); mające co najmniej 2-letnie doświadczenie we współpracy z administracją samorządową (niekoniecznie w ramach jednej organizacji); deklarujące znajomość przepisów prawnych regulujących kwestie współpracy międzysektorowej i zorientowane w zakresie współpracy z organizacjami, podejmowanej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego; zatrudnione w organizacji korzystającej z wsparcia finansowego pochodzącego ze źródeł samorządowych.
- **Przedstawiciele administracji samorządowej** – osoby decyzyjne w kwestiach współpracy z organizacjami; zatrudnione na stanowiskach związanych ze współpracą z organizacjami; z co najmniej 2-letnim stażem pracy w danej instytucji; deklarujące znajomość przepisów prawnych regulujących kwestie współpracy międzysektorowej i zorientowane w sytuacji sektora pozarządowego (odpowiednio do typu jednostki samorządowej).

Uczestnicy FGI po stronie administracji samorządowej byli identyfikowani spośród lokalnych pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi lub osób wykonujących zbliżone funkcje. Reprezentantów organizacji pozarządowych rekrutowano techniką „kuli śniegowej” lub na podstawie informacji pochodzących od lokalnych lub regionalnych organizacji sieciowych i infrastrukturalnych, ewentualnie na podstawie przeglądu stron internetowych i rekomendacji innych uczestników badań. Predyspozycje do udziału w badaniu, w przypadku obu grup uczestników były weryfikowane na podstawie wstępnych rozmów rekrutacyjnych.

Planując kształt grup fokusowych, uwzględniono również zróżnicowanie jednostek samorządu terytorialnego, dobierając odpowiednio przedstawicieli samorządów różnego szczebla i organizacje działające zarówno w skali regionu, jak i lokalnie w powiatach lub w województwach. W rezultacie przeprowadzono trzy typy dyskusji (odpowiednio w ramach każdego z dwóch typów respondentów):

- **wojewódzkie** – łącznie 2 grupy;
- **powiatowe** (z uwzględnieniem przedstawicieli administracji i organizacji działających w miastach na prawach powiatu) – łącznie 2 grupy;

- **gminne** (z uwzględnieniem zróżnicowania na gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie i miejskie) – łącznie 4 grupy (2 z uczestnikami z gmin miejskich i 2 z uczestnikami gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich).

Uczestników rekrutowano w pierwszej kolejności z terenu trzech województw – mazowieckiego, pomorskiego i małopolskiego, biorąc pod uwagę wnioski z analizy materiałów zastanych. W dalszej kolejności brano pod uwagę województwa: śląskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, lubelskie oraz łódzkie. Przestankami do tej decyzji były historyczne uwarunkowania współpracy i szansa na zrekrutowanie respondentów o względnie dużym doświadczeniu. Wywiady zostały przeprowadzone w trzech lokalizacjach – w Warszawie, Toruniu i Krakowie. Tabela poniżej podsumowuje przebieg realizacji tej części badania.

Tabela 1. Frekwencje w sieciach pola „standard” oraz „współpraca”

NR GRUPY	RESPONDENCI	MIEJSCE REALIZACJI	DATA REALIZACJI	LICZBA UCZESTNIKÓW
1.	Przedstawiciele urzędów marszałkowskich (z każdego z wytypowanych województw)	Warszawa	29.06.2010	8
2.	Przedstawiciele urzędów powiatowych (z uwzględnieniem miast na prawach powiatu)	Kraków	8.07.2010	7
3.	Przedstawiciele urzędów gminnych (gminy miejskie)	Warszawa	30.06.2010	6
4.	Przedstawiciele urzędów gminnych (gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie)	Toruń	2.07.2010	7
5.	Przedstawiciele organizacji współpracujących z urzędami marszałkowskimi (z każdego z wytypowanych województw)	Warszawa	28.06.2010	6
6.	Przedstawiciele organizacji współpracujących z urzędami powiatowymi	Warszawa	7.07.2010	7
7.	Przedstawiciele organizacji współpracujących z urzędami gmin miejskich	Toruń	1.07.2010	6
8.	Przedstawiciele organizacji współpracujących z urzędami gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich	Kraków	9.07.2010	8
łącznie osób				42

Dopełnieniem części fokusowej badań była seria 12 wywiadów indywidualnych z osobami kluczowymi ze strony sektora pozarządowego i administracji samorządowej. Dobierając rozmówców przyjęto analogiczne kryteria, które zastosowano do rekrutacji uczestników wywiadów grupowych. Z tą jedynie różnicą, że dodatkowym wymogiem było większe niż 2 lata doświadczenie we współpracy międzysektorowej oraz szeroka wiedza i duże kompetencje w tym zakresie, potwierdzone rekomendacjami ze strony członków Komitetu Ekspertów – ciała nadzorującego realizację całości projektu *Model współpracy...*. Zatem właściwym punktem wyjścia do rekrutacji tych respondentów było zapytanie kierowane do Komitetu Ekspertów, później ewentualnie dalszy nabór techniką kuli śniegowej.

Wywiady realizowano na podstawie wytycznych przygotowanych na bazie scenariusza do wywiadów grupowych. Tematyka i cele wywiadów indywidualnych oraz wywiadów grupowych były więc zbieżne. Chodziło przede wszystkim o pogłębienie niektórych kwestii poruszanych w trakcie wywiadów grupowych, ewentualnie uzyskanie informacji, dzięki którym można byłoby uzupełnić bądź skorygować wnioski i spostrzeżenia sformułowane na podstawie FGI.

Wywiady indywidualne wykonano w okresie od 2 lipca do 4 sierpnia 2010 roku. Częściowo więc realizacja tego etapu badań pokrywała się w czasie z realizacją wywiadów grupowych. Narzędzia badawcze wykorzystywane na obu etapach stanowią załącznik do niniejszego opracowania.

2.2.1 ANALIZA PÓL SEMANTYCZNYCH WYRAŻEŃ „STANDARD” I „WSPÓŁPRACA”

WPROWADZENIE METODOLOGICZNE

Koncepcja pola semantycznego pojawiła się dzięki niemieckiemu lingwiście Jostowi Trierowi w latach 30. dwudziestego wieku. Kilkadziesiąt lat później teoretyczne podstawy sformułowane przez Triera wykorzystала Régine Robin i oparła na nich swoją wersję metody analizy pól semantycznych. Cel tej metody Robin formułuje jako „szukanie znaczenia tekstu, zdania, wyrazu” i podkreśla, że proces ten „wymaga pewnej pracy nad tekstem, pozornego rozłożenia ciągu wypowiedzeniowego i porządku wypowiedzi po to, by złożyć je na powrót zgodnie z czytelnością znaczącą”¹⁸. Proces ten polega na dokonaniu wyboru słów–kluczy (podmiotów), a następnie utworzeniu dla nich – na podstawie analizowanego tekstu – sześciu osobnych sieci:

- ekwiwalentów (czyli „substytutów semantycznych”, wyrażeń, które mogą zastępować podmiot, gdyż wskazują na pojęcia z nim tożsame);
- opozycji (czyli wyrażeń określających przeciwieństwa podmiotu, wskazujących, czym podmiot nie jest, w ramach których odnaleźć można opozycje „formalne” i „paralelne”, „pary antonimiczne” i „pary umotywowane morfologicznie” oraz „konstelacje wokół tego samego wyrazu”);
- określeń (czyli epitetów, wyrażeń charakteryzujących podmiot, czyli „wszystko to, co określa istotę lub sposób bycia podmiotu lub wykonawców czynności”);
- asocjacji (czyli powiązań, skojarzeń i elementów z otoczenia podmiotu, „związków syntagmatycznych, kontekstowych”);
- działań podmiotu (czyli „czynów podmiotu”, wskazań podejmowanej przez podmiot aktywności i jej skutków);
- działań na podmiot (czyli wpływów i relacji podejmowanych wobec podmiotu przez otoczenie, „inne siły”, „kogoś trzeciego”).

Uporządkowane sieci składają się na pole semantyczne danego pojęcia, a pole to stanowi podstawę do odnalezienia wspomnianej powyżej „czytelności znaczącej”. Marek Kłosiński, który omawianą metodę wykorzystał do analizy pojęcia „bezrobocie” i „bezrobotny” w polskiej prasie, pole semantyczne danego pojęcia (podmiotu, słowa kluczowego) definiuje jako „sieć jego powiązań z innymi słowami, wyrażeniami, zwrotami i pojęciami występującymi w analizowanym tekście, umożliwiającą odczytanie jego pełnego

¹⁸R. Robin, *Badanie pól semantycznych: doświadczenia Ośrodka Leksykologii Politycznej w Saint-Cloud*, (w:) M. Głowiński (red.), *Język i społeczeństwo*, Czytelnik, Warszawa 1980, s. 252. Wszystkie kolejne cytowane wyrażenia dotyczące opisu metody autorstwa Régine Robin pochodzą z tego samego źródła, ss. 253–255.

znaczenia lub zespołu znaczeń, w jakich zostało ono użyte¹⁹. W analizie zastosowane zostało także – zaproponowane przez Barbarę Fatygę – badanie „frekwencji i temperatur emocjonalnych poszczególnych wyrażen”. Konieczne jest w tym miejscu stwierdzenie, że oba te zabiegi nie mają na celu – mimo na pierwszy rzut oka narzucających się, szczególnie w odniesieniu do frekwencji, skojarzeń z metodami ilościowymi – w żadnej mierze służyć wykazaniu statystycznej reprezentatywności poszczególnych wyrażen, ale uchwyceniu „wielości kontekstów, w których dane pojęcie występowało”²⁰. Należy bowiem pamiętać, że frekwencje, które zostały zawarte w tabeli prezentującej poszczególne sieci pola semantycznego, nie odnoszą się do liczby osób, które takie poglądy wyraziły, lecz do częstości wypowiedzi, wyrażen w materiale badawczym.

Metoda pola semantycznego zwykle stosowana jest do analizy tekstów pisanych, zatem użycie jej w odniesieniu do materiału z IDI i FGI nie jest typowe. Analizie nie poddano jednak całego materiału uzyskanego podczas badań, lecz jedynie transkrypcje odpowiedzi uzyskanych na konkretne, specjalnie w tym celu umieszczone w scenariuszach pytania. W scenariuszu FGI były to pytania otwierające obie części dyskusji grupowych (*Czym dla P. jest współpraca? Jak zdefiniowałibyście P. to pojęcie oraz Czym dla P. jest standard? Jak zdefiniowałibyście P. to pojęcie?*), natomiast w scenariuszu IDI, na którego podstawie rozbudowana została analiza pola „standard”, był to końcowy blok pytań, jednoznacznie nawiązujących do standardów (i procesu standaryzacji) w kontekście całej problematyki wywiadu, czyli współpracy międzysektorowej. Ma to istotne konsekwencje dla statusu analiz pojęcia „standard”, przeprowadzonych z wykorzystaniem obydwu źródeł: analizy sieci na podstawie materiału z fokusów dotyczą w większości po prostu „czystego” pojęcia „standardu”; analizy przeprowadzone na podstawie materiału z indywidualnych wywiadów pogłębionych dotyczą w znacznym stopniu „standardu współpracy międzysektorowej”.

ILOŚCIOWA STRUKTURA ANALIZOWANYCH SIECI: WSTĘPNE WNIOSKI

Analiza pola „standard” została przeprowadzona przy wykorzystaniu znacznie bogatszego i większego objętościowo materiału niż w odniesieniu do pojęcia „współpraca”. Wydaje się to uzasadnione z punktu widzenia charakterystyki całego materiału badawczego. „Współpraca” to pojęcie przez badanych oswojone, powszechnie używane, w efekcie w pozostałych częściach raportu udało się dokonać wielu pogłębionych analiz na ten temat. Zdecydowanie inaczej „chodziło” pojęcie „standardu”, które nie jest tak powszechnie stosowane, a przecież pozostaje jednym z kluczowych pojęć projektu. Dlatego uzasadnione było dokonanie pogłębionej analizy właśnie tego pojęcia. Efektem takiej decyzji jest nierównomierna zawartość tabeli 1., prezentującej frekwencje poszczególnych sieci.

¹⁹ Oczywiście słowo „sieć” jest przez Kłosińskiego w tym kontekście używane w innym znaczeniu niż w koncepcji Regine Robin, por.: M. Kłosiński, *Obraz bezrobocia i bezrobotnych w polskiej prasie*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 2.

²⁰ Por.: B. Fatyga, K. Górniak, P. Zieliński, *Dwie Europy. Młodzi Niemcy i Młodzi Polacy na przełomie wieków. Plemienny wróg – globalny kumpel*, t. 1, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Warszawa 2000, s. 13.

Tabela 2. Frekwencje w sieciach pola „standard” oraz „współpraca”

	„standard”				„współpraca”	
	FGI		IDI		FGI	
	NGO	JST	NGO	JST	NGO	JST
ekwiwalenty	31	19	106	60	24	43
opozycje	4	3	33	29	8	13
asocjacje	42	34	286	146	61	64
określenia	23	24	97	50	3	13
działania podmiotu	7	5	17	19	5	10
działania na podmiot	19	13	109	83	6	5
łącznie	126	98	646	387	107	148

Jednym ze sposobów charakteryzowania pojęć analizowanych za pomocą pola semantycznego jest porównanie frekwencji w poszczególnych sieciach. Oczywiście, ze względu na fakt, że tym razem analiza dotyczy pojęć abstrakcyjnych, nie jest możliwe proste wnioskowanie np. o ich aktywnej lub pasywnej postawie, jak można to czynić np. odnośnie pojęć osobowych, np. wskazujących na konkretne osoby (jak m.in. wspomniany „bezrobotny”) czy grupy. Nie znaczy to jednak, że opierając się na analizie frekwencji nie da się zupełnie niczego powiedzieć. Struktura frekwencji w poszczególnych sieciach obu badanych pojęć wskazuje przede wszystkim na ich silne osadzenie w otoczeniu. Wynika to z bardzo rozbudowanych sieci asocjacji (stanowią od 35% do nawet 57% wszystkich odnalezionych w analizowanym materiale wyrażen). W efekcie otrzymujemy opis analizowanych pojęć, który w znacznym stopniu odzwierciedla otaczające je okoliczności.

Najważniejsze kontrapunkty dla asocjacji stanowią w analizowanym materiale przede wszystkim sieci ekwiwalentów, które stanowią od 15% do 29 % wyrażen oraz, w materiale pochodzącym z IDI, sieci działań na podmiot – dla pojęcia „standard” stanowią tu od 17 do 21%. Jednak trzeba podkreślić pewne różnice w zakresie struktury obu analizowanych pojęć. W odniesieniu do „współpracy” wszystkie pozostałe sieci są bardzo słabo reprezentowane, w efekcie czego bardzo niewiele informacji udało uzyskać się na temat tego, jaka współpraca jest (określenia), co robi (działania podmiotu), co z nią można robić (działania na podmiot) i czym nie jest (opozycje). Natomiast w odniesieniu do pojęcia „standard” wprawdzie również słabo rozbudowane pozostają sieci opozycji oraz działań podmiotu, jednak dość bogate okazały się także sieci określeń i, wskazane już, działań na podmiot. Nie bez znaczenia jest także wyjaśniony wcześniej fakt, że analiza pojęcia „standard” oparta jest na bogatszym (dwuźródłowym) materiale.

ANALIZA POLA „STANDARD”

Materiał wykorzystany do analizy pola „standard” pochodzi z czterech źródeł, które zostały poddane odrębnym analizom. Są to:

- sieci pochodzące z fokusów z przedstawicielami NGO,
- sieci pochodzące z fokusów z przedstawicielami JST,
- sieci pochodzące z wywiadów indywidualnych z ekspertami z NGO,
- sieci pochodzące z wywiadów indywidualnych z ekspertami z JST.

Frekwencje uzyskane w poszczególnych sieciach ilustruje zamieszczona wcześniej tabela 2. Zestawienie frekwencji wyraźnie wskazuje, że materiał uzyskany z indywidualnych wywiadów przeprowadzonych z ekspertami jest zdecydowanie bogatszy. Mimo to, za podstawowy uznany został materiał wyselekcjonowany z fokusów, ponieważ dla projektu zasadnicze jest postrzeganie analizowanych zagadnień przez praktyków, osoby na co dzień zaangażowane w proces współpracy międzysektorowej. Analiza materiału pochodzącego z wywiadów z ekspertami dotyczy przede wszystkim nowych, istotnych wątków, które nie zostały odnalezione (lub miały znacząco inny wydźwięk) w podstawowym materiale z FGI. Warto również podkreślić, że o ile wśród praktyków (uczestników FGI) materiał uzyskany od przedstawicieli NGO i JST był ilościowo porównywalny, to jeśli chodzi o materiał, który posłużył do analizy pola „standard” na podstawie wypowiedzi ekspertów – respondentów IDI okazał się zdecydowanie bogatszy w odniesieniu do tych, posiadających afiliację pozarządową, niż samorządową.

Ostatnie zastrzeżenie dotyczy odmiennego kontekstu, w jakim były zadawane pytania dotyczące standardów w obu typach badań: uczestnicy FGI byli proszeni o wypowiedzi abstrahujące od problematyki dyskusji, czyli współpracy międzysektorowej, natomiast respondenci, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione na pytania dotyczące standardu, odpowiadali po przeprowadzeniu niemal całego wywiadu i w zdecydowanie jasno zarysowanym kontekście. Te różnice także nie pozwalają na zestawienie wniosków w sposób jednoznaczny.

ANALIZA SIECI EKWIWALENTÓW

W materiale pochodzącym od respondentów reprezentujących stronę pozarządową wyraźnie zarysowują się dwa najistotniejsze – w pewnym sensie przeciwstawne – sposoby postrzegania standardu. Można je ułożyć na osi: statyczny (*norma, jakaś półka, model, minimalne wymogi, pewien poziom usługi, pułap, zasady, miernik, forma procedury*) vs dynamiczny, odwołujący się do podejmowanych działań (*procedura, strategia, proces, reguły postępowania, mechanizm, sposoby funkcjonowania, sposób wykonania, mechanizm działania, dobra praktyka, sposób postępowania, najlepsza metoda*). Z tego rodzaju dualizmem nie mamy do czynienia w materiale pochodzącym od respondentów reprezentujących stronę samorządową, tutaj dominuje wydźwięk statyczny: *kryteria, jakość, norma, poziom, zasady, wzór, reguła, poprzeczka, pewne normy, zbiór cech i wartości, zbiór zasad*, a jedyne wyrażenia o charakterze procesualnym to: *sposób postępowania, procedura*.

Oprócz wymienionych, w grupie ekwiwalentów „statycznych”, pochodzących z NGO, znalazły się też takie, które wskazują na postrzeganie standardu w kategoriach czegoś określającego najniższy dopuszczalny poziom (jakość): *minimum, minimalne wymogi, zasady minimalne, warunki brzegowe*. Ten wątek pojawił się też w materiale z JST (*jakość konieczna, jakość minimalna*), znalazł się też jeden ekwiwalent wskazujący, że standard to *wysoki poziom*.

Wśród charakterystycznych grup ekwiwalentów pochodzących z IDI z ekspertami ze strony pozarządowej należy wskazać przede wszystkim:

- zagadnienia aksjologiczne, w rodzaju: *katalog wartości, katalog zasad, kodeks etyczny, wartości, jakie obowiązują, poczucie etyki, poczucie uczciwości nie tylko w wymiarze finansowym, wyjściowy zestaw wartości czy zasady postępowania właściwego;*
- wyrażenia wskazujące na prawne konotacje standardów: *uregulowanie prawnie statusu pożytku publicznego, przełożenie zasad prawnych na konkrety, lokalne uszczegółowienie ustawy, regulacje*. Nota

bene warto podkreślić w tym miejscu bardzo zróżnicowany poziom uszczegółowienia tego pojęcia w rozumieniu badanych: z jednej strony jako jego ekwiwalent pojawiła się *Konstytucja*, a z drugiej *inicjatywa uwspólnienia interpretacji RIO*;

- mówienie o standardach w duchu funkcjonalnym, ekwiwalentami tego pojęcia bywały często całe frazy opisujące (nawet dość szczegółowo) procesy: *ramy podstawowe a później doprecyzowane szczegóły, ramy, wokół których można zbudować, sposoby zachowania w konkretnych sytuacjach, porządkowanie w każdej sferze aktywności, problemowe obszary i sposoby ich rozwiązania, określenie możliwych do realizacji celów w perspektywie jednego i trzech lat do pięciu, określenie wzajemnych oczekiwań*;
- wyrażenia określające standardy w sposób bardzo zasadniczy: *taka podstawa, taki katalog, wzorzec, punkt odniesienia, podstawy funkcjonowania*, a nawet odwołujące się do szeroko rozumianych kontekstów cywilizacyjnych i kulturowych, jak *savoir vivre, kanony, kierunkowskaz, niezbędne minimum cywilizacyjne*.

Wśród pozostałych, pojawiających się sporadycznie wyrażen, warto odnotować: *obliga, droga, dokument programowy, narzędzia niezależne od tego, jaka jest wola, rygory, to, co trzeba wykonać, certyfikacja*.

Nieco inaczej rozłożone zostały akcenty przez respondentów IDI wywodzących się ze strony samorządowej. Ważny wątek stanowił kontekst czasowy, m.in. wskazujący na to, że standardy mogą być płynne, zmienne: *to, czego na danym etapie możemy oczekiwać, nowe rzeczy, jakieś ramy, ale nie zamknięte, punkty, które mają jakieś furtki, ramy otwarte*. Inny wyraźny wątek wskazywał na postrzeganie standardów raczej w kategoriach uregulowań minimalnych: *minimum, unormowania w jak najmniejszym stopniu, podstawa, pewne podstawowe rzeczy, podstawowe zasady*, a nawet *motto na 2, 3 linijki*. Również tutaj pojawiło się podejście, nazwane powyżej funkcjonalnym. Miało ono bardzo konkretne sformułowania: *obowiązki do spełnienia, określenie sposobu wykonania zadania, określenie terminów wykonania zadania, co należy robić, określanie zadania i celu, określenie barier, określenie za i przeciw*. Czasami sprowadzało się to do odwrotnego, niż było to wcześniej wskazane, trendu, do postrzegania standardu jako właśnie bardzo dokładnego, precyzyjnego narzędzia – można było tu wyczuć swoistą tęsknotę za stworzeniem prostych recept i metod postępowania, na co wskazywały wyrażenia w rodzaju: *jedna wspólna metoda, określone ramy, odgórne zalecenia, regulamin, wcześniej opracowane postępowanie, szczegółowo przygotowane postępowanie*.

ANALIZA SIECI OPOZYCJI

Opozycje to sieć, która wskazuje wyrażenia przeciwstawne (niekoniecznie w znaczeniu konfliktu) wobec analizowanego pojęcia, ale także wyrażenia wskazujące, czym analizowane pojęcie nie jest. W analizowanym materiale z FGI sieć opozycji właściwie nie zaistniała, te, które udało się wyodrębnić w materiale pochodzącym z NGO, miały raczej temperatury emocjonalnie negatywne, co oznacza, że standard jest – przez kontrast – postrzegany pozytywnie. Te negatywne opozycje (*mniej niż tyle, niż niż to, co się oferuje na rynku, tylko dla jednej strony, zawalenie wszystkiego*), wskazują na jakiś niższy poziom lub zakres, co potwierdza, że standard bywa postrzegany jako gwarant, wyznacznik określonego poziomu. Podobną wymowę ma jedna z trzech opozycji odnalezionych w materiale z JST (*coś tylko dla jednej organizacji*). Kolejna opozycja z materiału JST (*bardzo konkretne zapisy*) wskazuje na pogląd, który nieco silniej ujawnił się w sieci określeń pochodzącej z NGO, a mianowicie dopuszczalność pewnej niedookreśloności standardu, a ostatnia (*nowe rozwiązania*) sugeruje, że za standard można też uznać coś już funkcjonującego.

Warto podkreślić, że dwie z wymienionych opozycji (po jednej z NGO i JST), tzn. *tylko dla jednej strony, coś tylko dla jednej organizacji*, potwierdzają wnioski płynące z analizy sieci określeń, która wskazuje na znaczenie uniwersalności standardu.

Jakkolwiek pomocniczy, materiał z IDI dostarcza nieco więcej informacji na temat tego, czym standardy nie są. Zarówno z wypowiedzi respondentów z NGO, jak i JST wynika, że nie są one:

- czymś ulotnym, niedoprecyzowanym: *akcyjność, działanie akcyjne, bałagan, zmiana warunków nieustanna* (NGO); *dowolność, działanie at hobby, tak fajnie, jakby się chciało, takie puszczenie, w cudzysłowie, artystyczne, zupełny żywioł, nie wszystko jasno sprecyzowane, niedomówienia, odbywanie się domyślnie, jakiś taki pomysł, zagubienie* (JST) – respondenci „publiczni” kładli na to większy nacisk;
- czymś odpowiadającym i zależnym tylko od jednej strony relacji: *coś narzucanego jednostronnie, dopasowanie innych partnerów do własnego sposobu funkcjonowania, dobra wola urzędników, zacierzewienie* (NGO); *jednoosobowe decydowanie, ustalenia jednej strony* (JST); to z kolei opozycja wskazywana częściej przez respondentów „pozarządowych”.

Wprawdzie jedna i druga strona jako opozycje dla standardów wskazywała to, co przeregulowane, bardzo ściśle: *zamknięcie, zaszufładowanie wszystkiego, zbytnie uszczegółowienie, za wiele regulacji, jeden schemat*; również w znaczeniu legislacyjnym: *ramy ustawowe, ścisły rygor prawny, rozwiązania ustawowe, procedury do wszystkiego* (NGO); *kanon zamknięty, pewne stałe i niezmiennie rozwiązania, określenie odtąd dotąd, że inaczej nie może być, popadanie w rutynę, regułka, przepis, paragraf* (JST), jednak to, że standardy nie mogą być także czymś całkiem dowolnym, podlegającym swobodnej decyzji: *działanie na zasadzie dobrej czy złej woli, działanie tak, jak się chce, pewna kolekcja, z której można sobie brać to, co się przyda, same chęci; trochę anarchii, wszystko zależne od ludzi, swoboda*, lub nieprecyzyjnym: *pojęcie bardzo szerokie, ogólne sformułowania, ramy niedoprecyzowane* wskazywali już niemal wyłącznie eksperci z NGO. Wśród przedstawicieli JST pojawiły się natomiast opozycje wskazujące na bardziej kwestie większego kalibru, takie jak: *tamanie prawa, nerwy, agresja, tragedia*.

Warte odnotowania wydają się także pojedyncze opozycje, nieco, trzeba przyznać, zaskakujące, a nawet poetyckie: *jakaś święta krowa, jakiś klucz cudowny, jedyny* (NGO), *popadanie w samozachwyty, organizm żywy* (JST).

ANALIZA SIECI ASOCJACJI

Asocjacje, którym można przypisać jednoznacznie pozytywne temperatury emocjonalne, oprócz nielicznych bardziej ogólnych: *autorytet, dobre przykłady* (NGO), *poprawa, stabilny układ* (JST), dotyczyły najczęściej poziomu jakości. Rzadziej pojawiały się tu skojarzenia wprost z wysoką jakością – *marka, opinie naukowców* (NGO); *efektywność* (JST) – zwykle chodziło o samo wyznaczenie pewnego stałego poziomu (*odpowiednie kryteria jakości, jednakowe zadania, McDonald's, wymiar, kształt i kolor, zasady organizacyjne* (NGO); *jakość, poziom wykonania, jakiś poziom* (JST). W materiale pochodzącym od respondentów z JST dodatkowo pojawiły się asocjacje wskazujące na dokonywanie pomiaru tej jakości: *ocena, ewaluacja, pierwsza, druga, trzecia klasa*.

Druga ważna grupa skojarzeń dotyczyła aktywności, podejmowania działań: *działanie, funkcjonowanie, pewne czynności, praca merytoryczna* (NGO); *jakaś czynność, działania, projekt, realizacja, współpraca* (JST). Istotna różnica pomiędzy materiałem z obu badanych źródeł ujawnia się wówczas, gdy chodzi o

bardziej konkretne skojarzenia. Wśród działań wskazywanych w materiale z NGO najliczniejsza dająca się wyodrębnić grupa dotyczyła usług (*usługa opiekuńcza, usługi, wykonanie określonej usługi, oferowane produkty, realizacja usługi*), podczas gdy ten wątek w ogóle nie pojawił się w materiale z JST. W niewielkim stopniu (bo na niewielkich frekwencjach) można też wśród asocjacji przeprowadzić podział dotyczący skojarzeń związanych bezpośrednio z problematyką prowadzonych wywiadów, czego nie udało się do końca uniknąć, mimo prośby moderatorów o odpowiedzi wolne od tego kontekstu. W efekcie pojawiło się kilka skojarzeń dotyczących obu stron współpracy międzysektorowej, w mniej więcej równych proporcjach w obu partiach materiału. Strony pozarządowej dotyczyły: *działanie organizacji, organizacja pozarządowa (NGO), organizacja (JST)*, strony publicznej: *samorząd, pewna grupa instytucji, chłopcy za biurkiem (NGO), urząd, zadanie publiczne (JST)*. W materiale pochodzącym z NGO kilka razy skojarzenia dotyczyły obu typów instytucji (*obie strony*) lub wskazywały na szerszy kontekst społeczny (*otoczenie społeczne, dane środowisko, społeczeństwo, życie*). Tego rodzaju asocjacji nie udało się wyodrębnić z materiału pochodzącego z JST. Wspólne dla materiału z obu źródeł, chociaż sporadyczne, skojarzenie dotyczyło prawa: *UDPP (NGO), legislacja, ustawy (JST)*.

Na koniec warto wskazać asocjacje obecne tylko w jednym z analizowanych źródeł. W NGO dotyczyło to asocjacji wskazujących na kontekst przywództwa lub zarządzania (*lider, prezes*) oraz po jednej odwołującej się do finansów (*praca finansowa*) i do aksjologii (*wartości*). W JST pojawiło się kilka asocjacji, którym można przypisać określone opinie, często zresztą sprzeczne, co jest szczególnie widoczne, gdy zestawić skojarzenia wskazujące na prostotę i niekonkretność (*ogólne pojęcie, ogólny zapis*), czy wręcz stereotyp, stereotypowe działanie z asocjacjami sugerującymi, wręcz przeciwnie, właśnie złożoność i skomplikowanie: *duża liczba szczegółów, więcej elementów, różne czynniki*. Ostatnie – tym razem bez wątplenia negatywnie konotowane skojarzenia (także obecne jedynie w materiale z JST) to: *brak kreatywności i brak otwartości*.

Oprócz asocjacji, które zostały omówione na podstawie materiału z FGI, warto wskazać kilka nowych wątków. Oczywiście, ze względu na inne usytuowanie i konotacje pytań o standard w tym materiale, bardzo wiele asocjacji dotyczyło obu stron współpracy międzysektorowej. Mamy tu więc bogactwo nawiązań:

- do strony publicznej: *administracja publiczna, departament, funkcjonowanie sektora publicznego, grupa samorządowców, jednostka samorządowa, kilka tysięcy samorządów, kontakty z powiatem czy gminą, liderzy samorządowi, ministerstwa, różne szczeble, sfera samorządowa, szczebel – powiatowy, regionalny, urząd marszałkowski, urzędnicy, a nawet samorząd, który zawsze będzie silniejszy (NGO); rząd, samorząd, urząd miasta, urzędnicy, każda jednostka samorządu terytorialnego, wojewoda, zadania własne gminy czy powiatu, administracja państwowa, biuro prezydenta, burmistrz, ministerstwo pracy i polityki społecznej, przedstawiciele władzy wykonawczej (JST);*
- do strony pozarządowej: *członek organizacji pozarządowej, duże organizacje, federacja organizacji pozarządowych, infrastruktura trzeciego sektora, mniejsze organizacje, organizacje młodzieżowe i dziecięce, organizacje pożytku publicznego, organizacje, które się zajmują wsparciem organizacji, różnorodni liderzy organizacji pozarządowych, a nawet grupy nieformalne, tzw. plankton, czy zróżnicowane środowisko pozarządowe (NGO); fundacje, organizacja pozarządowa, przedstawiciele sektora pozarządowego, wszystkie organizacje oraz, jedyna wymieniona z nazwy, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (JST);*
- i wreszcie skojarzenia mówiące o obu stronach: *bardzo równoległa sprawa, dwie tak samo ważne strony, wspólne interesy, wszystkie instytucje (NGO); dwie strony, współpraca minimum dwóch partnerów, jedna i druga strona (JST)*.

Kolejna istotna grupa asocjacji dotyczy aksjologii. Pojawiały się tu zarówno odwołania bardzo ogólne, jak: *wartości, te wartości wspólne, które się uda ustalić, system wartości (NGO); wartości, sfera etyczna, moralna (JST)*; potem kolejne przybliżenia, w rodzaju: *integracja społeczności, otwartość, podmiotowość, poważne traktowanie, przejrzystość, reprezentatywność, wzajemne porozumienie się, zbiorcza wiedza, zmiany, zwrócenie uwagi, partnerskie podejście, dobro ogólne, działanie w sposób jawny, otwarty, przejrzysty, autorytet, standard i jakość, wsparcie, racjonalność gospodarowania (NGO); dobra współpraca, współpraca, która się rozwija, jawność, kwestia solidarności, pomoc drugiemu człowiekowi, ta zasada pomocniczości, uczciwość, wolna konkurencja, zdrowy rozsądek (JST)*, a wreszcie zupełnie konkretne wyrażenia, dotyczące już niemal technicznych wskazań, które mogłyby znaleźć odzwierciedlenie w standardach: *stały kontakt, wspólna praca, rozmowa i dyskusja, system kontraktacji, system kontroli, system superwizji, monitorowanie działań, kontrakty wieloletnie, konferencje podsumowujące, centra wsparcia, dobre praktyki, dobre przykłady, lokalne małe fora, zlecenia wieloletnie, przykłady rzeczywiste, przykłady wiarygodne, tryb wieloletni, ulotki, broszury, strona internetowa (NGO); forum, konieczność dostosowywania panujących zasad, kontrola, program roczny, raporty z działalności, regulamin, sankcje, sprawozdania, terminy, wnikliwa analiza, wnioskowanie (JST)*. W materiale pochodzącym od ekspertów ze strony publicznej znalazły się też dwie asocjacje dotyczące transformacji: *młoda demokracja, zmiany po roku 89*.

Warto w tym miejscu podkreślić, że pojawiła się grupa asocjacji (zdecydowanie liczniejsza w materiale pochodzącym od ekspertów z NGO), wskazująca na konieczność zagwarantowania w standardach udziału w procesie współpracy niezależnych, naukowych gremiów, instytucji i ekspertów: *udział ekspertów, kompetencje merytoryczne w różnych dziedzinach, jednostka naukowa ale z praktycznym takim zaangażowaniem, jednostka taka z autorytetem, jednostki naukowo-badawcze, jakaś jednostka zajmująca się rozwojem, uniwersytet, nadzór merytoryczny (NGO); naukowcy, specjaliści (JST)*.

Kolejne dwa istotne wątki wynikające z asocjacji to szerokie zakreślanie otoczenia społecznego oraz wskazania osób towarzyszących standardom współpracy. Wiele pojawiło się wyrażen ogólnych w rodzaju: *cała społeczność, dana miejscowość, dany obszar, lokalne potrzeby, my wszyscy, różne środowiska, życie ludzi, społeczność lokalna, obszar działania, polityka regionalna, społeczność*, albo już nieco uszczegółowiających i różnicujących to otoczenie: *duże aglomeracje, gmina, lokalny rynek, małe lokalne pola gminne, miasto*. Wszystkie wymienione powyżej przykłady pochodzą od ekspertów ze strony NGO, w wypowiedziach ekspertów JST były to asocjacje zdecydowanie rzadsze: *jedna z gmin, każde środowisko, miasto, wszyscy, środowisko*. Wśród odwołań personalnych, osobowych wskazywano: *animatorzy, działacz społeczny, ekspert, wykonawca, lider, który zna swoje potrzeby, naturalni liderzy, personel (NGO); cały szereg osób, urzędnik, prezydenci, przedstawiciel organizacji pozarządowych (JST)*; pojawiły się też (nieliczne) wskazania konkretnych beneficjentów działań, jak: *klient, bezdomny, dzieci, młodzież (NGO); niepełnosprawni (JST)*.

Ostatnie grupy asocjacji, na które warto zwrócić uwagę:

- sygnalizowały trudności: *wielki trud, bardziej skomplikowane zadania, daleka droga, cały gąszcz różnych przepisów, niewiarygodny partner, napiętnowanie, błąd, nieprawidłowość, komplikacja struktur, uciążliwy partner (NGO); ograniczanie demokracji, omylni ludzie, czarne owce, przykręcanie śruby, mentalność ludzi, polskie warunki (JST)*;
- odwoływały się do finansów (zdecydowanie liczniejsze w materiale pochodzącym od ekspertów z JST): *duże pieniądze, publiczne pieniądze, środki, wydatkowanie środków, zadania finansowane przez podatki, przepływ środków (NGO); dyscyplina budżetowa, dyscyplina finansowa, jakieś środki*

finansowe, jeden %, konsekwencje finansowe, kwestie finansowe, pieniądze publiczne, rozliczanie środków, sięganie po środki, środki finansowe (JST);

- lub, znacznie rzadziej, do prawa: *przestrzeganie prawa, świadomość zasad prawnych (NGO); przepis odgórny, czyli ustawa, przepisy ogólne (JST).*

ANALIZA SIECI OKREŚLEŃ

Dwie najważniejsze cechy standardu (wymienione według częstotliwości wskazań), jakie udało się wyodrębnić w analizowanym materiale, wskazują, że jest on:

- jasny i klarowny oraz przewidywalny i niezmienny: *jasno określony, klarowny, określony, opisany, powtarzalny, spełnia kryteria, zrównoważony, ujednolicony, niezmienny (NGO); określony, weryfikowalny, nieogólnikowy (JST).* Należy podkreślić, że były to cechy zdecydowanie, bo trzykrotnie częściej, wskazane przez respondentów z NGO;
- powszechnie przyjęty: *akceptowalnej jakości, akceptowalny, przyjęty, ustalony, wspólny (NGO); powszechnie przyjęty, uznany (JST),* co stanowi istotną okoliczność dla kolejnej cechy, wskazującej, że standard...
- ...jest pożądanym: *musi być spełniany, nie wolno go przekraczać (NGO); potrzebny, realny, powinien obowiązywać (JST).*

Niektóre określenia ujawniały nieco odmienne postrzeganie cech standardu niż te, które zostały powyżej wymienione, takie jak swego rodzaju niestabilność, niedookreśloność: *wcale nie wiadomo, czy niezmienny, niekoniecznie formalny, niekoniecznie spisany (NGO); jest dobrze, jak jest ich kilka, podstawowy, ramowy (JST).* Pojedyncze wskazania w materiale z NGO dotyczyły jakości (*jest dobrej jakości*) oraz wskazywały pochodzenie standardu (*odgórny lub zamówiony*).

Warto także wskazać na dwie grupy określeń, które zostały wyodrębnione wyłącznie z materiału pochodzącego z JST. Pierwsza z nich charakteryzuje standard poprzez szereg stwierdzeń komunikujących, do czego jest potrzebny: *służy do kwalifikowania, służy do oceniania, służy do porównywania, służy do segregacji, służy do ustalania zasad funkcjonowania, służy do zapewnienia jakości.* Druga grupa określeń sygnalizuje natomiast możliwe kłopoty ze stosowaniem standardu, wówczas gdy jest *trudny do realizacji, nierealny, wysoki, a nawet luksusowy.*

Zdecydowaną większość cech standardu, jakie udało się odnaleźć w materiale pochodzącym z wywiadów indywidualnych, można określić jako powinnościowe – respondenci nacisk położyli na „standardy” standardów. Na podstawie tych wyrażen można zbudować zespół poświadczonych cech standardów (oczywiście czasem sprzecznych). Ekspertki wskazywali, że standardy powinny:

- być i działać: *absolutnie powinny obowiązywać, mają zafunkcjonować, trzeba je twardo wmontować w system, potrzebne, na pewno by uporządkowały pracę, należy się nimi kierować, przydałyby się (NGO); bardzo potrzebne, bardzo ważne, konieczne, oczywiste, że muszą być wprowadzone, powinny być, powinny w ogóle obowiązywać, powinny być wprowadzone, powinny i muszą być (JST),*
- ponieważ mogą i powinny stanowić podstawę dla innych działań i zasad: *konkretne, na poziomie centralnym, określa budżet, działania, formy, sposób, opisują poziom relacji; pozwala rozumieć się obu*

stronom, wynikają ze sfery prawa, wzorcotwórczy, wyznaczają prawo, tworzą system, może być podstawą wszelkich działań, podstawowe (NGO); jednolite, jednolite dla wszystkich, ma sankcje, musi być spełniony, musi być zunifikowany, musi mieć sankcje, wszystkich obowiązuje, powinny jasno określać wszystkie elementy, powinny wszystko jasno określać, muszą być zachowane (JST).

Problem w tym, że jednocześnie w wypowiedziach ekspertów o proveniencji pozarządowej jest wiele wskazań, że standardy nie powinny być zbyt „twarde”: *nie powinien być przeregulowany, nie mieć żadnych kar, nie mieć żadnych sankcji, lecz płynne i elastyczne: niezbędne jest ich zmienianie, dostosowywanie, dawać różne możliwości, powinien je tworzyć czynnik lokalny, bardzo zróżnicowane, budowane lokalnie, budowane regionalnie, budowane środowiskowo, dopasowane do czasu, dopasowane do sytuacji, różne, odnosić się do tradycji, odnieść tylko do lokalnych działań, schodzą maksymalnie w dół, stopniowane, ulegają zmianom, zależą od potrzeb, od sytuacji, od ideologii, jaka przyświeca, od rodzaju usług. W materiale pochodzącym od ekspertów wywodzących się z sektora publicznego tego rodzaju stwierdzeń było niewiele: *zawężony lub rozszerzony, nie powinien być zamknięty, powinien być otwarty.**

Generalnie panuje zgoda (co zostało wywnioskowane na podstawie braku sformułowań przeciwnych) co do tego, że standardy:

- powinny zostać wypracowane przez obie strony: *musi być wypracowany wspólnie, muszą być wspólnie wypracowane, nie można ich zrobić w sposób jednostronny, nie powinny być budowane z zewnątrz, nie powinny być nakazywane poza środowiskiem, ustalone wspólnie, powinny być wspólnie wypracowywane, nie da się ich narzucić (NGO); musi się odbywać wielostronnie, powinien to być wspólny owoc, muszą uwzględniać interes samorządu i muszą zachowywać interes organizacji, powinny być ustalane na zasadzie równości (JST);*
- mają być pomocne, „stosowalne”: *coś tłumaczyć, być zatytułowane, czego dotyczą, powszechnie dostępne, napisane po ludzku, merytoryczne, znane, odnosić się do dobrych praktyk, szczegółowe, pozwala rozumieć, co się mówi, wzajemnie rozumiały (NGO); jasno określone w jakiejś formie pisemnej, jasno określone, zapisane, zrozumiałe, powinny być skuteczne (JST);*
- pozostać zakorzenione w wartościach: *etyczne, ma swoje wartości, ma swoje zasady, mają charakter etyczny (NGO); powinny zawierać jakieś elementy humanitarne (JST).*

Pojawił się wątek, obecny jedynie w materiale pochodzącym od ekspertów z NGO, który dotyczy kłopotów ze stanowieniem standardów: *grożą biurokratyzowaniem, bardzo abstrakcyjne, ich praktyka będzie się dopiero rozwijała, jest ich na razie bardzo mało, może zająć miliony lat świetlnych, nie ma ich, nie ma żadnych odpowiedzi, jak je zrobić, nie są tworzone, trudne do opracowania.* Natomiast eksperci z JST charakteryzowali standardy jako szansę na uniknięcie kłopotów: *pozwalają uniknąć błędów, porażek, wpadek, zawodu.*

ANALIZA SIECI DZIAŁAŃ PODMIOTU

Do pewnego stopnia standard charakteryzują także sieci działań podmiotu i działań na podmiot. Okazuje się, że standard *określa i obowiązuje (NGO); obejmuje wszystkich (JST)* – to czynności potwierdzające cechy wskazane w sieci określeń. Pojawiły się też konotowane pozytywnie czynności, które nawiązują bądź to (w NGO) do jakości: *podnosi jakość, pokazuje, jak powinno być;* bądź (w JST) w ogóle do możliwości funkcjonowania: *zapewnia realizację, powoduje, że będzie działało, wyjaśnia wiele rzeczy.* W materiale z

NGO dwukrotnie pojawiło się wyrażenie wskazujące bezpośrednio oddziaływanie na współpracę (*ułatwia porozumienie*), a w materiale z JST jedno wskazanie, że standard *ogranicza*.

Z wypowiedzi ekspertów można wywnioskować, że standard przede wszystkim:

- dokonuje opisu i uporządkowania rzeczywistości: *opisuje, porządkuje, określa, opisuje relacje, uszczegółowia, zwraca uwagę na pewne rzeczy* (NGO); *normuje, powodują, że działania urzędników są jasne, czytelne, określone, powoduje, że z góry wiadomo, czego można oczekiwać, powoduje, że z góry wiadomo, czego nie wolno robić urzędnikom* (JST);
- wytycza kierunki, podpowiada: *podpowiada, co należy zrobić, pokazuje jak może być, pokazuje pewien kierunek* (NGO); *daje minimum, daje podstawę, daje możliwość inicjatywy, daje możliwość współpracy* (JST);
- powoduje poprawę: *może przynosić korzyści, poprawia jakość zachowań* (NGO); *ułatwia realizację zadań* (JST);
- zapobiega kłopotom, nieprawidłowościom: *chroni* (NGO); *pozwała nie szkodzić, sprawia, że nie zostanie coś zepsute, zniszczone* (JST).

Pojawiły się także stwierdzenia o sceptycznym lub wręcz negatywnym zabarwieniu: *powodują, że jest gorzej, zaciemniają, co się naprawdę dzieje* (NGO); *pomija warunki lokalne, może prowadzić do popadania w rutynę, ograniczają, przynosi dużo szkody, nie sprawia, że będzie idealnie* (JST).

ANALIZA SIECI DZIAŁAŃ NA PODMIOT

Sieć działań na podmiot wskazuje, co można ze standardem robić. Najczęściej wskazywane działania dotyczyły tworzenia standardów: *wypracować, budować, wspólnie wypracować, wymyślać, ustalić, wskazywać, dążyć do niego* (NGO); *wypracować, ustalić, wrzucić do niego elementy* (JST). Druga grupa czynności charakteryzowała proces implementacji standardu: *zaakceptować, wymuszać (sic!), wprowadzać*, (NGO); *od niego wyjść, zapewnić na wejściu, odgórnie przyjmować, upowszechnić* (JST), oraz jego realizowanie: *praktykować, zachować* (NGO); *osiągnąć, spełniać, wykonywać* (JST). Nie pojawiło się żadne wyrażenie bezpośrednio wskazujące na opór wobec standardu (jeśli nie liczyć *wymuszania*, które może to sugerować) ani jego łamanie. Jedynie z materiału pochodzącego z JST dowiadujemy się, że standard można *kojarzyć pozytywnie*, ale można też *kojarzyć negatywnie*.

Oprócz oczywiście licznej grupy wyrażen wskazujących na podobne czynności, jak miało to miejsce w materiale z FGI (tworzenie, implementowanie, realizowanie standardów), w materiale z IDI pojawiło się kilka nowych wątków. Zdecydowanie więcej do powiedzenia na ten temat mieli eksperci ze strony pozarządowej, poniższe zestawienie dotyczy przed wszystkim ich wypowiedzi, z włączeniem nielicznych pochodzących od ekspertów ze strony publicznej.

Istotnym wątkiem okazało się teoretyzowanie na temat standardów oraz ich badanie: *mieć o nich jakieś rozeznanie szersze, napisać o nich książkę, opracowywać w ramach projektów badawczych, mówić o nich precyzyjnie, stworzyć w oparciu np. o projekt badawczy, przeanalizować, przemyśleć, pozbiierać je z całej Polski, rozumieć, wyjaśnić, zrobić przegląd* (NGO); *analizować, badać, badać na bieżąco, dokładnie się nad nim zastanowić, obserwować* (JST), a w konsekwencji uruchamianie działań edukacyjnych: *edukować w ich zakresie, kształcić w ich zakresie* (NGO); *uczyć się, przyswajać, informować* (JST). Być może za konsekwencje

powyższych działań można uznać kolejne czynności, takie jak modyfikowanie i doskonalenie standardów. Można je: *doprecyzować, doskonalić, modyfikować, uszczegóławiać, ożywiać, poprawiać, ulepszać, pracować nad nimi, przepracować, re-standaryzować, wesprzeć prawnie (NGO); pracować nad nimi, poprawiać, rozszerzać zakres, zawęzić (JST).*

Udało się wyselekcjonować z materiału grupę działań, których wobec standardów nie należy podejmować: *nie wprowadzić obowiązku ich stosowania, nie wprowadzić pod przymusem, nikogo do nich nie zmuszać, nie musieć znać na pamięć, nie móc ich zrobić na siłę, nie móc przenieść przez kalkę (NGO); nie narzucać z góry (JST).*

Ostatnie dwie grupy działań na podmiot są bardzo charakterystyczne. Pierwsza, stosunkowo liczna, została odnaleziona niemal wyłącznie (z jednym wyjątkiem) w wypowiedziach ekspertów z afiliacją pozarządową. Dotyczy ona kilku rodzajów działań konotowanych negatywnie:

- kontestowania standardów: *nie bardzo chce się na nich znać; nie chce z nich korzystać; niechętnie je czytać; złamać, wyrzucić do kosza, nie dostosowywać się do nich, nie dotrzymywać, nie korzystać z nich, nie mieć, nie przestrzegać;*
- nieprawidłowego tworzenia i stosowania: *wymyślać samemu i nie pozwalać nikomu się wtrącać, bawić się w nie, mieć problemy w ich interpretacji, uzurpować sobie do nich prawo, zastaniać się nimi, wynaturzyć, źle zrozumieć;*
- negatywnej oceny skutków działania standardów: *czasami nie móc przez nie pewnych rzeczy zrobić.*

Natomiast w wypowiedziach ekspertów ze strony samorządowej pojawiło się kilka działań dotyczących sposobów egzekwowania standardów: *karać ich nieprzestrzeganie, konkretnie egzekwować, być ukaranym za nieprzestrzeganie, ponosić konsekwencje nieprzestrzegania.*

2.2.2 ANALIZA POLA „WSPÓŁPRACA”

Materiał wykorzystany do analizy pola „współpraca” pochodzi z dwóch źródeł, które zostały poddane odrębnym analizom. Są to:

- sieci pochodzące z fokusów z przedstawicielami NGO,
- sieci pochodzące z fokusów z przedstawicielami JST.

Ze względu na dosyć ograniczony materiał, jaki udało się uzyskać z tych źródeł, analiza została zogniskowana przed wszystkim wokół różnic pomiędzy wyrażeniami pochodzącymi w FGI z przedstawicielami organizacji pozarządowych i samorządów.

ANALIZA SIECI EKWIWALENTÓW

Ekwiwalenty, których używają przedstawiciele NGO, wskazują, że postrzegają współpracę dosyć abstrakcyjnie i symbolicznie, jako robienie czegoś razem, a jednocześnie dynamicznie i procesualnie: *wspólna praca, wspólne działanie, wspólny cel, wspólny pomysł, robienie czegoś razem, robienie wspólnie, taka praca, wspieranie się, wspólne działania, współdziałanie.* Czasem pojawia się kontekst aksjologiczny w wyrażeniach, takich jak: *poczucie równości, zaufanie, zrozumienie.*

Podejście przedstawicieli JST można scharakteryzować jako bardziej konkretne, odwołujące się do jasno sprecyzowanych działań: *wspólne diagnozowanie problemów, wspólna odpowiedzialność, wspólne rozwiązywanie problemów*, a także akcentujące istnienie dwóch odrębnych stron; co ciekawe, proces współpracy może być realizowany już poprzez samo zauważenie istnienia drugiej strony: *kontakt, interakcja, rozmowa, porozumienie*. Jednocześnie warto podkreślić, że podejście przedstawicieli JST okazało się bardziej refleksyjne i rozbudowane, np. przez pokazanie także trudnych okoliczności współpracy (*robienie czegoś, co dla kogoś innego jest bardzo trudne, robienie czegoś, czego ktoś inny nie może zrobić*) i niestandardowe: *wymiana sił, wspólne traktowanie się wzajemne, wzajemne wykorzystywanie się w dobrym tego słowa znaczeniu*. W zdecydowanie większym stopniu nawiązywało także do kontekstu współpracy międzysektorowej, badani rzadziej potrafili teoretyzować na ten temat bez odwołań do swoich konkretnych doświadczeń.

To, co łączy oba podejścia, to słowo klucz, jakim jest „wymiana”: *doświadczeń, wiedzy, informacji*.

ANALIZA SIECI OPOZYCJI

Zasygnalizowane powyżej silniejsze akcentowanie dwóch stron przez przedstawicieli JST widoczne jest także w opozycjach, wskazujących, czym współpraca nie jest. Objawia się to w odwołaniach do niechęci, wzajemnej walki lub konfliktu między obiema stronami: *odpowiedzialność tylko jednej strony, okopanie się na dzień dobry w swoich rowach, trwający spór między samorządem i organizacjami, podział, pewnie historyczny, traktowanie urzędów jako źródła finansowego i kropka*. O ile jednak wspomniane wyżej elementy mogą być przez przedstawicieli JST przypisywane zarówno stronie samorządowej, jak i pozarządowej, o tyle kolejna grupa opozycji wiąże się już ściśle z funkcjonowaniem JST, a przede wszystkim biurokracją: *tylko dawanie pieniędzy, tylko instytucje, procedury; zastanianie się procedurami, bariera, narzucanie, nikt nie chce się wychylić (JST), a współpracą może nie być nawet zlecenie i powierzanie wszystkich zadań (JST)*, rozumiane zapewne jako pozbycie się problemu.

W przypadku NGO opozycje są uboższe, jest ich mniej i dotyczą przede wszystkim z jednej strony braku wiedzy: *brak wiedzy o sobie, wzajemny brak wiedzy*, a z drugiej osobnego działania: *robienie różnych rzeczy, każdy sobie, nie móc działać, ograniczenie do jednej płaszczyzny*.

ANALIZA SIECI ASOCJACJI

Współpraca kojarzona jest przez przedstawicieli JST z procesem, który dokonuje się między dwoma, dobrze określonymi stronami. Towarzyszy jej zatem: *dogadywanie się, inny sposób rozmawiania, luźniejsze stosunki, rozwiązywanie zadań, spotkania*, które odbywają się według *reguł, reguł określanych przez obie strony, na równych zasadach i między partnerami*. Ci partnerzy to *organizacje pozarządowe (czasem nawet bardzo prężne organizacje pozarządowe) oraz samorząd*. Współpracę realizują ludzie – albo formalnie do tego predestynowani: *burmistrz, liderzy organizacji*, albo po prostu *ludzie po jednej i drugiej stronie, ludzie, którzy się znają*. W oczach przedstawicieli JST niekiedy jest to jednak spotkanie *kompetentnych urzędników, kompetentnych zatrudnionych przez samorząd, specjalistów z niekoniecznie kompetentnymi miłośnikami, społecznikami, wolontariuszami*. Współpraca odbywa się dla *wspólnego celu*, w pozytywnej aurze *dogadywania się, dawania z siebie przez obie strony, dobrej woli, wysuwania pomysłów*.

Z kolei w oczach przedstawicieli NGO współpracy towarzyszy szereg czynności, które odbywają się w aurze *wzajemnie pozytywnego nastawienia*. Współpraca zatem kojarzy się z: *realizowaniem zadań, działaniem, ewaluacją, możliwością realizacji, osiągnięciem celu, pewnymi optymalizacjami, planowaniem, różnymi metodami, tym, co robimy, uzgodnieniem, uzupełnianiem się, wdrażaniem*, które charakteryzuje się *chęcią dojścia do wspólnego rozwiązania, chęcią zrozumienia, poszanowaniem, kawałkami procesu*. Aktorami tej współpracy są: *dwie strony, dwóch różnych partnerów, jeden i drugi, partner mający: te same obowiązki, te same prawa, swoje części roboty*. Partnerzy ci mają: *wiele płaszczyzn, wspólne marzenia, wspólne podejście, wspólne poglądy, wspólne wartości*, ponoszą *wspólne ryzyko dla wspólnego celu*. W zasadzie nie są nazywani, sporadycznie są to *organizacje pozarządowe, NGO, ewentualnie administracja*. Co ciekawe – prawie nie występują osoby, a jeśli już, to bliżej niezdefiniowani *ludzie lub przyjaciele*.

ANALIZA SIECI OKREŚLEŃ

Materiał pochodzący z wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych w zasadzie nie pozwala głębiej scharakteryzować współpracy, jednak jedyne trzy określenia, jakie udało się odnaleźć, należy uznać za znamienne – współpraca jest: *partnerska, wspólna, wzajemna*. Wypowiedzi przedstawicieli JST pozwalają nieco lepiej scharakteryzować współpracę, są to w większości określenia o charakterze postulatycznym, wskazujące przede wszystkim na oczekiwania wobec współpracy. Okazuje się, że współpraca nie jest celem samym w sobie, wręcz przeciwnie, ma służyć jakiemuś celowi: *ma na celu zysk niekoniecznie finansowy, musi mieć cel, musi mieć sens, obie strony muszą coś zyskać, powinna prowadzić do zadowolenia, powinna zmierzać do wspólnego celu*. Dodatkowo współpraca musi być ujęta w pewnych ramach – *oparta na jasnych regułach, musi mieć etapy*. To wrażenie celowości współpracy wzmacniają pojedyncze wprawdzie, lecz oddające istotę rzeczy stwierdzenia: *nie zawsze musi być wypełniona przez samorząd, za to ma na celu samorząd jako wspólnotę*.

ANALIZA SIECI DZIAŁAŃ PODMIOTU

W wypowiedziach zarówno przedstawicieli NGO, jak i JST znajdziemy wyrażenia, wskazujące, że głównym efektem współpracy jest osiągnięcie celu: *pozwala osiągnąć cel, pozwala wspólnie realizować cel, prowadzi do wspólnego celu* (NGO); *powoduje osiągnięcie czegoś, powoduje wypracowanie czegoś, rozwiązuje problemy* (JST). O ile jednak w przypadku NGO określenia te są uzupełnione o ogólnie słuszne stwierdzenia: *stwarza szansę, pomaga*, o tyle w wypowiedziach JST można ponownie dostrzec świadomość istnienia dwóch stron, dla których współpraca niejako dostarcza wartości dodanej: *wykorzystuje specyfikę jednego i drugiego organu, wypracowuje dodatkową jakość, wypracowuje dodatkowe rozwiązanie*. Tylko w wypowiedziach przedstawicieli JST dostrzec można także symptomy pewnego sceptycyzmu wobec współpracy: *powinna ułatwiać* (ale niekoniecznie tak jest), *pozornie ułatwia osiągnięcie celu*.

ANALIZA SIECI DZIAŁAŃ NA PODMIOT

W wypowiedziach obu stron znajdziemy niewiele pomysłów, co można robić ze współpracą. Tak naprawdę można ją po prostu praktykować: *być w niej, realizować* (NGO); *podejmować, realizować* (JST). Niewielkie różnice w podejściu obu stron można dostrzec w tym, że przedstawiciele NGO raczej o współpracy czasem teoretyzują, zdarza im się ją: *postrzegać, przemyśleć*, ewentualnie *wnieść coś do niej*, zaś przedstawiciele

JST raczej „deklarują” konkretne chęci i działania: *mieć tego wolę, wychodzić z inicjatywą, znajdować do niej odpowiednie procedury.*

2.2.3 WNIOSKI Z ANALIZY PÓL SEMANTYCZNYCH

POJĘCIE „STANDARDU”

Przeprowadzone analizy pozwalają postawić tezę, że proces standaryzacji współpracy międzysektorowej jest generalnie pożądanym i konotowanym pozytywnie zarówno przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i jednostek samorządu terytorialnego, a także reprezentujących obie strony ekspertów. Pozwala to na umiarkowany optymizm w odniesieniu do działań mających na celu zarówno wypracowanie, jak i, co ważniejsze, implementację standardów.

Umiarkowanie optymizmu wynika z faktu, że niestety istnieją dość zasadnicze różnice w oczekiwaniach względem standardów: nie jest jasne, czym one powinny być. Zasadnicze dylematy dotyczą:

- funkcji standardu – tego, czy wytycza on pewien wzór (pożądany cel lub poziom współpracy), czy też jest tylko obopólnie akceptowanym minimum, które musi być spełnione;
- sztywności standardu – w jakim stopniu ma być niezmienny i powszechnie obowiązujący, a w jakim lokalny i elastycznie reagujący na specyfikę współpracy;
- treści standardu – czy ma dotyczyć kwestii aksjologicznych (wartości, na których opiera się współpraca), czy bardziej kwestii utylitarnych (porządkowania sfery konkretnych dziedzin i form współpracy na poziomie codziennego doświadczenia).

Uwzględniając zasadnicze podobieństwo opinii przedstawicieli JST i NGO oraz podzielone zdania odnośnie zarysowanych wyżej dylematów, uzasadnione wydaje się następujące scharakteryzowanie oczekiwań obu stron współpracy:

- przedstawiciele NGO w większym stopniu opowiadają się za standardem aksjologicznym, dynamicznym, pozwalającym na dostosowanie jego zasad do zmieniającej się sytuacji współpracy – wyraźna jest obawa przed zbiurokratyzowaniem współpracy poprzez wprowadzenie standardów;
- przedstawiciele JST w większym stopniu opowiadają się za standardem statycznym, dotyczącym konkretów, określającym niezbędne minimum zasad współpracy, pozwalającym na ułatwienie pracy JST – widać pewne niewypowiedziane oczekiwanie ułatwienia pracy, co może wiązać się z pewnym schematyzmem.

Być może jedynym wyjściem okaże się skonstruowanie swego rodzaju stopniowalnego na kilku wymiarach katalogu standardów, z założeniem, że istnieje pewne uzgodnione minimum, które obowiązuje wszystkich, niezależnie od dziedziny, formy współpracy ani wielkości współpracujących ze sobą instytucji, a oprócz tego istnieją uszczegóławiające zbiory standardów współpracy, które w konkretnych sytuacjach pozwalają budować *ad hoc* dokument porządkujący tu i teraz relacje między obiema stronami.

POJĘCIE „WSPÓŁPRACY”

Jak zostało wyjaśnione wcześniej, analiza pola semantycznego „współpraca” stanowi jedynie pomocnicze narzędzie i dostarcza uzupełniającego materiału dla znacznie bardziej pogłębionych analiz zaprezentowanych w pozostałych częściach raportu. Z tego względu wnioski z analizy pola semantycznego zostały sprowadzone do zarysowania najistotniejszych różnic w podejściu obu stron do pojęcia współpracy.

- W oczach przedstawicieli samorządów lokalnych współpraca to coś konkretnego: jawi się jako proces zachodzący między dwiema, dobrze określonymi stronami, ukierunkowany na osiągnięcie konkretnego celu, na który składają się dość precyzyjnie określone elementy. Takie podejście można w pewnym uproszczeniu określić jako technokratyczne.
- Nieco inaczej postrzegają współpracę przedstawiciele organizacji pozarządowych, dla których są to raczej relacje, które same w sobie mogą stanowić wartość, postrzegane na dość wysokim poziomie ogólności i zachodzące między raczej słabo zdefiniowanymi partnerami. Tym razem mamy do czynienia z podejściem raczej romantycznym i idealistycznym.

Najważniejsze konsekwencje tych różnic mogą, jak się wydaje, prowadzić do pewnej kolizji oczekiwań, także w zakresie treści standardów, o czym była już mowa, a w konsekwencji oczekiwań wobec tego procesu. Ze strony pozarządowej można się spodziewać oczekiwań, że standardy zagwarantują to, co umownie można nazwać „dobrą atmosferą i klimatem” współpracy, zaś przedstawiciele samorządu będą w standardach widzieli szansę na usprawnienie samego procesu, pozwalające na lepsze zarządzanie.

2.2.4 DOBRA I ZŁA WSPÓŁPRACA – BARIERY I UWARUNKOWANIA

Jednym z głównych celów badania było także uzyskanie wiedzy o opiniach reprezentantów trzeciego sektora i administracji publicznej na temat czynników decydujących o tym, że współpraca między organizacjami i urzędami przebiega w satysfakcjonujący dla obu stron sposób i/lub takich aspektów, które utrudniają nawiązywanie takich stosunków. Postaramy się przedstawić katalog najważniejszych z nich, ustalając jednocześnie ich znaczenie dla uczestników wywiadów oraz próbując naświetlić pewne różnice między spojrzeniem reprezentantów organizacji pozarządowych i urzędników. Zanim przejdziemy do omówienia szczegółów, zaznaczę jedynie, że uczestnicy mówili o uwarunkowaniach i barierach złej i dobre współpracy ogólnie – nie wchodząc w omawianie konkretnych form kooperacji, czy nawet w odrębne rozważania na temat współpracy finansowej i pozafinansowej. Zacznijmy od omówienia czynników pozytywnych.

UWARUNKOWANIA DOBREJ WSPÓŁPRACY

Wśród czynników decydujących o satysfakcjonującej współpracy obie strony wymieniały najczęściej osiem elementów, które wymieniamy poniżej według częstotliwości pojawiania się w trakcie dyskusji:

- odpowiednia postawa w stosunku do drugiej strony,

- uregulowania prawne,
- przestrzeganie zasady partnerstwa,
- dbałość o dobre relacje po obu stronach,
- celowość współpracy,
- dobry przepływ informacji,
- zaufanie,
- „czynnik ludzki”.

Od razu warto odnotować, że nie każdy z wymienionych wyżej czynników był równie często dyskutowany zarówno przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i przez reprezentantów samorządów. Akcenty te rozkładały się różnie w różnych grupach fokusowych. Poszczególne wątki bywały tematem rozmów tylko w części wywiadów, inne były wspólne dla wszystkich grup. Do tego zróżnicowania wrócimy za moment. W tym miejscu zastanówmy się natomiast ogólnie nad całym katalogiem, można bowiem dopatrzeć się w tym wyliczeniu paru interesujących aspektów.

Już na pierwszy rzut oka widać, że wśród czynników decydujących o dobrej jakości współpracy międzysektorowej najwięcej jest elementów, nazwijmy to, „nieformalnych”. „Odpowiednia postawa”, partnerstwo, „dobre relacje” (co one konkretnie oznaczają, wyjaśnimy dalej), cel czy zaufanie, to wszystko są elementy współpracy, których nie da się zinstytucjonalizować odwołując się do formalnego instrumentarium. Nie da się ich zapewnić prawnie, trudno ich „wyczytać” poprzez treningi i szkolenia. To cechy, które kształtują się w długich, złożonych procesach wzajemnej socjalizacji obu stron. Nie da się ich zadekretować. Są one nie tylko wzajemnie powiązane (jak zaufanie i „właściwe relacje”), ale zależą także od wielu innych czynników, które wcale nie muszą dotyczyć bezpośrednio akurat współpracy między organizacjami pozarządowymi i urzędami w tej czy innej wspólnotcie samorządowej. Odwołując się do starej Simmelowskiej typologii form uspołecznienia, można by rzec, iż uwarunkowania dobrej współpracy, o których mówili uczestnicy naszych wywiadów, należą raczej do sfery obyczajów i zależą od moralnych kompetencji uczestników tej współpracy, a nie do obszaru, który można by uregulować prawem²¹. W tym kontekście mniejszą uwagę należałoby przywiązywać do ram prawnych, jako elementu gwarantującego dobrą współpracę międzysektorową. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że prawo było wymieniane przez naszych rozmówców relatywnie często, właśnie jako czynnik o pozytywnym znaczeniu. Zarazem jednak w części wypowiedzi zarysowała się wyraźna ambiwalencja w ocenie prawa jako elementu sprzyjającego współpracy. Niektórzy rozmówcy dostrzegali tyleż samo wad co zalet sztywnych regulacji współpracy, o czym będzie jeszcze szansa powiedzieć. Na tym na razie poprzestańmy, nie wchodząc głębiej w socjologiczne interpretacje.

Drugi wniosek, o który możemy się pokusić przyglądając się powyższej kategoryzacji, koresponduje z wcześniejszymi spostrzeżeniami. Otóż, ów krótki wykaz czynników sprzyjających dobrej współpracy można jedynie bardzo luźno skojarzyć zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednocześnie podkreślmy jeszcze raz, iż w ramach niniejszego badania założyliśmy, że nie będziemy się koncentrować na wątkach dotyczących bezpośrednio UDPP, chcąc dotrzeć do opinii o innych, mniej oczywistych uwarunkowaniach współpracy. Jednocześnie liczyliśmy, że wątek dotyczący ustawy (jeśli

²¹ Zob. G. Simmel, *Socjologia*, PWN, Warszawa 1975, s. 111–226.

rzeczywiście jest ona dla współpracy kluczowa) wypłył niejako sam. Zakładaliśmy, że uczestnicy grup fokusowych i rozmówcy badani w ramach serii wywiadów indywidualnych sami, spontanicznie zechcą rozmawiać o UDPP, odpowiadając na bardziej ogólnie postawione pytania. Spodziewaliśmy się nawet, że jeśli stworzymy jakikolwiek katalog uwarunkowań dobrej współpracy, to UDPP zostanie w nim wymieniona z „imienia i nazwiska” i zajmie tam poczesne miejsce.

Tymczasem, w ramach rozmów o prawnych aspektach, UDPP jakby utonęła wśród wątków dotyczących innych regulacji – ustaw samorządowych czy przepisów dotyczących finansów publicznych. Rozmówcy ożywiali się jedynie, gdy rozmowa na temat UDPP dotyczyła niedawno uchwalonej nowelizacji.

Językiem badań marketingowych można by zatem powiedzieć, że spontaniczna rozpoznawalność ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jako ważnego czynnika decydującego o jakości współpracy, jest raczej słaba. Idąc dalej można by postawić co najmniej dwie (wcale niewykluczające się) hipotezy. Pierwsza mówiłaby, że znaczenie UDPP dla jakości współpracy nie jest aż tak duże jak zwykle się uważa i jak mogłyby sugerować wyniki badań nad funkcjonowaniem samej ustawy. Wspomnijmy bowiem, że właśnie według badań poświęconych samej ustawie, jest ona oceniana całkiem dobrze zarówno przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i reprezentantów samorządów²². Najwyraźniej jednak myślenie reprezentantów obu grup, gdy przychodzi do refleksji nad jakością współpracy, nie ogniskuje się wokół UDPP. Co może sugerować, że nie jest ona elementem kluczowym. Druga hipoteza mówiłaby, że UDPP spowszedniała w tak dalekim stopniu, że jej przepisy, nawet jeśli na co dzień są stosowane, to nie są już postrzegane jako bardzo ważny czynnik, decydujący o dobrej współpracy. Wrócimy do tego wątku omawiając prawo jako warunek dobrej współpracy.

Podsumowując, pierwszy ogląd rezultatów wstępnych badań jakościowych pozwala wnioskować, że czynniki dobrej współpracy trzeba lokować raczej poza sztywnymi, formalnymi ramami tworzonymi przez prawo (z pewnością poza przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Dobra współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną zależy raczej od szeroko pojętych aspektów związanych z obyczajami, którymi obrastają ich relacje. Przejdźmy zatem do bardziej szczegółowej analizy, omawiając w pierwszej kolejności kwestie postaw, zasady partnerstwa, dążeń do budowania poprawnych relacji, celowości współpracy, zaufania i osobistych kompetencji reprezentantów obu sektorów.

PARTNERSTWO, ODPOWIEDNIA POSTAWA I DOBRE RELACJE

Hasła „partnerstwa”, „zachowania odpowiedniej postawy wobec drugiej strony” (bądź to administracji, bądź organizacji pozarządowej), „dobrych relacji” pojawiały się w wypowiedziach uczestników badań na tyle często, że analizując zgromadzony materiał mogliśmy je wydzielić jako odrębne czynniki, decydujące o dobrej współpracy międzysektorowej. W tym miejscu jednak wydaje się, że lepiej omówić je łącznie, jako że zasadniczo są to elementy podobne. Prezentując opinie naszych respondentów zadbamy jednak, aby nie zagubić ważnych niuansów, które różnicują te trzy wspomniane aspekty współpracy.

²² Zob. G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa 2008.

Tabela 3. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących odpowiedniej postawy, dobrych relacji oraz partnerstwa, wskazywanych jako uwarunkowania dobrej współpracy (podkreślone punkty były zgodnie podkreślane przez przedstawicieli organizacji i administracji samorządowej)

GRUPA RESPONDENTÓW	CHARAKTERYSTYCZNE ELEMENTY WYPOWIEDZI		
	ODPOWIEDNIA POSTAWA	DOBRE RELACJE	PARTNERSTWO
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	<ul style="list-style-type: none"> • Potrzeba uznania, że organizacje są kompetentnymi partnerami • <u>Zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera (tzn. organizacji)</u> • Zrozumienie (ze strony organizacji), że administracja nie zawsze ma świadomość wszystkich problemów i potrzeb • Otwartość w kontaktach • Kultura osobista • Przejawianie autentycznego zainteresowania działalnością organizacji • Pokazywanie chęci do współpracy z administracją (tzn. po stronie organizacji) 	<ul style="list-style-type: none"> • Równość • <u>Komunikatywność</u> • Wzajemne dobra wola • Wzajemne zrozumienie 	<ul style="list-style-type: none"> • Zdolność do kompromisu • Cierpliwość
PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera (tzn. organizacji)</u> • Tolerancja dla spontanicznego charakteru działalności organizacji (tzn. po stronie administracji) • Otwartość na potrzeby sektora (tzn. po stronie administracji) • Wzajemne zrozumienie potrzeb • Gotowość do rozważenia sygnalizowanych problemów (tzn. po stronie administracji) 	<ul style="list-style-type: none"> • Unikanie budowania stosunków opierających się na podległości/dominacji (po obu stronach) • <u>Komunikatywność</u> • Nie wyłączenie organizacji, ale pomaganie im w działalności • Unikanie formalności • Unikanie rozgrywania organizacji przeciwko sobie 	<ul style="list-style-type: none"> • Współinicjowanie działań • Unikanie relacji zleceniodawca – zleceniobiorca • Poszanowanie odrębności organizacji • Szacunek dla organizacji • Wzajemne dopełnianie się w codziennym funkcjonowaniu • „Dyplomacja”

Już pobieżny ogląd tabeli 3., prezentującej rozkład akcentów w sposobie definiowania właściwych postaw, dobrych relacji i zasady partnerstwa, pozwala wysunąć ciekawy wniosek. Choć obie strony doceniały wagę tych trzech elementów, to, gdy wczytać się w transkrypcje wywiadów, okazuje się, że przedstawiciele organizacji i administracji publicznej różnią się zasadniczo w sposobie ich definiowania. **Między tym, jak dokładnie rozumiana jest kwestia dobrych postaw i relacji oraz partnerstwa przez osoby reprezentujące organizacje pozarządowe a przedstawicielami administracji nie ma zbyt dużej części wspólnej.**

Zwróćmy uwagę na wymóg zachowania odpowiedniej postawy. Z wypowiedzi urzędników można wnosić, że wykazali się oni nawet pewną dozą „samokrytyki”. Mówili o tym, że dla dobrej współpracy ważne jest, aby reprezentanci organizacji pozarządowych zechcieli zrozumieć, że wiedza urzędników o środowisku pozarządowym, specyfice i celach działania organizacji czy nękających je problemów osób pracujących może być po prostu ograniczona. Wyrażali oczekiwanie, że ich partnerzy z organizacji pozarządowych będą we wzajemnych relacjach przyjmować postawę ułatwiającą urzędnikom zapoznanie się z kwestiami interesującymi drugą stronę. Z tego samego powodu podkreślali potrzebę otwartości we wzajemnych relacjach, zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i urzędów:

[...] te organizacje nigdy nie korzystają, że ten burmistrz jest, więc będziemy to wykorzystywać dla swoich potrzeb. [...] u nas jest tak, że burmistrz jest drugą kadencją, jest zawsze nastawiony na współpracę, rozumie i widzi korzyść, która wynika z tej współpracy i dla miasta. My niektórych rzeczy w tym codziennym rytmie nieraz nie widzimy, nie widzimy jakieś potrzeby, która w tej

społeczności lokalnej zaistnieje, a organizacje, czy to jest jakaś pomoc charytatywna czy jakaś opiekuńcza, czy niepełnosprawnych, w stosunku do [osób] niepełnosprawnych. (30062010JSTGM)

Jednocześnie jednak dostrzegali, że to urzędnicy muszą znaleźć w sobie więcej uznania dla kompetencji pracowników i członków organizacji, jakimi dysponują, aby móc rozwiązywać problemy lokalnych społeczności. Zaznaczali, że mają świadomość, iż dla dobrej współpracy między trzecim sektorem a administracją publiczną kluczowe jest przede wszystkim zainteresowanie urzędników działalnością organizacji (dostrzegają przy tym, że właśnie brak takiej autentycznej ciekawości po stronie administracji często przyczynia się do powstawania barier uniemożliwiających współpracę):

U mnie było np. coś takiego, że właśnie była pani, która się zajmowała organizacjami, to znaczy kilka wydziałów, w jednym wydziale była pani, która miała taki oschły charakter, taki sposób bycia. I przestali do niej wnioski pisać, no tam pewnie organizacje, które już tam miały cel swoich statutowych, przestali w ogóle współpracować z miastem. No i właśnie władze wpadły na pomysł, żeby jedną osobę inną zrobić, taką, która jest bardziej ciepła, przyjazna i wtedy się wszystko pozmieniało. Co ciekawe, uwagi naszych rozmówców reprezentujących sektor publiczny nie umknęły również taki szczegół (skądinąd bardzo istotny), jak odpowiednia postawa, którą powinni zachowywać konkretni urzędnicy pozostający w relacjach z organizacjami pozarządowymi. (30062010JSTGM)

W trakcie jednej z grup fokusowych uczestnicy dzielili się swoimi doświadczeniami, które pokazywały, jak ważne dla całości relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną są zachowania konkretnych urzędników (np. prezentowanie przyjaznej postawy):

[urzędnik – GM] Powinien być przyjazny organizacji. Urzędnikowi wtedy jest lepiej. Działa pewnie na zasadzie, tak jak każdy związek, na zasadzie kompromisu po prostu. Związek osobisty, przyjazny. (30062010JSTGM)

W przeciwieństwie do urzędników, przedstawiciele organizacji pozarządowych w swoich wypowiedziach skupiali się głównie na formułowaniu oczekiwań, do co właściwej postaw po stronie administracji publicznej. Ich własny sposób zachowywania się w tych relacjach nie był w tym względzie przedmiotem dyskusji. Od urzędników oczekuje się, więc zrozumienia specyfiki świata organizacji pozarządowych (w szczególności spontanicznego charakteru działalności organizacji), otwartości na potrzeby sygnalizowane przez organizacje (zarówno potrzeby ich samych, jak i społeczności, w których, za czym kryło się założenie, że potrzeby organizacji są de facto potrzebami społeczności). Oto wypowiedź ilustrująca ten sposób myślenia

[...] to musi być próba oderwania się od traktowania przez samorząd organizacji pozarządowych jako dodatkowych urzędów, czyli bardzo formalnie. NGO działają na zasadzie partnerstwa, a gminy próbują nas bardzo sformalizować. NGO to są przyjaźnie przede wszystkim. To jest grono ludzi, którzy się przyjaźnią, gdzieś się spotkali i mają wspólny cel, chcą być razem, coś zrobić więc nie przeszkadza im tylko pomóc na ile to możliwe. (9072010NGOGMW)

Jednocześnie, owe wymagania zwykle były przedstawiane w sposób sugerujący, że taka oczekiwana postawa, która umożliwiałaby, bądź ułatwiała dobrą współpracę, po stronie administracji w praktyce jest raczej rzadkością.

Uczestnicy fokusów prezentowali podobny sposób rozumowania, jeśli chodzi o kwestię „dobrych relacji”, jako niezbędnego warunku poprawnej współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją

publiczną. Znowuż, urzędnicy wypowiadali się w sposób bardziej koncyliacyjny niż ich partnerzy z sektora pozarządowego. Dla nich dobre relacje związane są z poczuciem równości, wzajemnym zrozumieniem, wykazywaniem dobrej woli i komunikacją. Przy czym znów, ich wypowiedzi świadczą o świadomości, że tak rozumiane „dobre relacje” powinny być kształtowane zarówno po stronie administracji jak i organizacji pozarządowych.

[...] ja uważam, że te dwie strony powinny być niejako na równym poziomie, w sensie takiego partnerstwa... powiem na przykładzie. NGO czują się w roli petenta, a urzędnik jest górą, ja to mówię z pozycji urzędnika, ale organizacje to mówią i ja to zauważam też, że urzędnik zawsze ma rację. I są takie przykłady, kiedy urzędnik się myli, jak jest konkurs ofert i oceniamy pod względem formalnym i są takie przykłady potwierdzone przez prawników z zewnątrz, że urzędnik się mylił, zakwalifikował to jako nieodpowiednie pod względem formalnym i organizacja się odwoływała, a nie ma trybu odwoławczego, nie można nic zrobić i w tym momencie jest pewnego rodzaju nierówność. (29062010JSTWOJ)

Przedstawiciele organizacji pozarządowych mówiąc o dobrych relacjach wykazali się nieco szerszym spojrzeniem, wypowiadając się np. na temat równości, o której wspominali nie tylko hasłowo, ale i rozwijali. Równość dla reprezentantów trzeciego sektora ma znaczenie bardzo konkretne – to odejście od wszelkich hierarchii, stosunków podległości czy nadrzędności, i to po obu stronach. Uczestnicy wywiadów wspominali bowiem, że administracja publiczna może wykorzystywać swoją pozycję, siłę (a przede wszystkim fakt, iż jest jednym z głównych źródeł finansowania działalności organizacji pozarządowych), do zajmowania dominującej roli wobec trzeciego sektora. Jednocześnie przedstawiciele organizacji byli świadomi, że to oni sami często próbują zajmować taką pozycję, odwołując się do argumentów uwypuklających ich społeczną misję i (rzeczywiste bądź pozorne) zakorzenienie w lokalnej społeczności. Zdarza się, że organizacje właśnie w ten sposób próbują udowodnić, iż powinny być traktowane nie tylko priorytetowo, ale że realizacja ich misji musi być wspierana przez administrację. Wypowiedzi części naszych rozmówców szły w kierunku, że raczej powinno unikać się budowania tego typu hierarchicznych stosunków, ponieważ nie służą one dobrej współpracy.

[...] właśnie tutaj ważna jest kwestia partnera, do którego się podchodzi z szacunkiem. Z szacunkiem do pomysłów, bez poczucia wyższości. Też zastanowienie się nad pomysłami, które organizacje wnoszą do przestrzeni, ale potem uwzględnianie ich w działaniach czy politykach, czy standardach, cokolwiek jest wypracowywane. (28062010NGOWOJ)

Więcej jednak głosów ze strony sektora pozarządowego, które można byłoby zaliczyć do wypowiedzi na temat dobrych relacji jako istotnego komponentu współpracy, znowu było wypowiadanych raczej w kategoriach oczekiwań wobec administracji publicznej. W takim właśnie tonie przedstawiciele trzeciego sektora sygnalizowali, że niezbędnym elementem „dobrych relacji” jest takie działanie samorządów, które polega na pomaganiu organizacjom w wykonywaniu ich misji, w imię zasady subsydiarności (a nie wyręczaniu ich, gdy nie mogą sobie z jakimś problemem poradzić).

Dobre relacje administracji z sektorem mają miejsce również wtedy, gdy nie powodują konfliktów w samym sektorze. Zdaniem uczestników dyskusji, urzędnicy mają tendencję do rozgrywania organizacji przeciwko sobie. W końcu, *last but not least*, dobre relacje, zdaniem reprezentantów organizacji pozarządowych, to takie, które nie są obciążone zbytnimi formalnościami, co jest konstatacją tyleż samo banalną, co paradoksalną.

Jak pokazują wyniki innych badań (choćby tych poświęconych funkcjonowaniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³) oraz codzienna praktyka, przedstawiciele trzeciego sektora równie często co urzędnicy domagają się precyzyjnego uregulowania wszelkich możliwych aspektów współpracy międzysektorowej²⁴.

Na kwestię dobrej relacji spójrzmy z jeszcze jednej strony. W wywiadach grupowych prosiliśmy rozmówców, aby zechcieli przez chwilę porozmawiać o tym, w jaki sposób umiejscowiliby się wobec drugiej strony – organizacji do administracji i vice versa. Urzędnicy wyrażali przekonanie, że są wobec organizacji pozarządowych partnerami, ale równie często mówiono o tym, że administracja jest przede wszystkim wobec organizacji zleceńdawcą różnych usług. Sporadycznie urzędnicy określali tę relację w kategoriach konkurencji.

W przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych analiza zebranego materiału pozwala z kolei na stwierdzenie, że ich samopozycjonowanie się w relacjach z administracją publiczną jest dość ambiwalentne. Relatywnie często mówili z przekonaniem o tym, że czują się wobec administracji jako partner. Jednak niewiele rzadziej stwierdzali nie bez żalu, że są niczym więcej jak zleceniobiorcą publicznych usług. Jeśli dodać do tego pojawiające się po stronie reprezentantów trzeciego sektora skrajne wypowiedzi o tym, że są niczym więcej jak przysłowiowym „kwiatkiem do kożucha” urzędów lub wręcz typem jednostki im podległej, to okazuje się, że ten autoportret trzeciego sektora w relacjach z samorządem jest jednak raczej negatywny.

²³ G. Makowski (red.), *U progu zmian...*

²⁴ Na marginesie wspomnijmy jedynie, że dobrym przykładem tego problemu może być treść nowelizacji UDPP, która weszła w życie wiosną 2010 r. Wiele z przepisów (np. takich jak dotyczące tworzenia lokalnych centrów wspierania organizacji pozarządowych czy tzw. inicjatywy lokalnej), sankcjonujących zachowania, które wcale nie domagały się regulacji prawnej, a jedynie odpowiedniej wykładni istniejących już przepisów, było forsowanych przez sam sektor.

Tabela 4. Autookreślenie swojej pozycji według drugiej strony – w opiniach reprezentantów organizacji pozarządowych i administracji samorządowej

TYP RELACJI STRONY	PARTNER	ZLECENIODAWCA/ZLECENIOBIORCA	RELACJE O ZABARWIENIU NEGATYWNYM (KONKURENCJA, PODLEGŁOŚĆ, „PRZEDŁUŻENIE” ADMINISTRACJI)
ADMINISTRACJA PUBLICZNA	Często wskazywany typ relacji	Często wskazywany typ relacji	Najrzadziej wskazywany typ relacji
PRZYKŁADOWE WYPOWIEDZI	Zdecydowanie jako partner, współpraca dla mnie to jest partnerstwo. My bez organizacji nie moglibyśmy rozsądnie wydać tych 3 milionów, które rocznie wydajemy, a oni nie mogliby aż tyle ciekawych projektów zrealizować dla mieszkańców. (30062010JSTGM)	Ja czuję się dwojako: jako partner, ale również jako zleceniodawca, czuję się bardzo odpowiedzialna za te pieniądze i dlatego chodzę na kontrole, pilnuję tego, żeby było wszystko ok i czuje się taka odpowiedzialna za to, że mi się powierza. (30062010JSTGM)	Chyba opozycja, ale zostałam dobrze oceniona w ramach akcji „przejrzysta Polska”, więc chyba bywam też taką dobrą ciocią. (8072010JSTPOW)
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	Często wskazywany typ relacji	Najrzadziej wskazywany typ relacji	Najczęściej wskazywany typ relacji
PRZYKŁADOWE WYPOWIEDZI	jako organizacje widzimy się jako partner w przygotowaniu dokumentów strategicznych, ale jest cichy podział. Siedzieliśmy przy jednym stole, ale NGO niech realizuje miękkie projekty, a samorząd niech się zajmie wizualizacją tego. Pełnimy więc rolę takiego uzupełniacza tej niszy, którą oni nam zostawiają. (7072010NGOPOW)	ja mam poczucie, że jesteśmy dostarczycielem usług i mam takie wrażenie, że jeśli akurat trafimy na takie zadanie, które pasuje samorządowi, to jest super, bo wtedy im to pasuje. Jeśli nie, to jest to wycinek i – tak jak mówiłam – nie są wpisywane do programu pewne obszary, które proponowaliśmy. (28062010NGOWOJ)	Jeżeli chodzi o powiat, to w zależności od tego, jaka jest opcja, to jesteśmy traktowani jako coś niepotrzebnego. Powiat jak patrzy na NGO to widzi ochotnicze straże pożarne, wiejskie kluby sportowe. To, co daje mu popularność, to widzi. Jeśli jest konkurencja polityczna między miastem a powiatem, to już w ogóle ktoś, kto jest w mieście, nie jest partnerem i traktowany jest jako ktoś, kto nie istnieje. (7072010NGOPOW)

To skłania do postawienia pewnej hipotezy. Otóż rezultaty tych badań sugerują, iż samorząd czuje się względnie dobrze w relacjach z organizacjami i jest raczej pewny swojej pozycji jako partnera i zleceniodawcy. Organizacje pozarządowe natomiast same swojej pozycji są niepewne lub są po prostu przekonane o tym, że są wobec administracji słabe. Zbiorcza analiza wypowiedzi reprezentantów organizacji pozarządowych ujawnia, że trzeci sektor wciąż raczej aspiruje do roli partnera administracji, niż nim faktycznie jest. Tym bardziej i sama wizja partnerstwa przez obie strony postrzegana jest w zgoła odmienny sposób.

Wypowiedzi nawiązujące do zasady partnerstwa, postrzeganej jako warunek konieczny dobrej współpracy, jeszcze wyraźniej pokazują, jak duże mogą być różnice między reprezentantami urzędów i organizacji pozarządowych w podejściu do tych samych kwestii. Ogólnie rzecz biorąc, przedstawiciele administracji samorządowej wyrażali przekonanie, że zachowują się wobec organizacji po partnersku. Jednocześnie rozumieli ową zasadę w dość prosty sposób – jako umiejętność czynienia ustępstw i cierpliwość wobec drugiej strony. Jedna z wypowiedzi uczestników dyskusji z udziałem przedstawicieli administracji dobrze ilustruje tę tendencję:

Różnie to bywa. Jak ktoś dostał mniej, to ja muszę wysłuchać. W moim biurze to jak w konfesjonale czasem, wysłuchuję żali, a nie mogę zrobić tak, że wstaję i mówię, że nie mam czasu. Oni przychodzą też pogadać i trzeba im poświęcić trochę czasu. To ja dlatego krzesło wyniosłam ze swojego pokoju, bo zauważyłam, że jak nie siadają to bardziej konkretnie mówią. Bo ja siadają, to wykładają swoje dokumenty niekoniecznie dotyczące NGO i jak wyniosłam krzesło, to krótko jest. (2072010JSTGMW)

Jednocześnie przedstawiciele organizacji pozarządowych znów o zasadzie partnerstwa wypowiadali się raczej w kategoriach życzeniowych (wobec administracji oczywiście), zaznaczając często, że w obecnym stanie relacji z urzędami zasada partnerstwa nie jest standardem (co potwierdzałoby tezę o aspirowaniu do roli partnera). Dodatkowo swoje opinie formułowali zwykle w tonie oczekiwań wobec urzędów i urzędników, nie mówiąc zbyt wiele o tym, jak zachowanie zasady partnerstwa wygląda (lub powinno wyglądać) po stronie trzeciego sektora. Jednocześnie rozumienie partnerstwa przez przedstawicieli organizacji pozarządowych było o wiele bardziej rozbudowane niż w przypadku urzędników, co można interpretować jako wskazówkę, iż z punktu widzenia organizacji pozarządowych jest to aspekt istotny.

Dla ludzi z sektora partnerstwo to nie tylko, ani nawet nie przede wszystkim cierpliwość czy zdolność do kompromisu, lecz współdziałanie i dopełnianie się w dążeniach do określonego dobra wspólnego, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii obu stron, szacunku i takiemu artykułowaniu różnic, które nie byłoby obraźliwe dla żadnej ze stron ani nie tworzyło stosunków podrzędności czy nadrzędności. Niech dwie wypowiedzi posłużą za ilustrację tych poglądów:

Właśnie tutaj ważna jest kwestia partnera, do którego się podchodzi z szacunkiem. Z szacunkiem do pomysłów, bez poczucia wyższości. Też zastanowienie się nad pomysłami, które organizacje wnoszą do przestrzeni, ale potem uwzględnianie ich w działaniach czy politykach, czy standardach, cokolwiek jest wypracowywane. (28062010NGOWOJ)

Tę dyplomację, chcę to podkreślić. Bo wina często leży po stronie organizacji, która przychodzi do urzędu. Nie można dać do zrozumienia urzędnikowi, że jest głupi, nawet jeśli jest. Ta dyplomacja i wyczucie jest niezbędne. (7072010NGOPOW)

CEL WSPÓŁPRACY

Kolejnym elementem, zdaniem naszych rozmówców decydującym o jakości współpracy, jest jej cel. Fakt, że akurat ten aspekt tak często był uwypuklany, już sam w sobie jest interesujący. Mogłoby się wydawać, że samo domaganie się określenia celowości współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną jest rzeczą kontrowersyjną lub banalną. Przyjęto się bowiem uważać, iż taka współpraca jest sensowna niejako sama z siebie. Z wypowiedzi uczestników grup fokusowych wynika jednak, że żadnej ze stron nie wystarczy takie dogmatyczne przekonanie. Obie strony budując wzajemne relacje muszą nieustannie zadawać sobie pytanie, po co to właściwie to robią. Choć wątek ten przewijał się zarówno przez wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych, jak i te, w których rozmówcami byli urzędnicy, to podobnie jak w przypadku wcześniej omawianych uwarunkowań współpracy, tak i w tym daje się zauważyć różnice między dwoma badanymi grupami w sposobie rozumienia celowości współpracy.

Tabela 5. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących celowości współpracy międzysektorowej

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Brak specyficznych wypowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza problemów jako warunek konieczny określenia sensownej współpracy • Współokreślanie celów • Celowość współpracy jako warunek konieczny instytucjonalizacji współpracy • Celowość jako sposób na intensyfikację współpracy
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Cel jako metoda zarządzania współpracą • Cel jako metoda racjonalizacji budżetów jednostek samorządowych 	

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że o celowości współpracy częściej mówili przedstawiciele trzeciego sektora. Nie można na tej podstawie wyciągać daleko idących wniosków, jednak różnica w częstotliwości podnoszenia tego wątku przez osoby reprezentujące sektor i administrację publiczną wydaje się na tyle wyraźna, że można pokusić się o ocenę, iż być może to z właśnie punktu widzenia organizacji pozarządowych celowość współpracy jest niekwestionowanym elementem wzajemnych relacji.

Przyglądając się kategoryzacji wypowiedzi dotyczących celowości współpracy można sformułować wniosek, że organizacje pozarządowe przykładają do tego aspektu relacji z administracją duże znaczenie. Już sam pogląd, że określenie celu współpracy jest warunkiem koniecznym, aby w ogóle ją rozpocząć, mówi sam za siebie. **Przedstawicielom organizacji pozarządowych najwyraźniej zdarza się gubić sens tej współpracy. Jednocześnie zwróćmy uwagę, że nasi rozmówcy po stronie pozarządowej mówili o tym, że ów cel powinno określać się wspólnie.** Trudno nie zgodzić się z tym poglądem. Koresponduje on bowiem z ideą partnerstwa czy równości relacji, których praktyczna realizacja nigdy nie będzie pełna, jeśli nie rozpocznie się właśnie wspólnym ustalaniem celów. Innymi słowy postulat, aby współpraca była celowa, który przewijał się w wypowiedziach organizacji pozarządowych, może brać się z faktu, że faktycznie często nie biorą one udziału w ustalaniu owych celów, co w konsekwencji powoduje swego rodzaju „utrata sensu”.

Żeby w ogóle zadziałała się współpraca, muszą być uwspólnione jakieś cele, razem hierarchizujemy je, razem ustalamy priorytety. I żeby to było, to muszą zadziać się dwie rzeczy. Po pierwsze, samorząd musi przestać traktować przestrzeń publiczną jak własną, a organizacje muszą zejść z piedestału misyjności i tego, że robią lepiej i taniej jak samorząd. (1072010NGOGM)

Nie mniej ważki jest argument mówiący o tym, że współokreślenie celów współpracy (przynajmniej co do idei) powinno zawierać w sobie jakiś element diagnozy środowiska, w którym do owej współpracy dochodzi. Co do idei, organizacje z administracją współpracują przecież dla dobra społeczeństwa lub społeczności lokalnej. Powinny więc być w stanie owo dobro zdefiniować, nazwać problemy, które wymagają przeciwdziałania, rozpoznać szanse i możliwości polepszenia sytuacji. Cel można by określić także niezbędnym instrumentem „zarządzania współpracą”. Jeśli bowiem współpraca ma przynosić zakładane rezultaty, ale być przy tym efektywną (w klasycznym tego pojęcia znaczeniu, to znaczy generować jak najmniejsze koszty przy jak najlepszych rezultatach), musi być także zarządzana. A nie ma lepszej metody zarządzania jak zarządzanie przez cele.

W tym kontekście nie powinno dziwić, że przedstawiciele organizacji podkreślali również, że celowość współpracy decyduje o istocie programów współpracy (w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) – podstawowej instytucji, której celem jest właśnie standaryzacja relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Nie ma możliwości tworzenia sensownych

programów współpracy, jeśli nie zawierają precyzyjnie określonych celów, które za ich pomocą mają być osiągnięte. A takich programów z kolei nie da się stworzyć, jeśli nie powstają w wyniku konsultacji i współdziałania (co nawiasem mówiąc jest wymogiem ustawowym).

Kończąc już wątek dotyczący wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat celowości jako warunku koniecznego dla dobrej współpracy, warto odnotować, że niektórzy z naszych rozmówców podkreślali, że ten element wpływa też motywująco na zaangażowanie się po stronie organizacji. Ludzie sektora chętniej współpracują z administracją publiczną, gdy wiedzą dokładnie, czemu ma służyć ta relacja.

Ponadto, w trakcie dyskusji fokusowych wspomniano o jednym elemencie, który jednocześnie łączy spojrzenie przedstawicieli trzeciego sektora i urzędników na kwestię celowości współpracy, mianowicie o racjonalności wydatków na wsparcie dla organizacji realizujących zadania zlecane im przez administrację. Jasne jest, że określenie celu wpływa pozytywnie nie tylko na sensowność takich wydatków, ale też na całość relacji między organizacjami pozarządowymi a urzędami.

W porównaniu do reprezentantów organizacji pozarządowych, wypowiedzi przedstawicieli administracji na temat celowości współpracy, jako aspektu decydującego o jej jakości, przedstawiają się raczej ubogo. Urzędnicy mówili o tym aspekcie rzadko i skupiali się głównie na jego praktycznym wymiarze. **Wygląda na to, że określanie celów współpracy z organizacjami pozarządowymi nie jest dla reprezentantów administracji ważne, dlatego że jest to część ich misji czy też istotny instrument zarządzania pracą swojej instytucji, lecz na przykład dlatego, że skromność budżetów samorządowych domaga się względnie precyzyjnego określenia, czemu konkretnie służyć ma przekazywanie pieniędzy organizacjom.**

Można to uzupełnić o takie wzajemne zrozumienie, dlatego że często jest tak, że organizacje mają pewien pomysł i musi być zrealizowany bez względu na wszystko, tutaj im dajcie, bo oni chcą tyle, tyle zaplanowali, bez tego nie przetrwają. Czasami brakuje zrozumienia, że budżet nie jest z gumy i w tym roku np. jest mniejszy i na organizacje możemy przeznaczyć mniej, no muszą przetrwać albo na tym, albo szukać innych źródeł, nie zawsze jest to rozumiane. (30062010JSTGM)

Inny interesujący wątek, który był poruszany w tym kontekście celowości, dotyczył kwestii organizowania relacji z trzecim sektorem. Wiedza o tym, czemu ma służyć współpraca, po prostu ułatwia komunikowanie się. Kwestia ta nie była jednak głębiej analizowana przez naszych rozmówców ze strony administracji publicznej.

ZAUFANIE

Przechodząc do następnego z czynników determinujących współpracę między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, przyjrzyjmy się kwestii zaufania. To kolejny z wątków, wymienianych przez naszych respondentów najczęściej jako ważny aspekt dobrej współpracy. Z jednej strony wydaje się oczywiste, że poprawne relacje muszą opierać się na zaufaniu. Z drugiej jednak strony przegląd wyników wcześniejszych badań poświęconych współpracy międzysektorowej może zaskakiwać. Zaufanie, jako szczególny przedmiot zainteresowania badaczy, właściwie się tam nie pojawia²⁵. Stąd też fakt, że ta kategoria pojawiła się niejako spontanicznie w naszych badaniach, już sam w sobie zachęca do głębszej analizy.

²⁵ Magdalena Dudkiewicz, Katarzyna Górniak, Ewa Bogacz-Wojtanowska, Przegląd badań dotyczących współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Ekspertyza wyjściowa (maszynopis)

Tabela 6. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących zaufania we współpracy międzysektorowej

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Zaufanie musi być wzajemne • Zaufanie umożliwia odformalizowanie współpracy • Organizacje pozarządowe przejawiają większe zaufanie do wyższych niż gmina szczebli samorządu lub administracji centralnej 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak wypowiedzi
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Brak wypowiedzi 	

Jeszcze bardziej interesujące jest być może to, że **zaufanie, jako wyraźny temat dyskusji o uwarunkowaniach dobrej współpracy, pojawiło się wyłącznie w fokusach, których uczestnikami byli reprezentanci administracji samorządowej. Urzędnicy mówili też o zaufaniu w dość specyficzny sposób.** Niektórzy podkreślali znaczenie zaufania, zaznaczając, że gdyby w ogóle chcieć mierzyć jakość współpracy międzysektorowej, wówczas tak naprawdę wystarczyłoby zmierzyć właśnie zaufanie. Inni, trochę jakby w poczuciu braku owego zaufania ze strony organizacji, podkreślali, że musi ono być odwzajemniane. W jednym z wywiadów, w nieco podobnym tonie nasi rozmówcy żalili się także, że mają poczucie, iż organizacje częstokroć przejawiają większe zaufanie do partnerów ze strony rządowej niż do bliższych im bądź co bądź samorządów. Podkreślali jednocześnie, że współpraca układa się lepiej wówczas, gdy jest oparta właśnie na wzajemnym zaufaniu. Wtedy bowiem ma szansę zbalansować problemy wynikające z nadmiernej formalizacji stosunków między organizacjami a administracją, czy wręcz ich biurokratyzacji. W jednej z dyskusji została również wyrażona skądinąd słuszna myśl, że współpraca międzysektorowa opierająca się na zaufaniu możliwa jest tylko tam, gdzie już trwa od jakiegoś czasu i ma pewną tradycję.

Przeglądając się wypowiedziom urzędników na temat zaufania we współpracy międzysektorowej, biorąc pod uwagę fakt niewystępowania tego wątku w wywiadach z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, nasuwa się co najmniej jeden wniosek. **Najwyraźniej urzędnicy są przekonani, że sami ufają organizacjom w wystarczającym stopniu. Mają przy tym poczucie, że jest to uczucie nieodwzajemnione.**

I jeśli my ufamy, że NGO są profesjonalnym partnerem, a one ufają, że wiemy, co robimy i nie chcemy ich skrzywdzić – bo oni mają czasami takie poczucie, że urzędnik to tylko i wyłącznie chce skrzywdzić kogoś – to wtedy osiągamy ten poziom, na którym możemy mówić o osiągnięciu dobrych efektów. Procedury czasami przeszkadzają. (29062010JSTWOJ)

Niezależnie od tego, czy pogląd urzędników jest słuszny czy też nie, warto się nad nim pochylić. Jeśli bowiem tego rodzaju przekonanie jest rozpowszechnione wśród urzędników, wówczas może stanowić jak najbardziej realną barierę w budowaniu poprawnej współpracy. Poniżej dwie wypowiedzi na ten temat:

To zaufanie do jednej i do drugiej, znaczy się samorządu do przedstawicieli organizacji i odwrotnie, że to nie jest organizacja – zło konieczne, które raptem się pojawia, przychodzi i przeszkadza w pracy. My jesteśmy małym urzędem, małą miejscowością, bo 3700 mieszkańców to nie jest duża społeczność, natomiast mamy bardzo duże nasycenie działalnością tych organizacji i wydaje mi się, że w opinii niektórych mieszkańców może tych organizacji inicjatyw jest za dużo, ale ja bym postawiła na to zaufanie, na to, że się nawzajem chcemy zrozumieć. (30062010JSTGM)

Współpraca jest tam, gdzie jest różnorodność. Bo to jest nawet kwestia zaufania [...] ze współpracą jest niedobrze jeśli chodzi o tradycje. Nie odwołuję się do NGO, ale widzę, co się dzieje z

samorządami. W wydziale byliśmy chętni, żeby pewne rzeczy realizować wspólnie, synergia daje dobre rezultaty. I finanse, i kapitał ludzki... ale przed wyborami widzę, że nie ma o czym mówić. (8072010JSTPOW)

INFORMACJA I „CZYNNIK LUDZKI”

Zanim przejdziemy do omówienia bardziej formalnych uwarunkowań dobrej współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, związanych z obowiązującym prawem, wspomnijmy jeszcze o dwóch innych wątkach, które często pojawiały się w wypowiedziach naszych respondentów. Otóż w wywiadach podkreślano, że jednym z kluczowych aspektów poprawnej współpracy międzysektorowej jest m.in. dobra wymiana informacji. Mówili o tym zarówno przedstawiciele trzeciego sektora, jak i reprezentanci administracji samorządowej. Przy czym, podobnie jak to było w przypadku wcześniej omawianych uwarunkowań, dokładna analiza wypowiedzi ujawnia pewne różnice w spojrzeniu obu stron.

Tabela 7. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących wymiany informacji w ramach współpracy międzysektorowej

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Pełna otwartość i gotowość do udzielenia odpowiedzi na każde pytanie • Wykorzystanie nieformalnych kanałów komunikacji • Informacja powinna wykraczać poza wzajemne relacje organizacji i administracji, powinna dotyczyć całości życia wspólnot samorządowych i być kierowana do każdego obywatela 	<ul style="list-style-type: none"> • Konieczny jest dostęp do informacji strategicznych (dot. najważniejszych kierunków lokalnej polityki)
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Wzajemność 	

Znów okazało się, że rozmówcy ze strony administracji całkiem dobrze zdają sobie sprawę z tego, co najczęściej irytuje ich partnerów ze strony organizacji. Dlatego być może podkreślali, jak ważne jest, aby, reagując na zainteresowanie reprezentantów sektora, być gotowym do maksymalnej otwartości i udzielania odpowiedzi na wszelkie pytania. Jednocześnie sami wyrażali pewien żal, a za nim oczekiwanie, aby przepływ informacji był zawsze dwustronny. **Urzednicy również chcieliby mieć swobodny dostęp do informacji o tym, jakie działania podejmują organizacje, z którymi współpracują. Taka symetria informacyjna jest bowiem ich zdaniem ważnym uwarunkowaniem dobrej współpracy.** W ich wypowiedziach dotyczących wymiany informacji pojawiły się również dwa interesujące, a zarazem niespodziewane wątki.

Urzednicy podkreślali mianowicie, że dla dobrego przepływu informacji niezbędne jest wykorzystywanie nieformalnych kanałów i więzi łączących struktury samorządu z organizacjami. Przy czym nie chodzi o kultywowanie tradycyjnego polskiego „załatwiactwa”, ile po prostu praktyczne, a zarazem przejrzyste sposoby komunikowania się między ludźmi, którzy (zwłaszcza w małych społecznościach samorządowych) znają się i spotykają na co dzień przy różnych okazjach. W takich okolicznościach budowanie jakichś skomplikowanych systemów wymiany informacji nie będzie efektywne. Godne podkreślenia jest, że mówią o tym przedstawiciele urzędów. W dotychczas realizowanych badaniach, dotyczących współpracy międzysektorowej, o konieczności pewnego odformalizowania relacji międzysektorowych mówili głównie działacze pozarządowi.

Dobra wola obu stron, po drugie bardzo dobry przepływ wzajemny informacji, bo tu jest bardzo duży problem i duża rola też dla nas, bo organizacje nie zawsze wiedzą, że coś się zmienia i nie zawsze chcą w tym uczestniczyć. My uczestniczymy tutaj z naszej strony i my dopiero to przekazujemy organizacjom. Walczę z NGO, żeby dawały mi informacje na stronę internetową, żeby mieć argument dla radnych. Bo jeśli organizacja dostaje pieniądze, a się tym nie chwali, to nie ma informacji. (2072010JSTGMW)

Drugim interesującym aspektem w wypowiedziach przedstawicieli administracji samorządowej był wątek poszerzający rozumienie wymiany informacji jako ważnego elementu współpracy międzysektorowej. Urzędnicy zwracali uwagę na to, że współpraca oraz **wzajemne informowanie się, jeśli ma przyczyniać się do budowy poprawnych relacji, musi być ukierunkowane nie tylko na zaspokojenie potrzeb urzędów i organizacji, ale całej społeczności**. Obie strony powinny kooperować na rzecz swego rodzaju promocji lokalnej społeczności, informowania partnerów ze swoich środowisk o tym, co dzieje się w konkretnie ich jednostce samorządowej, działać wspólnie na rzecz jej dobra.

Reprezentanci organizacji pozarządowych **mówiąc o wymianie informacji podkreślali z kolei, że aby rzeczywiście była ona dobra, a co za tym idzie dobra była współpraca międzysektorowa, musi ona dotyczyć wiedzy o działaniach, decyzjach i rozstrzygnięciach o znaczeniu strategicznym**. Podobnie jak urzędnicy podkreślali również, że potrzebna jest wzajemność informowania. Jednocześnie wypowiedzi reprezentantów organizacji pozarządowych wskazywały na to, że niedostatki w zakresie wymiany informacji widzą oni raczej po stronie urzędów.

To dostęp nie tylko do informacji bieżących, ale też strategicznych. Jeśli tworzymy plan rozwoju regionalnego, strategię, tworzymy inne dokumenty, do których urzędnicy i radni się odwołują, to powinna być ta przestrzeń, gdzie NGO mają na to wpływ. Wtedy jeśli to będzie nasze wspólne dzieło, to będziemy się przez lata do tego dokumentu odwoływać i będzie porozumienie. (1072010NGOGM)

Przez wszystkie wypowiedzi i wcześniej wyodrębnione wątki wskazujące na uwarunkowania dobrej współpracy przewijał się element, który określiliśmy hasłowo jako „czynnik ludzki”. Jak łatwo się domyślić, **chodzi tu o to, aby współpraca między organizacjami a administracją realizowała się w sposób możliwie odbiurokratyzowany i elastyczny. Co ciekawe, tak jak w przypadku odformalizowania wymiany informacji, częściej o „czynniku ludzki” w trakcie naszych wywiadów mówili przedstawiciele urzędów, co może wskazywać na to, że w relacjach z trzecim sektorem ich też uwiera gorset przepisów, regulaminów i procedur**. Podkreślali, że owo uelastycznienie relacji nie powinno być przesadne, ale na pewno musi mieć miejsce w mniejszych społecznościach samorządowych, gdzie jest po prostu czymś naturalnym. Co ciekawe, przez wypowiedzi rozmówców ze strony publicznej przewijała się myśl, że w tym rozluźnianiu relacji istotną rolę powinna odgrywać właśnie administracja. To ona sama powinna odgrywać rolę ośrodka kreującego ów „czynnik ludzki” we współpracy z organizacjami pozarządowymi, a nie tylko reagować na oczekiwania ze strony sektora pozarządowego.

Tabela 8. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących „ludzkiej twarzy” współpracy międzysektorowej

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Potrzeba bardziej bezpośrednich, nieformalnych relacji w małych społecznościach samorządowych • Mniej formalistyczna postawa to szansa na lepszą współpracę z nowymi organizacjami • Sama administracja ma możliwość i powinna kreować klimat dla nieformalnej współpracy, tam gdzie może ona się lepiej sprawdzić • Odformalizowanie współpracy przyniesie lepsze rezultaty, gdy będą przygotowani do tego konkretni urzędnicy 	<ul style="list-style-type: none"> • Przede wszystkim wyrozumiałość dla „spontanicznego”, trudnego dla uregulowania charakteru działalności organizacji
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Brak wypowiedzi 	

Oto przykładowa wypowiedź urzędników, zawierająca refleksję na temat „czynnika ludzkiego”:

A ja bym powiedział inaczej – u nas największym problem jest właśnie zbyt sformalizowanie tej współpracy i czasami te przepisy przysłaniają nam idee tego wszystkiego, co robimy. Myślę, że najważniejsze jest zaufanie, czyli jedni i drudzy działają w celu osiągnięcia jak najlepszych efektów naszej pracy. (29062010JSTWOJ)

W zgodnym tonie o „ludzkiej twarzy” współpracy międzysektorowej wypowiadali się także reprezentanci organizacji. Nie będziemy zatem wracać do już opisanych aspektów. Warto może wspomnieć jedynie o tym, że w niektórych wypowiedziach strony pozarządowej przejawiała się pewna doza szczególnego rodzaju autorefleksji. Nasi rozmówcy podkreślali na przykład, że również organizacje pozarządowe mają tendencję do traktowania urzędników i siebie „urzędowo”, domagają się stosowania zbędnych procedur i formalności. Zauważali, że taka postawa automatycznie daje efekt usztywnienia drugiej strony i oczywiście utrudnia dobrą współpracę.

Uświadomiłam sobie, że tak jak wszystko, współpraca też zależy od ludzi i nie można patrzeć na urząd jak tylko na instytucję, ale też przez ludzi, którzy tam są i czasem ona się układa lepiej albo gorzej. I nie chcę roztrząsać, czyja to wina, ale wydaje mi się, że dużo zależy od ludzi, a trudnością, jak mi się wydaje, jest to, że NGO i administracja mają dwa różne światy i te dwa światy są postrzegane w inny sposób. (1072010NGOGM)

PRAWO I PIENIĄDZE

Jak zostało to już powiedziane na początku tego podrozdziału, prawo jako uwarunkowanie dobrej współpracy było wymieniane przez uczestników badań dość często. Jednocześnie, w porównaniu z czynnikami omówionymi wcześniej, wątek ten był dyskutowany jednak rzadziej. Stąd też prawo omawiamy jako ostatni z warunków dobrej współpracy międzysektorowej. Przyjrzymy się temu aspektowi, analizując także wypowiedzi dotyczące finansowej strony współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. To połączenie tematów ma swoje uzasadnienie choćby dlatego, że współpraca finansowa jest najbardziej sformalizowana, dotyczy jej najwięcej przepisów prawnych.

Tabela 9. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących prawa jako uwarunkowania dobrej współpracy międzysektorowej

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • UDPP i jej nowelizacja tworzą podstawowe ramy współpracy • Efektywne konsultacje muszą mieć oparcie w konkretnych przepisach prawnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Prawo wpływa korzystnie na współpracę tylko wtedy, gdy jest interpretowane i stosowane w przemyślany sposób
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • UDPP i jej nowelizacja tworzą podstawowe ramy współpracy • Prawo umożliwia stosowanie konkretnych form współpracy finansowej i niefinansowej, np. funduszy pożyczkowych, małych grantów, lokalnych grup działania, pełnomocników ds. współpracy etc. 	

Otóż wypowiedzi dotyczące prawa zarówno reprezentantów organizacji pozarządowych, jak i administracji samorządowej, były dość ogólnikowe. To kolejny argument za tym, aby nie koncentrować się właśnie na rozwiązaniach prawnych poszukując odpowiedzi na pytanie o to, co warunkuje dobrą współpracę. Oczywiście wspomniano o wpływie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która zdaniem rozmówców „poukładała” w dużym stopniu relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. W wywiadach i dyskusjach grupowych nie przeceniano jednak tego elementu ani też nie analizowano go zbyt głęboko. Można by rzec, że UDPP była jedynie wzmiankowana przez naszych uczestników. Na początku podjęliśmy próbę interpretacji tego faktu, nie będziemy więc wracać już do tych rozważań.

Kontynuując wątek dotyczący „ustawy o pożytku”, warto zaznaczyć, że obie strony pokładały nadzieję (choć nie bez pewnych zastrzeżeń) w uchwalonej w 2010 roku (a więc krótko przez realizacją badań) nowelizacji tego aktu prawnego. **Liczo, że pojawienie się nowych form współpracy odbije się też na jej jakości. Przypadkowo czy nie, większość naszych respondentów przywoływała przy tej okazji głównie instrumenty współpracy finansowej – fundusze pożyczkowe, instytucję małych grantów czy usankcjonowanie praktyki włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych do komisji rozstrzygających konkursy.** Oto dwie wypowiedzi ze strony organizacji i administracji, ilustrujące tę prawidłowość:

[...] nie trzeba będzie wносить wkładu własnego w formie gotówki, tylko będzie można wycenić pracę, wolontariuszy, lokal... tam będzie problem z szacowaniem, ale to inna sprawa... (9072010NGOGMW)

Dobrze, że jest poszerzony [katalog form współpracy – GM], dlatego że to teraz otwiera możliwości i organizacjom pozarządowym i nam na dofinansowanie innego rodzaju projektów. Bo taka sytuacja, jak u pani się zdarza, u nas zdarzyłaby się tylko w momencie kiedy byłoby to zadanie spoza katalogu zadań gminy. (30062010JSTGM)

Wracając do bardziej ogólnych wątków dotyczących prawnych uwarunkowań współpracy, z dość chaotycznych wypowiedzi na ten temat można wywnioskować, że obie strony podzielały jeszcze jeden pogląd. **Zarówno przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy dostrzegali pozytywny wpływ prawa na współpracę w tym względzie, w jakim tworzy ono podstawę dla upowszechniania się dobrych praktyk, które bez uregulowania w przepisach były trudne do szerszej adaptacji.** Jeden z ekspertów zwrócił uwagę, że sektor pozarządowy i administracja funkcjonują według nieco innych „filozofii prawa”. Pierwszym bliższa jest postawa: „dozwolone jest wszystko to, co nie jest zabronione”, drugim: „dozwolone jest tylko to, co jest uregulowane”. Stąd bierze się opór administracji przed współpracą w formach, które nie odwołują się do jakichś konkretnych przepisów. Jednocześnie pojawiają się

niezrozumienie i frustracja, spowodowane koniecznością stosowania na każdym kroku sztywnych procedur i przepisów. Jednak **prawo, co potwierdzały obie strony, czasem może przełamać tę granicę między światem administracji a organizacji i odegrać rolę motywatora do nawiązywania współpracy nie powodując jednocześnie przeregulowania.** W tym kontekście nasi respondenci w wypowiedziach podawali przykłady przepisów dotyczących konsultacji czy tworzenia lokalnych grup działania. Zwłaszcza ten ostatni instrument współpracy prawdopodobnie nie mógłby funkcjonować bez podstawy prawnej, zawartej w przepisach ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Do współpracy jest potrzebna platforma. Trzeba mieć temat, uregulowania prawne, które dają tę platformę współpracy. W jakich obszarach możemy współpracować, kto ma jakie dominium, co jest dominium NGO, co samorządu, gdzie nie możemy wchodzić w kompetencje, gdzie możemy, żeby była wypracowana ta płaszczyzna współpracy. UDPP reguluje tę płaszczyznę. (7072010NGOPOW)

Jeśli chodzi o finansową stronę współpracy, oprócz wspomnianej już nadziei dotyczącej nowych rozwiązań wprowadzonych wraz z nowelizacją UDPP, większość wypowiedzi dotyczyła raczej barier. Stąd też jedynie *a contrario* możemy spróbować określić, jakie aspekty współpracy finansowej mogłyby decydować o tym, że współpraca układałaby się poprawnie. Z przeprowadzonych wywiadów rysuje się jeden taki element, który, co trzeba w tym miejscu odnotować, był widziany odmiennie przez reprezentantów organizacji i urzędów. Chodzi o **dylemat między wspieraniem a powierzaniem zadań organizacjom. Urzędnicy opowiadali się raczej za wspieraniem, argumentując np., że to wzmacnia organizacje, ponieważ zmusza je do poszukiwania innych źródeł finansowania swojej działalności, a co za tym idzie czyni z nich realnych partnerów dla administracji.**

Wydają mi się, że jest lepsze wspieranie, ponieważ to powoduje takie mobilizowanie troszeczkę tych ludzi do pozyskiwania środków z innych źródeł. Poza tym czasami my też pomagamy organizacjom, nie mamy może takich bardzo dużych organizacji, które projekty piszą na kilkadziesiąt tys., ale nawet przekazanie tych 3 czy 4 tys., jeśli ta organizacja się dobrze wywiąże, jeśli my rekomendacje napiszemy i wtedy jest bardziej wiarygodny. Więc może nawet składać projekt gdzieś dalej i uczy się przez to i właśnie mobilizuje do tego, żeby pozyskiwać sponsorów. Jeżeli się wszystko poda, to rodzi taką roszczeniową postawę, a mniej kreatywną, nie sprzyja, jest lepiej właśnie pomóc. (30062010JSTGM)

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak łatwo się domyślić, skłaniali się raczej do stosowania formuły powierzania zadań jako standardu współpracy finansowej i warunku decydującego o dobrych relacjach, widząc w tym możliwość stabilizacji wzajemnych stosunków i realizacji zasady pomocniczości.

Jeśli chodzi o wspieranie czy powierzanie, to myślę, że powinny być bardzo różne formy realizowane, natomiast jeśli chodzi współpracę z Marszałkiem, to powinny być ustalone strategiczne dla województwa zadania i one powinny być powierzane NGO. Mówię o takich, jak diagnoza potrzeb NGO w regionie czy problemów społecznych w regionie. Takie zadania, które bardzo ściśle są przypisane samorządowi województwa i te zadania powinny być NGO powierzane i mam takie doświadczenia, że generalnie tego się nie powierza organizacjom, ale to zostaje w kompetencjach jakiegoś np. regionalnego ośrodka pomocy społecznej czy innego departamentu czy wydziału w urzędzie marszałkowskim, pomimo że NGO chciałyby takie zadania wykonywać. Oczywiście w oparciu o środki samorządu województwa. (28062010NGOWOJ)

BARIERY DOBREJ WSPÓŁPRACY

Na zasadzie przeciwieństwa można by każde z wcześniej omówionych uwarunkowań współpracy (a raczej jego brak) potraktować jako barierę. Kiedy nie jest zachowane partnerstwo, gdy strony sobie nie ufają lub nie potrafią wspólnie określać celów działania, mamy do czynienia z konkretnymi barierami współpracy. Jednak podobnie jak to uczyniliśmy w przypadku uwarunkowań dobrej współpracy, tak też jeśli chodzi o bariery można wyodrębnić na podstawie zebranego materiału parę specyficznych elementów, które powodują, że współpraca jest szczególnie zła. Nie jest ich tak wiele jak czynników pozytywnych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że ton wypowiedzi uczestników naszych badań, gdy mówili o uwarunkowaniach współpracy, oględnie mówiąc był dość sceptyczny (tzn. wskazywano raczej na niedostatek uwarunkowań pozytywnych niż na ich faktyczne występowanie), nie możemy się łudzić, że respondenci przejawiali bardziej optymistyczną niż pesymistyczną wizję wzajemnych relacji. Zatem gdyby, na podstawie danych zgromadzonych w tym badaniu, chcieć sformułować ogólną opinię o tym, jaka jest jakość współpracy międzysektorowej, musielibyśmy stwierdzić, że nie jest ona najlepsza, chociaż wyraźnych barier zidentyfikowano mniej niż faktycznych lub postulowanych czynników pozytywnych. Co zatem przeszkadza organizacjom pozarządowym i urzędom w dobrej współpracy? Wypowiedzi respondentów wskazują na następujące czynniki negatywne, wymieniamy je zaczynając od tych najczęściej podnoszonych:

- wewnętrzna słabość i bierność trzeciego sektora,
- brak kompetencji (głównie po stronie organizacji, ale także w administracji publicznej),
- nadmierna biurokracja i przeciążenie procedurami,
- związki nieformalne.

Zanim przejdziemy do szczegółowego omówienia tych punktów, warto od razu zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, **przeszkody w budowaniu dobrej współpracy rozkładają się mniej więcej po równo zarówno na organizacje pozarządowe, jak i na administrację publiczną**. Z jednej strony słabość sektora, z drugiej biurokracja. Pośrodku klientelizm i braki kompetencji, które są problemem dla obu stron. Po drugie, jak się okaże dalej, obie strony okazały się całkiem świadome tego, że przeszkody w budowaniu dobrej współpracy często tkwią w nich samych.

SŁABOŚĆ TRZECIEGO SEKTORA

Najczęściej wskazywaną barierą dobrej współpracy okazała się słabość trzeciego sektora. O dziwo, równie często o tym aspekcie mówili zarówno przedstawiciele administracji publicznej, jak i samych organizacji pozarządowych, kładąc jednak nacisk na odmienne akcenty. Analiza dwóch spojrzeń na ten problem daje ciekawy obraz.

Tabela 10. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących słabości sektora pozarządowego jako przeszkody w dobrej współpracy

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Brak liderów wewnątrz sektora oraz liderów rozpoznawalnych przez administrację • Niechęć do kontaktów (zwłaszcza konsultacji) z administracją • Niechęć do poszerzania wiedzy nt. prawnych uwarunkowań współpracy • Niezdolność do realizacji dużych zadań 	<ul style="list-style-type: none"> • Częste skonfliktowanie środowiska • Nieuczciwa konkurencja między organizacjami
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Brak współpracy, solidarności między samymi organizacjami (atomizacja sektora) 	

Dając wyraz czemuś, co można by nazwać wręcz „samokrytyką”, reprezentanci organizacji podkreślali, że **jednym z głównych niedostatków całego sektora jest brak wewnętrznej solidarności czy wręcz atomizacja (terminu tego użył jeden z uczestników dyskusji i wydaje się on całkiem na miejscu, biorąc pod uwagę cały kontekst badań)**. Jeśliby wziąć pod uwagę wcześniej opisywane uwarunkowania dobrej współpracy, w których była mowa m.in. o równości w relacjach z samorządem czy unikaniu wchodzenia w stosunki hierarchiczne bądź proste układy typu zleceniodawca – zleceniobiorca, wówczas brak solidarności i atomizacja sektora pozarządowego staje się jeszcze poważniejszą barierą. Mając mniejszy potencjał finansowy, walcząc nieustannie o legitymizację swoich działań, przedstawiciele organizacji pozarządowych czują dobrze, że, chcąc zajmować odpowiednią pozycję wobec administracji, muszą podejmować działania wspólnie z innymi partnerami z własnego środowiska. „W jedności siła”, niestety w sektorze o trudno o taką jedność. To jedna z wypowiedzi dobrze ilustrująca ten tok myślenia:

Organizacje są zatomizowane, rywalizują i to wychodzi często. Nie mówią jednym głosem, nie próbują się porozumieć, z tym jest ciężko. Szczególnie w tych organizacjach pomocowych. Te dysproporcje widać. Często organizacja potrafi się podzielić i mieć pretensje, że nowa organizacja dostała pieniądze na coś, co tamta robiła przed podziałem. A ta stara tych pieniędzy nie dostała. (1072010NGOGM)

Kolejne aspekty składające się na słabość sektora również są ściśle związane z atomizacją i brakiem równości. **Przedstawiciele organizacji pozarządowych wspominali, że ich środowisko bywa często skonfliktowane, głównie w wyniku walki o dostęp do publicznych pieniędzy, starty w konkursach na zadania zlecane im przez samorząd etc.** Z tym wiąże się oczywiście wątek nieuczciwej konkurencji, która zawsze może być źródłem konfliktów. Sama natomiast może być zarówno rezultatem zatomizowania i braku solidarności, jak i ich przyczyną. Z przebiegu dyskusji w grupach fokusowych można również wywnioskować, że sporo oskarżeń związanych zarówno z konfliktami wewnątrz trzeciego sektora jak i nieuczciwą konkurencją, ma swoją przyczynę w zazdrości wobec organizacji tradycyjnie faworyzowanych w relacjach z administracją samorządową. Oto przykładowa wypowiedź na ten temat:

Jedna mi się rzecz jeszcze skojarzyła, czyli czas powstawania NGO w Polsce, one powstawały w opozycji, w konflikcie. I wychodziły naprzeciw niezaspokajanych potrzeb i w konflikcie się rozwijały. Ja sobie myślę, że coś takiego w nas tkwi trochę, że... takie watchdogowanie, różne akcje, że nie mówimy o wspólnych korzyściach, nie szukamy przyczyn, kontekstów, tylko szukamy problemów i system grantodawczy to ugruntowuje, że mówimy o problemach, nie szukamy ich przyczyn. To też, że się te wszystkie projekty EFS-owskie i miejskie rozlicza na podstawie sprawozdań, a nie na zasadzie rezultatów i rzeczywistej zmiany, jaką się wywołało, to też to ugruntowuje... my zadajemy u nas we wnioskach takie pytanie – „jakie korzyści wy jako grupa odniesiecie?” I najczęstszą

odpowiedzią tych, co pierwszy raz do nas piszą, jest— „żadną, bo my działamy charytatywnie”.
(1072010NGOGM)

Uczestnicy ze strony administracji publicznej źródeł słabości sektora pozarządowego upatrywali w nieco innych miejscach. Wskazywali np., że **organizacje pozarządowe nie kooperują ze sobą, ponieważ często w ogóle między sobą się nie znają. Podawali przy tym przykłady sytuacji (np. procedur konsultacyjnych, konferencji etc.), w których mogli obserwować, jak działacze pozarządowi odświeżają znajomości po miesiącach lub nawet latach barku styczności**²⁶. Oto przykładowa wypowiedź na ten temat:

No, ta dobra współpraca to też jest, z własnego doświadczenia wiem. Pracowałam w urzędzie i jeszcze nie było tej ustawy o pożytku publicznym i tak jakby zupełnie przez przypadek, taka była potrzeba chwili, zrobiłam spotkanie z ludźmi, którzy są przedstawicielami różnych organizacji, którymi akurat mój wydział się zajmował, czyli zdrowiem, pomocą społeczną, sportem, różne takie organizacje. I się okazało, że tych organizacji było kilkanaście, ci ludzie, okazało się, że się w ogóle nie znali w większości, oni usiedli przy tym stole, się zdziwili. No ja jestem ta ta ta, no to pani pracowała tu.. no pracowałam, teraz jestem na emeryturze, proszę, i to pani się zajmuje tym i po tym spotkaniu oni tak mi dziękowali. (30062010JSTGM)

Istotnie, bez znajomości wewnątrz własnego środowiska trudno o solidarność, której brak był już wcześniej podnoszony właśnie jako bariera dobrej współpracy. **Innym ciekawym spostrzeżeniem urzędników na temat sektora pozarządowego były stwierdzenia wskazujące, że często brakuje mu liderów. Brakuje mu ludzi, którzy byliby zdolni nie tylko do poderwania różnych organizacji do wspólnego działania, ale także takich, którzy odgrywaliby role wewnętrznych autorytetów.** Ponadto zwracano uwagę na niechęć organizacji do uczenia się i stosowania prawa. Przesadna formalizacja współpracy może być czynnikiem negatywnym, niemniej jednak w stosunkach z sektorem publicznym pewna jej doza jest niezbędna, zwłaszcza gdy chodzi o współpracę finansową.

Urzędnicy wskazywali ponadto, że jest niewiele organizacji, które są zdolne do realizacji dużych zadań, a co za tym idzie do dysponowania dużymi sumami pieniędzy. Jeszcze jednym elementem decydującym, wedle opinii urzędników, o słabości organizacji jest to, że wbrew temu, czego można byłoby się spodziewać, wcale nie są one tak chętne do dialogu z administracją, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Przejawem owej niechęci jest to, że organizacje niezbyt licznie uczestniczą w procedurach konsultacyjnych i uzgodnieniowych.

BRAK KOMPETENCJI

Tabela 11. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących niskich kompetencji sektora pozarządowego jako przeszkody w dobrej współpracy

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Brak specyficznych wypowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizacje są bierne, nie dbają o to, aby samorząd miał od nich aktualne informacje • Nieuczciwa konkurencja między organizacjami
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Organizacje mają słabą orientację w prawnych uwarunkowaniach współpracy • Organizacje mają bardzo małą wiedzę o realiach funkcjonowania administracji • Administracja ma niewielką wiedzę o specyfice funkcjonowania organizacji 	

²⁶ Podobne spostrzeżenia znalazły się również w raporcie nt. funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przygotowanym na podstawie badań z 2007 r., patrz: Zob. G. Makowski (red.), *U progu zmian...*

Pogląd na brak kompetencji jako barierę współpracy był wyjątkowo zgodny. Zarówno przedstawiciele organizacji, jak i reprezentanci urzędów podkreślali, że **brak kompetencji objawia się w nieznajomości uwarunkowań funkcjonowania drugiej strony**. Organizacje często po prostu nie wiedzą, na jakich zasadach pracuje urząd i vice versa. A nie można odmówić logiki argumentowi, że, aby móc występować w roli wartościowego partnera, obie strony powinny znać siebie nawzajem i wiedzieć, na jakich zasadach funkcjonują. I nie byłoby może w tym stwierdzeniu nic nadzwyczajnego, gdyby jednocześnie w wywiadach nie pojawiały się opinie świadczące o tym, że rozmówcy są świadomi niedostatków takiej wiedzy przede wszystkim we własnym środowisku i są w stanie spojrzeć na ten fakt krytycznie. To dwie przykładowe wypowiedzi na ten temat przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowej.

Wyedukowany, kompetentny, urzędnicy nie są kompetentni, bo są nie wyedukowani. Nie uczy się w szkołach o trzecim sektorze ani o społeczeństwie obywatelskim, nie uczy się na studiach ani w szkołach średnich. (8072010JSTPOW)

Myślę, że wiedza partnerów też. Po jednej stronie urzędnicy też nie wiedzą, jaka jest specyfika NGO i nie rozumieją ich uzupełniającej roli w zakresie instytucjonalnego wspierania podmiotów w zakresie realizacji zadań publicznych, a z drugiej strony jest postawa roszczeniowa. A więc myślę, że trzeba w pół drogi wyjść i moje doświadczenia przy przygotowywaniu rady wskazują, że najpierw trafiłam na dobrych partnerów, potem na poparcie, a potem w drugiej edycji funkcjonowania rady trafiłam na niezrozumienie idei wspierania NGO. Dopiero trzeba było czasu na zmianę nastawienia. (28062010NGOWOJ)

Kończąc omawianie tego wątku warto zwrócić uwagę, że sygnalizowany przez naszych rozmówców wzajemny brak wiedzy o sobie nawzajem, po stronie organizacji i urzędników, powinien dziwić i niepokoić. Mogłoby się bowiem wydawać, że po kilkunastu latach przemian demokratycznych, po blisko siedmiu latach od wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tego rodzaju problem nie powinien być już podnoszony. Mimo wielu przeciwności, sektor pozarządowy jednak się rozwija i jest coraz aktywniejszym partnerem administracji publicznej, co znajduje wyraz chociażby we wzroście finansowania organizacji ze środków publicznych. Jednocześnie administracja coraz częściej współpracuje z organizacjami, czego dowodem może być rosnąca liczba pełnomocników ds. współpracy. Można byłoby więc spodziewać się, że nieznajomość administracji i sektora pozarządowego nie będzie zaliczana do katalogu podstawowych barier utrudniających dobrą współpracę.

Drugi symptom niekompetencji, co do którego byli zgodni zarówno przedstawiciele trzeciego sektora, jak i administracji, to nieznajomość prawa. Problem ten dotyczy przede wszystkim organizacji pozarządowych, co znowu zostało odnotowane zarówno w trakcie wywiadów z respondentami z organizacji pozarządowych, jak i przez urzędników. Aczkolwiek, co także przyznawały obie strony, także urzędnikom zdarza się nieznajomość przepisów, co ma bezpośredni wpływ na niską jakość współpracy międzysektorowej. W interesującym nas kontekście nieznajomość prawa szkodzi nie tylko dlatego, że często po prostu uniemożliwia podjęcie współpracy, kiedy np. jedna lub druga strona nie ma wiedzy o formalnych wymogach dotyczących procedur konkursowych czy rozliczania dotacji. Tworzy ona również zły wizerunek partnera jako słabego bądź niegodnego zaufania. Stwierdzenie to zilustrujemy dwoma wypowiedziami: przedstawicieli organizacji i sektora publicznego.

Spotykam się z tym, że starsi działacze mówią mi „dziecko, co ty tam wiesz...?” albo „zobaczymy, kto dłużej będzie, czy oni na tym urzędzie czy ja tutaj...” to się zdarza. Wiem, co mówią w twarz, to

mogę sobie tylko wyobrazić, co mówią sami. Ale są organizacje, które super działają i wszystko wypełniają tak jak trzeba, łącznie z tym, że mówią – ja dostanę te pieniądze czy nie dostanę, i tak swoje zrobię. I my chcemy promować takie organizacje. I nawet na stronie internetowej udostępniłyśmy im miejsce, stworzyliśmy dla klubów sportowych banery. Kręcą rodzice filmy na zawodach, mówię – dajcie, dlaczego nie dajecie? Macie nabór? Dajcie. I to widać, że jak się zmienia władza w organizacji, to już mają inną postawę – przychodzą i rozmawiają, a starzy działacze – nie. (2072010JSTGMW)

My robiliśmy badania, zanim złożyliśmy wniosek do FIO, w Tczewie. Wysły dość przerażające rzeczy, bo wiedza osób pracujących w organizacjach o ustawie, o tym z czego korzystać, o możliwościach jest minimalna, że mogą sprzedawać część swoich usług, nie potrafią się poruszać w gąszczu tych przepisów. Niewielka jest też wiedza na temat środowiska, dla którego działają. To jest kuriozalne. Działają na rzecz osób niepełnosprawnych i nie wiedzą, ile takich osób jest na ich terenie, jakie są ich potrzeby i wtedy nie są równym partnerem dla samorządu, bo mówią tylko o pieniądzach, mówią tylko narzędziami. (1072010NGOGM)

NADMIERNA BIUROKRACJA

Mogłoby się wydawać, że to właśnie nadmierna biurokracja (naturalnie po stronie administracji publicznej) jest jedną z głównych barier współpracy międzysektorowej. Istotnie, wątek ten pojawiał się dość często w naszych badaniach, jednak ich uczestnicy jeszcze częściej mówili o innych trudnościach. O samej biurokracji czy przeciążeniu procedurami wypowiedzieli się w sposób dość zdawkowy, nie wskazując zbyt wielu konkretnych przejawów tego problemu. Niemniej jednak parę aspektów wartych jest odnotowania.

Tabela 12. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących nadmiernej biurokracji jako przeszkody w dobrej współpracy

GRUPA RESPONDENTÓW	
PRZEDSTAWICIELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	PRZEDSTAWICIELE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
<ul style="list-style-type: none"> • Skomplikowane procedury, brak różnicowania ze względu na wielkość organizacji • Nadmiar dokumentacji, którą trzeba prowadzić współpracując z organizacjami • Problemy w relacjach między samymi samorządami (zwłaszcza między gminami a powiatami) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zbyt długi czas podejmowania decyzji • Niejasne procedury (zwłaszcza dotyczące konkursów) • Istniejących procedur nie traktuje się poważnie, przez co nie gwarantują dobrej współpracy
ELEMENTY WYPOWIEDZI WSPÓLNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • Brak wypowiedzi 	

Po pierwsze, wypowiedzi na temat biurokratyzacji współpracy rozłożyły się mniej więcej równo między przedstawicieli organizacji pozarządowych a urzędników, co oznacza, że obie strony mają świadomość występowania tego rodzaju trudności. Podobnie jak w większości poprzednich wątków między uczestnikami badań, tak i w tym przypadku zarysowały się jednak pewne różnice. **Zgodność między obiema stronami dotyczyła przede wszystkim tego, że ten typ przeszkody jest właściwy przede wszystkim współpracy finansowej.**

Przedstawiciele administracji publicznej mówili m.in. o trudnościach wynikających z faktu, że procedury (zwłaszcza dotyczące finansowego wspierania działalności organizacji pozarządowych) nie są w żaden sposób zróżnicowane ze względu na wielkość organizacji. **Urzednicy dostrzegali, iż jest to problem nie tylko dla organizacji, ale także dla nich samych, ponieważ, jak wynika z ich wypowiedzi, nawet jeśli chcieliby**

ułatwić życie organizacjom, to nie mogą tego zrobić, ponieważ muszą stosować się do sztywnych, biurokratycznych procedur, które narzuca im prawo. Poza tym przedstawiciele administracji narzekali, ujmując rzecz wprost, na nadmiar papierkowej roboty. Bardziej interesującym wątkiem były wypowiedzi świadczące o tym, że nadmierna biurokracja jest także problemem w relacjach między różnymi szczeblami samorządu (np. między gminami a powiatami). W kontekście współpracy międzysektorowej jest to o tyle ważne, że **nieporozumienia między urzędami przekładają się negatywnie na relacje z organizacjami pozarządowymi.** Zilustrujmy ten wątek wymianą zdań między uczestnikami jednego z fokusów:

– Starostwo jest jednostką nadrzędną i ja wiem, że kluby zmieniając władzę, wiem, że oni informują, bo niosą jakiś odpis z KRS do starostwa, a ja nie mogę się doprosić, żeby starostwo zmieniło te informacje [na stronie internetowej?]. Wiem, bo mam dokumenty z sądu o zmianie zarządu, ale nie mogę się doprosić. Nie wiem, jaki jest powód. Brak dobrej woli...? Starostwo też daje pieniądze, mniejsze, ale daje...

– U nas też współpraca z organizacjami jest głównie w zadaniach starostwa.

– W starostwie ile razy się dzwoni i pyta o kogoś odpowiedzialnego za współpracę z NGO, tyle razy łączą z kimś innym. Z jedną osobą coś ustalam i załatwiam, po czym po dwóch tygodniach idę do niej i dowiaduję się, że ona się już tym nie zajmuje. (2072010JSTGMW)

Wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat biurokracji były równie ogólne i sprowadzały się głównie do powtarzanych często (przy okazji innych badań, analiz czy konferencji) utyskiwań na to, że świat administracji razem ze swoimi procedurami i regułami generalnie z punktu widzenia organizacji pozarządowych jest nieprzyjazny. Nasi rozmówcy ze strony pozarządowej wspominali o tym, że niepotrzebne ich zadaniem czynności przedłużają podejmowanie decyzji (głównie w zakresie finansowania działań zleczanych organizacjom pozarządowym). **Pojawił się również zarzut, że biurokratyczne procedury wykorzystywane są instrumentalnie, do faworyzowania niektórych organizacji i rozgrywania ich przeciwko sobie.** Zgłaszano przy tym problem ich fasadowości, czego przykładem wciąż mogą być, zdaniem badanych, roczne programy współpracy. Oto przykład jednej z takich krytycznych wypowiedzi:

[...] nasza gmina przełamała w zeszłym roku się i był konkurs na zadania związane z kulturą. Sportowcy stanęli w miejscu... To nie była wielka kwota, jakieś 7 tysięcy. Ale odbiór społeczny był fatalny i ten szum szedł od dołu, że jak to, po co im to, jakieś stowarzyszenie, może jeszcze na tym zarobić. To poszło jak fala w kierunku gminy. Takie to było też podsyczone przez urzędników, którzy to robili. To jest też druga strona tego... nie tylko urząd, ale też cała społeczność, która kształtuje taki klimat. (9072010NGOGMW)

ZWIĄZKI NIEFORMALNE

Ostatnim z wyrazistych wątków dotyczących barier współpracy były wypowiedzi na temat różnego rodzaju nieformalnych, a zarazem nieprzejrzystych relacji między trzecim sektorem a administracją, które negatywnie odbijają się na jakości współpracy. W tej kwestii najczęściej głos zabierali przedstawiciele organizacji pozarządowych, zacznijmy jednak od krótkiego omówienia problemów podnoszonych przez urzędników. Głosy reprezentantów administracji, które pojawiły się w wywiadach, w zasadzie były dość wyważone. **Dostrzegali oni mianowicie zagrożenie w tym, że zbyt luźne relacje z partnerami z organizacji pozarządowych nawet nie tyle mogą być niezgodne z prawem (czy mieć wręcz charakter przestępczy), ile grożą po prostu obniżeniem profesjonalizmu po obu stronach.** Relacje między obiema stronami powinny być jednak profesjonalne, jeśli współpraca miałaby układać się dobrze.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wyrażali się na temat z większym krytycyzmem. **Ich niepokój związany jest przede wszystkim z finansową stroną współpracy. Przysłowiowe „układy” między niektórymi organizacjami pozarządowymi a urzędami sprawiają, że przy przyznawaniu dotacji i rozstrzyganiu konkursów preferowane są „wybrane” organizacje.** Przy czym jako najczęstszych beneficjentów owych nieformalnych relacji wskazywano organizacje sportowe. W czym może kryć się zarówno prawda (jako że te organizacje m.in. z powodów historycznych często są najściślej powiązane z lokalnymi władzami), jak i prosta zazdrość wynikająca z tego, że lokalna administracja tradycyjnie preferuje sport jako główny obszar udzielanego wsparcia i jak dotąd nie znalazł się żaden sposób, aby tę skłonność odwrócić. Za ilustrację tego toku myślenia niech posłuży cytat z jednego z wywiadów:

Programy pisze jeden człowiek w urzędzie, potem jest zaakceptowany tak, że go nikt nie widzi, pieniądze są dzielone dla klubów sportowych i kół gospodyń, żeby panie sobie ugotowały coś na Dzień Kobiet. Na tym się kończy. Nie ma konkursów otwartych, nowe organizacje nie powstają, no czasem jakaś organizacja, która pomaga niepełnosprawnym, ale to są z góry ustalone sprawy.
(9072010NGOGMW)

Natomiast jedną z głównych przyczyn występowania owych negatywnych, nieformalnych relacji, wskazywanych przez reprezentantów organizacji, jest częste łączenie funkcji pełnionych w strukturach administracji samorządowej z działalnością w trzecim sektorze.

Kończąc omawianie tego wątku warto zwrócić uwagę na pewien dylemat, który jawi się właśnie w kontekście obawy przed odformalizowaniem relacji między organizacjami a administracją publiczną. Chcąc bowiem rozwiązać ten problem, musielibyśmy jednocześnie poddać dyskusji postulat idący w przeciwnym kierunku. Jak wspomniano wcześniej, wielu uczestników (zwłaszcza ze strony samorządowej) wyrażało potrzebę przyjęcia możliwie elastycznego podejścia w relacjach między organizacjami a urzędami. Twierdzono również, iż ze względu na specyfikę i spontaniczny charakter działalności pozarządowej nadmiar procedur jest szkodliwy. **Chcąc zatem zaspokoić obie potrzeby, należałoby poszukać swego rodzaju złotego środka między nadmierną formalizacją izbiurokratyzowaniem współpracy a „brudną wspólnotą” (żeby nawiązać do dorobku Adama Podgóreckiego, który badał tego rodzaju nieformalne struktury) organizacji i urzędów, która tworzy się w sytuacji niedostatku procedur i reguł współpracy. Być może to właśnie jest jedno z głównych miejsc, gdzie dobrze sprawdziłyby się standardy współpracy.**

2.2.5 WEWNĘTRZNE CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE BĄDŹ UTRUDNIAJĄCE WSPÓŁPRACĘ MIĘDZYSEKTOROWĄ

Pisząc o barierach i stymulatorach organizacyjnych wspierających współpracę międzysektorową, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na cechy organizacji pozarządowych zaproszonych do badania. Zakładaliśmy, że wezmą w nim udział te organizacje, które mają dużo doświadczeń we współpracy z właściwymi dla ich funkcjonowania JST. Organizacje, które wzięły udział w badaniach, mają kilka cech, które być może także rzucą pewne światło na wewnątrzorganizacyjne warunki sprzyjające współdziałaniu. Przede wszystkim skala ich działań jest bardzo szeroka – realizują projekty dzięki wsparciu różnych funduszy UE i wygrywają konkursy na różnych poziomach JST. Innymi słowy ich działania skierowane do zewnętrznych grantodawców są bardzo zdywersyfikowane. Druga istotna kwestia to szeroki obszarowo i funkcjonalnie

wachlarz podejmowanych działań. Ta dywersyfikacja aktywności organizacji pozarządowych też jest bardzo charakterystyczna – nie ma skupienia na jednym typie działania, wręcz przeciwnie – organizacje wchodzą w różne pola aktywności, podejmują nowe działania, które wynikają z analizy potrzeb odbiorców i efektów wcześniejszych projektów. Widać tutaj pewnie nie do końca przemyślane strategie działania, ale systematyczną pracę i poszerzanie pól swojej aktywności, zgodnie z potrzebami odbiorców.

[...] Teraz prowadzimy świetlicę dla dzieci na zlecenie miasta. Złożyliśmy do konkursu teraz projekt z rewitalizacji do EFS-u w partnerstwie. Współpracujemy z biurem spraw społecznych jak oni przygotowują dokumenty [...]. (1072010NGOGM)

Prowadzimy poradnię, w której dyżury mają psycholog, psychiatra, prawnik, logopeda specjalista ds. uzależnień, czasem teolog [...]. Poza tym prowadzimy klub integracji społecznej. Nastawiony na osoby długotrwale bezrobotne i w tej chwili ze względu na zmianę struktury bezrobocia na rynku przekwalifikowujemy się na osoby, które na ten rynek będą wchodziły, chociaż o starszych nie zapominamy. Prowadzimy też WTZ i ta rehabilitacja społeczno-zawodowa jest też w różnych wymiarach w innych działach. I ostatnim działem jest współpraca międzynarodowa...[...]. (1072010NGOGM)

W świetle tych aktywności organizacji pozarządowych, które wzięły udział w badaniu, należy także zwrócić uwagę na to, że te organizacje posiadają swoje siedziby i prowadzą biura swoich organizacji. Niekoniecznie posiadają i chcą posiadać pracowników.

ORGANIZACYJNE BARIERY WSPÓŁPRACY Z PERSPEKTYWY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy wzięli udział w badaniu, przedstawili wprost kilka czynników, które ich zdaniem wynikają z **cech trzeciego sektora** oraz **poszczególnych organizacji pozarządowych** i mogą w istotny sposób wpływać na współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego.

Wśród cech trzeciego sektora wracano uwagę w szczególności na brak nastawienia na współpracę wewnątrzsektorową²⁷. Organizacje nie chcą ze sobą współpracować, co skutkuje nieumiejętnością współpracy z JST, gdzie istotne jest często wspólne akcentowanie swoich kompetencji i pozycji. Brak postaw kooperacyjnych jest ich zdaniem stosunkowo częsty w polskim trzecim sektorze:

[...] na 100 obejrzanych statutów różnych organizacji to nie widziałam chyba żadnego takiego zapisu zakładającego współpracę... to jest ten dokument, gdzie NGO formułują swoje cele... nie mówią w ogóle wtedy o takim nastawieniu. (1072010NGOGM)

[...] organizacje są zatowizowane, rywalizują, i to wychodzi często. Nie mówią jednym głosem, nie próbują się porozumieć, z tym jest ciężko. (1072010NGOGM)

Niektórzy tę cechę sektora nazywają brakiem sektorowej solidarności, gdzie w sytuacjach gdy źle się dzieje w relacjach JST – jedna konkretna organizacja rzadko pojawia się wsparcie ze strony innych organizacji:

²⁷ O postawach i wzajemnych relacjach pisze szerzej Grzegorz Makowski w części 3. *Dobra i zła współpraca – bariery i uwarunkowania*.

Myślę, że też brakuje solidarności wśród NGO, żeby się nie zgadzać. Nie że zachowujemy się egoistycznie i pazernie, ale brakuje nam jakiejś sektorowej solidarności, że dziś mi się udało, ale za rok może być inny wójt, prezydent. (1072010NGOGM)

Prócz nieumiejętności współpracy międzyorganizacyjnej w ramach trzeciego sektora, zwracano także uwagę na częste wewnętrzne konflikty, skutkujące podziałami w organizacjach, odłączaniem się pewnych grup i tworzeniem nowych organizacji. Powoduje to dalsze konflikty i w polskiej rzeczywistości podziały skromnych środków finansowych płynących z JST:

Często organizacja potrafi się podzielić i mieć pretensje, że nowa organizacja dostała pieniądze na coś, co tamta robiła przed podziałem. A ta stara tych pieniędzy nie dostała... (1072010NGOGM)

Podczas jednej dyskusji pojawiła się próba diagnozy stosunkowo niskiej postawy kooperacyjnej organizacji pozarządowych w Polsce, skłonności do podziałów i konfliktów. Zdaniem jednego z uczestników, jest to wynik czasu narodzin i inkubacji trzeciego sektora, który jego zdaniem rodził się w czasach opozycji, w czasie diagnozowania problemów i niezaspokojonych potrzeb. Stąd ten pierwotny przymus i walka o byt w pierwszych latach funkcjonowania organizacji po 1989 roku i wcześniej. Konieczność walki o środki finansowe, a wcześniej o możliwości istnienia utrwaliła się w organizacjach pozarządowych i w pewien sposób przechowała, skutkując takimi a nie innymi postawami organizacyjnymi w stosunku do konkurentów czy ewentualnych sojuszników:

[...] jedna mi się rzecz jeszcze skojarzyła, czyli czas powstawania NGO w Polsce, one powstawały w opozycji, w konflikcie. I wychodziły naprzeciw niezaspokajanych potrzeb i w konflikcie się rozwijały. Ja sobie myślę, że coś takiego w nas tkwi trochę, że... takie watchdogowanie [...]. (1072010NGOGM)

To wytłumaczenie postaw i zachowań organizacji pozarządowych było jednak dość jednostkowe i wymaga głębszych studiów i badań. Choć jednocześnie wskazanie na niską kooperatywność w trzecim sektorze pojawia się w wielu wypowiedziach badanych. Brak postaw kooperacyjnych skutkuje niską często dialogicznością organizacji pozarządowych, brakiem umiejętności porozumiewania się z partnerami samorządowymi i ich przedstawicielami – urzędnikami:

[...] ta dyplomacja... chcę to podkreślić. Bo wina często leży po stronie organizacji, która przychodzi do urzędu. Nie można dać do zrozumienia urzędnikowi, że jest głupi, nawet jeśli jest. Ta dyplomacja i wyczucie jest niezbędne. (7072010NGOPOW)

Wśród zachowań organizacyjnych, co wiąże się także z wnioskami powyżej, warto także spojrzeć na dość często zdarzające się postawy konkurencji między organizacjami pozarządowymi:

[...] główną przyczyną jest też – u nas akurat organizacje się spotykają i rozmawiamy – ale jest konkurencyjność, jest jednak też wśród organizacji. My się pierwsi dogadaliśmy tu na dole i potem poszliśmy do samorządu i byliśmy już siłą konkretną. Tak jak jest jedna organizacja, to jest takie szemranie. Wydaje mi się, że samorząd na nas patrzy z góry to dlatego, że nie potrafimy dzielić się zadaniami, współpracować między sobą. (7072010NGOPOW)

A jeszcze jak tutaj Państwo mówiliście o atomizacji organizacji, to trzeba powiedzieć mocniej – organizacje ze sobą rywalizują, konkurują. Gdybyśmy się łączyli, integrowali, gdybyśmy współpracowali ze sobą, to byłibyśmy mocniejsi. (1072010NGOGM)

Prócz niechęci do kooperacji zwracano uwagę także na pewne bierne postawy organizacji – nieumiejętność radzenia sobie w kontaktach z JST, przekonanie, że to samorząd powinien wyjść naprzeciw potrzebom organizacji. Ta bierność skutkuje często nieumiejętnością zdobywania wkładu własnego, potrzebnego przy realizacji zadań zleconych przez JST:

Nie jestem za tym, żeby to zawsze było 100% finansowania, bo to też nie mobilizuje tej społeczności, żeby jakoś tam się starać, ale nich to będzie minimalny wkład finansowy albo pokazanie niefinansowego [...], niech organizacje się postarają trochę, niech uruchomią te lokalne pieniądze. (9072010NGOGMW)

Bierność, wskazywana przez uczestników dyskusji z udziałem przedstawicieli NGOs, skutkuje otwartymi żądaniami w stosunku do JST o dofinansowanie ich działań i postawy roszczeniowe. Często dotyczy to organizacji sportowych, faworyzowanych przez JST, które ciągle oczekują finansowania swojej działalności, a w żaden sposób nie uczą się i nie zmieniają swoich zachowań organizacyjnych:

To są kluby, które żyją ze składek i wyciągają rękę do gminy, żeby jakoś przeżyć. Proponowaliśmy klubom u nas, żeby składali wnioski na turystykę, na kajaki, na coś, na czym w przyszłości mogą zarobić... To by powodowało, że trzeba by ich było prowadzić za rączkę do czasu otrzymania pierwszych pieniędzy. Kiedy by poczuli, to być może by się to kręciło. To trzeba się wysilić, a im się wydaje, że im się należy. (9072010NGOGMW)

[...] ja miałem okazję z małym klubem sportowym, i tam chłopaki chcieli mieć po prostu na piłkę, na stroje i na obsługę boiska i ich nic więcej nie interesowało... Mówiłem im o możliwości założenia stowarzyszenia, o tym, jakie możliwości się przed nimi otwierają. Nie, to był temat zamknięty [...] (9072010NGOGMW)

Bierność organizacji, na co wskazują zwłaszcza uczestnicy przedstawicieli wiejskich NGOs (gdzie ten problem jest od lat zauważalny), w szczególności organizacji sportowych, często mimo braku aktywności i respektowania reguł współpracy jest „nagradzana”, bo pomimo swych biernych postaw organizacje te i tak są finansowane przez JST:

Jednak przymusowo jakby powinny w tym konkursie wystartować LKS – Ludowe Kluby Sportowe, no i sportowcy powinni się wykazać, a jednak nie za bardzo się zmobilizowali, żeby wziąć udział w tym konkursie. Ale i tak w gruncie rzeczy te dofinansowania dostały [...] (9072010NGOGMW)

Innymi słowy, część organizacji, często sportowych, na poziomie lokalnym, pomimo tego że wykazuje się dużą biernością w pozyskiwaniu środków, mimo wszystko je otrzymuje, gdyż JST są często nastawione na wspieranie określonych organizacji, co budzi frustrację i poczucie niesprawiedliwości wśród innych organizacji.

Kolejny istotny problem to kompetencje organizacji, a właściwie ich brak. Uczestnicy zwracali uwagę na **3 typy luk kompetencyjnych**, które mogą utrudniać współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego. **Pierwsza z nich to nieznanomość przepisów prawa**, w szczególności ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie:

Wyszły dość przerażające rzeczy, bo wiedza osób pracujących w organizacjach o ustawie, o tym, z czego korzystać, o możliwościach, jest minimalna, że mogą sprzedawać część swoich usług, nie potrafią się poruszać w gąszczu tych przepisów [...] (1072010NGOGM)

[...] bywa, że organizacja nawet nie wie, czy jest OPP, czy działa w sferze pożytku. (1072010NGOGM)

[...] powinny się organizacje znać, przestrzegać prawa, które ich dotyczy, znać to prawo. To nie może być partyzantka. (7072010NGOPOW)

Ta nieznajomość przepisów prawa w organizacjach pozarządowych dotyczy także kwestii prawnego funkcjonowania organizacji w Polsce. Ludzie chcą zakładać organizacje pozarządowe i realizować założone cele, niestety wiąże się to także z pewnymi kwestiami prawnymi w trakcie funkcjonowania organizacji, z których często nie zdają sobie sprawy:

I to jest tak, jak mówiłam, radosna twórczość, nie ma dokumentacji, nie ma uchwał i są czasami bardzo duże spory personalne i NGO też nie są bez winy [...] (28062010NGOWOJ)

Uczestnicy spotkań podkreślali, że taka nieświadomość przepisów prawa w zakresie funkcjonowania organizacji pozarządowych może także przyczyniać się do ograniczania współpracy z samorządami. Pojawiła się opinia, że organizacje zakładane przez ludzi młodych często nie mają problemów z prawnymi aspektami funkcjonowania organizacji, dzieje się tak częściej w organizacjach zakładanych przez ludzi starszych, dla których skomplikowane procedury prawne są często zbyt trudne. Takie podejście do działania organizacji może skutkować poważnymi lukami formalnymi i utrudniać współpracę z organizacjami publicznymi, zwłaszcza w obszarach wymagających angażowania środków publicznych.

Druga zdefiniowana luka kompetencyjna to nieznajomość wśród organizacji pozarządowych otoczenia, w którym działają, w szczególności potrzeb klientów, którym świadczą usługi:

Działają na rzecz osób niepełnosprawnych i nie wiedzą, ile takich osób jest na ich terenie, jakie są ich potrzeby i wtedy nie są równym partnerem dla samorządu, bo mówią tylko o pieniądzach, mówią tylko narzędziami [...] (1072010NGOGM)

Niekompetencja organizacji pozarządowych w tym drugim obszarze jest szczególnie niebezpieczna, gdyż prócz tego, że osłabia pozycję organizacji pozarządowych w budowaniu porozumienia z JST, powoduje także spadek zaufania do organizacji pozarządowych ze strony klientów. A przecież powszechnie uznaje się organizacje pozarządowe, charakteryzując ich relacje z sektorem publicznym, jako te, które znakomicie znają problemy swoich klientów, znają potrzeby otoczenia, i z tych potrzeb i konieczności ich zaspokojenia powstawały.

Trzecia luka kompetencyjna wiąże się z nieumiejętnością aplikowania o środki finansowe. Była ona wskazywana przez uczestników nie wprost, mówili o niej raczej w aspekcie pewnych postaw i zachowań organizacyjnych, niektórych typów lokalnych organizacji, które to nie są zainteresowane uczeniem się pisania projektów, sprawozdań czy wniosków grantowych do JST. Często jest to spowodowane uprzywilejowanym stosunkiem i wpływami w JST:

[...] my realizujemy z Kapitału Ludzkiego szkolenia z pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej. Mieliśmy właśnie m.in. tematykę dla sportowców i na kilkanaście maili, które ja wysłałam, miałam jedną odpowiedź, prezes klubu się ze mną umawiał, ale koniec końców zostałam, brzydko mówiąc, olana. Potem nawet w rozmowie z wójtem wyszło, że nie interesują ich takie szkolenia... skoro sami mogliby się nauczyć, jak pozyskiwać jakieś fundusze... ale najlepiej iść do wójta. (9072010NGOGMW)

Ja zauważyłam w tej współpracy z samorządem pewien stopień nepotyzmu, uprzywilejowania niektórych NGO, te ze sportu czy kultury to wiadomo, że ta organizacja dostanie najwięcej, zawsze i ogłaszanie tych konkursów pod konkretne organizacje [...] (9072010NGOGMW)

Ja współpracuję jeszcze ze śląskim klubem sportowym, gdzie jest wszystko na takich falach, że my chcemy... natomiast cała biurokracja (w dobrym znaczeniu) leży. Ta organizacja nigdy nie złoży dobrego wniosku. Oni nie zrobią sprawozdania, nie prowadzą żadnej księgowości, faktury leżą sobie w teczce, potem chodzą, błagają jakąś księgową, żeby im z tej teczki bilans zrobiła. U nas było w powiecie tak, że jak się raz źle rozliczy, to ok... pomogą... ale jeśli drugi, trzeci rok to samo... to ja się zbuntowałam jako członek rady NGO, bo to nie może tak być, że organizacje, mimo że zupełnie nic nie robią i tak dostają. (7072010NGOPOW)

[...] a po drugiej stronie jest czasem radosna twórczość NGO, bo niektóre nie wypełniają wszystkich obowiązków rozliczenia się, najpierw ze strony formalnej, a potem już merytorycznego rozliczenia się. (28062010NGOWOJ)

Słabością organizacyjną, na którą zwracają uwagę organizacje pozarządowe, jest także **brak długofalowych strategii, nieumiejętność operacjonalizacji celów** organizacyjnych, na którą nakładają tylko nabyte umiejętności narzędziowe i umiejętności wykonywania określonych zadań. Innymi słowy, organizacje nie posiadają odpowiednich kompetencji zarządczych, funkcjonują tylko na tu i teraz, bez wyraźniej wizji i określonych celów. Dodatkowo szwankuje także podział zadań w organizacji, problemy budzi także struktura organizacyjna, podział kompetencyjny i, wreszcie, rzadko występuje ewaluacja współpracy z JST:

[...] mówią narzędziami, nie mówią celami, nie wiedzą, dokąd dążą... nie mają długofalowej strategii rozwoju i nie mają nic do zaoferowania samorządowi oprócz mówienia o pieniądzach. (1072010NGOGM)

[...] organizacje nie mają strategii, nie mają jasno podzielonych kompetencji wewnątrz... ja mówię ogólnie... nie o wyjątkach... Trudno więc oczekiwać, że oni będą oceniali swoją pracę, jeśli nie potrafią jej w jakiś sposób długofalowo zaplanować. (1072010NGOGM)

Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę, że bardzo istotna jest ewaluacja współpracy, jej brak powoduje, że organizacja nie zwróci uwagi na błędy popełnione w trakcie realizacji projektów przy współpracy, co może odbić się na klientach i generalnie interesariuszach organizacji:

My raz w roku spotykamy się na trzy dni i robimy ocenę, i to bardzo usprawnia i współpracę z partnerami, z otoczeniem – bo mamy też biznesowych dwóch partnerów – w toku takiej ewaluacji raz zrezygnowaliśmy z takiej współpracy, bo doszliśmy do wniosku, że firma nieetycznie się zachowuje. Też z samorządem decydujemy, do jakiego stopnia możemy się na niektóre rzeczy zgodzić [...] (1072010NGOGM)

Kolejna bariera po stronie organizacji pozarządowych, która utrudnia współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, to **brak przepływu informacji**, zarówno pomiędzy organizacjami, jak i konkretnymi JST. Organizacje nie przekazują informacji o swoich działaniach do odpowiednich komórek JST, nie aktualizują informacji o sobie w bazach danych, co skutkuje często frustrującym z ich strony brakiem informacji ze strony JST o spotkaniach, planowanych działaniach czy konsultacjach:

[...] pytam, co by trzeba zmienić. Mówią – bazę danych. Ja na to, że dobra, ale po co, bo ona jest. Tak, ale jest nieaktualna.. to kiedy ją uaktualniliście? Bo urząd do nas nie wysyła... a gdzie urząd ma

wysłać? Starostwo nie ma aktualnych danych, jeśli to jest mail imienny, a osoba odchodzi, to mail odchodzi razem z nią [...] (1072010NGOGM)

[...] musi być informacja też. Od organizacji do władz samorządowych, że taka NGO jest, czym się zajmuje, co robi ważnego. Musi organizacja dać znać, bo nie wiem, czy ktoś się sam zainteresuje... nie ma pracowników, żeby chodzić po terenie i szukać NGO, co one robią. Musi inicjatywa wyjść od NGO. (7072010NGOPOW)

Brak przepływu informacji pomiędzy NGO a JST często też jest wynikiem wspomianej już wyżej biernej postawy organizacji trzeciego sektora wobec otoczenia i innych instytucji:

Więc taka informacja jest bardzo ważna, a wiele organizacji nie zdaje sobie sprawy z tego, one czekają, aż samo się zrobi i ktoś ich dostrzeże. To nie ma, że nam się należy [...] (7072010NGOPOW)

Kolejny problem, który może w oczach badanych NGOs hamować budowanie współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a trzecim sektorem, to **słaby potencjał ekonomiczny** większości organizacji pozarządowych. Ma to 2 kluczowe inklinacje – pierwszą, że organizacje pozarządowe, zwłaszcza małe, będące w początkowej fazie rozwoju, nie mają szans na gromadzenie środków na wkład własny, co utrudnia współpracę w wymiarze finansowym z JST i innymi grantodawcami. Druga kwestia jest bardziej skomplikowana. Część organizacji nie potrzebuje środków finansowych od JST, bo działa bardziej „wyzwalając kapitał ludzki”, jednocześnie w trakcie promocji różnych form współpracy nie są one doceniane. Także te organizacje, które budują swój potencjał ekonomiczny na bazie zewnętrznych środków, które nie płyną z lokalnych czy regionalnych JST, są marginalizowane w całym systemie współpracy:

Ale mnie denerwuje, że te organizacje, które dostają pieniądze, to się promuje i są wizytówką tej współpracy, ale te NGO, które sobie radzą, bo mają takie pole działania, że wyzwalają kapitał ludzki, to są oceniane jako takie, którymi władza się nie interesuje [...] (7072010NGOPOW)

Dlatego można zauważyć w wypowiedziach przedstawicieli NGOs, że potencjał finansowy organizacji, umiejętność radzenia sobie bez kontaktów z samorządami na poziomie finansowym w ogólnym rozrachunku może dzielić organizacje, budować sztuczne mury i przyczyniać się do braku satysfakcji ze współdziałania. Samorząd bowiem w dość mechaniczny i prosty sposób, czasami bez uświadomienia sobie skutków swoich działań, promuje i podkreśla działania tylko tych organizacji, które są z nim powiązane dofinansowaniem czy rzadziej powierzeniem zadania:

[...] jak jest podsumowanie całorocznej współpracy, żeby była wymieniona ich nazwa, że oni tam coś robią, a są wymienione tylko te podmioty, które dostały ileś tam tysięcy, a resztę pomija się milczeniem [...] (7072010NGOPOW)

Na zakończenie tej części rozważań należy przytoczyć także opinie ekspertów z sektora pozarządowego, którzy udzielili szerokich wywiadów podczas badań²⁸. W ich wypowiedziach pojawiły się także opinie o organizacyjnych cechach trzeciego sektora, ułatwiających bądź utrudniających współpracę. Jedną z bardziej charakterystycznych opinii na temat organizacji pozarządowych była taka, która wskazywała na takie zachowania organizacyjne w sektorze pozarządowym, które przypominają zachowania firm komercyjnych. Są mało otwarte na potrzeby mieszkańców i ich cele nie do końca odpowiadają społecznościom, w których działają:

²⁸ Więcej na ten temat w metodologicznej części niniejszego opracowania.

[...] organizacje są takie raczej..., przypominają firmy trochę. Są ci założyciele albo ci najbardziej aktywni, natomiast oni już mało się otwierają po prostu na mieszkańców.

Może to powodować, że samorządy chętniej będą współpracować z mniej formalnymi ruchami społecznymi, inicjatywami sąsiedzkimi, zwłaszcza w świetle nowych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Innymi słowy, przeszkodą w budowaniu relacji pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym jest małe uspołecznienie tego ostatniego.

Jednocześnie eksperci zwrócili uwagę na niski profesjonalizm organizacji pozarządowych, przejawiający się głównie brakiem zatrudniania pracowników etatowych. Brak pracowników zaangażowanych w pełni w działania organizacji powoduje, że najczęściej organizacje koncentrują się na małych kwotach płynących z JST, zamiast „łowić” rzeczywiste pieniądze, łatwo dostępne obecnie. Skutkuje to nie tylko brakiem rozwoju organizacyjnego, ale przede wszystkim brakiem zmian społecznych, których oczekują organizacje realizując swoje cele. Skutkuje to także słabym budowaniem potencjału finansowego organizacji, co utrudnia współpracę z JST, powoduje także zbytne uzależnienie od skromnych środków płynących z samorządów:

[...] w momencie kiedy naprawdę dookoła latają pieniądze i można po nie sięgać różnymi sieciami... Organizacja czeka co roku, że dostanie 3 tysiące złotych. A co z tego może zrobić? No i właśnie to jest taka... I potem ma taki prestiż ta organizacja, jaki ma efekt końcowy, jakie ma oddziaływanie. Brakuje takich organizacji, w których ludzie traktują tę pracę jako miejsce aktywności zawodowej, czyli budowanie jednak takich profesjonalnych podmiotów, co jest bardzo trudne, szczególnie w jakichś mniejszych miejscowościach. (NGO1)

Zdania na temat potencjału organizacji pozarządowych były jednak wśród ekspertów pozarządowych podzielone. Niektórzy twierdzili, że jest on szczególnie wysoki w obszarze kapitału intelektualnego organizacji, przejawiającym się w pomysłach, projektach i rozwiązaniach, które posiadają i wdrażają organizacje pozarządowe. Są także ich zdaniem pewne obszary w Polsce, gdzie ten potencjał jest niewykorzystywany przez JST:

Mamy ogromny potencjał, bym powiedział, twórczo innowacyjnie zaangażowany w działania twórczości lokalnych, bo wiele rozwiązań tutejszych zostało adoptowanych w kraju. Ale kompletnie nie ma inwestycji, nie ma zrozumienia, bym powiedział, takiego na poziomie władz regionalnych. (NGO2)

Jednocześnie eksperci zwracają uwagę na stosunkowo rzadko występujące takie organizacje trzeciego sektora, których cele i obszary działania mają charakter regionalny, co też może być wskaźnikiem ich niskiego potencjału. Zwracają także uwagę na to, że różny potencjał organizacji powoduje różne nastawienie do współpracy i jego form. Duże organizacje, o stabilnych budżetach, oczekują finansowania działań i partnerskich relacji w ramach realizacji swoich projektów, zaś małe organizacje, o słabym potencjale ekonomicznym i społecznym, oczekują wsparcia lokalowego i infrastrukturalnego (dostępu do telefonu, Internetu, sal itd.), jak również nadania rangi ich projektom:

[...] które mają odpowiedni potencjał, zależy na jak najwyższym poziomie finansowania i jak najniższym poziomie ingerencji w kształt projektu, natomiast organizacjom, które nie chcą pieniędzy ... chciałyby mieć wspólną infrastrukturę, taką którą można by ich infrastrukturę całą, sale, telefony, adresy, skrzynki kontaktowe i udział miasta na zasadzie czy w ogóle na zasadzie finansowania części przedsięwzięcia bezpośrednio z budżetu, no i patronatów rozmaitych, aby nadać rangę ... byłoby czymś bardzo atrakcyjnym i pomocnym, bo mogłyby realizować swoje

przedsięwzięcia i nie musiałyby prowadzić skomplikowanej buchalterii i nie muszą walczyć o miejsca do realizacji swych zadań, czy to o lokale czy inne miejsc gdzie mogliby to realizować. (NGO2)

Słaby potencjał ekonomiczny i społeczny małych organizacji pozarządowych utrudnia współpracę, jest poważną barierą zwłaszcza w obszarach wiejskich. Słaba dostępność do Internetu, słaba znajomość obsługi komputera, brak umiejętności pisania wniosków projektowych – wszystko to sprawia, że duża część organizacji nie uczestniczy w systemie współpracy. Osłabia to w pewnych obszarach siłę przetargową trzeciego sektora w relacjach z samorządami, powoduje asymetrię w relacjach i skutkuje często klientelizmem zamiast partnerstwem:

[...] myślę, że to jest tak, że obie strony mają grzechy na sumieniu, więc to nie jest tak, że samorzady są be, a organizacje idealne, tylko organizacjom też bardzo często brakuje kompetencji, brakuje wiedzy, jak współpracować, żeby to było skuteczne. I to też jest jedna z przyczyn tego, że współpraca tak wygląda. (JST3)

Słabość potencjału społecznego i ekonomicznego jest skutkiem niskich kompetencji organizacji. Eksperci zwracają jednak uwagę, że pomimo wielu luk kompetencyjnych w trzecim sektorze, mają one pewne unikatowe umiejętności, które mogą przyczyniać się do powodzenia współpracy. Chodzi tutaj głównie o znajomość problemu, wrażliwość społeczną, empatię i zaangażowanie:

Dla bardzo wielu małych organizacji, właśnie tych, które są najbardziej potrzebne w terenie, właśnie te małe organizacje, w małych miejscowościach, w mniejszych miastach, one są bardzo potrzebne, one doskonale wyczuwają potrzebę ludności, oni wiedzą o różnych rzeczach i oni powinni być pierwszymi doradcami dla wójtów, burmistrzów, tak uważam. Stąd też tworzą się takie rady pożytku publicznego, ale być może to w innym temacie. (NGO3)

Eksperti stwierdzali także, że współpraca z samorządami może być kluczowym czynnikiem rozwoju trzeciego sektora, używając metafory małego dziecka, które się rozwija pod wpływem opieki:

One muszą takie być, one po prostu takie muszą być, natomiast trzeba pamiętać, że po stronie jakby nas, tych organizacji pozarządowych, że też mamy być samodzielni. Też kiedyś byliśmy tym dzieckiem, bo to każdy był. Prawda? (JST2)

W opinii ekspertów często organizacje pozarządowe są nośnikami idei ewaluacji współpracy, gdyż same coraz częściej dokonują oceny własnych działań i efektów współpracy z JST. Dzieje się tak zwłaszcza w obszarach o wieloletniej, ugruntowanej już współpracy, tam gdzie organizacje co roku budują swoje relacje z sektorem publicznym. Często orędownikami monitoringu i ewaluacji są organizacje infrastrukturalne i pośredniczące, zwracając uwagę, że ewaluacja nie może mieć tylko charakteru jednostkowego i dotyczyć poszczególnych projektów, lecz odnosić się do całości procesu współpracy, w szczególności osiągnięcia celów. Takie rozumienie ewaluacji współpracy nie jest jednak powszechne:

Ewaluacja programów współpracy. Rozumiana jako badanie, które ma przybliżyć plusy, minusy, czy wszystko wykorzystaliśmy... 8 lat to my walczyliśmy, a nie samorząd. Po ośmiu latach udało się dopiero to wpisać do programu współpracy i to pokazuje, że to jest jakiś obłąd, prawda. Bo to publiczne pieniądze i to samorząd powinien chcieć wiedzieć, co z tego wynika i czy warto w ogóle współpracować. „Czy wy wiecie, czy warto w ogóle współpracować?” „No oczywiście warto, ale w aspekcie” (NGO2)

[...] z tego, co ja wiem, to się dzieje na zasadzie monitorowania zakontraktowanych usług, nic więcej się nie dzieje. ... Czyli naciski są tylko w 3 tercjach, w ogóle powstaniu programu i konsultowaniu go, ale tu nie ma żadnego problemu i tych spotkań, które są jednak konsultacyjne i takie podsumowujące. Potem plenarne. (NGO2)

Eksperci zwrócili uwagę także na postawy i zachowania organizacyjne w trzecim sektorze, które mogą utrudniać współpracę, na co w szczególny sposób zwracali uwagę uczestnicy fokusów – postawy roszczeniowe i bierność. Zwrócili także uwagę na różnice w kulturach organizacyjnych, mogące utrudniać budowanie trwałych relacji:

I też to są różne kultury organizacyjne, to też ma wpływ. Tutaj ludzie pracują na wartościach, ideałach, misji, wizji i w tych klimatach i urząd ze swą strukturą biurokratyzowaną, także to jest też bardzo trudne do pogodzenia. Żeby się komunikować ostatecznie, żeby mówić wspólnym językiem, jak nie ma przestrzeni, wspólnych spotkań, no to bardzo ciężko o dialog. (JST1)

[...] organizacje są tak roszczeniowo nastawione do urzędu. I jeszcze gdyby to się wzmocniło, to byłoby to niekorzystne, to też trzeba to rozsądnie robić. (JST3)

Przedstawiciele organizacji pozarządowych identyfikują kilka kluczowych barier, wynikających z cech organizacji trzeciego sektora, które utrudniają współpracę z JST. Najważniejsze z nich to postawy i zachowania organizacyjne, luki kompetencyjne oraz słaby potencjał ekonomiczny. Zwracali także uwagę na brak kompetencji zarządczych wśród kierujących niektórymi organizacjami. W tym obszarze zwracano uwagę w szczególności na nieumiejętność operacjonalizacji celów i planowania działań organizacyjnych, jak również kłopoty z komunikowaniem się z otoczeniem (czyli problemy w ramach funkcji organizatorskiej). Co ciekawe, nie pojawiły się wypowiedzi dotyczące problemów w organizacjach pozarządowych związanych ze strukturami organizacyjnymi, podziałem pracy na zadania, koordynacją pracy w przy realizacji celów, jak również przydziałem zasobów do określonych zadań i czynności. Nie wskazywano na kłopoty związane z przywództwem i motywowaniem do pracy, które także mogą wpływać na jakość współpracy. Wydaje się jednak, że one w organizacjach istnieją, choć nie są do końca uświadamiane, co często zdarza się w trzecim sektorze w odniesieniu do realizacji niektórych funkcji zarządzania organizacją. Pojawiły się także szczątkowe opinie o konieczności wprowadzenia funkcji kontrolnej w organizacji, w postaci ewaluacji współpracy.

Drugi nurt wniosków, które należy wskazać, to **organizacyjne bariery**, cechy samorządów jako **organizacji**, które mogą hamować rozwój współpracy międzysektorowej.

Kluczową barierą organizacyjną, na którą zwracali uwagę uczestnicy w każdym spotkaniu fokusowym, jest stan zasobów ludzkich samorządów, czyli zatrudniani w nich urzędnicy:

Uświadomiłam sobie, że tak jak wszystko, współpraca też zależy od ludzi i nie można patrzeć na urząd jak tylko na instytucje, ale też przez ludzi, którzy tam są i czasem ona się układa lepiej albo gorzej. (1072010NGOGM)

Ich postawa może być jednym z kluczowych hamulców współpracy. Dzieje się tak dlatego, że urzędnicy zdaniem niektórych przedstawicieli trzeciego sektora zawsze sztywno trzymają się procedur urzędowych i trudno im wyjść w swoim procedowaniu poza zasady obowiązujące w urzędach:

Dla mnie to są dwa światy, bo urzędnicy czasami tworzą taki płaszcz nieprzemakalny, z którego się boją wychylić, żeby podjąć decyzje taką, która wykracza poza ustalenia wewnątrz danego urzędu.

Bo jeszcze obowiązują pewne ustalenia i reguły. To jest dość hermetyczny świat. I być może, że charakteryzujący się pewną lekkością podejścia do pomysłów i ich realizacji. (1072010NGOGM)

Z wyjaśnień organizacji pozarządowych wyłania się świat urzędniczy, który jest pełen mniej lub bardziej spójnych przepisów, które nie do końca przystają do rzeczywistości poza urzędem, faktycznych problemów, z którym stykają się organizacje, realizując swoje cele.

Kolejna kwestia, która wiąże się z urzędnikami, to brak kompetencji. Organizacje pozarządowe zarzucają im brak głównie urzędnikom, ale także członkom komisji konkursowych, tworzonych przez urząd:

Także osoby, które rozdzielają środki, są kompletnie do tego nieprzystosowane, nie mają doświadczenia. (1072010NGOGM)

Niekompetencja urzędników ujawnia się także w sferze kontroli finansowej w ramach współpracy, gdzie zdarza się, że urzędnicy przychodzą do organizacji kontrolować wydatkowanie środków, a słabo znają przepisy. Ich zastrzeżenia są często bezzasadne, ale w konsekwencji pojawia się brak zaufania i niepewność ze strony organizacji pozarządowych, urzędnicy zaś nie czują się winni. Zdarzają się nieprawne zdaniem NGOs cofnięcia dotacji:

[...] na te sprawy kontroli, bo przychodzi kontrola i nas stawia na baczność, a potem się okazuje, że oni się nie znają na przepisach i szukają tylko jakieś domniemane... paraliżują działalność. Bo jest projekt na 100 tys., a zastrzeżenie do jednego rachunku na 1500 i wstrzymuje to w ogóle finansowanie projektu. (7072010NGOPOW)

Brak kompetencji urzędników przejawia się także w braku wiedzy na temat organizacji, z którymi współpracują. Zdaniem organizacji, są one traktowane jak jedno ciało, są uznawane jako te, które mają tożsame problemy, te same cechy, te same oczekiwania. Wynika to z braku wiedzy na temat zróżnicowania lokalnego środowiska organizacji pozarządowych, różnego poziomu ich kompetencji i oczekiwań:

Są organizacje, które się naprawdę uczą i chcą się uczyć, ludzie, którzy w nich pracują, zdobywają wiedzę na temat funkcjonowania NGO i tego, w jakich sferach działają. Natomiast przeszkodą jest to, że urzędnicy czasami nie przyjmują do wiadomości, że organizacja jest już trochę dalej. My robimy to za nich i chodzi o ten poziom świadomości, żeby ci urzędnicy wiedzieli, że to my robimy za nich często lepiej i za pewnie 1/10 pieniędzy, które oni by wzięli. O co chodzi we współpracy... bo to są ludzie, urzędnicy. (1072010NGOGM)

[...] traktowanie nas jako partnerów, a nie tych, co znowu przychodzą. Robimy za was brudną robotę, więc nam pomagajcie. (7072010NGOPOW)

Po jednej stronie urzędnicy też nie wiedzą, jaka jest specyfika NGO i nie rozumieją ich uzupełniającej roli w zakresie instytucjonalnego wspierania podmiotów w zakresie realizacji zadań publicznych. (28062010NGOWOJ)

Kolejny problem, na który zwracają uwagę organizacje pozarządowe, choć rzadko konkludując to w sposób systematyczny, to **kwestia planowania współpracy z organizacjami pozarządowymi w JST**. Pierwszą kwestią, jaką podnoszą organizacje pozarządowe, to brak precyzyjnych, rzetelnych, rzeczywistych i dostosowanych do potrzeb obu współpracujących partnerów rocznych programów współpracy. Przedstawiciele NGOs zarzucają JST, że:

- 1. JST same, bez konsultacji, choć w terminach, tworzą roczne programy współpracy, będące kluczowym planem współdziałania międzysektorowego na dany rok budżetowy. Zdaniem organizacji są one często powielane z roku na rok lub z samorządu do samorządu:**

W zeszłym roku np. był szumnie nazwany dzień konsultowania programów współpracy, no i myśmy zaproponowali takie działanie własne, wsparcie sektora, bardzo szerokie i w ogóle to zostało odrzucone bez wyjaśnień i tak naprawdę konsultacje są, ale co z nich wynika? Najpierw szumnie się to nazywa konsultacje, a potem się coś odrzuca bez wyjaśnienia, dlaczego coś zostało nie ujęte. Nie ma odpowiedzi na pismo formalne. (28062010NGOWOJ)

[...] programy współpracy oczywiście są, są uchwalane terminowo. Natomiast są uchwalane bez konsultacji – przynajmniej na moim terenie – z NGO, są takie same z roku na rok. Na początku jeszcze dostawaliśmy zaproszenia na sesje, kiedy to było uchwalane. (9072010NGOGMW)

Programy pisze jeden człowiek w urzędzie, potem jest zaakceptowany tak, że go nikt nie widzi, pieniądze są dzielone dla klubów sportowych i kół gospodyń, żeby panie sobie ugotowały coś na Dzień Kobiet. Na tym się kończy. (9072010NGOGMW)

[...] u nas program współpracy nigdy nie był konsultowany z organizacjami i był zawsze robiony na zasadzie kopiuj–wklej z poprzednich lat i zupełnie nie przystaje do rzeczywistości. (7072010NGOPOW)

- 2. Programy są jednorodne, napisane pod konkretne organizacje (często personalnie powiązane z władzami samorządowymi) lub obszar współpracy (głównie sport i kultura):**

[...] to jest też tak, że gmina i jej programy współpracy to polega na wspieraniu organizacji sportowych, gdzie wójt z radą gminy sobie założą własną organizację, stowarzyszenie sportowe. (28062010NGOWOJ)

- 3. Programy często nie zawierają celów strategicznych właściwych dla danego obszaru, zadań czy obszarów priorytetowych, są niespójne, niepowiązane ze sobą np. na poziomie województwa. Nie posiadają też jasnych i precyzyjnych zapisów dotyczących wypełniania przez NGOs i JST rocznych programów współpracy. Przypisane zadania są nieprecyzyjne i często zbyt powierzchowne:**

One zawierają zadania, z góry wiadomo jakie, z góry wiadomo, kto je będzie realizował. My ich nawet nie otrzymujemy tych programów. Wszystkie zadania, które zleca gmina, są to zadania płytkie, niewiele znaczące. Odnosi się wrażenie, że samorząd robi to, bo musi. A co do przeprowadzania tych konkursów, to wiadomo raczej, kto i na ile wygra. Tak to wygląda od strony praktycznej. (9072010NGOGMW)

- 4. Roczne programy współpracy nie zawierają perspektywy wieloletniej, co utrudnia pracę organizacjom realizującym zadanie zlecone, wymagające ciągłości:**

Natomiast te roczne programy ograniczają działania organizacji, które mają możliwość dywersyfikacji źródeł finansowych na dane działanie (i zlecone, i powierzone). My mamy na przykład świetlicę i takie roczne zlecenie zadania nie daje nam możliwości kilkuletniego planowania pozyskiwania środków – czy to FIO, urząd marszałkowski, EFS, działanie 9.5. ... My swoją wizję rozwoju planujemy na trzy lata i teraz nie wiemy, czy dane zadanie będzie za rok prowadzone. Więc taki niepewny nasz był przy takim planowaniu jakie robi samorząd. (9072010NGOGMW)

- 5. Roczne programy współpracy nie są powiązane z planami budżetowymi, co powoduje, że de facto kwestia ich realizacji ma charakter fikcji:**

[...] Uchwala się roczny program współpracy, który się uchwala, przyjmuje, gdzie są wnioski, dyskusja, konsultacje, natomiast budżet się uchwala później i się nie zaprasza organizacji tylko do niektórych tych zadań. Ogłasza się budżet tylko na kilka zadań, mimo że wcześniej skonsultowało się zadania, które są w programie. Więc to jest czysta manipulacja. (1072010NGOGM)

6. Roczne programy współpracy nie są monitorowane i ewaluowane, w przeciwieństwie do strategii rozwoju JST, choć wątpliwości, dość rzadkie jednak, zgłaszają organizacje generalnie co do procesów ewaluacji w samorządach:

[...] a to jest jedyny dokument, który podlega monitorowaniu, strategia właśnie. Bo są różne programy, są powielane, ale nie ma sposobu, żeby to monitorować, a strategia jest dokumentem, z którego gmina musi się rozliczać. (9072010NGOGMW)

7. I wreszcie programy nie są upowszechniane, nie są zawieszane na stronie internetowej, innymi słowy są „chowane do przysłowiowej szuflady”.

Z kwestią planowania współpracy wiąże się także problem braku diagnozy, w którym kierunku i w jakich obszarach współpraca powinna się rozwijać. Zwracają na to uwagę organizacje współpracujące z JST na poziomie regionalnym, podkreślając, że brak analizy uwarunkowań współpracy, diagnozy potencjalnych problemów i w efekcie wyznaczenie celów współpracy utrudnia kooperację zarówno urzędowi, jak i trzeciemu sektorowi.

Pewne kontrowersje i brak jednoznacznych opinii pojawiły się w dyskusji na temat **podejmowania decyzji przez urzędy w sferze finansowania** pewnych działań organizacji pozarządowych w ramach współpracy. Kwestie sporne dotyczyły możliwości finansowania funkcjonowania biura organizacji – część twierdziła, że to nie są potrzebne koszty dla samorządu, część zaś, że brak decyzji co do finansowania biura po pierwsze powoduje kłopoty w funkcjonowaniu NGOs, co skutkuje problemem w inicjowaniu współpracy. Mniej kontrowersji w dyskusji pojawiało się przy kwestiach finansowania innych działań organizacji w ramach współpracy – organizacje narzekały, że są kłopoty z finansowaniem pracy księgowej czy zakupu sprzętu potrzebnego do realizacji niektórych zadań:

[...]ale ten koszt jest... my walczymy w naszym lokalnym punkcie informacji z radnymi szczególnie, że na księgową to nie... że dlaczego jest w budżecie księgową ujęta, dlaczego jest ryza papieru ujęta? (7072010NGOPOW)

[...] na niektóre koszty nie chcą dać kasy. Łatwiej jest kupić telewizor w ramach jakiegoś programu niż zrobić konserwację kserokopiarki, bo na to już kurcze nie ma pieniędzy... a to kosztuje i 1500 pln na rok jak dużo się robi, to trzeba wyłożyć [...] (7072010NGOPOW)

Organizacje pozarządowe nie wskazują wprost, że podejmowanie decyzji przez urzędy co do sposobów finansowania pewnych działań organizacji pozarządowych jest barierą, niemniej jednak odczuwają w tym obszarze pewne ograniczenia i zwracają uwagę, że nie ma w JST pod tym względem jednoznaczności. Dlatego w naszym przekonaniu jest to kwestia określonych decyzji, wynikających ze stosunku do organizacji pozarządowych, a nie kalkulacji kosztów i oszczędności podejmowanych przez urzędy.

W sferze podejmowania decyzji należy także wskazać kwestię związane z wyborem dwóch form współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi. W dyskusjach pojawiło się parę wątków na temat wyboru jednej z form współpracy – powierzania i dofinansowania:

Wydaje mi się, że powierzone mogą być usługi dotyczące ludzi, a jednorazowe to raczej zlecane... powierzyć to przedszkole, usługi opiekuńcze... powierzenie to jest na dłuższy okres czasu, bo zlecenie to organizacja sobie wypracuje jakiś schemat działania, a tu się już kończy czasookres i trzeba przystępować znów do konkursu. Powierzenie jednak na dłuższy okres. Tu wtedy można mieć wizje rozwoju placówki. A jeśli chodzi o usługi, remontowe czy porządkowe, to może być zlecenie. (7072010NGOPOW)

Jeszcze jedną kwestią w obszarze podejmowania decyzji w urzędach, decydujących o współpracy z organizacjami pozarządowymi, jest kwestia braku decyzji lub opóźniania decyzji:

My ciągle jesteśmy petentami, chcielibyśmy zbudować długofalowe plany rozwoju, ale musimy się dostosować. Jeśli mamy jakiś budynek na rok, ale umowa się kończy z ten rok i nie można planować. I pytamy się, jak to będzie, żebyśmy mogła sobie pokalkulować, ale nie mogę, dlatego że taki jest standard pracy w urzędzie, że decyzja zostanie wydana w ostatniej chwili albo jeszcze po czasie. (7072010NGOPOW)

Specyfika funkcjonowania urzędów, przedłużanie decyzji (wynikające często z silnej hierarchizacji urzędów i procesu podejmowania decyzji), które mogłyby być podjęte przez publicznych decydentów zdecydowanie wcześniej, są znacznym utrudnieniem dla organizacji pozarządowych. Utrudnione planowanie i realizacja działań są poważną barierą we współpracy, jednocześnie wskazują na ciągle silną pozycję JST we wzajemnych relacjach, co utrudnia budowanie partnerstwa i zniechęca organizacje pozarządowe do współdziałania.

W sferze podejmowania decyzji mieszczą się także bariery współpracy, które organizacje pozarządowe wskazują w wyborze obszarów współpracy z organizacjami trzeciego sektora. Zauważają arbitralność decyzji radnych i urzędników (nie wskazując, kto te decyzje podejmuje) w kwestii obszarów współpracy. Najczęściej jest to sport i kultura. Organizacje tłumaczą to albo pewnym schematyzmem działania JST, albo nieświadomością urzędników i radnych na poziomie lokalnych JST. Wskazują także na silne naciski organizacji sportowych na przekazywanie środków w szczególności na działalność sportową. Podkreślają, że niejasny sposób wyboru obszarów współpracy i podejmowanie decyzji w tym zakresie znacznie może utrudniać współdziałanie:

Okazało się, że przeważnie te pieniądze są wydawane na kulturę, sport, turystykę. I w tym momencie są proporcje największe, często przekraczały połowę budżetu na te cele. Jeszcze gorzej jest na poziomie gmin, które nie rozumieją często, co to jest program współpracy i z automatu dawali pieniądze na klub sportowy i na straż pożarną. Po prostu nie rozumieli, że te pieniądze są na wszystkie NGO. To było tak już usankcjonowane. (28062010NGOWOJ)

Wybór obszarów współpracy często wiąże się z działaniami, które wyłącznie JST uznaje za strategiczne. Zdarza się, że planowane środki na współpracę z organizacjami pozarządowymi dostosowywane i wykorzystywane są do realizacji określonych celów JST. Innymi słowy, współpraca na poziomie decyzyjnym zostaje wpisana w pewien cel roczny JST. Te organizacje, które mieszczą się w tym obszarze, mogą liczyć na większe wsparcie swoich działań, zaś te, których działania nie mieszczą się w założonych celach JST, z dnia na dzień zostają pozbawione możliwości wsparcia:

Teraz są preferowane też zadania związane kulturą, bo Lublin stara się o to, żeby być stolicą kultury 2016, w związku z tym są takie granty po kilkanaście tysięcy, ale NGO nie mogą się często z tego utrzymać, bo tam trzeba też wkład własny często. (28062010NGOWOJ)

Organizacje podkreślały także, że na proces decyzyjny związany z wyborem obszarów współpracy może wpływać silny lobbing przedstawicieli organizacji sportowych. Zdarza się to bardzo często na poziomie lokalnym, gdzie przedstawiciele organizacji sportowych często od lat posiadają kontakty z radnymi czy urzędnikami i wymuszają skierowanie współpracy na oczekiwane przez nich tory. Zaburzenia procesu decyzyjnego powodują również duże organizacje, które są na tyle silne, że mają swoich przedstawicieli w ciałach powoływanych przez JST i system sieciowych powiązań sprawia, iż mają wpływ na obszary współdziałania i w konsekwencji realizację konkretnych projektów:

Ja to bym nazwał lobbing. Duże organizacje działające w Lublinie mają swoje oddziały w terenie, np. robią 40 projektów. I w Komitecie monitorującym mają trzech przedstawicieli i mogą wpływać poprzez lobbing na kryteria strategiczne, punktacje, są dobrze przygotowani. (28062010NGOWOJ)

Stąd można wnioskować, że poważną barierą we współpracy międzysektorowej jest arbitralność w procesie podejmowania decyzji i kierowanie się celami, które tylko samorząd uznaje za strategiczne.

Wiele zastrzeżeń posiadają organizacje pozarządowe w stosunku do **organizacji współpracy** z trzecim sektorem w urzędach na każdym poziomie samorządowym. Wskazują przede wszystkim na niedopasowanie struktur organizacyjnych urzędów do potrzeb współpracy, przejawiające się w braku odpowiednich komórek lub stanowisk organizacyjnych zajmujących się współpracą, przydziałem także innych obowiązków poszczególnym komórkom lub stanowiskom zajmującym się współpracą:

[...] zajmuje się tym pracownik, który ma jeszcze milion różnych obowiązków i nie ma głowy do tego, żeby jeszcze promować ten zakres. (9072010NGOGMW)

Problem stanowi także pewna opieszałość w wykonywaniu swoich obowiązków przez urzędników, utrudniająca często działanie organizacji pozarządowej. Dzieje się tak, gdy JST deklaruje zaangażowanie w konkretny projekt organizacji, lecz często ta deklaracja pozostaje na papierze:

A problemy są nawet w przypadku, kiedy zwracamy się do urzędu z jedną sprawą, np. zawieszenia czegoś na stronie, i doczekać się nie możemy. (9072010NGOGMW)

Wskazują także na brak współpracy pomiędzy departamentami lub komórkami organizacyjnymi w urzędzie, jak również kłopoty komunikacyjne pomiędzy poszczególnymi komórkami:

Jeden wydział z drugim w urzędzie nie współpracują, ja pracowałam też w urzędzie i dłużej tego nie mogłam znieść. To takie myślenie nie o tym, jaką ja mogę odnosić korzyść, tylko na ile inny może odnieść większą korzyść ode mnie [...] (1072010NGOGM)

W sferze organizacji współpracy organizacje pozarządowe zwracają uwagę na chaos organizacyjny w urzędach, który utrudnia współpracę. Przejawia się to w szczególności słabym przepływem informacji ze strony JST do NGOs, opóźnianiem i wydłużaniem procedur konkursowych i niejasnością procedur przy ogłaszanych konkursach. Zdarzają się też sytuacje ogłaszania konkursów zbyt krótko trwających, na które nie ma możliwości przygotowania wniosku, mogą to zrobić tylko te organizacje, które w jakiś sposób były wcześniej o tym poinformowane. Część organizacji uważa, że ten wspomniany chaos wynika z chęci wpływania na zwycięzców konkursów i zniechęcaniu organizacji, które nie odpowiadają aktualnym liderom politycznym:

[...] albo jest tak, że przeznaczane są środki, które są przeznaczone na promocje i niby są ogłaszane jakieś dziwne konkursy–formularze, ale nikt nie wie, na jakich zasadach to się dzieje, kto to ocenia.

Nawet nie ma dobrej informacji, kto ile dostał, a ta procedura jest na tyle zamydlona [...]
(707201NGOPOW)

Organizacje pozarządowe rzadko zwracały uwagę na **aspekt kontrolny współpracy** z jednostkami samorządu terytorialnego. Wspominano o nim w dwóch wymiarach – kontroli wydatkowania środków w ramach współpracy (kontrola w organizacjach pozarządowych) oraz ewaluacji i monitoringu współpracy jako całościowego systemu. Generalnie organizacje wskazywały na brak monitoringu i ewaluacji z kilku powodów. Wskazywano na fasadowość i tendencyjność oceny. Samorządy często podchodzą do ewaluacji tylko w obszarze rocznych programów współpracy, ale i ten rodzaj ewaluacji uznają za przypisany do jego właściwości. Brakuje roboczych spotkań, na których organizacje i samorządy krok po kroku dokonywałyby ewaluacji współpracy. Niektóre organizacje próbują same dokonywać oceny RPW, ale z reguły ich ocena nie jest brana pod uwagę. Wydaje się także, że po obu stronach brakuje też wiedzy, czym jest ewaluacja i w jaki sposób może ona poprawić stan współpracy międzysektorowej:

My robimy ocenę. Tylko że nic z tego nie wynika. Spotykamy się, po kolei wszystkie zapisy programu współpracy i piszemy opinie do starosty, jak to zostało zrealizowane. Bo to jest w tym programie zapisane, ocena właśnie. Potem robi się spotkanie duże i powiat też mówi, co jego zdaniem zostało i zrealizowane, i tu jest wszystko pięknie. I w tym momencie się rozchodzimy w ocenie. Bo my czytamy to samo zdanie, a każdy je inaczej rozumie, powiat po swojemu, a my po swojemu.
(707201NGOPOW)

[...]to samorząd sam robi ten program, on go sam ocenia i sobie zawłaszcza prawo kreowania i oceny tej współpracy [...] (707201NGOPOW)

Nie wprost pojawiły się także negatywne opinie o składach komitetów monitorujących, co może wynikać z ich często fasadowej roli, za sprawą Instytucji Zarządzających.

Eksperti trzeciego sektora, którzy wzięli udział w badaniach jakościowych dotyczących współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, wskazywali na dwie kluczowe organizacyjne bariery, które wpływają na jakość współpracy. Chodzi przede wszystkim o kompetencje urzędników oraz organizację procesu współpracy.

Jedną z poważniejszych barier wskazywanych przez ekspertów są kompetencje urzędników. Eksperti zwracali uwagę, że z biegiem lat stają się one mniejsze, zwłaszcza w sferze misyjności i zaangażowania.

Coraz to nowe, gorzej przygotowane, a ja bym powiedział, że w ogóle taki element społeczny w samorządach, ale na poziomie administracji, że on się słyca. Na początku to było takie wielkie wyzwanie i bardzo duże poczucie misji po stronie samorządu, urzędników, którzy tam pracowali, a wobec obecnego kompletnego braku wrażliwości na sprawy społeczne takie dogłębne. Pan też przed chwilą mówił, właśnie z tego to wynika moim zdaniem. (NGO2)

Szczególne problemy dostrzegają w umiejętnościach interpersonalnych urzędników, które w budowaniu relacji z organizacjami pozarządowymi winny być jak najbardziej rozwinięte i powinny być głównym kryterium ich angażu na stanowiska związane z budowaniem współpracy:

[...] przede wszystkim co – żeby urzędnik był przygotowany, a więc żeby miał świadomość, co to znaczy być specjalistą do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Bo można zapisać w zakresie czynności bardzo wiele różnych działań, ale ważne jest też, jaka to jest osobowość tego człowieka, tu szczególnie, bo jest bezpośredni kontakt z ludźmi [...] (NGO3)

Brakuje także kompetencji merytorycznych, związanych z zajmowanym stanowiskiem, szczególnie dotyczących problematyki trzeciego sektora, prawa dotyczącego współpracy. Dlatego zwracają uwagę na konieczność doskonalenia kompetencji w tym zakresie:

No i można powiedzieć tak: na tych szkoleniach wychodziło, to robiliśmy w 2004–2005 i wcześniej, że pracownik zajmujący się współpracą z organizacjami nie miał zielonego pojęcia o problemach, no nie był do tego kompetentnie przygotowany i dopiero na tych szkoleniach oni się dowiadawali bardzo dużo. Mieliśmy też wiele takich doświadczeń. Czyli jakość ludzi jest różna, myślę, ale często jeszcze zostawiająca dużo do życzenia. (NGO4)

Kompetencje urzędników nie są jedyną przyczyną kłopotów w relacjach z trzecim sektorem. Urzędnicy bowiem borykają się z gąszczem przepisów, procedur, a co najtrudniejsze – interpretacji i wykładni przepisów. Eksperci zwracają uwagę na to, że takie instytucje jak RIO wydają różne interpretacje przepisów, które powodują niepewność i niemożność wykonywania swoich obowiązków w stopniu satysfakcjonującym samego urzędnika, a także organizacje pozarządowe. Urzędnik styka się także w swojej pracy ze skarbnikiem i radcami prawnymi, których praca i działanie w urzędzie często są oparte tylko na budżetowych obliczeniach lub działaniu zgodnym z literą prawa. W takich sytuacjach urzędnik styka się z organizacjami, które mają informacje z innych gmin, gdzie pewne kwestie udało się przeprowadzić, a w tym konkretnym urzędzie niestety nie. Dlatego wysuwane są postulaty tworzenia czegoś na wzór banku wiedzy czy listy obowiązujących wykładni, jak w przypadku przepisów skarbowych:

[...] Więc jest pytanie, tylko chodzi o tą wiedzę, czyli samorząd też musi i urzędnicy samorządu muszą posiadać wiedzę. I tutaj dobrze by było, żeby ujednotlić wykładnię, puścić taką informację właśnie ze szczebla centralnego [...]. (NGO3)

Drużga kluczowa kwestia w opinii ekspertów z trzeciego sektora to organizacja współpracy w urzędach. Pierwszy problem to przydział obowiązków osób czy zespołów zajmujących się współpracą. Tutaj zarówno eksperci, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy wzięli udział w wywiadach fokusowych, są zgodni – istnieje problem z zakresem obowiązków osób zajmujących się współpracą. Często zajmują się oni także innymi sprawami w urzędzie i współpraca z trzecim sektorem schodzi na plan dalszy. Najczęściej jest to wynik braku środków finansowych na konkretne stanowisko lub też słabego zaangażowania JST we współpracę:

Rzeczywistość jest raczej inna, to znaczy oni nie mają..., to nie jest jedyny obowiązek danego pracownika urzędu, to jest jego któraś tam, kolejna, dodatkowa praca [...]. (NGO1)

Nie jest to częsta sytuacja, że samorząd ma środki na to, żeby było osobne stanowisko, osoba oddelegowana tylko do współpracy z organizacjami, najczęściej jest to tak, że jest to jedno z zadań przydzielonych komuś w gminie czy w powiecie i często nie to priorytetowe. NGO5

Problem stanowi także kwestia obsady urzędnika, zajmującego się współpracą. Coraz częściej są to tzw. pełnomocnicy współpracy, obsadzeni nierzadko z nadania politycznego, bez opinii organizacji pozarządowych, które współpracują z JST:

Na poziomie marszałka jest ta współpraca dużo gorsza, dużo bardziej powierzchowna, pełnomocnik np. marszałka do współpracy z organizacjami, którego żądamy już od trzech czy czterech lat, już został powołany, wyciągnięty z kieszeni bez żadnych konsultacji, w chwili kiedy mieliśmy rekomendację jednej osoby, to wrzucili nam z kapelusza takiego pełnomocnika i powiedzieli „ No, macie wreszcie tego, co to go chcieliście”. (NGO2)

Stąd diagnoza ekspertów jest jasna – urzędnik zajmujący się współpracą (pełnomocnik) dla dobra współpracy powinien być wybrany przy udziale organizacji pozarządowych (lub wywodzić się z trzeciego sektora), powinien mieć zakres obowiązków umożliwiający pełne zaangażowanie w budowanie relacji, powinien być także permanentnie szkolony:

Na ile samorząd by się zaangażował w to i nagle urzędnikowi, który jest zajęty ciągle decyzjami, rozliczeniami, korespondencją, ktoś przychodzi z takim tematem, dlatego w tym urzędzie powinien być człowiek, który ma czas dla tych organizacji, to wszystko się naprawdę w taką sensowną całość układa, tylko ten człowiek musi być też doszkolony, to nie ma być taki typowy urzędnik, który by miał przy okazji decyzje podatkowe czy coś tam innego, bo on wtedy nie będzie miał czasu, bo on sobie sam robi gradację ważności i dojdzie do wniosku że jak on za te decyzje odpowiada, i potem będzie odwołanie i potem ktoś go będzie gdzieś tam gonił, i ktoś tam pokrzyczy albo da mu naganę. No to on musi coś zrobić gorzej, aby coś mógł zrobić lepiej, więc to jest bardzo złożony problem. (NGO3)

Eksperti zwracają także uwagę na usytuowanie w strukturze urzędu pełnomocnika ds. współpracy – najlepiej, by stanowisko to podlegało bezpośrednio wójtowi czy staroście, ewentualnie sekretarzowi urzędu. Trudność polega jednak na tym, że wójtowie czy burmistrzowie tworzą struktury urzędu w sposób dowolny (oczywiście w ramach obowiązujących przepisów), dlatego zdarzają się zagmatwane usytuowania urzędników zajmujących się współpracą. Wszystko zależy od wielkości urzędu, poziomu JST czy nastawienia na współpracę z organizacjami pozarządowymi:

[...] samodzielnym stanowiskiem, żeby mieć do wszystkiego równy dostęp, a utworzono go w ROPS-ie – regionalnym ośrodku polityki społecznej, na miejscu wicedyrektora, czyli niby formalnie zależy od dyrektora i zupełnie na boku [...] (NGO2)

Eksperti zwrócili w swych wypowiedziach uwagę także na spadek misyjności w ramach współpracy w zamian za rozbudowanie procedur. Rozwój współpracy ich zdaniem w wielu przypadkach prowadzi do technicyzacji współpracy, uprzedmiotowienia, obracania wszystkiego w procedury zamiast wspólnej realizacji celów. Niektórzy eksperci twierdzili, że jest to przejaw nadmiernej aktywności samorządów:

[...] odchodzenie od misji do procedur i do biurokratycznych rozwiązań i trzymanie w ryzach biurokracji, próba trzymania w ryzach biurokratycznych wszystkich rzeczy, które są do wykonania. Już nie mówię relacji, bo z tego wynikają relacje pomiędzy sektorami. Czyli usztywnianie się, obniżanie jakości, sptykanie głębokości problemów, jakie są, dostosowywanie ich do procedur, które pojawiły się, zostały wypracowane i są święte. (NGO2)

[...] wspomagać się natomiast w moim przekonaniu jest tak, że administracja przez swoją nadaktywność, bym powiedział, ale raczej chęć do kontrolowania wszystkiego, przejęła kontrolę nad tym systemem. (NGO2)

Wydaje się jednak, że problem jest głębszy i bardziej skomplikowany. Rodzi się bowiem pytanie, dlaczego samorządy spychają współpracę na takie tory? Z czego to wynika? Czy na pewno z chęci kontroli nad każdą aktywnością na ich terenie? Wydaje się jednak, że źródło tkwi gdzie indziej. Raczej w dużym skomplikowaniu prawa, zmianach interpretacji przepisów, zbytnim oprzyrządowaniu samorządów i technicyzacją kontroli. W pewnych obszarach kontrola samorządów jest bardzo rozbudowana – nikt natomiast nie sprawdza, na ile i w jakim stopniu realizują swoje cele przez realizację zadań publicznych? Jaka jest ich jakość, jaka efektywność wydatkowania środków publicznych, nie mierzona tylko

wydatkowaniem każdej złotówki, lecz także satysfakcją obywateli? Rozbudowane procedury w JST są wynikiem w dużej mierze zewnętrznych procesów, które utrudniają współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Eksperti, którzy wzięli udział w badaniu, zwrócili uwagę także na konieczność tworzenia centrów wspierania organizacji pozarządowych, zwłaszcza o charakterze powiatowym. Mogą one spowodować federalizację sektora na danym terenie, zwiększać liczbę współpracujących organizacji, jak również inicjować wspólne działania:

Na pewno powstanie organizacji, jeżeli jest centrum wsparcia, to jest bardzo duża korzyść. Centrum wsparcia organizacji pozarządowych inicjuje tutaj bardzo wiele rzeczy, pilotuje, pilnuje, dba. Z tym że na poziomie gminy te centra nie powstają, bo za mało jest podmiotów. (NGO1)

Niektórzy eksperci postulowali konieczność tworzenia takich centrów, ale w postaci zadań zleconych organizacjom pozarządowym. Należy zdecydowanie zgodzić się z ich opinią, podkreślając, że często niestety zdarza się, że organizacje pozarządowe podejmują taką inicjatywę, rok prowadzą takie centrum wsparcia za pieniądze publiczne, następnie JST powołuje własną jednostkę organizacyjną, zatrudniając kilku urzędników, którzy przejmują zadania wykonywane wcześniej przez NGOs. Takie praktyki nie są rzadkie wśród polskich samorządów, co ciekawe, często samorządy nie widzą w tym nic złego. Pomijając kwestię efektywności ekonomicznej takiego przedsięwzięcia, trudno wyobrazić sobie, że sztab urzędników lepiej poprowadzi centrum wspierania NGOs od wyspecjalizowanej, doświadczonej w działaniu organizacji pozarządowej. Dobrym przykładem rozwiązań pozytywnych w Polsce jest województwo małopolskie, gdzie urząd marszałkowski tworzy takie centra w ramach zlecenia zadań organizacjom pozarządowym.

W przypadku urzędów, których organizacyjne braki i bolączki mogą negatywnie wpływać na współpracę między sektorem publicznym a pozarządowym, uczestnicy fokusów ze strony trzeciego sektora wskazywali w szczególności na zasoby ludzkie JST – kompetencje, a właściwie ich brak wśród urzędników, postawy i zachowania, które mogą zniechęcać organizacje do budowania trwałych relacji z JST. Poważną barierą w budowaniu trwałych sieci wzajemnych powiązań jest dość częsta nieznamość działań i sposobów funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Wśród barier zarządczych przedstawiciele organizacji pozarządowych koncentrowali się głównie na dwóch kluczowych funkcjach zarządzania – planowaniu i organizowaniu. W sferze planowania na szczególne braki, utrudniające współpracę, wskazywali w kwestii dysfunkcyjnych rocznych programów współpracy i problemów z podejmowaniem decyzji (zwłaszcza w sferze finansowania współpracy). Dużo barier trzeci sektor identyfikuje także w sferze organizacji współpracy w JST – zwłaszcza struktur organizacyjnych, niedopasowanych do współpracy, i braku współpracy wewnątrzorganizacyjnej (między komórkami organizacyjnymi w JST).

ORGANIZACYJNE BARIERY WSPÓŁPRACY Z PERSPEKTYWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W świetle wypowiedzi uczestników wywiadów fokusowych ze strony jednostek samorządu terytorialnego (najczęściej pełnomocnicy lub osoby oddelegowane w urzędach do realizacji zadań związanych ze współpracą z organizacjami trzeciego sektora) organizacje pozarządowe jawią się dość pozytywnie. Pomimo tego, że wskazali kilka kluczowych barier hamujących współpracę, które mają swe źródła w cechach i zachowaniach organizacyjnych trzeciego sektora, wykazywali pozytywny stosunek do organizacji, do współpracy i partnerstwa jako idei, potrafili także podkreślać znaczenie organizacji pozarządowych dla

tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. Co ciekawe, w ich wypowiedziach z rzadka można było spotkać paternalistyczny stosunek do organizacji pozarządowych, częściej zrozumienie dla ich słabości i wytłumaczenie dla reprezentowanych postaw. Wskazywanie na organizacyjne słabości trzeciego sektora, determinujące współpracę, były zdecydowanie wyraźniejsze w dyskusjach grupowych na poziomie lokalnym (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie), praktycznie zaś nie pojawiły się w wątkach dyskusyjnych na poziomie wojewódzkim. Jest to zapewne wynik tego, że z samorządem wojewódzkim współpracują te organizacje najbardziej rozwinięte pod względem potencjału ekonomicznego i społecznego, które kwestie współpracy z samorządami mają dobrze opanowane.

Jedną z kluczowych barier, jak wyżej szeroko wspomniano, jest problem zachowań organizacyjnych i reprezentowanych przez organizacje pozarządowe postaw. Pierwsza z nich to roszczeniowość, oczekiwanie, że urzędy załatwią za nie wszystkie formalne kwestie związane ze współpracą:

Ale jest problem innej natury – są tacy, którzy owszem, przyjdą, ale wszystko im zrobi, bo wy za to bierzecie pieniądze, ale my działamy charytatywnie. (2072010JSTGMW)

Urzednicy wyraźnie dzielą jednak zachowania organizacyjne na dwa typy – roszczeniowe i zaangażowane. Są dość zgodni w swoich opiniach w tej kwestii. Wskazują je jako dwie przeciwstawne postawy, determinujące w dużej mierze współpracę:

[...] są organizacje, które nie są roszczeniowe, ale podchodzą do spraw w sposób terminowy, przekazują informację zwrotną, to co robią. A organ, który zleca, według zamówień publicznych ma obowiązek kontrolować, protokoły są... czyli nadzór nad tymi publicznymi pieniędzmi jest. (2072010JSTGMW)

Urzednicy widzą swoją rolę w neutralizowaniu pasywnych postaw organizacji pozarządowych i szukaniu rozwiązań, które mogłyby poprawiać jakość współpracy. Konstatują, że ich rolą jest wspierać organizacje i otrzymują za to wynagrodzenie, zaś postawy organizacji pozarządowych, wskazujące na konieczność ich wyręczenia, często wynikają z poczucia robienia za darmo pewnych działań, z postawy, że ich działania mają charytatywny charakter:

Ale jest problem innej natury – są tacy, którzy owszem, przyjdą, ale wszystko im zrobi, bo wy za to bierzecie pieniądze, ale my działamy charytatywnie. (2072010JSTGMW)

[...] ale nie ma się co dziwić... ci ludzie mówią coś innego – my tyle dajemy od siebie za damo, wkład... i jeszcze mam szukać księgowego, żeby mi to rozliczył? Bo to rozliczanie jest największym problemem w tej chwili. (2072010JSTGMW)

Ja podchodzę do tego inaczej. Skoro my chcemy z wami współpracować, to wam pomagamy, administracyjnie. (2072010JSTGMW)

Urzednicy szukają rozwiązań sprzyjających aktywności organizacji pozarządowych, proponując szkolenia, głównie dotyczące pisania wniosków, ich realizacji i rozliczania. Aktywizacja organizacji pozarządowych ma miejsce także ich zdaniem wtedy, gdy skupiają się na wymuszaniu na organizacjach pozarządowych poszukiwania własnych środków, co uczy organizacje pewnej odpowiedzialności, sumienności i rzetelności:

Jest metoda. My mieliśmy kilkakrotnie z regionalnym ośrodkiem przeprowadzać szkolenia, jak walczyć o finanse i rozliczać, i są ludzie zainteresowani. Nie możemy podawać gotowej ryby, tylko

narzędzia. Po to jest trzeci sektor, żeby praca i inicjatywa tam była. My mamy im pomagać. (2072010JSTGMW)

Mnie się podoba też, że przerzucamy na NGO konieczność szukania własnych środków ... odpowiedzialność za poszukiwanie innych środków, to ich zmusza do pewnej aktywności. I nie ma tak, że gmina da, zapłaci, jak u nas powiedzieli, że zatrudnić koordynatorów, trenerów, a niech wiedzą, że nie jest łatwo zdobyć pieniądze, szukać środków, że trzeba się postarać. A poza tym, jak robisz kosztorys, znasz się na tym, to bierzesz za niego odpowiedzialność. I to jest takie pchanie w nich, wzbudzanie w nich sumienności i odpowiedzialności i rzetelności jeśli chodzi o księgowość. Jest dużo porad, kursów bezpłatnych na tych liderów, wystarczy być albo wolontariuszem, albo kimś, kto siedzi w organizacji i jeździ, i niech jeżdżą, ale nie chcą. (2072010JSTGMW)

Badani podkreślają także skuteczność działań stymulujących, stawianie na aktywność organizacji pozarządowych, próby wpływania na ich zachowania organizacyjne w dużej mierze są skuteczne i w efekcie mogą przyczyniają się do poprawy jakości współpracy. Choć inicjatywa takiej a nie innej aktywizacji zależy w dużej mierze od urzędników, często mają dowody na to, że postawa wójtów czy burmistrzów, zwłaszcza w okresach silnej aktywności w budowaniu swojego elektoratu, destabilizuje ich działania aktywizujące:

Trzeba im się postawić konkretnie, odważnie. Ja zauważyłem, że tam, gdzie wójt, burmistrz, bo to jest elektorat, gdzie bardzo mocno ulega, to w tym momencie działa to w odwrotną stronę – nie mobilizuje, ale destabilizuje. (2072010JSTGMW)

Niektórzy urzędnicy deklarują dużą mobilizację w aktywizacji organizacji pozarządowych na swoim terenie, polegającą na organizowaniu spotkań i uczestniczeniu w nich, przekonywaniu do tego, że kluczem jest stała aktywność organizacji pozarządowej i wykonywanie określonych statutami czynności, bo pozwala ona na uaktywnienie także samorządów i budowanie wzajemnych relacji:

Ja powiem na przykładzie OPP, bo strażę są taką organizacją, one mają swoje wewnętrzne statuty. Na początku może to zabrzmiało, kiedy im to mówiłem jeżdżąc po tych wszystkich sprawozdawczych, sprawozdawczo-wyborczych spotkaniach Powiedziałem im – jak jeździłem po różnych spotkaniach – że jak będziecie żyli, to będę wam pomagać, a jak nie będziecie żyli, to nie ma najmniejszych szans. I np. przychodzą do mnie prezesi, bo tam im zacieka, żeby dać im na to, na tamto. A ja im mówię, jaki jest sens, jak wy raz w roku robicie spotkania, policzcie – jak wy na zawody nie jeździecie, nigdzie się nie pokazujecie, nic żeście nie zrobili. To co? Ja będę kornikiem remontował? (2072010JSTGMW)

Dosyć często i za zgodą większości uczestników dyskusji urzędnicy podkreślają dość ciekawą relację, zresztą także sygnalizowaną przez przedstawicieli organizacji pozarządowych. Otóż najwięcej problemów, postaw roszczeniowych i słabego zaangażowania w formalne wypełnianie obowiązków współpracy widzą u starszych organizacji pozarządowych, które powstały w latach 90. i wcześniej. Mają one w swoich szeregach członków czy wolontariuszy, którzy nie potrafią dopasować się do dzisiejszych reguł współpracy, polegających na pisaniu wniosków i szczegółowym rozliczaniu się z każdej otrzymanej od samorządów złotówki. Dostrzegają więc urzędnicy pewną korelację – im młodsza organizacja pozarządowa i młodszy jej członkowie, tym współpraca w sensie organizacyjnym układa się skuteczniej i satysfakcjonująco dla obu stron:

Wiadomo, że nie każda organizacja ma ludzi młodych, ale często w średnim wieku. Niejednokrotnie jakaś matka czy ojciec, który pracuje, nie zawsze ma dostęp do Internetu. Nie mają sprzętu

komputerowego, ale ogólny zarys wniosku, koncepcja musi wypłynąć z organizacji. Ale jeśli chodzi o rozliczenie, to muszą to zrobić, zafakturować niektóre rzeczy. (2072010JSTGMW)

U nas jest duża gmina, NGO jest sporo i są tacy, trochę mam to nieszczęście, że z tych starszych, co uważają, że i wniosek mam za nich zapisać. Bo tak było zawsze, to jest roszczeniowa postawa. (2072010JSTGMW)

Problem w relacjach powodują też braki kompetencyjne organizacji pozarządowych, przejawiające się zdaniem urzędników w braku umiejętności pisania wniosków, rozliczeniach realizowanych projektów. Nie potrafią także znaleźć innych źródeł finansowania swoich działań. Podobnie jak organizacje pozarządowe, szczególnie słabo w tym względzie oceniają organizacje sportowe na poziomie lokalnym, które przez lata hołubione przez radnych i lokalnych liderów politycznych nie nabrały kompetencji do wypełniania koniecznych procedur we współpracy z samorządami. A przecież dla nawet małych organizacji konieczność wypełniania wymogów formalnych w sytuacji korzystania z pieniędzy publicznych powoli staje się oczywistością:

[...] no, takie zarzuty właśnie miałam [od NGO] na początku tej ustawy o pożytku – no tyle zachodu o kilka tysięcy i ja mam robić tyle pisania na początku i rozliczania na końcu? Absolutnie, to wolą poszukać sponsorów... ale dziś inaczej patrzę. (2072010JSTGMW)

No i ze sportowcami była taka sytuacja, że oni napisali jedną kartkę. „Proszę o 500 tys.” i włożyli do koperty. To oni w zasadzie rączki mają tutaj, a my mamy przyjąć taką ofertę. Żeby oni też troszeczkę dorównali do standardów innych organizacji, które jednak są w stanie wypełnić ten 4-stronicowy druczek, dołączyć KRS albo opisać zaświadczenie, to KRS tylko leży u nas dokładnie czasami ma 500 zł, bo potrzebują do czegoś tam. (30062010JSTGM)

Jedną z kluczowych barier hamujących współpracę międzysektorową w opinii lokalnych urzędników jest słaby potencjał ekonomiczny i społeczny organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe na poziomie lokalnym są ich zadaniem najczęściej zbyt słabe ekonomicznie, by podejmować się określonych wspólnych działań we współpracy:

Bo są fajne do robienia festynów, imprez, ale nie do robienia rzeczy systemowych. Z drugiej strony nie ma woli politycznej, tu się nic nie naprawi w samorządach, jeśli się nie zrobi reformy pomocy społecznej. (8072010JSTPOW)

[...] my tu się obracamy wokół organizacji, które są silne, mają jakieś środki... natomiast u nas jest masa NGO, które są biedne, nie mają żadnych środków, nie próbują nas nawet prosić o środki. Ja się zawsze zastanawiam, jak im pomagać, jak ich wspierać. (8072010JSTPOW)

Koło się zaczyna zamykać, bo nie ma takich organizacji, a jeśli są, to bardzo małe, to nie są organizacje, które potrafią wziąć i zacząć robić ten Pałac Kultury. Nie ma tego klimatu politycznego. (8072010JSTPOW)

Urzędnicy mają wątpliwości, czy organizacje pozarządowe z małymi budżetami są w stanie podejmować się dużych zadań we współpracy z samorządami. Brakuje im doświadczeń, profesjonalnego zespołu, zaplecza majątkowego czy finansowego, który pozwoliłby efektywnie wykonywać duże zadania zlecone, być silnym aktorem w relacjach z samorządami:

Ja mam coś takiego, że wszystkie obiekty są nasze na zasadzie użyczenia. I teraz jaką ja mam pewność, skąd oni będą mieli majątek, żeby dać nam gwarancję, że będą zwracać. U nas np. jeden wójt stwierdził, żeby boisko przekazać. To jest super – to ja idę na prezesa, ogłaszamy upadłość, mam super działki, i wtedy klub ogłosi upadłość, sprzedam, no bo nigdy nie wiadomo. My w to nie chcemy wchodzić na zasadzie przekazywania im mienia, ale na zasadzie użyczenia na preferencyjnych stawkach. Ale oni nie mają zabezpieczenia. (2072010JSTGMW)

W kwestii kapitału społecznego rzeczy mają się trochę bardziej skomplikowanie. Urzędnicy uznają, że jest on kluczowy dla działania organizacji pozarządowych, przejawia się w rzeczywistej pasji działania i to przekłada się na jakość współpracy:

Ja widzę korelację między poziomem pasji u tych ludzi wysokim bądź niskim i to jest chyba to. Realizacja zadań przebiega na bardzo wysokim poziomie, jeśli ci ludzie są przekonani co do słuszności zadania, którego się podejmują, czują wsparcie ze strony samorządu. (30062010JSTGM)

Dlatego jakość i zaangażowanie kapitału społecznego jest kluczowe dla powodzenia współpracy, niestety wraz z upływem lat ludzi w organizacji dopada klasyczny syndrom wypalenia, wykazują coraz mniej zaangażowania w wykonywaniu zadań organizacyjnych. Problem pojawia się, gdy nie ma napływu świeżych kadr, co, jak zauważają urzędnicy, zdarza się w ostatnich latach dosyć często:

Inny temat to zmęczenie materiału, wypalenie liderów, brak nowych kadr. Bo ja widzę takie zmęczenie już po 8 czy 10 latach tych osób, które przewodzą w NGOs i zdajemy sobie sprawę, że jakby te osoby zrezygnowały, to będzie trudniej, i te organizacje też to widzą, bo to zawsze jest jakaś osoba, która to wszystko ciągnie w takiej organizacji. Tu bym widziała problem – brak napływu młodych ludzi. (30062010JSTGM)

Zdaniem urzędników organizacje mają także kłopoty z public relations, co także w pewien sposób, być może pośredni, wpływać na współpracę. Nie potrafią bowiem ich zdaniem budować relacji z otoczeniem, szczególnie z niektórymi trudnymi interesariuszami, jak np. radni, od których może zależeć współpraca i możliwość pozyskania środków finansowych na swoje działania. Nie informują o tym, co udało im się osiągnąć, nie potrafią wykorzystywać mediów. Generalnie mają dość duży problem z komunikowaniem się z otoczeniem:

U nas jest też coś takiego, że jest kłopot, jak organizacje dostają środki z zewnątrz i muszą się tym pochwalić. To dajcie na stronę, do lokalnej prasy, przyślijcie, to ja zamieszczę na ngo.pl, bo ode mnie umieszczą, a od organizacji nie, bo ich nie znają. (2072010JSTGMW)

[...] bardzo dobry przepływ wzajemny informacji, bo tu jest bardzo duży problem i duża rola też dla nas, bo organizacje nie zawsze wiedzą, że coś się zmienia i ...Walczę z NGO, żeby dawały mi informacje na stronę internetową żeby mieć argument dla radnych. Bo jeśli organizacja dostaje pieniądze, a się tym nie chwali, to nie ma informacji [...] (2072010JSTGMW)

Umiejętności komunikowania się i wykorzystywanie instrumentów public relations zapewne wzrasta wraz z profesjonalizacją trzeciego sektora. Rodzi się jednak pytanie, czy każda organizacja pozarządowa musi w sposób profesjonalny kształtować swoje relacje z otoczeniem, używać instrumentów PR do komunikowania swoich osiągnięć wybranym interesariuszom? Czy część z nich nie zatraci zapału, uczciwości i rzeczywistej idei, wokół której powstały?

Eksperti ze strony samorządów, którzy wzięli udział w badaniu, wypowiedzieli się na temat współpracy z organizacjami pozarządowymi z punktu widzenia organizacyjnych uwarunkowań, budowania systemu współpracy czy barier hamujących jej rozwój.

Generalnie eksperci z JST bardzo pozytywnie ocenili organizacje pozarządowe, działające na ich terenie, jak również w innych znanych im samorządach. Można jednak dostrzec dwa kierunki postrzegania organizacji pozarządowych – pierwszy, mający charakter paternalistyczny, drugi zaś można nazwać partnerskim. W tym pierwszym urzędnicy postrzegają JST i ich zachowania w stosunku do trzeciego sektora w kategoriach pomocy, wsparcia inicjatyw obywatelskich. Reprezentują postawę wykonawców decyzji politycznych, które są z góry określone i nie mają na nie wpływu. Pełnomocnicy współpracy mają słabe umocowanie w strukturach urzędu w ramach tego, nazwijmy to, modelu, często w wydziałach nie poświęconych wcale lub w pełni merytorycznie współpracy bądź „ukryte” w jednostkach budżetowych urzędów. Rozumienie współpracy polega na pomocy organizacjom pozarządowym, często z wychodzeniem z inicjatywą do lokalnego trzeciego sektora:

I pierwszym takim jest samorząd, czyli na ile samorząd w jego zadaniach może mu pomóc, czyli czy to jest pomoc finansowa, czy to jest napisanie wniosku, czy to jest pomoc w wypożyczeniu czegoś, no bardzo różnie ta współpraca, czy nawet moderatora wynajęcie, czy nawet sali wynajęcie, cokolwiek, cokolwiek. To jest bardzo ważne. (JST6)

W ramach drugiego modelu współpracy z organizacjami pozarządowymi urzędnicy postrzegają współpracę jako tworzenie przestrzeni dla wspólnych działań, kreację pewnych rozwiązań, które przyczyniają się do rozwoju wzajemnych relacji dla dobra społeczności lokalnej. Pełnomocnicy czy urzędnicy zajmujący się współpracą mają silne umocowanie w urzędzie (szczególnie przy prezydentach czy burmistrzach) i w dużej mierze współpraca jest oparta na inicjatywach wychodzących z trzeciego sektora:

Nie, pełnomocnik prezydenta to jest osoba, która w imieniu prezydenta podejmuje decyzje i wszystkie decyzje, które są strategiczne, to wszystko jest w relacji mojej z panem prezydentem, jakiego typu rzeczy mamy z nim konsultować, ale wszystkie rzeczy ustaliam później z panem prezydentem. Z nim się spotykam dosyć często, jeżeli się nie spotykam, to rozmawiamy telefonicznie, ale to z nim ustaliam, jak moja działalność wygląda, bo oczywiście reprezentuję prezydenta w swej działalności. (JST5)

Eksperti JST wskazali także podczas wywiadów na kilka cech organizacji pozarządowych, które mogą ułatwiać lub utrudniać współpracę. Przede wszystkim wskazywali na:

1. Sprawność organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych:

Ale też mamy tę świadomość, że organizacje pozarządowe zrealizują pewne zadania sprawniej niż urzędnicy, taniej niż urzędnicy, z większym sercem niż urzędnicy, z jakością i z możliwościami lepiej niż urzędnicy. (JST1)

2. Wyraźny rozwój organizacyjnych kompetencji trzeciego sektora na przestrzeni ostatnich kilku lat, zwłaszcza w obszarze procedur współpracy:

To też nam, przynajmniej na początku, powiedzmy ten rok 2004–2005, gdzie konkursy dopiero ruszały, to sprawiało przeobrzynie trudności, kompletnie nie wiedzieli, jak się rozliczać, dla nich nie miało znaczenia, czy wydają pieniądze na to, co było w harmonogramie, czy wydają na cokolwiek innego, dla

nich to było nie do objęcia. A teraz jest to dla nich, powiedziałabym, taki temat zakończony. Ale to właśnie przez te spotkania z organizacjami i przez tę współpracę na tej płaszczyźnie. (JST2)

- 3. Wyraźny rozwój wiedzy organizacji pozarządowych o urzędach i realizowanych przez nie zadaniach, coraz częstsze rozumienie „języka” sektora publicznego i dobra orientacja w podejmowanych przez JST działaniach:**

Poza tym tak jak mówię, już ich nawyk czytania stron [...] Tak, i oni, przynajmniej te organizacje, które chcą jakoś funkcjonować dobrze, orientują się świetnie w tym, co robimy. (JST2)

- 4. Polaryzacja organizacji pozarządowych – rosną w siłę niektóre organizacje, zwłaszcza te współpracujące z samorządem, to one w dużej mierze nabywają kompetencji do współpracy. Niektóre organizacje zaś są napędzane tylko zaangażowaniem i pasją swoich założycieli, jednak brakuje im kompetencji i stopniowo upadają. Jednocześnie istnieje duża grupa organizacji o słabym potencjale ekonomicznym i społecznym. Kłopoty mają często także organizacje młode, które dopiero powstały, gdyż brakuje im doświadczeń, powiązań federacyjnych wiedzy i marki:**

Tak, rzeczywiście zauważyliśmy, że na rynku, powiem tak może nieładnie, zostają silne organizacje, które działają od wielu lat, które mają bardzo określony obszar działania, które wiedzą, co chcą robić. I to są moim zdaniem te organizacje, które przetrwają i które będą działały, natomiast te organizacje, te stowarzyszenia, które są zakładane no, tak z potrzeby serca, bo to tak zazwyczaj te stowarzyszenia tak powstają, coś tam się wydarzyło w gminie i jest parę osób zaangażowanych, które coś tam chcą zrobić, no i gdzieś tam w którymś momencie brakuje tego napędu dalej do pracy. (JST2)

Znaczy powiem tak, że organizacje, które już działają od jakiegoś czasu, to po prostu są już znane i też w środowisku lokalnym, są znane też firmom z naszego regionu i oczywiście one mają już ułatwione działanie w tym sensie, jeśli ktoś już po raz kolejny robi jakąś imprezę o znaczeniu regionalnym powiedzmy, no i tutaj te środki finansowe pozyskuje, a u nas jest potężny ten pracodawca, to też ta firma, jak i kopalnie, elektrownie, skład grupy PGE i te firmy wspomagają tę organizację czy wspomagają różne uroczystości, finansują. Znaczy współfinansują te uroczystości, też fundują nagrody dla uczestników. A więc moim zdaniem renoma bardzo pomaga, już jakaś marka. (JST4)

W tej chwili organizacja pozarządowa jest to małe przedsiębiorstwo, są takie wymogi, jest tam i księgowość, i pewna sprawozdawczość, i to wymaga dużego zaangażowania wiedzy, i przeciętna osoba nie jest w stanie tego pociągnąć. (JST6)

- 5. Następuje zmiana postaw i zachowań organizacyjnych w trzecim sektorze z postaw roszczeniowych na partnerskie, oparte na kompetencjach i świadomości własnej wartości. To wynik, zdaniem ekspertów, uczenia się organizacji, zwłaszcza w obszarze odpowiedzialności za środki publiczne. Wcześniej bowiem dużo organizacji nie rozumiało postaw urzędników i permanentnego skupienia na precyzyjnym i zgodnym z prawem wydatkowaniu środków publicznych:**

To już naprawdę w bardzo dużym stopniu się zmienia, ale właśnie ta postawa taka roszczeniowa powodowała, że ciężko było współpracować, dogadać się było ciężko na pewnym etapie tej współpracy z organizacjami. (JST2)

Urzednicy sobie cenią to, że świadomość tych działaczy zaczyna się zmieniać i świadomość w zakresie tym, że jeżeli my dostajemy środki publiczne, to my musimy mieć świadomość, że to są środki publiczne i

że nie można tymi środkami publicznymi, nie wiem, cokolwiek robić, i one muszą być rozliczone. I to w świadomości tych działaczy się zmienia. (JST2)

Eksperci reprezentujący JST wskazali także na kilka czynników, które są cechami urzędów, które mogą wpływać na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Przede wszystkim podkreślali, że:

- 6. Następuje stopniowa formalizacja współpracy, tworzy się ogromne oprzyrządowanie w urzędach, co może być dużą barierą współpracy dla małych organizacji pozarządowych. Nie zawsze ta formalizacja jest wynikiem działań w urzędzie, często natomiast wynika z zmian przepisów i rozporządzeń płynących od administracji centralnej:**

Ponieważ odbywa się to na zasadzie konkursu otwartego i należy wypełnić różne formularze, setki formularzy, no może setki to nie, ale formularze, które dla niektórych nie są wprost czytelne, więc ta współpraca między nami tutaj w tym zakresie działa bardzo dobrze, bo pomagamy wypełniać te formularze. (JST2)

[...] tylko że urzędnik ograniczony tą taką częścią administracyjną, czyli on ma ustawę, on ma zarządzenie, on ma uchwałę, on ma coś tam innego i nie może ot, tak decydować sam o sobie. Wszystko musi być sformalizowane, czyli jak jest dobry pomysł, to on musi być usankcjonowany, najmniej przyjęciem stosownej uchwały, a proces przyjmowania stosownej uchwały jest długi. Czyli może to ograniczenie tymi administracyjnymi kwestiami ze strony urzędników też jest taką kwestią, że tutaj nie ma tej współpracy. (JST3)

- 7. Tworzenie przepisów, formalizacja współpracy sprzyja likwidacji patologii występujących w urzędach, związanych z politycznymi układami czy tylko z nierzetelnymi urzędnikami:**

[...] na takiej zasadzie urząd – klient, bo organizacje przychodziły, błagały o pieniądze i jak się urzędnikowi podobało, to urzędnik dawał albo nie dawał, i to był taki wybór, że ten pan Kowalski z organizacji mi się podoba, a ten pan Nowak z innej organizacji mi się nie podoba. Teraz czegoś takiego nie ma [...] (JST2)

[...] wprowadzenie ustawy jak z punktu widzenia ja w kontekście całej Polski uważam, że bardzo dobrze, iż weszła ustawa i te wszystkie zapisy. Ponieważ w wielu gminach po raz pierwszy dowiedziano się, co to są organizacje pozarządowe, pamiętam telefon od pewnej organizacji, że od 3 lat przyznawana jest tylko jedna dotacja fundacji, gdzie fundacją kieruje żona burmistrza bodajże, ale jakby takie typowo niesmaczne, niedobre sposoby postępowania. Wprowadzenie uświadomiło samorządom wielu, że program trzeba przyjmować i coś takiego jak organizacje pozarządowe są i są dobre. (JST5)

- 8. Istotne dla rozwoju współpracy jest tworzenie takich struktur organizacyjnych w urzędach, które pozwolą na budowanie trwałych i partnerskich relacji. Niestety w tym względzie jest w świetle wypowiedzi ekspertów bardzo różnie. Jasne jest, że w wielu JST nie tworzy się osobnych komórek organizacyjnych, z powodu wielkości JST i małych potrzeb. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy urzędnik odpowiedzialny za współpracę (np. pełnomocnik czy koordynator) jest usytuowany w strukturze urzędu w taki sposób, że podlega kierownikowi konkretnego wydziału, nie zaś bezpośrednio burmistrzowi czy wójtowi. Jeszcze gorzej jest w sytuacji, gdy pełnomocnik jest usytuowany w jednostce budżetowej JST. Powoduje to poważne utrudnienia komunikacyjne, kłopoty z realizacją zadań, egzekwowaniem pewnych kwestii, z powodu braku wpływu na wielu pracowników innych komórek organizacyjnych. Kłopoty pojawiają się także w sytuacji rozmytego przydziału obowiązków dla pełnomocnika, który skupiony na administracyjnych procedurach czy RPW nie ma**

kontaktów z organizacjami pozarządowymi. Eksperti zwracali uwagę, że często decyzje podejmowane w kwestii usytuowania współpracy z NGOs w urzędzie są nieracjonalne:

Tylko chcieliśmy, by ten pełnomocnik był przy zarządzie, żeby był gdzieś tam w strukturach urzędu marszałkowskiego, ale broń Boże nie departamentu, nie wiem, czy samodzielne stanowisko, czy jakkolwiek, ale żeby nie był w strukturach jakiejś merytorycznej komórki, ale no niestety stało się tak, jak się stało. Pan marszałek zdecydował, że będzie to osoba u nas, to wcale nie jest dobry pomysł, od razu mówię, że to nie jest dobrym pomysłem, bo jednak ten kontakt z komórkami merytorycznymi powinien działać troszeczkę inaczej. [...] Tak, który kontaktu z organizacjami nie miał, bo te zadania jakoś tak się bardzo mocno skoncentrowały na pisaniu programu i na sprawozdaniach z programu. (JST2)

Następna rzecz jest taka, że w urzędzie marszałkowskim, może nie to, że nie traktują poważnie, ale wychodzą z założenia, że to jest pracownik regionalnego centrum, no a jakiś pracownik z regionalnego tutaj przychodzi i o coś mnie pyta, jakieś informacje ode mnie chce, co to w ogóle jest? Więc tak, jak gdyby, autorytet osoby zajmującej to stanowisko jest dużo mniejszy niż byłby przy zarządzie województwa czy usytuowany gdzieś, na przykład, przy sekretarzu województwa. (JST2)

- 9. Coraz częściej w urzędach pojawiają się innowacyjne formy i procedury współpracy z organizacjami pozarządowym, zwłaszcza w obszarach, gdzie organizacje trzeciego sektora mogą mieć słabszy potencjał. Nie jest to wynik paternalistycznego myślenia o słabościach, ale świadczenie komplementarnych usług dla partnera w celu rozszerzania i wzrostu efektywności ze współpracy:**

My finansujemy, np. finansujemy przestrzeń, a organizacje próbują się promować wśród mieszkańców. Gdyński inkubator aktywności doki, czyli projekt rozwijający wolontariuszy, dający możliwość uczestnictwa w imprezach robionych przez nas, przez miasto. Albo współorganizowane albo finansowane przez miasto, gdzie my staramy się dać ludziom zdobycie doświadczenia przy organizacji, przy okazji robimy bardzo dużo szkoleń, różnych zakresów organizacji imprez, masowych niebezpieczeństw związanych z imprezami masowymi, czyli pożaru, paniki, cokolwiek. Ale też od strony takiej piarowskiej, promocyjnej, marketingowej, jakby pod różnym względem staramy się te osoby szkolić. (JST5)

Podsumowując, można zauważyć, że wśród barier hamujących rozwój współpracy międzysektorowej urzędnicy, którzy wzięli udział w badaniach fokusowych, wskazali na dwubiegunowość postaw i zachowań organizacyjnych charakteryzujących organizacje pozarządowe. Z jednej strony identyfikują zachowania roszczeniowe, a z drugiej – pełne zaangażowanie i aktywność. Wskazują także na pewną korelację pomiędzy wiekiem organizacji a postawą w stosunku do JST. Im starsza ich zdaniem organizacja, tym częściej pojawiają się postawy roszczeniowe i brak kompetencji.

Wśród braków kompetencyjnych urzędnicy z JST najczęściej wskazują na te, które są odbiciem ich kluczowych umiejętności – m.in. przestrzeganie procedur, formalizm, umiejętność rozliczania pieniędzy publicznych. Jednocześnie opinie urzędników na temat braków kompetencyjnych są dość wyważone, widzą także swoją rolę w niwelowaniu tych braków, dla rozwoju współpracy międzysektorowej. Urzędnicy wskazali także, że pewnym, choć nie kluczowym utrudnieniem w rozwoju współpracy w realizacji zadań publicznych jest słaby potencjał ekonomiczny organizacji pozarządowych. Może go jednak niwelować strategiczny zasób organizacji pozarządowych – kapitał ludzki. Jego jakość może determinować współpracę i niwelować brak zasobów finansowych organizacji.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA I LIDERZY SAMORZĄDOWI I TRZECIEGO SEKTORA

Podczas badań fokusowych zarówno przedstawiciele JST, jak i organizacji pozarządowych wskazali na relacje zachodzące pomiędzy liderami a dobrą współpracą. Nie dookreślano badanym, co rozumiano pod pojęciem „lider”, choć bez trudu zarówno badani urzędnicy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych określali lidera jako osobę przewodzącą po stronie publicznej oraz pozarządowej, stojącą na czele organizacji lub grupy organizacji i szacunek swojego środowiska (przede wszystkim w sensie środowiska organizacji / urzędników, ale także szerzej – danej wspólnoty samorządowej).

Trzeci sektor identyfikuje konieczność istnienia liderów po obu stronach współpracy, ich istnienie pozytywnie wpływa na współpracę. Liderzy wśród organizacji pozarządowych mają zwykle w oczach badanych przedstawicieli organizacji obywatelskich jednostkowy charakter – reprezentują konkretną organizację obywatelską. Nie pojawiły się wypowiedzi wskazania na liderów ogólnosektorowych, reprezentujących więcej niż jedną organizację.

Jaki powinien być więc lider organizacji pozarządowej, który mógłby podnosić jakość współpracy? Z wypowiedzi przedstawicieli trzeciego sektora wyłania się **kilka kluczowych cech i umiejętności przywódcy**:

- brak zaangażowania politycznego – *jeśli mówimy o liderze organizacji pozarządowej, to powinna to być osoba niepełnosprawna politycznie, czyli nie wchodzić w te działości, które są zastrzeżone – polityka jest zastrzeżona dla samorządu, (7072010NGOPOW)*
- posiadanie osobowości społecznej – *nastawienia na współpracę, otwartości, działania na rzecz dobra wspólnego (1072010NGOGM)*
- posiadanie umiejętności – *to znaczy, że jeśli osoba ma predyspozycje... ma takie umiejętności, że potrafi różne rzeczy załatwić, (1072010NGOGM)*
- posiadanie silnych, przywódczych cech – *żeby być liderem, że potrafi poprowadzić za sobą ludzi... my niejako demokratycznie wybieramy taką osobę i niejako podporządkowujemy się temu, że „tak, ty jesteś teraz liderem, więc prowadź nas”, (1072010NGOGM)*
- rozpoznawalność – *większość organizacji, które są rozpoznawane w Polsce, są rozpoznawane albo z tytułu znaku, albo marki, albo lidera, osoby, którą się przypisuje do danej organizacji. (28062010NGOWOJ)*

Organizacje wskazują także na **typy działań lidera pozarządowego**. Przede wszystkim powinien:

- działać w taki sposób, by wzmocnić organizację, by po jego odejściu mogła nadal funkcjonować – *tylko rola lidera wtedy jest to, żeby on tak poprowadził organizację, że jeśli go zabraknie w tej organizacji albo cokolwiek się stanie, że go nie będzie, to organizacja się utrzyma. Bo to nie chodzi o to, że „ja jestem królem”, tylko „ja jestem odpowiedzialny za to, żeby moja organizacja się rozwijała” (1072010NGOGM)*
- powinien prowadzić dialog, szczególnie z sektorem publicznym i urzędnikami, politykami czy generalnie liderami z poziomu JST – *Więc liderzy powinni być po obu stronach, ale potrzebna jest umiejętność dialogu. (9072010NGOGMW)*

Czasem jednak, silny lecz kontrowersyjny lider może być barierą dla współpracy z samorządem, zwłaszcza gdy jest on niezbyt dobrze przez urzędników czy radnych postrzegany. Może to przekładać się na niechęć współpracy z organizacją, nawet gdy jest ona profesjonalna i działa bez zarzutu, lecz jest postrzegana przez pryzmat nielubianego po stronie publicznej lidera:

[...] samorzady są demokratyczne, muszą się liczyć z radnymi i tak dalej, nie mogą większych decyzji podjąć itd. Natomiast NGO nie są demokratyczne, to jest najczęściej tak, że jest jeden silny lider i to nie jest dobrze dla procesu współpracy i jak ta osoba wypadnie, to organizacja jest postrzegana tylko przez pryzmat tej osoby i z innymi się nie rozmawia. I to już jest blokada. (1072010NGOGM)

Jednocześnie znany i poważany lider, za którym stoi wiarygodna organizacja pozarządowa, to silny partner, z którym zwykle liczą się urzędnicy samorządowi:

Bo jeśli lider jest znaną postacią, czy NGO, które reprezentuje, i jest wiarygodny, to jest łatwiej uzyskać środki finansowe i inne poparcie. Natomiast jeśli są to osoby, które nie są lubiane i dają się we znaki i są roszczeniowe, to dziękuję, do widzenia... to jest taka sytuacja. (28062010NGOWOJ)

Liderzy w trzecim sektorze zdaniem badanych przedstawicieli organizacji pozarządowych wyłaniają się sami, jest to proces naturalny i będzie się zawsze odbywał. Trochę inaczej postrzegają lidera po stronie samorządowej – najczęściej jest lub powinien być wybieralny i identyfikują go jako osobę, która będzie zajmować się współpracą międzysektorową. Tak więc lider po stronie samorządowej to zdaniem organizacji pozarządowych warunkujący dobrą współpracę urzędnik, zajmujący się właśnie współpracą. Trudno urzędnika nazywać liderem, jednakże przedstawiciele NGOs określają go jako lidera współpracy. Pojawiły się także, choć nie wprost, wskazania, że lider po stronie samorządowej to wójt i starosta, lecz w większości wypowiedzi pojawiał się lider współpracy, rozumiany jako urzędnik.

Zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych lider współpracy to osoba o głównych kompetencjach związanych z:

- dobrą znajomością trzeciego sektora, najlepiej nabytą podczas pracy lub działania w organizacjach pozarządowych – *ja mam też wrażenie, że istotna jest znajomość urzędnika, co to jest trzeci sektor, bo często on nie wie, co to jest trzeci sektor, nie rozumie różnicy między fundacją a stowarzyszeniem” (28062010NGOWOJ)*
- umiejętnością animowania społeczności lokalnych – *ale był taki pomysł, żeby wprowadzić do urzędów obowiązkowo taką osobę, która zajmowałaby się animowaniem lokalnej społeczności (9072010NGOGMW)*
- posiadaniem określonych cech interpersonalnych – otwartością, inicjatywnością, zaangażowaniem czy dialogicznością – *Bardziej potrzebne są takie nieformalne kompetencje, miękkie, komunikatywność, umiejętność budowania lokalnego partnerstwa. (9072010NGOGMW)*

Lider współpracy w samorządzie powinien być „wyposażony” w odpowiednie uprawnienia i zakres obowiązków:

- pełen etat dla wykonywania obowiązków związanych ze współpracą – *fajnie by było, gdyby ta osoba miała na to pełen etat, czyli nie jako swój milionowy obowiązek, ale która tylko tym się zajmuje (9072010NGOGMW)*
- stanowisko powinno mieć charakter stały – niezależnie od układów politycznych,

- brak rotacji na stanowisku lidera współpracy w urzędzie – „*Nawet jeśli organizujemy tę samą inicjatywę, to całkiem inna osoba się za każdym razem tym zajmuje, przekazują nas sobie. Nie ma jednej osoby i wszyscy bronią się przed tym, żeby z nami współpracować.* (9072010NGOGMW)

Przedstawiciele samorządów postrzegają liderów w trzecim sektorze nieco inaczej. Podkreślają, że najważniejsi są tacy liderzy, którzy nie pracują tylko na rzecz własnej organizacji, ale także całego środowiska, choć dosyć trudno o takich przywódców w trzecim sektorze:

To są liderzy organizacji, którym zależy nie tylko na własnej organizacji, ale mają podejście szersze. (29062010JSTWOJ)

[...] i bardzo trudno jest znaleźć takich liderów, którzy widzą coś szerszej niż tylko swoje organizacje. (29062010JSTWOJ)

Przedstawiciele samorządów podkreślają także, że sektor w przeważającej części opiera się na swoich liderach – gdy ich zabraknie, organizacje przestają normalnie funkcjonować. Wskazują także na konkretne przykłady faktycznego upadku organizacji, pozbawionej lidera. Przywódca w trzecim sektorze powinien być kompetentny ich zdaniem (czyli powinien posiadać wiedzę nie tylko o swojej organizacji, ale także o możliwościach urzędu, zasadach współpracy, obszarach negocjacji), prezentować postawę konkretną i nieroszczeniową. Zwracają także uwagę na konieczność „inkubacji” liderów, zwłaszcza na poziomie edukacji szkolnej:

[...] ważna jest znajomość i wiedza o sobie. Co może NGO, co musi, czego jako organizacja możemy wymagać od urzędu, co możemy negocjować, a czego nie dostaniemy nigdy. Bo takich podstawowych rzeczy jak sala konferencyjna... czasem NGO robi konferencję, prosi o salę, patronat marszałka, a organizacja nie zadaje sobie trudu, żeby sprawdzić, czy urząd zawiaduje tą salą w ogóle, a my ją wynajmujemy... i ruch tylko w dokumentach się robi niepotrzebny, bo ktoś czegoś nie sprawdził. (29062010JSTWOJ)

[...] za mało się mówi na temat społecznikostwa, działania na rzecz drugiej osoby, społeczeństwa obywatelskiego. Myślę, że to jest kwestia taka, że od podstaw powinno się zacząć, mówić od małego. Działania wolontariackie... One nie są wspierane przez szkołę. Nie jest to premiowane. W tym roku podjęto po raz pierwszy decyzję, że ci uczniowie, którzy działają, otrzymują dodatkowe punkty. Ja wiem, że wolontariat to jest postawa, robi się to nie żeby mieć korzyści, ale jeśli nie będziemy o tym mówić, to będą tylko liderzy i nic więcej. (8072010JSTPOW)

Po swojej stronie także wskazują na liderów współpracy, choć nie są zgodni, czy chodzi tutaj o urzędnika zajmującego się współpracą z trzecim sektorem, czy o rzecznika interesu organizacji pozarządowych. Tych ostatnich można odnaleźć w funkcjonujących radach pożytku publicznego. Rzecznik interesu organizacji to ich zdaniem człowiek, którego rola w dużej mierze sprowadza się do edukacji radnych i wysokich urzędników, których wiedza o współpracy i sektorze obywatelskim jest często niewielka:

To, co powiedziałaś o tym rzeczniku w urzędzie – my musimy edukować naszych zwierzchników, żeby oni też wiedzieli, że trzeci sektor istnieje... a tylko, że to ci, którzy przychodzą po pieniądze. Także edukacja po obu stronach. (29062010JSTWOJ)

Jeśli nawet ten pełnomocnik ma wiedzę, a nie mają jej decydenci, naczelnicy, prezydent... to nic się nie zmieni. (8072010JSTPOW)

Lider współpracy w urzędzie to człowiek wyposażony w kompetencje i czas. Kluczowe kompetencje sprowadzają się do możliwości kontaktowania się z organizacjami pozarządowymi i podejmowania wiążących decyzji – z moich obserwacji wynika, że są ogromne deficyty w komunikacji społecznej (29062010JSTWOJ).

Kontakt urzędników z NGO, i to wynika z pewnej... ja to zauważam i w urzędzie, i w samorządach, że po prostu pracownicy nie mają upoważnienia do kontaktowania się z ludźmi z NGO. On tylko przygotowuje pismo szefowi i tam jest cała taka piętrowa struktura hierarchiczna w samorządach, która jest patologiczną strukturą w samorządach, nie zawsze ta hierarchia jest w ogóle konieczna [...] (29062010JSTWOJ)

Lider w świetle wypowiedzi uczestników fokusów, zarówno po stronie pozarządowej, jak i JST, jest niezbędny do dobrego funkcjonowania organizacji/urzędu, co w efekcie przekłada się na jakość współpracy międzysektorowej.

Trzeci sektor oczekuje i potrzebuje liderów jednostkowych, JST chce wyłaniania po stronie pozarządowej liderów grupowych, reprezentujących interesy pewnych grup organizacji. Po stronie JST, w urzędach, istnieje potrzeba liderów współpracy – nie na poziomie wójtów, burmistrzów czy starostów, lecz pełnomocników współpracy, o określonych cechach i kompetencjach, którzy mogą determinować jakość współpracy.

Zarówno organizacje pozarządowe, jak i urzędnicy wskazują na pewne cechy przywódcze oraz sposoby działania warunkujące rozwój współpracy międzysektorowej.

PODSUMOWANIE

Do kluczowych organizacyjnych barier hamujących rozwój współpracy pomiędzy trzecim sektorem a jednostkami samorządu terytorialnego można zaliczyć postawy i zachowania organizacyjne. Bierność, stanowiska roszczeniowe i wynikające z nich nadmierne oczekiwania wobec samorządów mają swe uwarunkowania w kulturach organizacyjnych, często ukształtowanych w okresach albo braku relacji międzysektorowych (w przypadku organizacji ukształtowanych jeszcze w okresie przed transformacją społeczno-gospodarczą w Polsce), lub w też w czasie braku ich ustawowych uregulowań. Dlatego kwestia postaw i zachowań organizacyjnych, uwarunkowanych kulturą organizacyjną, może być czynnikiem bardzo trudnym do zmiany. Jednocześnie niektóre z postaw pewnych organizacji są okresowo wzmacniane, przez lokalnych czy regionalnych polityków, budujących swój kapitał polityczny na niejasnych kontaktach i wspieraniu często tych organizacji. Budzi to nieufność i niepokój po obu stronach współpracy – zarówno organizacji chcących budować jasne relacje, jak i urzędników, którzy muszą „sprzątać” po działaniach polityków.

Koło się zamyka w sytuacji wyłaniania reprezentantów sektora, których samorzady często oczekują. Jednocześnie niektóre zachowania polityków, rzadziej urzędników wskazują na to, że liczą się w relacjach wybrani, z pewnych względów potrzebni (np. przedstawiciele organizacji sportowych). Jak w takiej sytuacji budować silne koalicje i związki, oparte na solidarności? Budowanie sieci współpracy w takich sytuacjach jest utrudnione, stąd zwykle mamy także liderów reprezentujących jedną organizację, na co narzekają urzędnicy.

Stosunkowo łatwiejsze w niwelowaniu ich skutków są bariery kompetencyjne, występujące zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i urzędów. Zidentyfikowane luki kompetencyjne po stronie trzeciego sektora w opinii urzędników utrudniają współpracę, lecz jej nie kończą.

Jedną z niepokojących barier, związanych ze zidentyfikowaną przez trzeci sektor luką kompetencyjną, jest nieznanostwo swojego otoczenia organizacyjnego, w szczególności potrzeb swoich klientów. Ta opinia nie jest może dominująca w wypowiedziach, ale budzi pewien niepokój, dlatego że organizacje pozarządowe w teorii uznawane są za podstawowego łącznika i dostawcy informacji o potrzebach społeczności lokalnych. Utrata tej kompetencji może być syndromem pewnych zmian roli trzeciego sektora w Polsce, w kierunku przesunięcia się organizacji do roli dostawcy usług publicznych i przedłużenia działania sektora publicznego. Diagnoza sytuacji środowiska lokalnego powinna być zawsze domeną sektora obywatelskiego.

W wypowiedziach urzędników wyłania się pewien rodzaj paternalizmu, przejawiający się w negatywnych opiniach na temat trzeciego sektora. Budzą one u urzędników „ojcowskie” rozumienie. Tak jednak nie traktuje się silnego partnera. Przedstawiciele organizacji pozarządowych są bardziej w swych wypowiedziach krytyczni dla swego środowiska.

Wyraźnie, choć fragmentarycznie identyfikowane są po obu stronach współpracy bariery zarządcze. W szczególności wykazuje się je w sferze funkcji planowania i organizowania, rzadziej w obszarze przywództwa i motywowania oraz kontroli.

Dużą rolę w niwelowaniu organizacyjnych barier we współpracy mogą odgrywać liderzy znający dobrze oba sektory. Umiejętność posługiwania się „językiem obu stron” może być sposobem na przełamanie biurokracji samorządów i niedbałości proceduralnej organizacji pozarządowych.

Nieznaczny wątek w wypowiedziach uczestników badań stanowiła kwestia kultur organizacyjnych. W moim przekonaniu jest to jedna z najpoważniejszych barier w rozwoju współpracy międzysektorowej w Polsce. Kultura organizacyjna składa się z trzech poziomów: artefaktów, norm i wartości, podstawowych założeń kulturowych, które determinują zachowania jej członków. Kultura organizacyjna jest tu rozumiana jako jeden z wielu elementów organizacji lub jako zmienna pośrednicząca w korelacjach pomiędzy innymi zmiennymi organizacyjnymi. I właśnie na poziomie podstawowych założeń i norm, i wartości organizacje pozarządowe i urzędy różnią się między sobą, co znacznie utrudnia współpracę.

2.2.6 POZIOM STANDARYZACJI WSPÓŁPRACY

O ile zagadnienia dotyczące relacji i współpracy pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi nie sprawiały uczestnikom FGI nadmiernych trudności (mówili chętnie i otwarcie zarówno o barierach, nieprawidłowościach, aberracjach, jak i pozytywnych aspektach), o tyle pytania związane ze standaryzacją zazwyczaj wywoływały konsternację i były dla nich dużym zaskoczeniem. Można przypuszczać, że stanowiły one tzw. pytania trudne, chociaż nie dotyczyły zagadnień drażliwych ani nie wkraczały w sferę osobistych doświadczeń. Przyczyn owej trudności możemy upatrywać w tym, że nasi rozmówcy, nie potrafiąc udzielić w sposób bezpośredni (natychmiastowy) odpowiedzi na zadawane pytania, być może uświadamiali sobie, że brakuje im w tym zakresie wiedzy,

informacji czy przemyśleń. Co też powodowało, że ich odpowiedzi sprawiają wrażenie chaotycznych, niespójnych i czasami nielogicznych.

Analiza wypowiedzi rozmówców wskazuje, że tematyka standaryzacji nie jest im może do końca obca, ale nie była wcześniej przedmiotem dyskusji, wnikliwej refleksji i nie była poddana mniej lub bardziej dogłębnej syntezie; dlatego też ich wiedza w tej sferze i wysuwane wnioski są bardzo fragmentaryczne i wybiórcze. Wynikać z tego może, że postulat standaryzacji współpracy jest na tyle nowy i świeży (pomimo pojawiających się i publikacji, i propozycji wysuwanych publicznie w tym zakresie zarówno przez niektórych przedstawicieli samorządów, jak i organizacji), że nie został jeszcze poddany środowiskowej debacie i nie stał się przedmiotem jakichkolwiek mniej lub bardziej formalnych uzgodnień, nie mówiąc już o wdrażaniu. Zakłopotanie, które wywołuje u rozmówców, może stanowić przesłankę do twierdzenia, że standardy nadal funkcjonują w sferze pomysłów, propozycji czy projektów odłożonych do realizacji w przyszłości (zresztą nie do końca przemyślanych), a nie są elementem codziennej praktyki. Tym samym poszczególni przedstawiciele zarówno samorządów, jak i organizacji pozarządowych nie zastanawiali się do tej pory, jaki jest stan obecny w odniesieniu do standardów, jakie konkretnie standardy obowiązują, jakie są konsekwencje obowiązywania standardów w określonym kształcie, jak są one tworzone. Niektórzy z rozmówców przyznawali się otwarcie: *że one są, ale my sobie ich nie uświadamiamy.* (29062010JSTWOJ)

Czyli umieszczali je w sferze działań pozostających poza sprawczością jednostek, tworzonych gdzieś poza ich kontrolą. A inni przeceniali rolę przypadku i doraźnych procedur we współpracy, a poprzez to wskazywali na brak powszechności i obowiązywania względnie trwałych standardów:

[...] chyba nie ma takich funkcjonujących [standardów], patrząc na nasze środowisko, dużo rzeczy dzieje się od przypadku, w zależności od tego, jaki jest temat, na jakim pułapie, co się robi, gdzie się współpracuje i z kim. To są takie rzeczy bardziej przypadkowe. (9072010NGOGMW)

Zmagania uczestników fokusów z zagadnieniem standaryzacji współpracy mogą stanowić ilustrację tezy, że praktyka współpracy rzadko odwołuje się (świadomie) do określonych standardów i nie są one tym samym postrzegane jako warunek udanej współpracy.

ŹRÓDŁA STANDARDÓW

Dla większości przedstawicieli samorządów źródłem istniejących obecnie standardów jest przede wszystkim prawo, które wyznacza ramy działania i daje określone możliwości kształtowania współpracy – jej form i zasad. Wymieniając czy precyzując, jakie są to konkretnie akty prawne, urzędnicy wymieniają zarówno te, które dotyczą samego funkcjonowania samorządu, jak i te bezpośrednio regulujące współpracę z organizacjami (UDPP). Świadomość obowiązującego i obligującego do podejmowania poszczególnych działań prawa jest wśród urzędników bardzo duża, co zresztą może potwierdzać tezę o ich przywiązaniu do reguł formalnych w kontaktach z zewnętrznymi (społecznymi) partnerami i niechęci do wychodzenia poza te reguły:

[...] mamy ustawy trzy – o finansach, zamówieniach i pożytek – i one dają nam możliwość wspierania, powierzenia i w ogóle współpracy z NGO. One stanowią o standardach (8072010JSTPOW),

[...] podstawą to są obowiązujące przepisy – kodeks postępowania administracyjnego, instrukcja kancelaryjna, UDPP i inne. No i tutaj zejść się niżej nie da. Jakby się zeszło, to jest niezgodne z prawem (29062010JSTWOJ),

[...] gdyby nie było standardów, przepisów, to w ogóle taka współpraca nie byłaby możliwa. Bo wtedy wszystko wolno (207201JSTGMW).

Analogicznie rolę prawa jako podstawowego źródła standardów postrzegają przedstawiciele trzeciego sektora. Również dla nich prawo (głównie UDPP) jest ważnym i istotnym punktem odniesienia w podejmowanych działaniach opartych na standardach. Nie podważają oni ani jego znaczenia, ani siły oddziaływania na tworzenie standardów:

[...] widełki prawne są w UDPP, ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim (107201NGOGM);

[...] standard to jest coś określonego przez przepisy nadrzędne, to jest coś, co jest wymogiem, np. UDPP, która określa zasady współpracy, określa jakieś minimum ze strony gmin (707201NGOPOW).

Należy przy tym zaznaczyć, że dla reprezentantów organizacji pozarządowych prawo w zakresie działania standardów ogranicza się głównie do funkcjonowania UDPP i rzadko biorą pod uwagę fakt, że samorząd w swoich działaniach obligowany jest również innymi zapisami. Co powoduje, że nie jest tak swobodny i autonomiczny w wysuwanych inicjatywach i przedsięwzięciach jak organizacje pozarządowe²⁹. Z tego może też wynikać trudność w określaniu i upowszechnianiu standardów.

Poza tym w odróżnieniu od samorządowców organizacje przypisują prawu zupełnie inną funkcję. Można postawić tezę, że dla urzędników liczy się przede wszystkim litera prawa, a dla organizacji jego duch i to, co z tego prawa może wynikać – jakie szanse i możliwości wyznacza, jaka jest jego sprawczość i jak można ją pozytywnie, ale również twórczo wykorzystać. Organizacje nie podchodzą do prawa tak sztywno i rygorystycznie jak przedstawiciele samorządu. Akt prawny, szczególnie UDPP, nie jest dla nich ostatecznym wyznacznikiem czy niezmiennym wzorcem określającym działania, a raczej stanowi szereg wskazówek, które trzeba uwzględniać przy wyznaczaniu lokalnych standardów. Stanowi zatem punkt wyjścia, a nie nieprzekraczalną granicę, nie determinuje bezwarunkowo. Zatem obecne standardy dla reprezentantów organizacji pozarządowych są nie tyle odzwierciedleniem zapisów prawnych, jak w przypadku urzędników, co ich uzupełnieniem, dopełnieniem czy rozwinięciem. Bowiem zdają sobie oni sprawę z tego, że prawo, po pierwsze, jest niedoskonałe, nieprecyzyjne i nie jest w stanie opisać wszystkich sytuacji. A po drugie, skutki jego implementacji bywają niekiedy odwrotne od intencji ustawodawcy. Standardy stanowią zatem dla nich zabezpieczenie przed różnego rodzaju potencjalnymi nieprawidłowościami i aberracjami pojawiającymi się we współpracy. Reprezentanci organizacji uważają raczej, że:

[...] jeśli ustawa jest drogowskazem, to potem te standardy są wypracowane na poziomie poszczególnych gmin. [I tak powinno być?] No, wydaje mi się, że tak... ja mówię o swoim odczuciu... nie ma tam [między NGO a administracją] dialogu, to są rzeczy narzucone przez administrację, że tak ma być, tak postanowiono i wsłuchiwanie się w opinie NGO... (107201NGOGM);

²⁹ W wypowiedziach samorządowców często pojawia się wątek prawników, którzy kwestionują pomysły i inicjatywy samorządowców, które nie mają umocowania w zapisach prawa. Owa figura rygorystycznych i ortodoksyjnych prawników pojawia się też jako usprawiedliwienie dla własnej bierności i pokazania, że urzędnik nie może działać, jeśli jego działanie nie ma uzasadnienia czy poparcia w odpowiednim przepisie prawnym.

[...] konieczność dialogu jest akurat bardzo silnie wpisana na każdym etapie – w konstytucji jako zasada pomocniczości, w ustawie o samorządzie w postaci zapisu o konieczności uchwały dotyczącej przeprowadzania przez JST konsultacji społecznych. Ale żadna ustawa nie zagwarantuje dialogu (1072010NGOGM).

Wobec tego według przedstawicieli organizacji pozarządowych istotniejsze stają się standardy wynikające z samej praktyki współpracy, wyłaniające się w trakcie wspólnego działania, odzwierciedlające to, co się dzieje tu i teraz. A zatem tworzone nie tylko w odniesieniu do istniejących regulacji prawnych, ale przede wszystkim uwzględniające lokalne potrzeby i specyfikę oraz dotychczas wypracowane zasady czy reguły, które sprawdziły się w codziennej współpracy.

Pomimo że rozmówcy naszego badania ze strony administracji samorządowej wykazują duże przywiązanie do prawa jako źródła standardów i traktują je jako nienaruszalną podstawę, to jednak i oni dostrzegają, że owo prawo ma często charakter ograniczający współpracę, zawężający jej obszar i nie zawsze pozytywnie wpływa na wzajemne relacje i działania. Jednak nie robią większego użytku z tego doświadczenia czy wiedzy i tkwią w działaniach, które nie przynoszą pożądanych rezultatów, czyli tworzą standardy wyłącznie na podstawie zapisów legislacyjnych. Wielokrotnie urzędnicy muszą zatem występować wobec organizacji w rolach, których nie akceptują (kontrolera czy nadzorcy), działać według procedur, których nie uważają za słuszne (ogłaszanie konkursów), odmawiać podejmowania określonych działań, mimo że z punktu widzenia dobra współpracy nie widzą podstaw do takiego postępowania. Dla reprezentantów samorządu sytuacja jest wyjątkowo trudna – często działają wbrew sobie i są zobligowani do obrony stanowisk, do których nie są osobiście przekonani. Prawo według nich determinuje zachowania i działania urzędnika w sposób bezwarunkowy i absolutny, a oni sami nie czują się powołani czy uprawnieni do zmiany tego stanu rzeczy: *[...] zatem tego [prawa] nie przeskoczmy, nawet jakbyśmy chcieli (29062010JSTWOJ).*

Owa zachowawczość urzędników i ich niechęć do wychodzenia poza prawo w wyznaczaniu standardów, co nie jest równoznaczne oczywiście z łamaniem czy podejmowaniem działań wbrew prawu, a jego poszerzeniem czy udoskonalaniem, może wynikać z samego słabego umocowania pełnomocników do spraw organizacji pozarządowych i ich niskiej pozycji w strukturze samorządu. Jak również z przypisywania niskiej rangi sprawom organizacji pozarządowych. Urzędnicy zatem, nie czując się pewnie i nie mając przyzwolenia zwierzchników, rezygnują z własnej inicjatywy i ograniczają się wyłącznie do działań zgodnych z zapisami prawa. Prowadzi to do wytworzenia się systemu bardzo biurokratycznego i uniemożliwiającego samodoskonalenie, opartego bowiem na zachowawczości i utrwalaniu stanu obecnego niezależnie od konsekwencji i skutków, jakie wywołuje. Urzędnicy, którzy nie mogą działać samodzielnie i zgodnie z realnymi potrzebami, będą zatem odwoływać się do prawa, bo ono stanowi zabezpieczenie dla podejmowanych przez nich decyzji i chroni ich przed posądzeniem o samowolę, uznaniowość czy niegospodarność. Przeciwdziałać takim postawom będzie nie tyle wprowadzanie nowych standardów, co odpowiednich działań motywacyjnych, redefinicja roli pełnomocników, zmiana ich umocowania w systemie pracy urzędów czy upowszechnianie dobrych praktyk.

Badani reprezentanci samorządu nie mają wprawdzie do końca przekonania co do nadrzędnej roli prawa w kształtowaniu standardów, lecz w swoich praktykach nie podważają tejże roli i rzadko podejmują próby unieważnienia prawa poprzez wprowadzanie alternatywnych standardów czy poszerzania standardów wprowadzonych przez akty legislacyjne. Często twierdzą, że nadmiar prawa, biurokratyzacja czy formalizacja w przypadku standardów nie tylko „wiąże ręce”, ale również niszczy dobre relacje z

organizacjami, podważa wzajemne zaufanie i destabilizuje wypracowany kapitał społeczny³⁰. Poza tym w opinii rozmówców standardy odwołujące się do prawa często pomijają kontekst sytuacyjny czy społeczny i ich stosowanie może prowadzić do irracjonalnych działań:

[...] mieliśmy na komisji konkursowej taką sytuację, że komisja według standardów pracowała, zliczała punkty etc. I międzynarodowa organizacja, którą ten departament namawiał do współpracy, zaprosił ją do tego konkursu, super fajny projekt, nie dostała dotacji. Tylko dlatego, że jest właśnie standard, czy tam procedura, kreska itd. Chodzi o to, żeby myśleć o tym. Ale też trzeba to jakoś wyważyć (29062010JSTWOJ);

[...] chodzi o to, że procedury są ślepe na taki kontekst całościowy (29062010JSTWOJ).

Przedstawiciele samorządów zwracają również uwagę na fakt, że narzucone standardy, tzn. te wypływające z aktów legislacyjnych, nie zawsze automatycznie podnoszą jakość współpracy. Obowiązujące prawo nie przekłada się według nich bezpośrednio na to, jak faktycznie będzie się współpraca układać i według jakich rzeczywistych standardów będzie przebiegać:

[...] ustawa ustaliła niezbędne minimum, które ma być, ale jak to się wypełnia, to jest inna sprawa, roczny program współpracy można zrobić w wersji standard, zgodnie z ustawą, będzie napisane, że współpraca polega na tym, że się informujemy, a druga wersja może być tak, że napisze od początku do końca, na co ile pieniędzy idzie. Więc ten standard jest tak szeroki, że przypomina mi to egzamin gimnazjalny, gdzie wystarczy się przyjść, podpisać (8072010JSTPOW);

[...] ustawa określa jakieś ramy, ale zawiera za dużo słowa „może”. Te formy współpracy w ogóle nie są standardem, bo to jest tak, że my to musimy w ogóle robić (8072010JSTPOW);

[...] jeśli chodzi o zlecenie zadań, to procedura jest określona, czyli są tam pewne wystandardyzowane elementy, które powinny się znaleźć. Natomiast potem, jak my to zrobimy już indywidualnie, np. w kwestii doboru kryteriów, to już jest inny standard, który może mieć każdy indywidualnie (29062010JSTWOJ);

[...] nie jestem przekonany, czy te zapisy, które się pojawiły w ustawie, są dobre, bo wiemy doskonale, że urząd sobie poradzi z każdym przepisem. To nie wpływa na jakość (29062010JSTWOJ).

Prawo ma zatem moc wpływającą na kształt współpracy i stosowanych standardów, ale jego wpływ nie jest ani oczywisty, ani jednoznaczny, ani bezpośredni. Przedstawiciele samorządów poniekąd sugerują, że w rzeczywistości prawo nabiera wagi poprzez znaczenie, jakie przypisuje mu dany urzędnik (urząd, instytucja), ponieważ przepis można „obejść”, można go zinterpretować zgodnie z własnym uznaniem, czy można go wypełniać w taki sposób, który nie będzie korzystny dla którejś ze stron. Duże znaczenie ma zatem bardzo mało precyzyjna i nieweryfikowalna kategoria „dobrej woli” strony, która jest silniejsza, czyli samorządów, i bez owej dobrej woli prawo będzie nieskutecznym („pustym”) narzędziem kształtowania standardów i tym samym wzajemnych relacji.

Pomimo zastrzeżeń do standardów, wynikających z aktów legislacyjnych, wielu przedstawicieli administracji nie dopuszcza sytuacji wykraczania poza przepisy prawa i uzupełniania go dodatkowymi zasadami, nawet jeśli obowiązujące przepisy są właśnie niewystarczające czy niezadowolające. Dla urzędników nawet złe prawo pozostaje prawem, którego należy przestrzegać i które jest dla ich działań i decyzji wiążące:

³⁰ Takie wnioski formułują również osoby obserwujące czy badające wdrażanie programu LEADER, w ich opinii nadmiar biurokracji i formalizmu jest destrukcyjny dla poziomu kapitału społecznego

[...] [nowelizacja] dodatkową biurokracją wprowadziła (29062010JSTWOJ);

[...] UDPP to wprowadziła, nie było przed 2003 tego, każdy robił to na podstawie trzech przepisów. Ale moje wątpliwości co do małych grantów są właśnie takie, że one zakłócają standard dotyczący konkursów, że one działały jakoś na pewnych kryteriach. A tu jest uznaniowość (8072010JSTPOW).

Dokładnie to samo zjawisko jest zauważane przez organizacje pozarządowe. Dostrzegają one, że samo działanie ustawy bez przychylności władzy, pozytywnego nastawienia, dobrej atmosfery i wzajemnego zrozumienia nic nie daje; niczego nie zmienia automatycznie, nie przyczyni się samorzutnie do wytworzenia efektywnych i konstruktywnych standardów współpracy. Znaczenie mają zatem te uwarunkowania, które zostały w rozdziale dotyczącym współpracy określone jako „czynnik ludzki”:

[...] coś takiego ja doświadczyłam, że jeśli nie jest coś nakazane ustawowo, to samorząd „może”, ale nie „musi”, a jak już ustawa nakaże i samorząd „musi”, to jest dla niego kula u nogi ta ustawa, bo nie mogą tak jak one chcą, tylko tak jak ustawa każe (7072010NGOPOW);

[...] praktyka życia jest inna... kiedy w 2003 r. weszła UDPP, to były takie miękkie zapisy. A dziś po paru latach można zobaczyć, że jest gorzej niż było przed wejściem tej ustawy. Przez to, że prezydent „może”, a nie „musi” (1072010NGOGM);

[...] takie zapisanie rzeczy na sztywno też nie poprawi współpracy, bo trudno na kimsz to wymusić. I jest też tak, jak Pan powiedział – stan w mieście Gdańsku absolutnie nie odpowiada sytuacji w Pile czy w wiejskim Malborku. Więc ustawienie wszystkiego na sztywno spowodowałoby, że to by było nieprzystające do wszystkich...(1072010NGOGM).

Wynika z tego, że dla wielu organizacji pozarządowych kwestia tworzenia i upowszechniania standardów jest kwestią bardziej świadomości (mentalności), przekonania co do efektywności współpracy i pożytków z niej wynikających, a nie formalnych reguł, które są narzucone odgórnie.

Reprezentanci samorządu zdając sobie sprawę z praktyki funkcjonowania prawa, zauważają jednak pozytywny wpływ aktów prawnych na kształtowanie się standardów. Przede wszystkim podkreślają, że wprowadzają jednak owe standardy na pewnym minimalnym poziomie i zmuszają zarówno urzędników, jak i organizacje do działań na określonych zasadach (jawność, transparentność, równość, monitoring współpracy), czego rezultatem jest polepszenie współpracy i lepsze funkcjonowanie danej społeczności:

[...] [są i plusy], bo u nas konsultacje słabo wychodziły do tej pory. Narzekamy na brak aktywności NGO w tej sprawie, ale uważam że wina jest w dużej mierze po naszej stronie, bo co z tego, że organizacje postulują, jak te postulaty nie są później uznawane. Np. organizacja postuluje wprowadzenie nowego obszaru, np. prawa człowieka, ale tak naprawdę nie wiadomo, kto miałby się tym zająć, nie ma środków, jedziemy według pewnego przyjętego standardu. nie chcę używać, no, ale schematu, nie wprowadzamy nic nowego, w tym momencie organizacje się zniechęcają. A w tym momencie ta uchwała wprowadza obowiązek z naszej strony wytłumaczenia się z tego, bo musimy raportować przebieg konsultacji, musimy każdy postulat wyjaśnić. Podobnie jest ze zlecaniem konkursów, gdzie w tej chwili jest to bardzo wyraźnie powiedziane, że każdy może dowiedzieć się o swojej punktacji, każdy ma prawo poznać kryteria, każdy, czyli też osoba z zewnątrz (29062010JSTWOJ);

[...] i to jest trochę tak, że ta ustawa coś narzuca i jakby zmniejsza zaufanie do tych urzędów. Bo społeczność tam wspólnie to wypracuje. A niektóre nie wypracują, dlatego rozumiem, że ta kreska jest potrzebna, żeby wszyscy też dążyli do tego poziomu (29062010JSTWOJ).

Poza tym standardy wynikające z regulacji prawnych w opinii niektórych rozmówców inicjują również przeobrażenia w obrębie świadomości, dotyczące postrzegania roli i funkcji organizacji, jak również znaczenia współpracy z nimi dla rozwoju lokalnego. W ich przekonaniu owe przeobrażenia w przyszłości pociągać będą również zmiany w nastawieniu do organizacji, ich traktowaniu, reagowaniu na zgłaszane przez nie postulaty i tym samym dojdzie do wypracowania i upowszechniania właściwych standardów współpracy:

[...] a ja mam wrażenie, że te przepisy, które coś narzucają, też mogą wpłynąć na zmianę mentalną. Ustawa mówi, że my nie możemy sobie pozwolić na to, że my coś tam zrobimy pod stołem. Wszystko idzie w kierunku jawności, transparentności. To jest akurat dobre, że ja też mam jakby argumenty w rękę i mogę powiedzieć, słuchajcie, musimy zrobić tak, bo jak organizacja złożyła postulat, no to nie możemy teraz powiedzieć, że nie interesuje nas to, musimy na to zareagować (29062010JSTWOJ);

[...] myślę, że zmiany też na nas wpływają, też nas trochę wymuszają, to są dwie strony (30062010JSTGM).

Wprawdzie prawie wszyscy rozmówcy ze strony samorządu przyznają, że akty prawne są istotnym źródłem standardów, lecz dostrzegają również rolę standardów wypracowanych niejako obok prawa (co oczywiście nie oznacza wbrew niemu) lub tych, które są efektem długoletnich praktyk. Tego samego zdania są zresztą przedstawiciele środowiska organizacji pozarządowych, o czym była mowa powyżej. Dla wielu z rozmówców te samoistnie i niezależnie powstające standardy, będące efektem zażyłości, zaufania i przepracowania wielu sytuacji, są istotniejsze, bo odwołują się do tego, co wspólne, do konkretnych warunków i okoliczności, są w stosunku do nich adekwatne:

[...] takie najbardziej przyjazne są wypracowywane przez ludzi. Wybiera się dobre praktyki i według tego dalej robi... (2072010JSTGMW);

[...] w każdej gminie też panują różne zwyczaje i obyczaje i też umiejętność dostosowania się, powiedzmy, do bycia wśród nich (2072010JSTGMW);

[...] ale moim zdaniem na pozytywną współpracę mają wpływ te standardy nieformalne, które sobie wypracowujemy na skutek lat współpracy z organizacjami. Bo one powodują te luźne stosunki i budowanie zaufania (30062010JSTGM);

[...] ale też praktyka, którą się stosuje, czasem też staje się standardem (8072010JSTPOW);

[...] bardziej to się dzieje nieformalnie, tradycjami, zwyczajami lokalnymi, historycznie (9072010NGOGMW);

[...] jak jest tworzony ten program współpracy, jeśli by to podlegało jakiemuś wypracowaniu standardów, jakby to było tworzone wspólnie, to pewne rzeczy, które my znamy w środowisku i funkcjonują, to mogłoby być spisane (9072010NGOGMW).

Rozmówcy, uznając rangę prawa, nie deprecjonują i nie lekceważą standardów wynikających z praktyki. Dla wielu z nich siła oddziaływania tych standardów jest bardzo duża (są rezultatem tego, co w danej

społeczności czy miejscu się dzieje); sami zresztą zgodnie z nimi działają. Niektórzy podkreślają, że są one nawet ważniejsze, bo wynikają z realnej potrzeby i głębokiej świadomości celu współpracy i tego, do czego ma prowadzić, co ma być jej efektem:

[...] standardy będziemy osiągnęli wtedy, kiedy my się mentalnie nastawimy na to, że to, co robimy, to nie jest tylko i wyłącznie podsumowanie przepisów. Że ta nasza praca służy do tego, za co bierzemy pieniądze, czyli do polepszania jakości życia społeczeństwa lokalnego, na rzecz którego pracujemy. I myślę, że takie zrozumienie standardów naszej pracy będzie właściwe. [...] Jeśli faktycznie na końcu tego naszego myślenia postawimy tego obywatela, na rzecz którego my mamy pracować i organizacje za nasze pieniądze też, to wtedy dopiero zaczniemy mówić o tych standardach. I może się okazać, że te wszystkie procedury nie są potrzebne, ponieważ świadomość tego, po co to robimy i dla kogo to robimy spowoduje, że będziemy i tak ileś tam stopni wyżej (29062010JSTWOJ).

Próba odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób tworzyły się obecne standardy, tak naprawdę wywołała dyskusję dotyczącą znaczenia prawa w kształtowaniu się nie tylko standardów, ale również szeroko pojętej współpracy. Zarówno przez reprezentantów samorządu, jak i organizacji pozarządowych akty prawne (szczególnie UDPP) stanowią podstawę obowiązujących standardów i są traktowane jako ważna rama odniesienia, chociaż żadna ze stron nie neguje również znaczenia standardów powstających jako konsekwencja wspólnego działania, doświadczenia i pracy, które to miałyby doprecyzowywać czy uściślać stan prawny. Są one postrzegane jako nawet bardziej adekwatne do danych warunków i trwalsze, bo właśnie endogeniczne w charakterze. Wprawdzie większe znaczenie przypisują takim źródłom standardów organizacje pozarządowe, ale samorządowcy również nie pomijają ich roli.

Natomiast to, co różnicuje samorządowców i działaczy społecznych, to kwestia związana z tym, czy standardy mają bazować na prawie i stanowić jego (wierne) odbicie czy poza to prawo wychodzić. Różnicuje ich zatem stosunek do prawa i przypisywanie mu odmiennych funkcji. Dla reprezentantów samorządu prawo ma przede wszystkim charakter ograniczający, wyznaczający nieprzekraczalne granice i zakres możliwych standardów. Co się zaś tyczy przedstawicieli organizacji, to oni postrzegają prawo jako swoisty potencjał, który należy elastycznie (dostosowując do sytuacji) wykorzystywać i poza który trzeba wychodzić, jeśli sytuacja tego wymaga. Dla organizacji pozarządowych prawo musi być przede wszystkim użyteczne i w momencie, gdy traci swoją użyteczność, proponują oni wprowadzanie standardów, czyli praktyk/reguł, które owo nieużyteczne prawo miałyby wspierać czy udoskonalać. A w każdym razie współpracę czynić bardziej przejrzystą i sprawniejszą.

PROCES STANOWIENIA STANDARDÓW

Analizując wypowiedzi rozmówców dotyczące standardów współpracy, widać jasno, że raczej nie podlegają one spisaniu, nie są dokumentowane, a raczej funkcjonują w przestrzeni myśli: [...] *nie ma tego nigdzie zapisanego, ale wszyscy wiedzą, że tak się dzieje (8072010JSTPOW).*

Tym samym można założyć, i wynika to zresztą z opowiadań rozmówców, że obecne standardy, powstając poprzez utrwalanie się określonych zachowań czy nawyków, nie są efektem konsultacji, w trakcie których dochodzono by do jakichś uzgodnień, konsensusu czy porozumienia. Powstają wprawdzie jako efekt wspólnej pracy, ale niejako „przy okazji” innych działań, stając się, jak określił to jeden z rozmówców, „zwyczajówką”. Nie są także podejmowane działania, które skierowane byłyby bezpośrednio na wypracowanie standardów; działające standardy nie stanowią przedmiotu zamierzonych debat, dyskusji czy świadomych (intencjonalnych) ustaleń. Standardy są zatem traktowane bardzo utylitarnie – powstają albo z potrzeby

chwili, albo jako utrwalony, często zupełnie nieprzemyślany nawyk w myśl zasady „zawsze tak było”. Dlatego też niektórzy dostrzegają wartość zapisów w UDPP, traktując je jako źródło jawnych, jednoznacznych i zrozumiałych standardów, których nie można stosować doraźnie, wybiórczo czy uznaniowo:

[...] argumentem organizacji, żeby zapisywać pewne konkretne sprawy w ustawie, było to, że jeśli się ich nie zapisze, to samorząd robić ich nie będzie. To zależy od samorządu, bo niektóre obowiązki były realizowane bez dokładnego ich rozpisania, a niektóre samorzady nie realizowały ich w ogóle. Patrząc od strony organizacji jest to dobre, patrząc od stron urzędu daje to pewne wytyczne, ale tam, gdzie to było robione wcześniej, w niczym nie pomaga (29062010JSTWOJ).

Samorządowcy mają w większości przekonanie, że jeśli standardy są wypracowywane niezależnie od tego, czy w mniej lub bardziej świadomy sposób, to proces ten przebiega przy równym udziale obydwu stron i zakłada odwoływanie się do zasady partnerstwa. Deklarują oni, że owo wypracowywanie zawsze odbywa się wspólnie. Jednakże wypowiedzi samorządowców świadczą również o tym, że wprawdzie standardy są wypracowywane w toku wspólnej pracy (współpracy, podejmowania wspólnie jakiś działań, kontaktowania się itp.), to jednak oni są stroną decydującą o tym, jakie standardy będą obowiązywać i według jakich standardów współpraca będzie się układać. Przedstawiciele samorządu dostrzegają wprawdzie aktywną rolę organizacji, które inicjują, przekonują, nakłaniają, niekiedy wymuszają, ale w procesie stanowienia standardów głos decydujący mają przedstawiciele samorządów i bez ich przyzwolenia żaden standard nie będzie obowiązywał, co w efekcie stanowi jedną z przyczyn potencjalnych konfliktów czy złych relacji:

[...] to też nie jest tak, że my mamy się naginać zupełnie do ich potrzeb (2072010JSTGMW);

[...] nikt nie będzie współpracował z liderem, który po pierwsze będzie tylko roszczeniowy, a po drugie jego kultura osobista będzie Wam ubliżała (2072010JSTGMW);

[...] my poniekąd też jesteśmy wpływający na tych ludzi, manipulujemy nimi, czasami jednych trzeba trochę podnieść na duchu i tak troszkę na wyrost, ale pochwalić (30062010JSTGM);

[...] tak. Oczywiście musimy im pewne narzucić, żeby ta współpraca jakoś przebiegała (30062010JSTGM).

U samorządowców występuje zatem pęknięcie pomiędzy sferą deklaracji, w której posługują się językiem wartości i zasad nadrzędnych, co do których są zgodni i których nie odrzucają (partnerstwo, wspólnotowość, równość), a sferą praktyki, która nie zawsze owe wartości odzwierciedla. Wynikać to może z negatywnej oceny organizacji pozarządowych i ich liderów (przypisywanie takich cech, jak roszczeniowość, pieniactwo, brak potencjału), jak również nieświadomego ustawiania się w roli nadrzędnej (decydującej). Tym samym ustawiają się automatycznie w roli edukatora-wychowawcy organizacji pozarządowych, co w praktyce jest zaprzeczeniem deklarowanych wartości. Zasada partnerstwa jest zatem przez reprezentantów samorządu specyficznie rozumiana – partnerstwo zakłada posiadanie partnera, czyli drugiej strony, ale niekoniecznie, liczenie się z opinią, zdaniem czy stanowiskiem tegoż partnera. Prowadzi to do podejmowania działań pozornych czy fasadowych, na co szczególnie zwracają uwagę organizacje pozarządowe.

Dowody na potwierdzenie tezy o dominacji strony samorządowej w kształtowaniu standardów znajdujemy w wypowiedziach rozmówców pochodzących ze środowiska trzeciego sektora. Sygnalizują oni, że wprawdzie standardy czy jakieś reguły działania są wypracowywane wspólnie (są podejmowane działania,

które ową wspólnotę zakładają), ale z ich akceptacją czy samą realizacją w praktyce może być różnie, co prowadzi do pęknięcia i braku równości pomiędzy dwoma partnerami:

[...] urzędnicy i organizacje – wspólnie. Wszystkie procedury, które zostały wypracowane w zakresie pomocy społecznej, zostały wypracowane we współpracy z NGO. To, co chyba najbardziej boli NGO, to to, że te standardy stosuje się w NGO, a już w placówkach miasta niekoniecznie...(1072010NGOGM).

Poza tym w opinii organizacji pozarządowych stoją one same raczej na „przegranej pozycji”, są strukturalnie słabsze, dlatego że nie mają tak silnych narzędzi wywierania wpływu i oddziaływania na urzędników i funkcjonujące władze. Ich sprawczość jest zatem niska (tak ją przynajmniej definiują) i w starciu z silniejszym partnerem, z którym niekiedy pozostają w finansowej zależności, przegrywają:

[...] tak naprawdę standardy współistnienia, one są jasne. Kształtują się w zależności od tego, jaka jest władza, ale ludzie wiedzą, co jest dla nich ważne i myślę, że to koło tego się jakoś opiera (9072010NGOGMW);

[...] gmina nawet jak by chciała stworzyć standardy, to zrobi je po swojemu, nie będzie się nas pytać, bez konsultacji to będzie (9072010NGOGMW);

[...] raczej wspólnie wypracujemy, chociaż standard to raczej samorząd, bo oni jakoś już mają podział ról i obowiązków. Wiedzą, na jakim obszarze mają się poruszać. Jak nie ma tej ścieżki, to jest taka samowolka (7072010NGOPOW).

Jednak, co było również podnoszone przez samorządowców, organizacje nie poddają się i podejmują próby narzucenia samorządowcom swojej definicji sytuacji, procedury postępowania czy sposobu rozwiązania jakiegoś problemu. Stąd też w wielu wypowiedziach reprezentantów środowiska organizacji pojawiają się w mówieniu o standardach takie sformułowania, jak: *nam się udało przekonać radę, żeśmy jakby wymusili, my wychodzimy z propozycją, myśmymy sami przygotowali*. Relacje z samorządem, dotyczące wypracowywania standardów, często są zatem definiowane i określane w poetyce zmagania, potyczek czy batalii.

Niektórzy rozmówcy ze strony samorządów są świadomi tego, że są stroną dominującą w relacjach z organizacjami pozarządowymi i pojawia się u nich refleksja, że jest to sytuacja oparta na braku równowagi. Oprócz tego pojawia się również przekonanie, że decyzja dotycząca tego, jakie standardy mają obowiązywać, wpływa znacząco na los danych organizacji i przyszłość wzajemnych relacji. Samorządowcy, przynajmniej niektórzy, refleksyjnie podchodzą do swojej roli w ustanawianiu standardów, bowiem wiedzą, że mają w ręku narzędzia do kształtowania lokalnej rzeczywistości i dalszych losów jej aktorów, co oczywiście nie oznacza, że z tego nie korzystają, ale w każdym razie mają większą świadomość podejmując określone działania:

[...] określenie państwa zadanie, czy jest to z kultury szeroko rozumianej, czy jest to sprecyzowane, wtedy organizacja nie ma tego w statucie i nie może wystartować (30062010JSTGM);

[...] nawet tak po ludzku patrząc na to, to np. jeśli w lutym ogłaszamy konkurs na prowadzenie świetlic terapeutycznych, a świetlice od stycznia działają, i ktoś by zapomniał podpisać wniosek, to wolę zadzwonić do pana i powiedzieć: „niech pan przyjdzie jutro, podpisze mi wniosek”, bo inaczej to ta świetlica kiedy zacznie funkcjonować, w maju? To jest takie ludzkie, prawda? (30062010JSTGM);

[...] ale czasem próbujemy pewne procedury wystandaryzować, jakieś zadanie, które chcielibyśmy, żeby było realizowane w taki a nie inny sposób przez organizację, którym to zadanie zlecamy. [...] Możemy mieć taką procedurę, że przejdą tylko ci, którzy chcemy, żeby przeszli, albo tylko pewna określona grupa zadań. Tutaj jak ze statystyką, można tym dowolnie manipulować (29062010JSTWOJ);

[...] natomiast mi się wydaje, że my generalnie jako administracja staramy się pewne procedury wystandaryzować po to, ażeby one były jasne i zrozumiałe dla nas, ale i dla drugiej strony. Bo to ma służyć ułatwieniu. Tylko czy to służy rzeczywiście ułatwieniu czy tworzeniu barier? (29062010JSTWOJ).

Wielu rozmówców formułuje również obawy związane z „przeregulowaniem” standardów, szczególnie tych formalnych, wynikających z aktów legislacyjnych. Tym samym obecny stan dotyczący standardów jest dla nich zadowalający, co nie oznacza oczywiście, że jakość i treść tych standardów ich satysfakcjonuje; twierdzą oni mianowicie, że poziom formalnej standaryzacji jest wystraszający, a podnoszenie go nie będzie owej współpracy polepszać, nie będzie pozytywnie oddziaływać na jej jakość. Tym samym skutek nadmiernych regulacji może być odwrotny – zniweczy dotychczasowe starania, zniszczy zaufanie i wprowadzi niepotrzebne ograniczenia:

[...] myślę, że trzeba znaleźć taki złoty środek, bo jeśli mamy mało środków, niewielu pracowników i stosujemy jakąś rozbudowaną biurokrację, której intencje może są najlepsze, ale ona pochłonie dużo energii i czasu pracy. To musi być wyważone, żeby biurokracja nie zjadła wszystkiego. Żeby pomagała w tej współpracy, w tej rzeczywistości, i żeby te zasady były tak proste, żeby nie trzeba było nie wiadomo jakich ekspertów, żeby ta strona społeczna mogła to pojąć, w taki prosty sposób, bez ekstra szkoleń, bez tego strasznego tłumaczenia się tych urzędników, że mają związane ręce. Dobrze byłyby te regulacje, ale warunkiem jest, żeby to było po polsku, nie po prawniczymu, to musi być w jasny sposób, łatwy do zakomunikowania i nie może być utopiony w biurokracji (29062010JSTWOJ);

[...] to dorzucanie kolejnych elementów, zawężanie niejednokrotnie, bo potem mamy cztery formy współpracy, to nie możemy żadnej innej. A inne są nie opisane, a jak są nieopisane, to lepiej tego nie róbmy. Jeśli coś jest napisane, że tego nie musimy, to już tego nie robimy (29062010JSTWOJ).

[...] ja nie jestem zwolenniczką tego, żeby wszystko regulować ustawowo. Bardziej uważam, że to są sprawy organizacji i samorządów na terenie gminy, powiatu i zapisywanie tego chyba nie jest zasadne, tym bardziej że kto będzie sprawdzał, czy te standardy będą realizowane czy nie... to zależy od ludzi (28062010NGOWOJ).

Dlatego też rozmówcy nawołują do znalezienia „złotego środka”, złapania równowagi pomiędzy szczegółowością a ogólnością standardów:

[...] nie można popadać z jednej skrajności w drugą, bo to, że każde województwo robi, jak chce i powołują sobie radę, a co innego jeśli jest ileś dokumentów, które zajmują ileś czasu pracownikom NGO. Złoty środek trzeba znaleźć. Ale wprowadzenie standardów da bezpieczeństwo niektórym organizacjom, bo niektóre są mniejsze, słabsze i nie mają możliwości włączania się na takim poziomie w prace... (28062010NGOWOJ).

Z powyższych rozważań wynika dosyć jasno, że dosyć trudno jest zrekonstruować model/modele czy wzór/wzory procesu (jego przebieg, etapy, zasady) tworzenia obowiązujących standardów, głównie dlatego,

że to sami uczestnicy nie są do końca świadomi występowania takiego procesu, sami mają kłopot z opisaniem go. Świadczy to o tym, że standardy nie powstają jako efekt intencjonalnych i świadomych działań czy dyskusji, w trakcie których ścierałyby się różne opcje i propozycje. Uważają tak zarówno reprezentanci samorządów, jak i organizacji pozarządowych. Obecne standardy to raczej trwałe nawyki czy przyzwyczajenie, według których działa się bezrefleksyjnie i bez większego entuzjazmu.

Drugi ważny wniosek, to występowanie braku równowagi pomiędzy stroną samorządową a stroną organizacji pozarządowych w kształtowaniu tychże standardów. Samorządowcy rezerwują dla siebie głos decydujący o tym, które i w jakim momencie standardy będą stosowane i wdrażane.

PRZEDMIOT STANDARDÓW – OBSZARY WSPÓŁPRACY OBJĘTE STANDARDAMI

Rozmówcy zarówno ze strony jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych zastanawiając się nad tym, jakie standardy obowiązują w miejscach ich działań (choć trudno im owe standardy konkretnie zidentyfikować), wskazują przede wszystkim na dwa obszary: obszar działań związanych z finansowaniem i obszar działań związanych z kontaktowaniem się z organizacjami i przyjmowanym stosunkiem wobec nich. O ile pierwszy obszar odwołuje się przede wszystkim do standardów, które powstają na bazie UDPP, o tyle drugi jest objęty pozaformalnymi ustaleniami.

W odniesieniu do kwestii związanych z finansowaniem samorządy zdecydowanie wybierają wspieranie organizacji pozarządowych i raczej są niechętnie do powierzania (zlecania zadań), mimo że ustawa nie wskazuje, który ze sposobów jest bardziej pożądany czy właściwszy. Z wypowiedzi rozmówców wynika jednak, że wspieranie traktują jako bardziej skuteczną formę współpracy, która przede wszystkim daje im kontrolę i nad efektami podejmowanych przez organizacje działań, i nad przekazywanymi finansami. Standardem jest wobec tego:

[...] myśmy dotychczas wspierali i wymagali wkładu własnego (2072010JSTGMW);

[...] jeśli nie dajemy im całości, to mamy nad tym pewną kontrolę (2072010JSTGMW);

[...] my też nigdy nie powierzyliśmy zadania tak, wspieramy (30062010JSTGM).

Podobną tendencję zauważają również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Według nich standardem jest właśnie raczej wspieranie niż powierzanie (zlecanie) zadań. W stosunku do tego standardu nie zgłaszają oni zastrzeżeń i przyjmują go raczej ze zrozumieniem, chociaż niektórzy wskazują, że starają się nakłonić samorząd do zmiany stanowiska i do tego, żeby powierzać zadania organizacjom stabilnym i godnym zaufania.

Samorządowcy, preferując w swoich działaniach powierzanie zadań, równocześnie ustawiają się w roli animatora życia obywatelskiego. Uważają, że w ten sposób polepszają jego jakość i podnoszą poziom. Traktują ten standard nie tylko jako narzędzie, które umożliwia im kontrolowanie organizacji i przepływ własnych finansów:

[...] dlatego nie można powierzać, tylko raczej wspierać (30062010JSTGM);

[...] żeby w którymś momencie odpowiednim zabrać (30062010JSTGM);

[...] albo więcej nie wesprzeć (30062010JSTGM),

ale również jako narzędzie do pobudzania i animowania organizacji do działania. Jest to podejście bardzo paternalistyczne, gdzie samorząd przypisuje sobie rolę nadrzędną i wyznacza ramy działań obywatelskich, które według niego, a nie obiektywnych wskaźników czy przesłanek, są pożądane i właściwe:

[...] wydaje mi się, że jest lepsze wspieranie, ponieważ to powoduje takie mobilizowanie troszeczkę tych ludzi do pozyskiwania środków z innych źródeł. [...] Jeżeli się wszystko poda, to rodzi taką roszczeniową postawę, a mniej kreatywną, nie sprzyja, jest lepiej właśnie pomóc (30062010JSTGM);

[...] raczej wspieranie, ale to już chyba taka ludzka mentalność, że jak dostaje wszystko i nic już do tego nie dokłada, to mu przestaje zależeć, a jak musi do tego dołożyć, to chociażby z tego względu, że dokłada własne pieniądze, to będzie się bardziej starał (8072010JSTPOW);

[...] ja na przykład proszę zawsze organizacje, żeby jak piszą oferty pokazywały, że starały się o jakieś środki, nawet jeśli ich nie dostały. Bo to nie chodzi o to, że jak nie dostałem to nie piszę, ale niech wykaże, że się starał, bo też świadczy o tej organizacji, że też z siebie próbuje dać, stara o pozyskanie jeszcze gdzie indziej, o te środki (2072010JSTGMW).

Standardy dotyczą również według rozmówców całej procedury organizacji sposobu przekazywania pieniędzy. A zatem funkcjonują standardy dotyczące przygotowywania konkursów (w wielu miejscach standardem stało się przygotowywanie konkursów na podstawie prowizorium budżetowego), ogłaszania konkursów i zasad finansowania, terminów, formularzy, składania tychże formularzy, uzupełniania, rozstrzygnięcia konkursów, sprawozdawczości (rozliczania) i kontrolowania losów dotacji:

No, zawsze te środki są zagwarantowane w budżecie, to jest standard [...] muszą być bardzo dobrze rozliczone, co do grosza, to jest też standard [...] zrealizowane w terminie do [...] standardem jest np. to, że się w BIP-ie ukazuje (30062010JSTGM);

[...] kontrola, to też jest standard, zrobienie tych zdjęć (30062010JSTGM);

[...] są zestandaryzowane np. w postaci regulaminu dot. np. trybu powoływania komisji i pracy komisji (30062010JSTGM);

[...] w Gdańsku chyba jakoś w '94 roku został stworzony standard dotyczący przydzielania dotacji na realizację zadań publicznych i on jakoś tam się zmienia, ewoluuje... Natomiast dziś wszystkie urzędy miasta, które wspierają finansowo NGO, muszą postępować zgodnie z tymi samymi zasadami. Urząd przygotowuje dokumentację konkursową i ona podlega opinii gdańskiej RDPP, po zaakceptowaniu tego przez RDPP, prezydent przygotowuje rozporządzenie i ogłaszany jest konkurs, sposób wyboru przedstawicieli NGO do komisji konkursowych, składania ofert i uzupełniania wniosków, ale trudno jest mi powiedzieć, czy tak do końca można to nazwać standardem. Ale jest to istotne, że niezależnie od tego, który wydział czy jednostka organizacyjna ogłasza konkurs, każda z nich musi postępować dokładnie w ten sam sposób, ostatnio pracowaliśmy nad inkubatorem dla NGO i wypracowaliśmy standard (1072010NGOGM);

[...] u nas chyba jest standard taki urzędniczy, jeśli chodzi o te współpracę, że do 30-go wiemy, że zgłaszamy, co chcemy robić, potem wiadomo, że do 30 listopada będzie ogłoszony konkurs, potem, że po 2 miesiącach będzie rozstrzygnięty i że na koniec marca będzie podpisana umowa. Wtedy wiadomo, że od początku stycznia można realizować projekty. Potem się okazuje w trakcie, że jednak pani prawnik nie zgodziła się, że te projekty mogą być od stycznia, tylko od 1 marca, z datą rozstrzygnięcia konkursu. Potem jest rozliczenie w lipcu i potem do 20 stycznia należy rozliczyć cały

projekt. W tych zgłoszeniach do 30 września to nie tylko finansowe pomysły, ale też inne można zgłaszać (7072010NGOPOW).

Uczestnicy FGI mówiąc o standardach dotyczących przeprowadzania procedury finansowania organizacji pozarządowych również odwołują się do UDPP i standardów, które ona wyznacza. Chociaż, jak sami zaznaczają, jest to taki obszar, który nie jest poddany szczegółowym regulacjom prawnym i tym samym wprowadza dowolność interpretacji obowiązujących standardów w zależności do gminy/powiatu. Wobec tego w odniesieniu do sposobu organizacji przepływu środków gminy wyznaczają własne standardy:

[...] to na pewno nie są te same standardy w zależności od gminy (9072010NGOGMW);

[...] każdy będzie robił, jak chciał (8072010JSTPOW),

tzn. każda gmina będzie sama ustalać dokładną zestandaryzowaną procedurę przekazywania, w której np. będzie możliwość uzupełniania podpisów na wnioski po złożeniu wniosku lub nie, będzie możliwość dopuszczania składania oświadczeń zamiast oryginałów lub nie itp.

W tym kontekście (finansowania) samorządowcy zwracają uwagę na sposób komunikowania się z organizacjami, który jest wyrazem ich stosunku do nich. W wielu miejscach pojawia się standard bezpośredniego zwracania się do organizacji z wiadomością o ogłoszonym konkursie, czy wręcz nakłaniania organizacji do zgłoszenia się:

[...] jest to, że ja idę do sklepu mięsnego i spotykam tam panią Ewę i mówię: „Pani Ewo, czy Pani widziała w BIP-ie... Jest już ustawa”. „Oj, jak dobrze Pani Wiesiu, to ja już piszę” (30062010JSTGM);

[...] u nas jest standardem dzwonienie (30062010JSTGM);

[...] bo pani Ewie trzeba przypomnieć, ona jest tak rozkojarzona, że ona nie napisze (30062010JSTGM);

ale tak też jest, wysyłanie maili do różnych [organizacji], że ogłosiłam konkurs, albo ministerstwo czy Marszałek ogłasza i trzeba wejść na stronę (30062010JSTGM).

Komunikowaniu i sposobie zwracania się do organizacji przedstawiciele samorządu poświęcają dużo uwagi. Z ich wypowiedzi, jakkolwiek enigmatycznych, wynika, że standardem jest otwartość na potrzeby, problemy i pytania, z którymi zwracają się do nich organizacje pozarządowe, jak również wychodzenia z inicjatywą współpracy do tychże organizacji. Samorządowcy prezentują się właśnie jako animatorzy życia lokalnego: zachęcają organizacje do działania, próbują budować partnerstwa, nakłaniają do zainteresowania się współpracą, organizują działania integrujące, włączają organizacje do konsultacji. Tym samym w wielu miejscach standardem są regularne spotkania organizacji i przedstawicielami administracji, działanie wspólnych for internetowych, powoływanie ciał opiniujących czy konsultacyjnych, gdzie rola organizacji nie ogranicza się tylko do zaprezentowania opinii czy przedstawienia stanowiska, ale jest aktywna i polega na rzeczywistej pracy nad jakimś dokumentem, rozwiązaniem czy problemem. Według samorządowców działanie zgodne z takimi standardami jest bardziej efektywne nie tylko dla samej współpracy, ale również dla lokalnego rozwoju:

[...] ja może powiem o konsultowaniu dokumentów projektu, aktów prawa miejscowego, uchwał podejmowanych przez nasz urząd. Wcześniej wyglądało to tak, też biorąc pod uwagę program współpracy, że albo były wrzucane na stronę internetową i wysyłane były pisma do organizacji i ewentualnie dzwoniłoby. Można se przeczytać, zajrzeć i to zupełnie nie skutkowało, bo może

jedna wpłynęła negatywna, absolutnie nie było aprobaty, że wszystko jest w porządku, że zgadzamy się z tym, co jest napisane i w końcu podjęliśmy taką próbę zaproszenia organizacji na spotkanie, ale jeszcze przed powstaniem dokumentu. Czyli, tak jakby włączyliśmy ich w tworzenie projektu, np. strategii rozwiązywania problemów społecznych. Oni poczuli się odpowiedzialni za to, co jest w tej strategii i to spowodowało, że potem jak najbardziej udzielali się na tych spotkaniach. Dopraszane były jeszcze inne osoby z innych organizacji przez przedstawicieli organizacji, których my zaprosiliśmy osobiście, ponieważ każdy temat stał się dla nich ważny i potem przygotowując już zbieżny dokument jeszcze został on przekazany do konsultacji pozostałym organizacjom. Wtedy dla nas taka konsultacja była na pewno wymierna i ważna i jak najbardziej przyniosła rezultat. Takie suche przekazanie dokumentu już stworzonego przez urzędnika nie jest dobrym przykładem konsultacji (30062010JSTGM);

[...] ale u nas np. oprócz tych spotkań sprawozdawczych, o których pani mówi, sprawdzają się bardzo spotkania jesienne, kiedy planujemy budżet na następny rok i organizacje są bardzo tym zainteresowane, zawsze przynoszą nam już takie wstępnie opisane projekty, z kosztorysami (30062010JSTGM);

[...] u nas rada składa się w połowie z organizacji, w połowie z samorządowców i ona oprócz takiej funkcji opiniotwórczej ma jeszcze inną funkcję, jest takim zespołem roboczym, który jeśli chodzi o te wszystkie zasady współpracy siedzi i wypracowuje. Spotykaliśmy się na takich dwudniowych spotkaniach i siedzieliśmy i pracowaliśmy nad wspólnymi rozwiązaniami i naprawdę nikt sam tego nie wymyślił, tylko wymyśliła to grupa (29062010JSTWOJ);

[...] my mamy na stronie aktualności i spotykamy się z organizacjami na takim forum i im powtarzamy, że jeśli chcą coś pokazać, to wszystko możemy. Ale na 150 NGO jest 30, które coś robią, i tu jest problem. Cały czas to jest takie wyciąganie od nich, że oni nic z siebie nie dają (8072010JSTPOW).

Znaczna część przedstawicieli organizacji zgadza się z opinią samorządowców co do obowiązywania dobrych standardów, opartych na partnerstwie i współdziałaniu, określających ścisłą współpracę pozafinansową – wzajemnego informowania, dobrego komunikowania, wspólnego ustalania jakiś reguł czy postępowania w określonych sytuacjach. Wielu z nich podkreśla również, że standard konsultowania nie jest tylko formalny, ale jest realizowany w rzeczywistości i działania konsultacyjne czy opiniujące mają faktycznie miejsce, a ich efekt jest przekładany na przyjmowanie konkretnych rozwiązań. Taką sytuację traktuje się jako pożądaną i właściwą:

[...] teraz my się przymierzamy do powołania rady, ale żeby żadna NGO nie była pominięta, na stronie internetowej jest wniosek do konsultacji, żeby każdy się mógł wypowiedzieć (28062010NGOWOJ);

[...] natomiast ten program współpracy, wieloletni, jest już robiony z udziałem organizacji i Marszałka, dyrektorów departamentów, radnych (co prawda kadencja się kończy, ale radni się zaangażowali) i NGO (28062010NGOWOJ);

[...] u nas raz na kwartał organizuje się spotkania w samorządzie wszystkich NGO działających na tym terenie i przy opracowywaniu tego programu każdy ma coś do powiedzenia, bo każdy ma ten program przed nosem (9072010NGOGMW);

[...] u nas program jest w powiecie, harmonogram jest. Wzywają nas na każdą sesję rady, gdzie są omawiane problemy NGO, albo składane jest sprawozdanie z naszej działalności (7072010NGOPOW).

Jednakże nie wszyscy rozmówcy się usatysfakcjonowali poziomem standardów obowiązujących w ich społecznościach, które dotyczą właśnie owych miękkich form współpracy (komunikowania, konsultowania itp.). Spora grupa wskazuje, że w tej mierze albo nie obowiązują żadne standardy, albo standardy, które są postrzegane negatywnie, nieakceptowane przez organizacje i niemające nic wspólnego z pożądanym i efektywnym modelem współpracy. Co w efekcie rujnuje relacje pomiędzy organizacjami a przedstawicielami administracji samorządowej i wprowadza pomiędzy nimi napięcie. Według reprezentantów organizacji w dużej mierze sytuacja taka wynika z arogancji władzy i niechęci do inicjatyw obywatelskich. Wskazują oni zatem na standard/standardy polegające na nieuwzględnianiu głosu organizacji pozarządowych ani w uchwalaniu programów współpracy, ani innych dokumentów, pomijaniu organizacji przy konsultacji konkretnych rozwiązań albo traktowaniu tych konsultacji wyłącznie jako formalnego obowiązku:

[...] programy współpracy oczywiście są, są uchwalane terminowo. Natomiast są uchwalane bez konsultacji – przynajmniej na moim terenie – z NGO, są takie same z roku na rok (9072010NGOGMW);

[...] wszystkie gminy mają program współpracy z NGO. Tylko w większości ten program jest w szufladzie (7072010NGOPOW);

[...] w zeszłym roku np. był szumnie nazwany dzień konsultowania programów współpracy, no i myśmy zaproponowali takie działanie własne, wsparcie sektora, bardzo szerokie i w ogóle to zostało odrzucone bez wyjaśnień i tak naprawdę konsultacje są, ale co z nich wynika? Najpierw szumnie się to nazywa konsultacje, a potem się coś odrzuca bez wyjaśnienia, dlaczego coś zostało nie ujęte. Nie ma odpowiedzi na pismo formalne (28062010NGOWOJ);

[...] niby jest standard dotyczący postępowania przy konsultacjach społecznych, jest taki. [...] Wykłada się książkę, to jest powszechnie dostępne, wyłożone w odpowiednim czasie... ale nie są przygotowane tak, żeby było powszechnie zrozumiałe i żeby decyzyjność była po stronie ludzi. Nie ma też standardu, który mówi, w jaki sposób powinno się uwzględniać informację zwrotną od ludzi przy tworzeniu dokumentu. Co z tego, że my się natrudzimy, jak dokument potem zostaje taki sam...? Więc ludzie są mądrzy i nie przychodzą na konsultacje i to jest martwa reguła, bo jeśli skonsultuje to 5% społeczeństwa to nie jest standard (1072010NGOGM);

[...] konsultacje mają też to do siebie – jak nam mówiono w urzędzie – że oczywiście są konsultacje, możecie zwracać uwagi, ale to nie znaczy, że one zostaną przyjęte. Ale macie prawo wyrazić swoje opinie i czasami to jest fikcja (28062010NGOWOJ).

Przywołując powyższe sytuacje i przykłady rozmówcy wskazują, że jednak istnieją obszary współpracy wymykające się standardom i że regulacje w tych obszarach w dużej mierze zależą od dobrej woli, przychylności i nastawienia lokalnych władz.

Ów powyżej opisany standard dotyczący roli samorządów jako inicjatora współpracy podyktowany jest w opinii rozmówców – samorządowców głównie niechęcią organizacji do włączania się w pozafinansowe formy współpracy; unikaniem odpowiedzialności i opinią, że dla organizacji liczy się: *jeden podstawowy standard – „dajcie kasę”* (30062010JSTGM).

Stąd też samorządowcy są zdania, że to na ich barkach spoczywa ciężar formowania owej współpracy i dlatego podejmują działania polegające na zachęcaniu, motywowaniu organizacji i mobilizowaniu organizacji do działań, które ową współpracę, a tym samym również samo funkcjonowanie organizacji, miałyby usprawnić/ulepszyć:

[...] znaczy, ja zazdrozczę paniom, jak pani mówi, że pozyskują z zewnątrz, bo ja od początku roku, już od zeszłego roku zachęcam, wysyłam co chwila jakieś programy, czy tam na różnych stronach czy tam tylko coś zobaczę, coś przeczytam, to od razu wysyłam do wszystkich, szczególnie do tych, zachęcam, mówię, że możemy pomóc, ale niestety nikt nie pozyskał nic z zewnątrz (30062010JSTGM);

[...] jest problem, żeby te NGO zrozumiały, że jeśli nie będą konsultować, to też projekt nie będzie...(2072010JSTGMW);

[...] u nas są takie, co zawsze konsultują, a są takie, co mimo telefonów i wszystkiego nie przyjdą. My zawsze chcemy konsultować, umieszczamy informacje, prosimy o uwagi i na koniec dodatkowo robimy spotkania i można do końca to zmieniać (2072010JSTGMW).

Przedstawiciele samorządu są zdania, że działają zgodnie ze standardem, który określa ich rolę jako wspomagającą i pomocniczą w stosunku do organizacji – nigdy nie odmówią pomocy, np. w napisaniu wniosku, wypełnieniu formularza, zawsze wysłuchają, są przyjaźnie i życzliwie nastawieni, są zawsze do dyspozycji, dzielą się swoją wiedzą i posiadanymi informacjami, udostępniają w miarę możliwości sprzęt biurowy, np. komputer czy drukarkę lub pomieszczenia, dają możliwość ogłaszania się organizacjom na ich stronach internetowych, dbają o to, żeby organizacja dobrze/sprawnie funkcjonowała i nie miała kłopotów we współpracy:

[...] my jesteśmy też poniekąd służbą publiczną, nie wypada odmówić. [...] Więc my jesteśmy po to, że ja mogę zostać i nie pójść do domu, tylko zostać i tam panu Stasiowi pismo napiszę, a potem te swoje pisma, które muszę zrobić, to do godz. 18 (30062010JSTGM);

[...] wiele takich rzeczy jest, które organizacje nie tyle, że wymusiły, tylko my do tego praktycznie podeszliśmy i ułatwiliśmy im pracę. Nie wiem, jak to u państwa funkcjonuje, ale np. w rozporządzeniu jest wzór umowy, ale nie ma wzoru załączników do umowy, które są obligatoryjne. Starostwo u nas takich wzorów nie opracowało i organizacje robią, co chcą i starostwo nie wie w ogóle, czego ma wymagać, a ja mam swoje przygotowane wzory, które są dostępne na stronie internetowej. I to jest standard, który nie jest obowiązkowy, ale jest pomocny dla organizacji i pomocny dla mnie (30062010JSTGM);

ja tam z każdym indywidualnie rozmawiam. Zanim oni jeszcze te wnioski złożą to im pokazuje jak co wypełnić. Ale jeszcze zanim złożycie to przyjdźcie jak Wam powiem co jak wpisać. I teraz jest ok., oni wiedza, dla świętego spokoju przyjdą, śmieją się teraz, że ja tam zawsze coś wyłapię, ale ja to wolę zrobić wcześniej niż potem im formalnie odrzucać (2072010JSTGMW).

Zresztą ów standard indywidualnego i bezpośredniego kontaktowania się jest w opinii rozmówców – samorządowców podstawą udanej współpracy, bowiem opiera się na zaufaniu i transparentności relacji.

Opisywany powyżej standard przyjazności i otwartości na potrzeby organizacji dotyczy wzajemnych kontaktów nie tylko w odniesieniu do spraw formalnych, takich jak procedura finansowania czy użyczenie lokali, ale również przekłada się na zainteresowanie samorządowców i lokalnych władz merytoryczną

działalnością organizacji. Dlatego w wielu miejscach upowszechnił się standard obligujący przedstawicieli administracji do brania udziału w wydarzeniach czy imprezach organizowanych przez organizację:

[...] jak zapraszają czy informują o spotkaniach wigilijnych, majowych, czy jakichś rocznic i na początku to nie chciało mi się chodzić, nie miałam czasu, ale teraz chociaż nawet jak się spóźnię, to warto wejść. Ostatnio było jakieś otwarcie z projektu i weszłam z koleżanką i pan przerwał, żeby nas przywitać (2072010JSTGMW);

[...] u mnie np., ponieważ 8 lat Burmistrz współpracuje z organizacjami, w związku z tym bywa na większości imprez, jak nie burmistrz, to zastępca albo pani sekretarz. Więc jest ta sytuacja też taka, że znając wszystko i wchodzi bez umawiania. U państwa może jakiś Prezydent czy Burmistrz przyjmuje według kalendarza, u nas jest tak, że sekretariat nawet jakby się położył, to się wchodzi, no bo to jest ktoś zaprzyjaźniony z organizacją, idzie, bo ma ważny temat. Czasem to jest takie troszeczkę psujące harmonogram dnia Burmistrzowi, ale myślę, że trzeba to przeboleć (30062010JSTGM).

Sprzyja to według nich budowaniu pozytywnej atmosfery i zmienia wzajemne nastawienie, a w efekcie ułatwia współpracę w ramach wyznaczonych przez UDPP. Niektórzy reprezentanci trzeciego sektora również potwierdzają nie tylko funkcjonowanie, ale również wagę tego standardu:

[...] ale też docenianie tych liderów, prezesów, zapraszanie ich na wszystko w gminie, u nas wszyscy się wszędzie zapraszają (9072010NGOGMW).

Ponieważ funkcjonujące standardy pozostają w sferze nawyku i obyczajowości, o czym była w poprzednim rozdziale, toteż rozmówcom trudno było określić i opisać ich treść, bo takie zadanie wymaga dużej dozy świadomości i wiedzy. Jednak z wypowiedzi indagowanych uczestników badania wynika, że do tej pory dwa obszary współpracy poddają się głównie standaryzacji. Pierwszy dotyczy działań związanych z przepływem finansów, a drugi przepływu informacji. O ile jednak w przypadku pierwszego obszaru standardy odwołują się bezpośrednio do UDPP i na jej zapisach się opierają, a żadna ze stron nie próbuje poszukiwać standardów określających rozwiązania czy działania, które nie znajdują potwierdzenia w Ustawie, to w przypadku drugiego obszaru standardy stanowią odpowiedź na praktyczne zastosowanie zapisów UDPP.

Należy zauważyć, że w obu przypadkach znowu stroną decydującą o standardach jest strona administracji samorządowej, która zresztą definiuje sama siebie jako partnera odpowiedzialnego za to, co się dzieje w przestrzeni społeczności lokalnej i za to, jak wygląda sektor obywatelski (stąd np. standardem jest wspieranie a nie powierzanie zadań).

STANDARDY, KTÓRE NIE SĄ STANDARDAMI

W opinii samorządowców upowszechniły się również standardy – praktyki, które ani nie przyczyniają się do kształtowania pozytywnej współpracy, ani efektywnie oddziałują na wzajemne relacje. Poza tym znoszą dotychczas funkcjonujące zasady i standardy, degradują je i wskazują na ich niemoc. Są to standardy, które łąnią podstawową wartość dla dobrej współpracy, a mianowicie równość i transparentność. Odwołują się one przede wszystkim do pozaformalnych sieci powiązań i kontaktów. W opinii samorządowców takie praktyki są bardzo destrukcyjne. Samorządowcy sygnalizują w tym obszarze dwa zjawiska: uprzywilejowanie (przez władze nadrzędne w stosunku do pełnomocników) klubów sportowych we współpracy, a przede wszystkim finansowaniu ich działań – z wypowiedzi rozmówców wynika, że kluby

sportowe są wyłączone ze standardów dotyczących przyznawania środków obowiązujących inne organizacje:

[...] no i ze sportowcami była taka sytuacja, że oni napisali jedną kartkę „Proszę o 500 tys.” i włożyli do koperty. To oni w zasadzie rączki mają tutaj, a my mamy przyjąć taką ofertę. Żeby oni też troszeczkę dorównali do standardów innych organizacji, które jednak są w stanie wypełnić ten 4-stronicowy druczek, dołączyć KRS, albo opisać zaświadczenie ...] To żeby te standardy... żeby tak nie było, że komisja opiniująca będzie siedziała potem 4 tyg., bo zanim sobie p. Zdzisio, p. Tadeusz i jakiś inny jeszcze przypomni i to, że się nie podpisał, to tak naprawdę... (30062010JSTGM);

[...] jeśli chodzi o współpracę ze starostwem to my mieliśmy w zeszłym roku zarejestrowaną jako organizację klub sportowy pod taką samą nazwą jak istniejący już, tylko bez „Oborniki”. Zapisali ją... no uważam, że już na tym etapie powinno być to zrobione, bo oni poszli od razu po pieniądze. Ja powiedziałam, że u nas nie dostali, bo nikt ich nie zna jeszcze w ogóle. Ale gdzieś jeszcze ktoś powinien czegoś przestrzegać, bo to już nawet nie chodzi o kulturę w stosunku do nas, ale w stosunku do już działających organizacji (2072010JSTGMW).

Drugie zjawisko i standard, który się w związku z nim upowszechnia, a nie jest akceptowany przez samorządowców, to wykorzystywanie przez organizacje w pozyskiwaniu funduszy innych niż objęte przyjętymi standardami ścieżek komunikacji i składania wniosków:

[...] przyszły do mnie ostatnio dwie osoby, jeden taki aktywny lider organizacji, i zapytali mnie o to, czy urząd marszałkowski będzie brał udział w jakimś tam projekcie. Ja tam grzecznie staram się odpowiadać, że oczywiście państwa pismo wpłynęło i zarząd je będzie rozważał etc., bo wiadomo, że jakiś tam standard obowiązuje. I w tym momencie ta pani mnie pyta, dobrze, to do którego marszałka mam iść pogadać? Z czego wynika, że wszyscy marszałkowie to są jej znajomi i że ona sobie pójdzie, pogada i będzie sprawę miała załatwioną. Także, ja to tak odczułem, że to jest takie rozumienie standardu, że organizacje szukają takich dojsć pozaproceduralnych czy pozaformalnych (29062010JSTWOJ).

Obydwa te zjawiska według rozmówców ze strony samorządowej są naganne i wymagają podjęcia działań, które będą je eliminować.

To samo zjawisko, czyli upowszechniania się standardów, które uprzywilejowują określony rodzaj działalności społecznej, jest również wyraźnie dostrzegane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, i to każdego szczebla. W ich opinii kluby i organizacje sportowe generalnie startują z innej pozycji w konkursach o dofinansowanie (cieszą się nieuprawnionymi przywilejami i mają ułatwiony dostęp do pozyskiwania funduszu na prowadzoną działalność) i nie są w stosunku do nich kierowane takie same wymagania, jak w stosunku do innych organizacji:

[...] w tym roku został przez gminę ogłoszony konkurs na rozdysponowanie 100 tys. zł na działania NGO. Jednak przymusowo jakby powinny w tym konkursie wystartować LKS – Ludowe Kluby Sportowe, no i sportowcy powinni się wykazać, a jednak nie za bardzo się zmobilizowali, żeby wziąć udział w tym konkursie. Ale i tak w gruncie rzeczy te dofinansowania dostały. Natomiast nasze stowarzyszenie wystartowało w tym konkursie, który był stricte o tematyce sportowej, a my zawarliśmy tam temat na turniej latawców, miniszymbowców, czyli na sport, ale jednak też trochę na kulturę. I zostaliśmy odrzuceni na etapie formalnym, ponieważ nasze sprawozdanie finansowe było

z marca, mimo że nie było jeszcze [konieczności robić] następnego. Nie udało się, wystartowaliśmy w następnej edycji i z tych 100 tys. dostaliśmy 1500 zł. (9072010NGOGMW);

[...] im się wydaje, że im się te pieniądze należą (9072010NGOGMW);

[...] w zeszłym roku budżet na NGO w gminie Piła to było 2 miliony. Duża kwota. Ale 1,95 miliona dostała duża organizacja, klub sportowy Nafra Piła, gdzie członkami zarządu, skarbnikiem, prezesem są sami radni, a reszta to były inne organizacje (1072010NGOGM);

[...] wyraźnie widać, że finansowane są przede wszystkim organizacje sportowe, inne nie mają szansy i ta tendencja nie zmienia się w ogóle (1072010NGOGM);

[...] jeszcze gorzej jest na poziomie gmin, które nie rozumieją często, co to jest program współpracy i z automatu dawali pieniądze na klub sportowy i na straż pożarną. Po prostu nie rozumieli, że te pieniądze są na wszystkie NGO. To było tak już usankcjonowane (28062010NGOWOJ).

Sytuacja taka jest dla organizacji pozarządowych nie do przyjęcia, ale też one same, jak wynika to z wypowiedzi rozmówców, nie podejmują żadnych działań, żeby tę nierówność znieść. Tym samym nie próbują wprowadzić czy upowszechnić alternatywnych standardów, które odwoływałyby się do faktycznej zasady równości i sprawiedliwości oraz ją respektowały i skłaniały zarówno samorządy, jak i owe kluby sportowe do równościowego postępowania. Milcząco akceptują zastały stan rzeczy, a swój sprzeciw wyrażają na zewnątrz, np. na spotkaniu fokusowym. Co więcej, niektórzy wykazują nawet (polityczne) zrozumienie dla tego stanu rzeczy i wskazują na to, że jest to pragmatyczne działanie władzy (burmistrza, wójta), które zapewni mu poparcie w następnych wyborach.

Innym negatywnym standardem wskazywanym przez przedstawicieli organizacji pozarządowych jest praktyka odwołująca się do łączenia funkcji i ról przez przedstawicieli organów administracji samorządowej, co w efekcie prowadzi do konfliktu interesów, który przez nich samych nie jest zauważany. Przedstawiciele organizacji opisują w tym miejscu sytuacje, kiedy prezes stowarzyszenia, jego skarbnik czy sekretarz jest równocześnie burmistrzem, radnym, czy innym urzędnikiem wysokiego szczebla. Czyli de facto sam sobie przyznaje środki i sam siebie kontroluje.

W tym zakresie mieści się również standard wskazywany przez niektórych samorządowców, dotyczący budowania i wykorzystywania nieformalnych źródeł dostępu do środków publicznych i informacji, tzw. znajomości, i który to standard jest również zauważany i opisywany przez organizacje pozarządowe:

[...] u nas się wie, do kogo trzeba pójść, zna się tą osobę i nie ma ścieżki, tylko się idzie do konkretnej osoby. A tak nie powinno być, bo ja do tego Pana nie mówię na „ty” i jeśli znajomości jakies towarzyskie czy rodzinne decydują o tym, czy jakaś sprawa będzie załatwiona czy też nie, czy się ją rozpatrzy, czy się od razu schowa do szuflady (7072010NGOPOW);

[...] ale jak dyrektor tego jest znajomym prezydenta, albo innym pociotkiem (28062010NGOWOJ);

[...] jest kumoterstwo (28062010NGOWOJ);

[...] od razu wiemy, że to jest układ, a samorząd nie da pieniędzy [na inne organizacje], chociaż by one to skuteczniej zrobiły (28062010NGOWOJ).

Rozmówcy wskazują, że taka sytuacja prowadzi do wytworzenia się „kolesiostwa”, czyli budowania negatywnego/brudnego kapitału społecznego, który nie sprzyja harmonijnym stosunkom, nie bazuje na

merytorycznej jakości działań i sprzyja stosowaniu nielegalnych i nieaprobowanych społecznie metod w docieraniu do celu. Prowadzi również do wyeliminowania tych organizacji, które sprzeciwiają się panującym zasadom, owym negatywnym standardom, np. poprzez odebranie lub nieprzyznanie dotacji:

Pracowałem w takiej organizacji kiedyś, gdzie przez kilka posiedzeń zarządu mieliśmy dylemat, czy dalej korzystać z pieniędzy, które nam pomagają utrzymać duży lokal i dzięki temu robić dużo dobrych rzeczy dla młodzieży, czy protestować przeciwko temu, co nam się nie podoba faktycznie ze strony miasta. I wybraliśmy tą drugą opcję, co po roku skończyło się tym, że lokal nam zabrano bez uzasadnienia. Ukarali, tak. To jest też taka czasami pułapka (28062010NGOWOJ).

PODSUMOWANIE

Oczywiście można się zastanawiać, czy nieetyczne lub dwuznaczne działania można określać mianem standardów. W opinii naszych rozmówców są one tak powszechne i powtarzalne, że zaliczają je właśnie do obszaru standardów, chociaż nie znajdują one ich akceptacji i wymagają według nich daleko posuniętych korekt. Powraca w tu zatem wątek, który przewija się przez cały ten rozdział. A mianowicie wątek mówiący o tym, że obecne standardy pozostają w sferze obyczajowości i utartych zwyczajów, a nie są wypracowywane celowo i świadomie. Tym samym zaniechania w procesie tworzenia standardów (niedocenywanie roli dyskusji, odwoływanie się przede wszystkim do aktów prawnych, brak rozważenia celowości standardów etc.) skutkują pojawianiem się opisanych powyżej negatywnych i niepożądanych schematów działań.

Analiza zebranego materiału dotyczącego obecnego poziomu standaryzacji określającej współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi wskazuje, że poziom ten jest raczej niski, a w każdym razie niska jest świadomość owej standaryzacji. Z wypowiedzi badanych wynika, że obowiązujące standardy lokowane są w sferze utrwalonych zwyczajów, nawyków czy bezrefleksyjnie powtarzanej praktyki. Rzadko natomiast są formułowane jako efekt intencjonalnych i przemyślanych działań. Nie dotyczą też wszystkich sfer czy obszarów współpracy, a koncentrują się na wybranych, czyli tych postrzeganych jako najważniejsze z punktu widzenia bieżącej, a nie długofalowej czy strategicznej współpracy, czyli związanych z przekazywaniem środków finansowych i wymianą informacji.

Żadna ze stron nie neguje wprawdzie roli czy znaczenia standardów, jednak dla większości poziomem zadowalającym i pożądanym jest ten wyznaczany przez UDPP. Większe przywiązanie do znaczenia prawa przykładają reprezentanci JST, natomiast organizacje pozarządowe są bardziej skłonne do wychodzenia poza sztywne ramy aktów legislacyjnych i poszukiwania w prawie jedynie inspiracji, a nie trzymania się kurczowo jego zapisów.

Z przeprowadzonej analizy wynika też jasno, że w odniesieniu do kształtowania i stosowania standardów nie ma równowagi pomiędzy stronami. Dominującą i nadrzędną pozycję zajmują JST, często paternalizując organizacje pozarządowe poprzez przypisywanie sobie roli animatora życia lokalnego czy inspiratora wydarzeń, a organizacjom pozarządowym roli słabszego, wymagającego szczególnego wsparcia.

2.2.7 STANDARYZACJA A JAKOŚĆ I SATYSFAKCJA ZE WSPÓŁPRACY

Jak zostało już zasygnalizowane wcześniej – standardy dotyczące współpracy międzysektorowej, generalnie rzecz biorąc, wpływają pozytywnie na jakość tej współpracy i są postrzegane jako pożądane zjawisko, porządkujące wiele jej obszarów. Pierwsza, intuicyjna odpowiedź uczestników FGI, z reguły była jednoznaczna.

Standardy ułatwiają. My mamy standardy pisania prawa miejscowego, to wygląda jednakowo. (8072010JSTPOW)

Uławia bardzo, ale ja bym nie nazwała standardami, ale zasadami współpracy. [...] Jakieś reguły, normy i standardy zawsze ułatwiają, a nie utrudniają, byle nie były szczegóły, bo szczegóły utrudniają. (2072010JSTGMW)

Jednak im bardziej szczegółowo rozmówcy byli pytani o konkretne korzyści wynikające z wprowadzania standardów, tym bardziej jasne dla nich było, że standaryzacji muszą towarzyszyć pewne warunki brzegowe, będące gwarancją trwałych zmian. Można tu wymienić kilka obszarów, które decydują o tym, czy istniejące lub wprowadzane właśnie standardy będą przyczyniały się do wzrostu zadowolenia ze współpracy. Szczególnie interesująca i zajmująca wiele uwagi naszych rozmówców jest rola „czynnika ludzkiego” – osobistego nastawienia, przekonań, dobrej woli czy jej braku w relacjach między administracją a organizacjami pozarządowymi. Innym, ważnym dla obu stron warunkiem jest wzajemna edukacja oraz podnoszenie świadomości i wiedzy na temat wzajemnych uwarunkowań i możliwości. Kolejnym takim obszarem jest trwałość i stabilność prawa bez względu na to, jak daleką postulujemy standaryzację. Ostatnim zaś – wzmocnienie trzeciego sektora jako całości, a w szczególności wyłonienia jego sprawnej i silnej reprezentacji. Te cztery sfery decydują najsilniej o tym, czy ustanowione standardy mają szansę realnie wpłynąć na satysfakcję ze współpracy międzysektorowej. Jednocześnie mogą one wstępnie opisywać wymiary satysfakcji ze współpracy.

STANDARDY A ETYKA

W poprzednim rozdziale podkreślano rolę, jaką – w opinii naszych rozmówców – we wzajemnych relacjach organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego odgrywa prawo jako czynnik decydujący o wprowadzaniu standardów. Dominującą we wzajemnych kontaktach jest teraz relacja przewagi samorządu, który ma do organizacji stosunek raczej paternalistyczny.

[...] Zawsze my, organizacje, jesteśmy ustawiani do postawy proszącego i niestety nie mamy jak się upomnieć. Chociażby z cofnięciem tych dotacji przez Marszałka i nikt z nas nie podskoczy, a przecież to jest sprawa do sądu, a przecież mnie by nie przyszło do głowy skarżyć Marszałka do sądu. Miałbym przechlapane do końca swoich dni w województwie. [...] To mnie wkurza, gdzie dostrzegam brak standardów, to w niemocy w planowaniu. My ciągle jesteśmy petentami, chcielibyśmy zbudować długofalowe plany rozwoju, ale musimy się dostosować. (7072010NGOPOW)

Zdanie to potwierdza również zapytany o jakość współpracy jeden z ekspertów:

Samorząd zawsze będzie silniejszy niż jakiekolwiek inne organizacje, to w ogóle bez dwóch zdań. Jakakolwiek ona [organizacja] by była, jak podpadnie samorządowi, nie ma przebaczyć – musi się wynosić po prostu, zwiając interes. Tutaj samorząd zawsze będzie silniejszy. (NGO1)

Według przedstawicieli trzeciego sektora standardy narzucone samorządowcom podniosłyby w ich oczach rangę organizacji, co w konsekwencji poprawiłoby relacje między nimi. Wiara w sprawczą moc prawa w kształtowaniu wzajemnych stosunków samorządu i organizacji przebija z wypowiedzi jednego z przedstawicieli NGO – twierdzi on, że samorządom trzeba wręcz odgórnie nakazać dostrzeganie tego, co robią organizacje.

Zdecydowanie tak, bo to podniosłoby też rangę trzeciego sektora zwłaszcza w małych miejscowościach. Mogłoby się okazać, że jeśli musimy zabezpieczyć konkretne środki w budżecie albo zrobić realnie jakieś konkursy, to nagle ten trzeci sektor zostanie zauważony jako ktoś znaczący. (9072010NGOGMW)

Ja myślę, że żeby nas traktowano jako partnera, to powinny być jakieś uregulowania prawne. Bo mamy w statutach swoich zapisane, jak działamy i co robimy, ale żeby władza dostrzegała, że to, co robimy, jest ważne i zasługujemy na uwagę, to może rzeczywiście jakoś odgórnie należałoby to... Można by było łatwiej planować, mieć więcej bezpieczeństwa, pewności siebie... (7072010NGOPOW)

Ponadto, standardy narzucone administracji mogą spowodować, że organizacje, które ze względu na lokalny charakter działalności lub niewielkie rozmiary są finansowo zależne od lokalnych władz, będą miały więcej możliwości egzekwowania swoich praw oraz podejmowania (bezpieczniejszej dla ich dalszego działania) funkcji kontrolnej wobec władz lokalnych.

Znaczna większość NGO żyje z grantów samorządowych – my niczego na nich nie wymusimy. [...] Dlatego są potrzebne mechanizmy, które są przejrzyste, przekładalne i wymuszane na samorządzie. Jeżeli są jasne zasady zlecania zadań i standardy kontroli, to nie ma siły, że organizacja niezgadająca się z burmistrzem nie dostała tych środków. Bo są standardy. (1072010NGOGM)

Wprowadzenie standardów da bezpieczeństwo niektórym organizacjom, bo niektóre są mniejsze, słabsze i nie mają możliwości włączania się na takim poziomie w prace... (28062010NGOWOJ)

Im dłużej jednak trwały dyskusje podczas wywiadów, tym mniej oczywiste było dla przedstawicieli i jednej, i drugiej strony to, czy rzeczywiście przepisami można uregulować wszystkie wymiary współpracy. Ciekawy w tym kontekście jest głos przedstawiciela urzędu wojewódzkiego, który zauważył, że tak czy inaczej *urząd sobie poradzi z każdym przepisem*, stwierdzając następnie, że:

Standardy będziemy osiągnęli wtedy, kiedy my się mentalnie nastawimy na to, że to, co robimy, to nie jest tylko i wyłącznie podsumowanie przepisów. Że ta nasza praca służy do tego, za co bierzemy pieniądze, czyli do polepszania jakości życia społeczeństwa lokalnego, na rzecz którego pracujemy. I myślę, że takie zrozumienie standardów naszej pracy będzie właściwe. [...] Jeśli faktycznie na końcu tego naszego myślenia postawimy tego obywatela, na rzecz którego my mamy pracować i organizacje za nasze pieniądze też, to wtedy dopiero zaczniemy mówić o tych standardach. I może się okazać, że te wszystkie procedury nie są potrzebne, ponieważ świadomość tego, po co to robimy i dla kogo to robimy spowoduje, że będziemy i tak ileś tam stopni wyżej. Chociaż ustawa, która wprowadziła sporo zamieszania, wprowadziła też pojęcie organizacji pozarządowej do percepcji urzędników. (29062010JSTWOJ)

Z tej wypowiedzi wynika, że: po pierwsze – zmiana myślenia, mentalności, podejścia do roli samorządu i organizacji pozarządowych w społeczeństwie jest pierwotna wobec przepisów, które powinny być konsekwencją nastawienia zorientowanego na dobro wspólne. Po drugie – mimo tego, to właśnie ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie wprowadziła do słownika urzędniczego pojęcie organizacji pozarządowej. Postulat, aby pracować najpierw w kierunku zmiany wzajemnego nastawienia do siebie, budowania zaufania czy rozpowszechniania wiedzy na temat organizacji, był dość często wysuwany przez te ostatnie, ale doświadczenie, że wiele zależy w urzędach od konkretnych ludzi, dzielą obie strony na wszystkich szczeblach samorządu.

[...] Znowu problemem jest bariera mentalna. [...] Czyli może być jakiś standard, ale on nie zmienia jakości wykonywanych zadań. Bo tak naprawdę tutaj 90% to jest człowiek. (29062010JSTWOJ)

Jeśli te standardy powstaną, takie jakich oczekujemy, to zagrożeniem one nie będą. A zawsze się znajdzie gdzieś głupi urzędnik, który będzie je interpretował nadal po swojemu. Nam nie brakuje chyba standardów zapisanych w przepisach czy ustawie... Nam brakuje tej świadomości... Zaufania wzajemnego brakuje, a my ufamy samorządowi, a oni nam. (7072010NGOPOW)

[...] Żadna ustawa nie zagwarantuje dialogu. (1072010NGOGM)

Szczególnie silne w tej grupie wypowiedzi jest zdanie przedstawiciela organizacji pozarządowej z poziomu powiatu: *Może i standardy są, ale bywa, że etyki brakuje (7072010NGOPOW)*. Zatem uczestnicy wywiadów postrzegają rolę osobistych przekonań, interpretacji, ale także etyki jako bardzo ważną przy egzekwowaniu prawa, załatwianiu spraw urzędowych, interpretacji przepisów. Także kadencyjność wielu stanowisk w urzędach nie sprzyja jednolitej wykładni przepisów. Standaryzacja zatem – zdaniem naszych rozmówców – mogłaby tę dowolność interpretacji jeśli nie zlikwidować zupełnie, to przynajmniej znacznie zniwelować.

Lepiej by było, gdyby prawo regulowało pewne postępowania i po stronie urzędu, i po stronie organizacji, każdy człowiek jest inny, każdy wójt, burmistrz czy prezydent jest innym menadżerem, ma inne preferencje, może być osobą, która w domu ma partnerski styl życia albo nie i to się przenosi... I jak ja mam wychowywać kogoś przez 3 lata i różne zabiegi robić, żeby było tak czy inaczej, to chyba lepiej by było, gdyby jakieś takie widełki prawne niech będą. (1072010NGOGM)

Jakiś może niekoniecznie ustawowy, ale jakiś katalog... Nie wiem, różne są standardy, właśnie jak ma biuro wyglądać, ale coś takiego czy zamknięta koperta, czy otwarta to powinno być jakoś ogólnie ustalone. (8072010JSTPOW)

Jednak obecność i rola tego „czynnika ludzkiego” i etyki we współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi ma jeszcze dwa ciekawe aspekty. Po pierwsze, pojawiały się wśród uczestników dyskusji ze strony społecznej zarzuty, że administracja dopuszcza jako zasadę działania wykorzystywanie znajomości w celu osiągnięcia konkretnych korzyści. Na przykład podczas rozmowy o możliwości powoływania pełnomocników ds. organizacji pozarządowych pojawiła się obawa, że może to być stanowisko-widmo, które służy do zapewnienia miejsca pracy komuś spokrewnionemu z przedstawicielami wysokich urzędów w gminach czy miastach.

Ale jak dyrektor tego jest znajomym prezydenta, albo innym pociotkiem... Jest kumoterstwo. [...] Żeby tu był standard, żeby było wiadomo, jak to ma wyglądać, żeby nie było tak, że któryś pociotek byłego prezydenta założy sobie organizację i on szybko robi swój własny folwark. Żeby to było klarowne i przejrzyste. (28062010NGOWOJ)

Będzie kolejne stanowisko do obsadzenia znowu swoimi ludźmi. I będzie tak, że zamiast wsparcia będzie podstawiona kolejna osoba z rodziny... (9072010NGOGMW)

Z relacji przedstawiciela urzędu szczebla wojewódzkiego wynika jednak, że nie tylko administracja powinna poświęcić więcej uwagi na wypracowanie standardów zwiększających przejrzystość ich funkcjonowania. Także pracownicy organizacji pozarządowych czasami z góry zakładają, że znajomość konkretnego urzędnika może przyspieszyć działanie procedur lub uzyskanie informacji.

Mi się wydaje, że mogą inaczej organizacje o standardach myśleć, a inaczej urzędnik. Przyszły do mnie ostatnio dwie osoby, jeden taki aktywny lider organizacji, i zapytali mnie o to, czy urząd marszałkowski będzie brał udział w jakimś tam projekcie. Ja tam grzecznie staram się odpowiadać, że oczywiście państwa pismo wpłynęło i zarząd je będzie rozważał, bo wiadomo, że jakiś tam standard obowiązuje. I w tym momencie ta pani mnie pyta: „Dobrze, to do którego marszałka mam iść pogadać?”. Z czego wynika, że wszyscy marszałkowie to są jej znajomi i że ona sobie pójdzie, pogada i będzie sprawę miała załatwioną. Także, ja to tak odczułem, że to jest takie rozumienie standardu, że organizacje szukają takich doświadczeń pozaproceduralnych czy pozaformalnych. (29062010JSTWOJ)

Z cytowanego powyżej fragmentu wynika również, że takie postępowanie jest odczytywane przez autora wypowiedzi jako standard obowiązujący w organizacjach (*to jest takie rozumienie standardu, że organizacje szukają takich doświadczeń pozaproceduralnych czy pozaformalnych*). Można zatem przypuszczać, że wprowadzenie nowych standardów nie tylko mogłoby poprawić jakość i zadowolenie ze współpracy międzysektorowej, ale także przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i jawności postępowania po obu jej stronach.

Podsumowując, uczestnicy wywiadów fokusowych doceniają i wymieniają jako jedną z decydujących rolę prawa w kształtowaniu relacji międzysektorowych. Standaryzacja może zatem – ich zdaniem – wpłynąć na te relacje korzystnie o tyle, o ile będzie prowadziła do zwiększenia przejrzystości funkcjonowania obu partnerów współpracy oraz do budowania większej podmiotowości trzeciego sektora. Intuicje te zostały potwierdzone w wywiadach z ekspertami, którzy również zwracali na to uwagę. Niemniej jednak, należy pracować również w kierunku budowania wzajemnego zaufania, inwestowania w edukację obywatelską oraz pielęgnowania przestrzeni dla życzliwego partnerstwa. Te zadania nie mogą być wypełnione tylko za pomocą standaryzacji czy tworzenia nowych przepisów bez względu na to, jak rygorystycznie będą one wypełniane.

STANDARY A EDUKACJA

Wprowadzenie standardów, które mogą poprawić jakość współpracy między trzecim sektorem a administracją, powinno być poprzedzone szeroko zakrojoną akcją informacyjną: *Na pewno jeśli coś by było ogólnopolsko, to potrzeba by było jednej kampanii informacyjnej (1072010NGOGM)*. Ale przede wszystkim działaniami edukacyjnymi, skierowanymi zarówno do urzędników, jak i do organizacji pozarządowych, oraz – może nawet w pierwszej kolejności – do radnych, gdyż to oni byli przez uczestników wywiadów postrzegani jako największa przeszkoda we wdrażaniu programów o bardziej społecznym, „miękkim” charakterze.

U mnie też były zawsze pytania „po co to?” na radzie, ale ja im tłumaczę – możecie sobie budować te drogi, ale jeśli nie będzie się nic ciekawego działo, ludzie wyjadą, a te drogi będą jeszcze ładniejsze, bo nikt nie będzie ich używał. (2072010JSTGMW)

Zdaniem urzędników radni nie zdają sobie sprawy z tego, jak ważne są inwestycje skierowane bezpośrednio do obywateli – poszerzanie oferty kulturalnej, wspieranie edukacji, sztuki. Nie mają oni także wystarczającej wiedzy na temat specyfiki i funkcjonowania trzeciego sektora.

Jest jedna osoba [wśród radnych] z wyższym wykształceniem, a reszta to takie chłopki-roztropki. Dla nich pojęcie trzeciego sektora, fundacja, stowarzyszenie to jest czarna magia i chociaż byśmy nie wiem co robili, to musimy się jakby zniżyć do ich poziomu komunikowania. Więc to utrudnia bardzo. Standardem dla mnie byłaby dobra edukacja na temat trzeciego sektora. Obowiązkowa edukacja urzędników, radnych... (9072010NGOGMW)

Standardem powinno być szkolenie władz miasta i radnych, bo my, urzędnicy, jesteśmy przeszkoleni. (30062010JSTGM)

Na poziomie gminnym zaczęłabym od edukacji, a potem dalej... (9072010NGOGMW)

Wpisanie tego gdziekolwiek rodzi ryzyko, że to będzie martwy zapis... A jak zrobić, żeby każdy to poczuł. Trzeba czasu, edukacji, mówienia o tym, dorastania do tego. (1072010NGOGM)

Jednocześnie przedstawiciele organizacji pozarządowych często podkreślali, że to urzędnikom brakuje wiedzy i doświadczenia w zakresie pracy w NGO. Z punktu widzenia poprawy jakości współpracy zatem, korzystne byłoby zapewnienie urzędnikom kontaktującym się w ramach swoich obowiązków z organizacjami szkoleń lub staży w organizacjach. Postulat wypracowania takiego standardu padał ze strony organizacji mających zasięg wojewódzki, ale pojawił się także w jednej wypowiedzi urzędnika szczebla gminnego.

Powinno być standardem, że w każdej gminie jest pracownik odpowiedzialny za kontakty z NGO. Żeby był wydzielony... żeby tylko tym się zajmował. Zna te przepisy, liderów lokalnych... Żeby chociaż tydzień taki urzędnik spędzał w NGO... jako wolontariat pracowniczy... Przy konkursie mogłyby być punkty dodatkowe za to, że zna to środowisko. (28062010NGOWOJ)

Moim zdaniem każda osoba, która współpracuje z NGO w urzędzie, powinna udokumentować, że kiedyś działała w jakiejś organizacji. Bo jeśli ktoś nie wie, co to znaczy organizacja pozarządowa – bo tacy ludzie też się trafiają – i nie wie, co to znaczy praca społeczna, co to znaczy dzielić te obowiązki z pracą, z czymś dodatkowym, to ta osoba nigdy nie czuje organizacji. (2072010JSTGMW)

Podsumowując, zarówno pracownicy organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy mają poczucie, że „druga strona” nie wie prawie nic lub bardzo mało o ich pracy. Takie przekonanie nie sprzyja budowaniu wzajemnego zaufania oraz partnerstwa w realizowaniu celów, które koniec końców są jedne i te same dla obu sektorów. Dlatego tak często nasi rozmówcy podkreślali rolę edukacji – zarówno tej skierowanej do najmłodszych, przyszłych obywateli uczestniczących w życiu wspólnoty, ale także tej ukierunkowanej na urzędników, pracowników kontaktujących się z organizacjami, na radnych.

NAJPIERW STABILNE PRAWO...

Jak zaznaczono w poprzednim rozdziale, uczestnicy dyskusji fokusowych postrzegali prawo jako istotny czynnik wpływający zarówno na zadowolenie stron ze współpracy, jak i na jej ogólną jakość. Zwracali oni często uwagę na to, że bez stabilnego, pozbawionego sprzeczności prawa wprowadzanie standardów nie jest możliwe. Zarówno przedstawicielom organizacji pozarządowych, jak i urzędnikom zależy bowiem na tym, aby prawo było przejrzyste, czytelne dla każdego, kogo dotyczy i wskazywało dokładnie na zadania, obowiązki i ewentualne sankcje dla poszczególnych podmiotów. Istotna jest również rola procedur wykonawczych, które są niezbędne dla podtrzymywania trwałości wprowadzonych standardów. Sam standard, bez odpowiednich działań zmierzających do podtrzymywania efektu, który wytwarza, nie ma większej szansy na bycie przestrzeganym.

Standardy to jedno, ale jeszcze procedury wykonawcze tych standardów, to by nam pomogło. Bo samo opracowanie standardów, bez zaplecza prawnego, to nie... (7072010NGOPOW)

Z przestandardyzowaniem to ja bym się nie bał pod jednym warunkiem, że prawo będzie trwałe i stabilne. [...] U nas właśnie mamy nowelizację ustawy i już ją znów chcemy nowelizować. Nie ma ciągłości. Nie jesteśmy w stanie poświęcić 5 minut na zrobienie czegoś porządnego, ale za to jesteśmy w stanie poświęcić 15 na naprawianie. To jest taka nasza cecha narodowa. Jeśli ustalimy, gdzie chcemy być za 20 lat i będziemy tak robić, to jest w porządku. Jeśli ktoś mi powie, że mam pisać czionkę Times New Roman czy inną, to ja to będę robił, ale dlatego że wiem, że przez 20, 30 lat będę tak miał. (8072010JSTPOW)

My jesteśmy przyzwyczajeni, że w prawie są luki, czy to są rozporządzenia... To jest w ogóle kwestia tworzenia prawa w Polsce. [...] Powinno być w ustawie zdefiniowane, że jak samorząd idzie w prawo, to dzieje się to, to i to, a jak w lewo to, to, to i to. Teraz nie ma nic. Nasze prawo jest tak szerokie i niejasne, że można je interpretować na 10 sposobów i powinno być jasno, precyzyjnie, albo żeby regulowały to rozporządzenia. Ale żeby jasno to było, żeby był konkret. [...] Akty prawne zazębiają się wzajemnie. Bo my coś wymyślimy i neguje nam to skarbnik albo inna osoba. I gdyby to jednoznacznie było powiedziane, to uniknęlibyśmy takich dyskusji. (8072010JSTPOW)

Jednocześnie obawa przed nadmierną regulacją prawną wzajemnych stosunków między organizacjami a administracją była wyrażana bardzo często przez obie strony, o czym mowa będzie później.

... ORAZ SILNE ORGANIZACJE

Ostatnim wspomnianym w rozmowach wymiarem warunkującym skuteczną, satysfakcjonującą standaryzację, jest silna i stabilna pozycja organizacji pozarządowych. Według przedstawicieli organizacji niezbędne jest stworzenie takiej reprezentacji trzeciego sektora, która mogłaby skutecznie dbać o jego interesy. Szczególnie istotne jest, aby taka instytucja – rada lub komitet ekspertów – była niezależna od władz lokalnych, powołania oddolnie, autonomiczna i jak najbardziej kompetentna (co mogłoby być zapewnione przez regionalizację).

U nas najskuteczniejszym narzędziem wywierania wpływu jest grupa organizacji, która występuje wspólnie w jakiejś sprawie. [...] Dobrym narzędziem egzekwowania standardów jest silna

reprezentacja organizacji, czy w ogóle silne organizacje, które mówią jednym głosem. To jest kwestia wspólnej reprezentacji... (1072010NGOGM)

Chyba trzeba by właśnie jakąś reprezentację tych organizacji. Nie z nadania starosty, tylko oddolnie, niezależnie. Komisja jakaś. Mająca ekspertów. Tutaj parasol wojewódzki byłby potrzebny, reprezentacji organizacji z całego regionu, tylko że potrzeba eksperta, który by neutralnie podchodził do działań NGO. (7072010NGOPOW)

Oprócz nieszczęsnych wyborów, dużo zależy od organizacji pozarządowych, od wspólnych zespołów, wspólnych ciał, które coś tam robią. Jeśli RDPP, jeśli inne fora NGO zaczną naciskać na samorządy pomiędzy wyborami, na kolejnych sesjach rad, to oni naprawdę dużo mogą, tylko żeby chcieli. (8072010JSTPOW)

Zatem kondycja trzeciego sektora i jego zdolność do mówienia jednym głosem wydają się jednymi z istotnych czynników sprzyjających poszerzeniu ewentualnej standaryzacji. Zdaniem przedstawicieli organizacji – co było już wcześniej zaznaczane – stoją one na słabszej pozycji względem samorządu, dysponującego środkami finansowymi oraz dyktującego warunki konkursów grantowych i kształt programów współpracy. Zatem, aby móc skutecznie wywierać nacisk na samorząd, aby wywiązywał się on z obowiązku konsultacji, żeby przestrzegał przepisów oraz rzetelnie informował o swoich działaniach, organizacje powinny wyłaniać na różnych szczeblach administracji swoją reprezentację. Tylko silne, zgodne co do strategii przyjmowanej względem samorządu organizacje będą mogły w przyszłości egzekwować realizację standardów.

PODSUMOWANIE

Zagadnienia poruszone w tym rozdziale wiążą się z ogólnym podejściem naszych rozmówców do prawodawstwa. Zarówno urzędnicy, jak i przedstawiciele NGO chcieliby, żeby standaryzacją i zwiększoną liczbą przepisów zobowiązać drugą stronę (a nie tylko ich lub obie strony po równo) do bardziej przejrzystego i odpowiedzialnego działania na rzecz współpracy. Oznacza to, że dostrzegają oni jedynie sankcjonującą, restrykcyjną funkcję prawa (które wymusza i egzekwuje konkretne zachowania), zamiast doceniać i wykorzystywać jego potencjał do tworzenia przestrzeni komunikacji. Należałoby zatem rozważyć takie konstruowanie ewentualnego zbioru standardów czy procedur, które stworzyłyby przestrzeń negocjacji, pokazując, że przejrzystość zarówno urzędów, jak i organizacji to nie tylko eksponowanie tego, co robione jest zgodnie z prawem, ale otwarcie się na partnera współpracy.

2.2.8 POSTULATY DOTYCZĄCE STANDARYZACJI

STANDARDY A WARTOŚCI I POSTAWY

Uczestnicy wywiadów zapytani o to, czym jest dla nich standard „w ogóle”, odpowiadali na to pytanie w zasadzie bez większego zastanowienia, wyliczając warunki konieczne dla nazwania czegoś standardem. Jednak kiedy moderatorzy zadawali pytania dotyczące standardów, które mogłyby poprawić jakość współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi, okazało się, że rozmówcy – po obu

stronach – nie tyle nie mieli pomysłu na konkretne standardy, ale zaczęli „oddalać się” od zaproponowanych przez siebie początkowo definicji. Wielu z nich wyrażało chęć wystandaryzowania wzajemnych relacji w obszarach, takich jak: szacunek, otwartość, gotowość współpracy, zaufanie czy bezinteresowność – czyli w sferze wartości i postaw. Najwięcej tego typu opinii pojawiało się na kartkach, na których uczestnicy wywiadów mieli spisać listę pięciu standardów, które ich zdaniem powinny być wprowadzone. Oto kilka przykładów takich „standardów”:

Wymieniane przez przedstawicieli urzędów:	Wymieniane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych:
<i>partnerskie relacje (urzędnik nie jest na wyższej pozycji, organizacja nie czuje się jak petent); elastyczne odejście do prawa; dialog; zaufanie; dostępność; przywiązanie do zasady zaufania do władzy publicznej; zaufanie, czyli współpraca bez ukrytych interesów; wspólny cel nadrzędny (nawet przy różnych sposobach realizacji); stabilność; bezinteresowność; aktywność, wychodzenie z inicjatywami (obustronnie); otwartość i chęć; otwartość na wnioski NGO; otwartość NGO na chęć pomocy, szkolenia ze strony samorządu; partnerstwo; obowiązkowość; odpowiedzialność; kompromis (obustronny); profesjonalizm urzędników; uczciwość i zrozumienie; wspólne wyciąganie wniosków z dotychczasowej współpracy; wspólne kreowanie współpracy; rzetelność przekazywanych informacji</i>	<i>przychylność władz samorządowych; świadomy w wartość współpracy pracownik gminy; szacunek; pomoc obustronna; otwarcie i komunikacja na dobrym poziomie; urzędnik powinien bardziej pomagać niż kontrolować; partnerstwo w konsultacjach, rozmowach, działaniu; dialog organizacji z samorządem; otwartość, zaufanie; wzajemna pomoc; chęć poznania zakresu działań i specyfiki partnera; wspólny cel – rozwój społeczności regionu; poszanowanie czasu poświęcanego przez NGO</i>

Podobne wypowiedzi pojawiały się również podczas samych wywiadów³¹:

[moderatorka] Czyli takim standardem powinna być informacja i spotkanie się? *Ale też docenianie tych liderów, prezesów, zapraszanie ich na wszystko w gminie, u nas wszyscy się wszędzie zapraszają. Mi brakuje takiego standardu, żeby pracownicy urzędu czuli odrobinę potrzeby współpracy z organizacjami pozarządowymi. (9072010NGOGMW)*

Fajnie by było, gdyby było takim standardem, że my wspieramy organizacje. (29062010JSTWOJ)

Może to oznaczać, że autorzy tych wypowiedzi nie dysponują wystarczającą wiedzą lub kompetencjami pozwalającymi odróżnić wartości i postawy od pojęć prawnych i procedur. Jednak owo spisywanie standardów przez uczestników wywiadów poprzedzone było ok. dwugodzinnymi dyskusjami o standardach, podczas których te same osoby wskazywały na dość racjonalne możliwości standaryzacji współpracy. Być może zatem takie deklaracje wskazują na to, iż współpraca po prostu wymaga większej uwagi, dbałości o dialog i poszanowania wzajemnych racji. Można przypuszczać, że uczestnicy, wyliczając takie właśnie „standardy”, chcieli zwrócić uwagę na to, że nie ma potrzeby zwiększać liczby przepisów i procedur, ale należy uważniej przyrzeć się temu, czy relacje między samorządami a organizacjami pozarządowymi są oparte właśnie na wartościach. Sprawcza moc prawa w kształtowaniu relacji między różnymi podmiotami była doceniana przez naszych rozmówców, ale nie była wskazywana jako jedyna i najważniejsza. To zwyczaj, dobre praktyki, osobiste relacje często determinują warunki współpracy, szczególnie w mniejszych

³¹ Tego typu postulaty w ogóle nie pojawiły się podczas wywiadów z ekspertami, którzy znacznie częściej kojarzyli standard z procedurą, konkretnym prawem lub porządkującym coś przepisem, który może być wprowadzicie ustanowiony na bazie etycznych czy moralnych wartości, ale nie jest przeznaczony do ich regulowania.

ośrodkach. Te opinie znajdują odzwierciedlenie również w obszarach, które uczestnicy wywiadów wskazywali jako te, które powinny podlegać zwiększonej standaryzacji.

Rozumienie standardów podczas wywiadów było bardzo różne: rozmówcy mówili o nich jako o dobrych praktykach, zadaniach wykonywanych ponad obowiązujące minimum (lub wręcz odwrotnie – jako o minimum do wykonania), ale także jako o rodzaju umowy społecznej nie mającej charakteru przepisu prawa. Postulaty dotyczące standaryzacji różniły się w zależności od tego, czy były wysuwane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych czy przez urzędników. Dodatkowo, pojawiały się również różnice w zależności od tego, czy uczestnicy wywiadów reprezentowali urzędy lub organizacje działające na terenie jednej gminy lub powiatu, czy na terenie całego województwa. Generalnie postulaty przedstawicieli samorządów i organizacji z gmin wiejskich i wiejsko-miejskich były bardziej związane z ich bezpośrednimi działaniami, najbliższą im rzeczywistością. Samorządowcy z mniejszych urzędów nie chcą mieć dodatkowych obowiązków związanych z obsługą organizacji pozarządowych, a standaryzacja kojarzy im się ze zwiększeniem biurokracji. To rozmówcy z mniejszych ośrodków częściej mówili o potrzebie polepszenia komunikacji między oboma sektorami, o konieczności wzajemnego uczestniczenia w wydarzeniach przez siebie organizowanych oraz o zwiększeniu przejrzystości przy przeprowadzaniu konkursów. Według przedstawicieli organizacji pozarządowych należy ponadto zwiększyć standaryzację lub po prostu uprościć prawo i procedury tam, gdzie kompetencje różnych szczebli administracji zachodzą na siebie (głównie chodzi tu o programy współpracy i ogłaszanie konkursów grantowych) oraz tam, gdzie brakuje konsultacji społecznych, które stanowią jedno z narzędzi upodmiotowienia zarówno organizacji, jak i zwykłych obywateli.

Ogólna zasada jednak była jedna – przedstawiciele samorządów nie widzieli możliwości zwiększenia ilości standardów dla urzędu, a przedstawiciele NGO to samo mówili o swoich organizacjach. Druga widoczna tendencja dotyczy dynamiki dyskusji, która niemal we wszystkich przypadkach była podobna. Pytanie o to, czy i w jakich obszarach powinno się wprowadzać więcej standardów, wywoływało cenne uwagi na temat potrzeby wzmocnienia niektórych obszarów współpracy międzysektorowej za pomocą standardów oraz kilka konkretnych pomysłów na to, jakie mogłyby to być konkretnie procedury. Natomiast zapytani o to, czy dostrzegają zagrożenia wynikające ze standaryzacji, uczestnicy wywiadów zaczęli wycofywać się z wielu wcześniejszych wypowiedzi – często dochodząc do wniosku, że: *Musimy szukać umiaru. [...] Czyli może być jakiś standard, ale on nie zmieni jakości wykonywanych zadań. Bo tak naprawdę tutaj 90% to jest człowiek (29062010JSTWOJ)*. Niemniej jednak można wyznaczyć kilka obszarów, które wskazywano podczas wywiadów jako wymagające zwiększonej standaryzacji. Wiele uwagi także poświęcono podczas wywiadów sposobom ustalania standardów, umiejscowieniu ich w aktach prawa oraz temu, jak ewentualnie można egzekwować ich realizację.

WPROWADZANIE I UMIEJSCOWIENIE STANDARDÓW

Niemal wszyscy uczestnicy wywiadów fokusowych oraz eksperci podczas wywiadów indywidualnych wskazywali prawo jako potencjalne źródło i miejsce zapisywania standardów. I chociaż ci pierwsi nie zawsze byli pewni, czy w ogóle jest potrzeba umieszczania gdziekolwiek spisanych standardów, to jednak argumentowali, że jeśli już miałoby to być sformalizowane, to tylko w aktach prawa miejscowego, uchwałach rad, lokalnych programach współpracy lub strategiach rozwoju regionu (szczególnie akcentując, że powinny być one jednolite dla samorządu i np. lokalnych grup działania). Jeśli angażować do tego prawo ogólnopolskie, powinno ono zapewnić jedynie ramy, ogólny kontekst dla dalszego budowania przepisów dopasowanych do lokalnych warunków – z tym zgadzali się również eksperci. Standard jest też czasem

postrzegany po prostu jako dobry obyczaj panujący w danym środowisku, dobra praktyka, coś, co jeden z uczestników nazwał „zwyczajówką”.

Na pewno nie ustawa... na pewno lokalnie... Jeśli ustawa jest drogowskazem, to potem te standardy są wypracowane na poziomie poszczególnych gmin. [moderatorka] I tak powinno być? No, wydaje mi się, że tak... (1072010NGOGM);

Lokalnie... częściowo na podstawie przepisów prawnych, to jest pierwszy i podstawowy warunek, a później to już typowo – zwyczajówka. Takie najbardziej przyjazne są wypracowywane przez ludzi. Wybiera się dobre praktyki i według tego dalej robi... Taka ramka mogłaby być, ale dalej trzeba robić na podstawie zwyczaju, obyczaju, etyki... UDPP określa. Resztę należy budować na podstawie partnerstwa (2072010JSTGMW);

Uważam, że coś z góry ustalone to ułatwia jakoś układanie tych standardów lokalnie. Ramy odgórne, a wypełnienie ich lokalne...(9072010NGOGMW);

One [standardy] mogą być zapisane jako minimalne zasady, a potem rozbudowywane do lokalnych warunków. Taki kręgosłup, trzon, do którego można by się odnosić i który można rozwijać (28062010NGOWOJ);

Dobrze jest, że ustawa nakazuje współpracę, że nakazuje różne formy, to jest dobre, bo to też zmusza. Powinien być schemat, ale z drugiej strony takich drobnych regulacji nie powinno być (jak np. skład komisji konkursowej) (29062010JSTWOJ).

Ale najważniejsze – i było to podkreślane zarówno w trakcie fokusów, jak i wywiadów indywidualnych – że standardy powinny być bezwzględnie wypracowywane przez tych, których one dotyczą. Czyli jeśli mowa jest o udoskonalaniu zasad współpracy międzysektorowej, to zdaniem zarówno przedstawicieli organizacji, jak i samorządów, wszystkie uzgodnienia muszą być wypracowywane w drodze konsultacji, które powinny – po pierwsze – stać się standardem samym w sobie, a po drugie – zostać objęte standaryzacją tak, aby wiadomo było, w jakim trybie powinny się odbywać, żeby spełniały swoją rolę. Ważne w tym miejscu jest także pielęgnowanie i upowszechnianie dobrych praktyk, które gwarantują to, że standardy mogą być budowane rzeczywiście oddolnie.

Dla mnie jeśli nie ma konsultacji to nie można ogłosić konkursu, nie można ruszyć złotówki. To by było piękne prawo. [...] Gdyby był standard konsultacji, to na tej bazie można by było wiele różnych innych rzeczy robić (1072010NGOGM);

Takie najbardziej przyjazne są wypracowywane przez ludzi. Wybiera się dobre praktyki i według tego dalej robi... (2072010JSTGMW);

Wszystkie programy współpracy powinny być konsultowane i organizacje nie rozumieją, że biorąc udział w takich konsultacjach mogą naprawdę dużo zmienić (28062010NGOWOJ);

[...] We wszystkim brakuje konsultacji społecznych, brak rozmawiania o naszych problemach, pokazania naszego profesjonalizmu (7072010NGOPOW).

Na marginesie warto dodać, że obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych generalnie był postrzegany (głównie przez stronę pozarządową) jako ignorowany przez urzędy, a jeśli do konsultacji dochodzi, to są one fasadowe, nieskuteczne i nie mają żadnego przełożenia na tworzone programy współpracy. Konsultacje społeczne to być może jeden z ważniejszych obszarów wymagających zwiększonej standaryzacji, jednak

warto pamiętać o tym, że oprócz prawa, które wskazuje na obowiązek ich organizacji w przypadku uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, to jest to również sfera, gdzie wyraźnie widać, jak wiele zależy od chęci i dobrej woli urzędników.

Gmina nawet jakby chciała stworzyć standardy, to zrobi je po swojemu, nie będzie się nas pytać, bez konsultacji to będzie. A na strategię powinni być zapraszani wszyscy, nie tylko radni i sportowcy. U nas strategię aktualizowała jedna osoba, na komisjach przyjęli, nawet nie oglądali... (9072010NGOGMW);

Ustawa wskazuje, że program współpracy nie może być uchwalony bez konsultacji, ale nie ma powiedziane jak dokładnie one mają wyglądać. W naszej radzie jest trzech radnych, którzy są też z organizacji i są jako przedstawiciele organizacji i przy konsultacjach to jest jakiś wytrych – mamy radę, skonsultowaliśmy. (1072010NGOGM)

Zatem to, że ze strony przedstawicieli organizacji pojawiały się takie postulaty, jak: *konsultacje dokumentów strategicznych z przedstawicielami NGO; systematyczne spotkania raz na kwartał informacyjno-konsultacyjne ze wszystkimi NGO dotyczące wspólnych problemów; zapraszanie organizacji na sesje rady i komisji; prawidłowy przepływ informacji (obustronny); partnerstwo w konsultacjach, rozmowach, działaniu; narzędzia do tego, aby organizacje były traktowane jako partnerzy* może wskazywać na fakt, iż konsultacje stanowią dla organizacji ważny element kształtowania ich podmiotowości jako partnera dla samorządu. Potwierdza to następująca wypowiedź:

Jest jeden standard, który powinien być wypracowany dla całej Polski i wtedy zmieni się coś – standard konsultacji społecznych. [...] Solidny standard mówiący o fazach konsultacji, o tym, co to zmienia, to by spowodowało, żeby ludzie zobaczyli, że mają wpływ i w konsekwencji to, że zaczęliby wymagać wprowadzania dalszych standardów. On powinien być centralnie, w toku dyskusji ogólnopolskiej zostać wypracowany (1072010NGOGM).

Poniższa wypowiedź natomiast bardzo dobrze opisuje to, na czym polega fasadowość konsultacji oraz bezradność, jaką odczuwają organizacje (ale także obywatele w nich niezrzeszeni) w przypadku, gdy konsultacje się odbywają, ale nie mają rzeczywistego oddźwięku w dalszym postępowaniu władz lokalnych. Rozmówca wskazał tutaj również na problem niedopasowania dokumentów do czytania ich przez obywateli o różnym stopniu wykształcenia i wiedzy – ci, którzy nie orientują się tak dobrze w prawniczym lub specjalistycznym języku, rezygnują z udziału w konsultacjach.

Prawdziwe konsultacje odbywają się w dwóch przypadkach – zmiana granicy [...] i zagospodarowanie przestrzenne. Tam, gdzie nie ma konsultacji, nie może być przyjęta w ogóle uchwała. Tylko problem polega na tym, że do momentu wyłożenia tych wszystkich ksiąg i wywieszenia tego na stronie to jest przestrzegane, natomiast wysłuchanie i zastosowanie się do uwag czy nawet odpowiedzenie mieszkańcom... to na ten temat wolę już milczeć... Ludzie nie biorą udziału w konsultacjach, bo ten standard jest nieprzystający do umiejętności czytania dokumentów przez ludzi. [...] Nie ma też standardu, który mówi, w jaki sposób powinno się uwzględniać informacje zwrotną od ludzi przy tworzeniu dokumentu. [...] Więc ludzie są mądrzy i nie przychodzą na konsultacje i to jest martwa reguła, bo jeśli skonsultuje to 5% społeczeństwa, to nie jest standard. (1072010NGOGM)

Odpowiedzią na te problemy może być wspólne wypracowanie takich standardów, przepisów lub mniej formalnych regulacji, które wskażą skuteczny sposób przeprowadzania konsultacji. Dobrze ujął to jeden z

ekspertów, mówiąc, że *standardy powinny być budowane środowiskowo z udziałem ekspertów, ale nie przez ekspertów* [NGO2]. Uczestnicy wywiadów fokusowych niestety nie mieli pomysłów, jak dokładnie miałyby to wyglądać, ale byli pewni, że trzeba wykonać wysiłek w kierunku poprawy realizacji konsultacji dotyczących między innymi programów współpracy, które są podstawowym dokumentem regulującym współpracę samorządu z NGO. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³² jest bowiem tylko do pewnego stopnia źródłem standardów, daje wskazówki, wylicza, co powinno znaleźć się w takich programach, ale – mimo wpisanej do niej konieczności konsultacji – jej zapisy nie są realizowane w sposób satysfakcjonujący (głównie dla organizacji pozarządowych). Jeśli natomiast proces tworzenia programów bywa fikcyjny, to najczęściej i same programy nie są realizowane lub dotyczą tylko wąskiej grupy organizacji. Przedstawiciele NGO są przekonani, że jeśli istniałaby instytucja monitorująca działania samorządu w tej materii, to łatwiej byłoby egzekwować zarówno konsultowanie, jak i realizowanie programów współpracy. Ponadto, organizacje odczuwają brak aktów wykonawczych lub przystępnych wykładni ustawy, która w wielu miejscach – ich zdaniem – może być dobrowolnie interpretowana.

Są programy współpracy w gminach, tak jak mówiłam, niektóre są w szufladzie. [...] Czyli powinno być jakieś ciało, które kontrolowałoby realizację zadań samorządu w stosunku do organizacji pozarządowych. [...] A brakuje jeszcze aktów wykonawczych, takich tłumaczących dla takich prostych ludzi... Teraz jest nowa [ustawa] i są takie sformułowania że można je różnie rozumieć.(7072010NGOPOW)

Ten artykuł o programach współpracy jest skierowany do samorządów przecież, a nie organizacji, więc to na nich ciąży obowiązek wykazania się, że to zostało zrobione i odpowiednio skonsultowane. I samorządy powinny mieć standard wypracowywania tych programów (28062010NGOWOJ).

Kiedy w 2003 r. weszła UDPP, to były takie miękkie zapisy. A dziś po paru latach można zobaczyć, że jest gorzej niż było przed wejściem tej ustawy. Przez to, że prezydent „może” a nie „musi”, a wtedy obowiązywała ustawa o samorządzie gminnym i nie było programów współpracy... Ja nie mówię, że powinniśmy się cofać, broń Boże, ale z punktu widzenia takich mniejszych organizacji to inaczej wygląda. [...] Z drugiej strony takie zapisanie rzeczy na sztywno też nie poprawi współpracy, bo trudno na kims to wymusić. I jest też tak, [że] stan w mieście Gdańsku absolutnie nie odpowiada sytuacji w Pile czy w wiejskim Malborku. Więc ustawienie wszystkiego na sztywno spowodowałoby, że to by było nieprzystające do wszystkich... (1072010NGOGM).

Po raz kolejny zatem, także przy tym temacie pojawił się wątek wskazujący na uznaniowość przy wypełnianiu zapisów ustawowych oraz bardzo trafna uwaga, że woli dialogu nie da się wprowadzić żadną ustawą. Podobnie standardy – nie są i nie mogą być odpowiedzią na brak konkretnych, pożądanych postaw w środowiskach lokalnych. Taką odpowiedzią może być wspomniana wcześniej edukacja jako działanie poprzedzające standaryzację.

Konieczność dialogu jest akurat bardzo silnie wpisana na każdym etapie – w konstytucji jako zasada pomocniczości, w ustawie o samorządzie w postaci zapisu o konieczności uchwały dotyczącej przeprowadzania przez JST konsultacji społecznych. Ale żadna ustawa nie zagwarantuje dialogu (1072010NGOGM).

Podsumowując, sformalizowane standardy dotyczące współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego powinny być wypracowywane wspólnie przez obie strony, najlepiej w drodze

³² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

konsultacji społecznych (które są istotne również z punktu widzenia kształtowania podmiotowości organizacji) o jasno sprecyzowanych zasadach i formule oraz zapisane w prawie lokalnym lub lokalnych programach współpracy czy strategiach. Prawo ogólnopolskie powinno jedynie zapewnić odpowiednie schematy, w ramach których możliwe byłoby kształtowanie własnych polityk w tym zakresie. Ważnym elementem przy tworzeniu standardów jest także upowszechnianie dobrych praktyk oraz stworzenie jasnych narzędzi wzajemnej komunikacji, operujących przyjaznym, przejrzystym językiem (nie specjalistycznym lub prawniczym). Pomocne w tym mogą być różnorakie instytucje monitorujące działania samorządów w zakresie tworzenia programów współpracy oraz wdrażania konsultacji uwzględniających głos trzeciego sektora. Pytani w wywiadach indywidualnych eksperci wskazywali na organizacje infrastrukturalne, jednostki wdrażające dane standardy lub wszystkich aktorów współpracy jako odpowiedzialnych w tym względzie.

PROGRAMY WSPÓŁPRACY – INDYWIDUALNE PODEJŚCIE DO WSPÓŁPRACY

Skoro ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie stanowi pewien punkt wyjścia do rozmowy o standardach, ale jest nadal niewystarczającym ich źródłem, to gdzie należy szukać umiejscowienia dla odpowiednich przepisów? Z pomocą mogą tu przyjść roczne programy współpracy, dające możliwość zapisania regulacji odpowiednich dla warunków lokalnych.

To podobnie jak z programem współpracy – można opracować taki szablon i później zapraszać, a jak coś komuś nie odpowiada, to niech powie, co by chcieli wprowadzić innego, bo to powinno obejmować obie strony. (2072010JSTGMW)

Zawsze na poziomie samorządu, bo on określa politykę i priorytety. Powinniśmy mieć możliwość plastycznego dopasowania procedur do problemów, które chcemy rozwiązać. Standardy powinny być, oczywiście na poziomie ogólnokrajowym, jeśli chodzi o ustawę, a samorządy już powinny mieć możliwość wyboru, czy chcą taki standard u siebie wprowadzać czy nie. [...] Przepisy są wystarczające po to, żeby na własnym gruncie stworzyć standardy. (29062010JSTWOJ)

Taki zapis [o standardzie] powinien zawierać program współpracy. Jeśli to jest przygotowane wspólnie z organizacjami, to można sobie jakiś model określić i wpisać. A w Polsce to jest tak, że jeśli coś jest odgórnie narzucane, to jest „be”. (7072010NGOPOW)

Możliwość indywidualnego wypracowywania standardów teoretycznie pozwoliłaby samorządom na większą samodzielność w kształtowaniu lokalnej polityki względem organizacji pozarządowych w zależności od ich zasięgu, wielkości i stopnia profesjonalizacji. Ponadto, dobrze by było, żeby program był jeden, ale za to spójny dla wszystkich szczebli samorządu. W innym bowiem przypadku przedstawiciele organizacji tracą dużo czasu na przedstawianie swoich spraw kolejnym urzędnikom i dowiadywanie się, jakie kompetencje i plany mają poszczególne urzędy względem organizacji.

[...] Lepiej by było, gdyby był jeden program – niech będzie na poziomie gminy, powiatu czy województwa, ale jeden, nie trzy. Bo tak ja muszę trzy razy rozmawiać... Ci mówią, że „to nie nasze kompetencje”... Tu nie czas, tu nie budżet... Dlatego to jest fikcja... (1072010NGOGM)

Jednak samorządowcy pytani podczas wywiadów o to, czy potrzebują więcej swobody, zdecydowanie potwierdzali, chociaż trudno jest – ich zdaniem – znaleźć złoty środek między potrzebą tworzenia regulacji prawnych mobilizujących do współpracy a zostawieniem marginesu na bardziej elastyczne podejście do

współpracy. Tego samego zdania byli eksperci. Ponadto, należy mieć na uwadze tworzenie takich przepisów, które będą mogły być maksymalnie dostosowywane do zastanej rzeczywistości społecznej – inaczej powstaje pokusa ich ignorowania lub znajdowania furtek w prawie.

Standardy będą powodować, że zaczniemy łamać to prawo, żeby je dostosowywać do realiów naszych życiowych, one powinny być na tyle ramowe, ale nie zamykające drogi wyjścia i konsultacji. Najlepszy jest złoty środek. Ale trudno go uzyskać. Jeśli prawo będzie zbyt dokładne, ścisłe, to dojdzie do tego, że będziemy musieli już wiedzieć, gdzie stawiać kropkę, przecinek... (8072010JSTPOW)

Być może tam, gdzie współpraca układa się w miarę dobrze i nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych standardów, ustawowe zwiększenie liczby zobowiązań nic nie zmieni. Ale tam, gdzie sytuacja jest trudniejsza, standardy mogłyby pomóc uporządkować niektóre sprawy. Dobrze pokazuje to następująca wymiana zdań:

– [...] Są np. takie gminy, gdzie organizacja jest złem koniecznym i nawet informacja o organizacji nie jest zamieszczana na stronie internetowej. Natomiast ustawa, że musi być skonsultowane, może to zmienić.

– Ale to będzie wymuszone, to nie będzie współpraca.

– Tak, ale ja wiem, że wtedy ja już zaistnieję, że w tym programie, na te konsultacje muszą organizacje być zaproszone. Do tej pory nie musiałam tego konsultować.

– Jeśli coś z ustawy wypływa, to wtedy ta druga strona ma przynajmniej możliwość. [...] Natomiast jak nie ma, no nie oszukujmy się, niektóre organizacje przegrywają w takiej współpracy z samorządem, a nawet można powiedzieć walce. Co lokalnie, to my znowu najlepiej wiemy, co zmienić. Zresztą program współpracy [...] jest taką umową między organizacjami a nami, samorządem, więc to już jest ten standard lokalny, samorządowy. (30062010JSTGM)

To kolejny przykład na wiarę w sprawczą moc prawa ustanawianego odgórnie, które postrzegane jest jako „ostatnia deska ratunku”, coś, co w automatyczny sposób wyrówna szanse wszystkich organizacji. Przez te wypowiedzi przebija przeświadczenie o nadrzędnej roli administracji centralnej w rozwiązywaniu konfliktów przy jednoczesnej akceptacji samorządności lokalnej tam, gdzie współpraca układa się pomyślnie. Problem jednak polega na tym, że – po pierwsze – raczej nie ma możliwości zmusić nikogo do współpracy za pomocą przepisu (szczególnie jeśli trzeba go wypracowywać lokalnie), a po drugie – jak pokazuje przykład programów współpracy (których konsultowanie już zostało odgórnie narzucone), nawet jeśli już próbuje się wskazać ustawowo najważniejsze dla współpracy dokumenty i określić sposoby ich wypracowywania, to i tak praktyka pozostawia wiele do życzenia.

Ustawa wskazuje, że program współpracy nie może być uchwalony bez konsultacji, ale nie ma powiedziane, jak dokładnie one mają wyglądać. W powiecie piłskim było 9 NGO, nie odbyło się żadne spotkanie, żadne konsultacje, program we wszystkich gminach poza Piłgą był przepisany i był przyjęty w punkcie sesji jako „przyjmujemy ten sam co z w zeszłym roku” tylko zmienili datę. (1072010NGOGM)

Ja nie słyszałem o programie współpracy w moim powiecie...(7072010NGOPOW)

Ustawa ustaliła niezbędnie minimum, które ma być, ale jak to się wypełnia to jest inna sprawa, roczny program współpracy można zrobić w wersji standard, zgodnie z ustawą, będzie napisane, że współpraca polega na tym, że się informujemy, a druga wersja może być tak, że napisze od początku do końca, na co ile pieniędzy idzie. Więc ten standard jest tak szeroki, że przypomina mi to egzamin gimnazjalny, gdzie wystarczy się przyjść i podpisać. (8072010JSTPOW)

Podsumowując, roczne programy współpracy są potencjalnie dobrym miejscem do zapisania standardów pomocnych w kształtowaniu współpracy międzysektorowej, dają one bowiem możliwość dopasowania procedur do warunków lokalnych. Jednakże – szczególnie zdaniem przedstawicieli urzędów – należy zachować szczególną ostrożność tworząc nowe przepisy tak, aby nie blokowały one inicjatywy własnej samorządu. Pracownicy organizacji zwracają natomiast uwagę na to, że programy współpracy powinny być – do pewnego stopnia – spójne na wszystkich szczeblach samorządu. Ta sama prawidłowość dała o sobie znać także podczas wywiadów z ekspertami. Warto podkreślić, że standardy zapisane w lokalnych programach najlepiej sprawdzają się tam, gdzie współpraca tak czy inaczej przebiega bez zakłóceń. Jeśli natomiast relacje partnerów są trudniejsze, woleliby oni polegać na ogólnokrajowych regulacjach.

PEŁNOMOCNIK DS. WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI JAKO KLUCZOWY STANDARD

W trakcie wywiadów wiele wypowiedzi dotyczących standardów okazywało się niespójnych i uczestnicy nie wszystkie kwestie mieli wystarczająco przemyślane. Jednak co do jednego panowała zgoda – dobrze przygotowany do pracy, nieograniczony innymi obowiązkami, charyzmatyczny pełnomocnik do spraw organizacji pozarządowych pracujący w urzędzie każdego szczebla samorządu to klucz do rozwiązania wielu problemów, o których była mowa wcześniej. Postulaty dotyczące standaryzacji tej sfery współpracy administracji z trzecim sektorem były najbardziej konkretne, jasno sformułowane i w zasadzie we wszystkich wywiadach podobne. Spróbujmy je zatem uporządkować.

Pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi to osoba, w której obie strony pokładają największe nadzieje jeśli chodzi o komunikację z organizacjami oraz pomoc, jaką urząd za jego pośrednictwem może trzeciemu sektorowi zaoferować. Jaka powinna być to osoba? Przede wszystkim nieograniczona innymi obowiązkami. Uczestnicy wywiadów ze strony urzędu, sami niejednokrotnie pełniący tę funkcję, podkreślali, że zajmowanie się NGO to tylko część ich obowiązków.

Powinna być osoba, która się tylko i wyłącznie tym zajmuje szczególnie w gminach, gdzie są na to środki. (2072010JSTGMW)

Powinno być standardem, że w każdej gminie jest pracownik odpowiedzialny za kontakty z NGO. Żeby był wydzielony... żeby tylko tym się zajmował. Zna te przepisy, liderów lokalnych... Żeby chociaż tydzień taki urzędnik spędzał w NGO... jako wolontariat pracowniczy... Przy konkursie mogłyby być punkty dodatkowe za to, że zna to środowisko. Żeby był jedną osobą, do której można składać życzenia i pretensje. Wtedy ta osoba może dysponować tymi dokumentami... Nie może to być instytucja, ale jedna osoba kontaktowa, łącznik... (28062010NGOWOJ)

Ponadto, taki pracownik powinien dysponować elastycznym czasem pracy i być maksymalnie mobilny tak, aby móc jeździć do poszczególnych organizacji, pomagać im w kwestiach formalnych i sprawdzać, jak ich pomysły i sprawozdania mają się do rzeczywistości. Powinna być to zatem osoba związana bezpośrednio ze środowiskiem lokalnym tak bardzo jak to tylko możliwe, znająca swoich „podopiecznych”, ale jednocześnie

bezstronna, życzliwa i zaangażowana w swoją pracę. I przede wszystkim – zawsze kiedy organizacje chcą się z urzędem skontaktować – ta sama.

– Jeśli dostajemy kiepski wniosek, ale pojedziemy do nich i zobaczymy, że są fajni, że robią fajne rzeczy, to będziemy wiedzieć, że warto im pomóc. I odwrotnie może się okazać... Mamy szanse to zweryfikować, porównać papiery z rzeczywistością. Bo oni mogą przynieść ekstra sprawozdanie, a może się okazać, że są nie lubiani w środowisku...

– W życiu mi nie zmienią godzin pracy w urzędzie.

– Dlatego powiedziałam, że najlepiej by było, gdyby wprowadzili osobne stanowisko do tego, ze swobodnym czasem pracy.

– Może lotny, mobilny pełnomocnik? Ja go tak widzę, że on jest w terenie.

– Ze strony gminy musi być taka jedna osoba, która się zajmuje organizacjami. Która może pojechać w teren.

– Bardzo brakuje tej komunikacji między NGO a gminami. Nawet jeśli organizujemy tą samą inicjatywę, to całkiem inna osoba się za każdym razem tym zajmuje, przekazują nas sobie. Nie ma jednej osoby i wszyscy bronią się przed tym, żeby z nami współpracować

– Chodzi o to, żeby tak określić jakoś kryteria tej osoby szukanej na takie stanowisko, żeby to była osoba otwarta, z inicjatywą, to jest najważniejsze. (9072010NGOGMW)

Powstał również interesujący postulat stworzenia rodzaju forum, miejsca i przestrzeni spotkań dla pełnomocników, którzy czują się w urzędach nieco zmarginalizowani (*U nas też w urzędzie były takie głosy, że po co z tymi organizacjami... U mnie się mówi „stanowisko ds. dziwnych” 2072010JSTGMW*). Regularne spotkania i wymiana doświadczeń nie tylko mogłyby podnieść rangę stanowiska, ale również pomóc w promocji dobrych praktyk i zmotywować do pracy nad polepszeniem warunków dla rozwoju trzeciego sektora. Należy także starannie wyznaczyć kompetencje takiego pełnomocnika oraz konkretnie wskazać jego umocowanie przy urzędzie – uczestnicy jednego z wywiadów zwrócili bowiem uwagę na to, że decyzyjność jest po stronie wójta czy prezydenta, a sam pełnomocnik nawet jeśli będzie miał dobre pomysły, to nie ma dużego wpływu na tworzenie strategii względem NGO.

– Fajne by było takie forum tych osób, które są pełnomocnikami od NGO, żeby oni zaczęli się wymieniać informacjami, może by to zainspirowało tych, którzy mają tą 1/10 etatu, żeby trochę powalczyć o tą przestrzeń dla NGO i do tej pracy.

– Dopóki nie będzie to na szczeblu „liderzy społeczni i wójtowie”, to wydaje mi się, że to się nie uda.

– Żeby się nie okazało potem, że pracownicy się spotkają, ponarzekają trochę i pójdą potem do szefa i nic z tego nie wyniknie.

– Chodzi o to, żeby oni się spotkali, zarazili tą energią, przestali być bierni i wtedy próbowali dopiero z tymi wójtami i burmistrzami.

– Tylko nie chodzi o konkretne załatwianie spraw. Żaden pełnomocnik nie załatwi tego, co załatwi wójt. Na pewno większy sukces będzie, jeśli doprowadzimy do porozumienia na szczeblu powiatu, żeby było też rozbicie na poszczególne gminy.

– *Ja bym to zrobiła parami – pełnomocnik z szefem na takim forum, wtedy to będzie pełniejsze. Wtedy wójt zobaczy, ile mogą zrobić pełnomocnicy. Łatwiej wójtowi może uwierzyć w zdanie swojego pracownika niż osoby zupełnie z zewnątrz.* (9072010NGOGMW)

Pełnomocnik to także animator lokalny, lider, ktoś, kto jest zorientowany w środowisku trzeciego sektora i kto animuje różne działania społeczne na wielu poziomach oraz pomaga rozwiązywać problemy i wątpliwości natury administracyjnej i formalnej (powinien zatem być biegły w procedurach administracyjnych). Warto też – zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych – przemyśleć jego umocowanie poza urzędem.

Jest ważne, żeby znalazł się w urzędzie ktoś, kto jest takim animatorem, nie rozumieć go tylko jako tego, co strzeże przepisów, bo może coś zaskoczy, może jeszcze jedna zamiana samorządu i może coś zaskoczyć, może będą narzędzia... (8072010JSTPOW)

On [pełnomocnik] może na poziomie gminy to jego zadaniem może być animowanie powstawania nowych organizacji pozarządowych, wolontariatu... Oni [organizacje pozarządowe] mają problemy z rzeczami formalnymi... Musi być ktoś, kto pomaga. A czy nie dałoby się tak, żeby oddzielić tego pełnomocnika od zwierzchności wójta i rady? (9072010NGOGMW)

Kompetentny, odpowiednio zorientowany w środowisku lokalnym pełnomocnik wyposażony w pełny etat w urzędzie byłby – w oczach zarówno przedstawicieli organizacji, jak i urzędów – gwarancją lepszej, skuteczniejszej i bardziej satysfakcjonującej komunikacji międzysektorowej. A komunikację właśnie i przepływ informacji obie strony wymieniają jako jeden z podstawowych warunków dobrej satysfakcjonującej współpracy. Jednym z jej wymiarów jest także wzajemne uczestniczenie w organizowanych przedsięwzięciach.

Dobrze by było, gdyby gminy organizowały częściej niż raz na rok spotkania z NGO, w których mówiłoby się nie tylko o finansowaniu, ale żeby mówili generalnie o różnych inicjatywach. Generalnie jest tak, że jeśli zapraszają, to raz na rok, ale jeśli my ich zapraszamy na różne lokalne spotkania, to nikt nie przychodzi. (9072010NGOGMW)

Standardem powinno być to, że urzędnicy przychodzą na konferencje i spotkania organizowane przez organizację, żeby też wiedzieli, co się dzieje... Żeby nie trzeba było zapraszać specjalnie, motywować, tylko żeby wysyłać zwyczajnie urzędnika. (28062010NGOWOJ)

Postulaty przedstawicieli JST dotyczące pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi:	Postulaty przedstawicieli NGO dotyczące pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi:
<i>pełnomocnik ds. NGO we wszystkich szczeblach samorządu; wymiana doświadczeń – spotkania, forum pełnomocników; każdy główny specjalista z urzędu powinien mieć w zakresie obowiązków współpracę z organizacjami pozarządowymi, udzielać wsparcia merytorycznego i wiedzieć, jakie organizacje na jego terenie działają w obszarze jego specjalizacji; pełnomocnik w miastach powyżej 50 tys. obligatoryjnie; standardy zatrudniania osób współpracujących z NGO; osoby do kontaktów merytorycznie przygotowane i lubiące swoją pracę; osobna komórka (osoba) odpowiedzialna za współpracę z NGO; pełnomocnictwo do współpracy z NGO z pełnym etatem i poza strukturami urzędu;</i>	<i>pełnomocnik ds. NGO w urzędzie gminy (na cały etat); wizyty studyjne I i III sektora, wspólne – promocja dobrych praktyk; zatrudnienie w UG/starostwie osoby ds. kontaktu z NGO (1/2 lub cały etat); świadomy w wartość pracownik gminy; w gminie jest osoba ds. NGO; uczestnictwo przedstawicieli NGO w ważnych wydarzeniach w gminie, w powiecie itp.; zapraszanie organizacji na sesje rady i komisji; urzędnik powinien bardziej pomagać niż kontrolować; nadzór eksperta zewnętrzny nad współpracą; taki, który ma wpływ na działanie samorządu; ustanowienie reprezentantów (NGO, samorząd) do współpracy (zatrudnienie!); pełnomocnik ds. NGO reprezentujący NGO i finansowany ze środków publicznych; powołanie</i>

<p>zwiększenie, okazanie ważności roli osoby zajmującej się organizacjami w samorządzie i osoba zajmująca się współpracą nie ma innych zajęć niepozwalających zajmując się współpracą (w wielu gminach osobne stanowisko); samodzielne stanowisko pełnomocnika ds. NGO; profesjonalizm urzędników; cykliczne spotkania informacyjno-doradcze; wzajemne informowanie się o realizowanych projektach np. w formie stworzenia kalendarza wydarzeń</p>	<p>rzecznika dla NGO; partnerstwo w pełnym znaczeniu, nieprzeszkadzające biurko w dyskusji; wzajemna pomoc; odpowiednio przygotowani pracownicy do współpracy z NGO; staże urzędników na zasadzie wolontariatu w NGO</p>
--	--

Podsumowując, tworzenie i zarządzanie komórką ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w urzędzie to obszar, w którym standardy – w oczach niemal wszystkich uczestników wywiadów fokusowych – są najbardziej potrzebne. Ich zdaniem stanowiska takich pełnomocników powinno się tworzyć w urzędach każdego szczebla, wyposażając je w konkretne, dość szerokie kompetencje, możliwość elastycznego kształtowania czasu pracy oraz – na tyle, na ile to możliwe – możliwość swobodnego poruszania się po terenie tak, aby móc mieć stały, bezpośredni kontakt z organizacjami. Pracownik taki nie powinien mieć żadnych innych obowiązków, a jego kompetencje powinny obejmować znajomość specyfiki trzeciego sektora (najlepiej udokumentowana odbytym stażem w NGO) oraz biegłość w zakresie procedur i prawa dotyczącego relacji samorządu i organizacji. Warto także, aby stworzyć wszystkim pełnomocnikom sposobność wymiany doświadczeń, dzielenia się dobrymi praktykami oraz konkretnie wskazywać ich umocowanie przy urzędach precyzyjnie określając ich kompetencje. Wszystko to, zdaniem zarówno przedstawicieli samorządów, jak i organizacji pozarządowych, może i powinno być uregulowane za pomocą standardów wyznaczających zasady zatrudniania takich pełnomocników oraz tryb ich pracy. Efektem byłaby skuteczniejsza, bardziej efektywna i sprawniejsza komunikacja między partnerami współpracy oraz zwiększenie znaczenia organizacji pozarządowych w środowiskach lokalnych. Co ciekawe, kwestia pełnomocnika jako cennego standardu w ogóle nie pojawiła się podczas indywidualnych wywiadów eksperckich.

POSTULOWANE STANDARDY DOTYCZĄCE FINANSOWYCH FORM WSPÓŁPRACY

Jednym z najintensywniej forsowanych podczas wywiadów pomysłów było wypracowanie standardu obligującego samorządy do przeznaczania konkretnych, procentowo określanych środków na wspieranie organizacji pozarządowych. Mogłaby to być pewna stała część budżetu, określona w uchwale budżetowej lub programie współpracy, ale najlepiej gdyby takie ustalenia miały charakter perspektywiczny, wieloletni. Wtedy organizacje zyskałyby większe poczucie bezpieczeństwa, równości w ubieganiu się o dotacje, a planowanie ich działań mogłoby zyskać wymiar bardziej strategiczny i długofalowy. Postulaty takie pojawiały się głównie w wypowiedziach przedstawicieli organizacji pozarządowych (z jednym wyjątkiem przedstawiciela urzędu powiatowego). Pojawiły się także postulaty uproszczenia procedur księgowych oraz odgórnego wyznaczenia kwoty minimalnej dotacji dla organizacji pozarządowej.

- *Gdyby każda gmina miała odgórnie określoną część budżetu, procentowo na przykład na współpracę z organizacjami, to byłyby w miarę równe warunki dla NGO. (9072010NGOGMW)*
- *To mogłyby być jakieś widełki na przykład, żeby nie ograniczać... Żeby te sprawy księgowe były łatwiejsze do opanowania. Bo tak, jak wam opowiadałam, żeby pomagać organizacjom, to jest ciężka praca dla księgowych. (9072010NGOGMW)*

– [moderatorka] Czy w takim lokalnym standardzie nie mogło by być zapisane, że co roku przeznaczamy jakiś procent budżetu na NGO...? [*jednogłówna zgoda uczestników dyskusji*]

– *Ale tam mogą być też uchwalane programy wieloletnie i w takich programach zapis dotyczący wysokości może być... Jeśli będzie procentowo. Jeśli gmina zobowiąże się, że co roku będzie przekazywać 1%, to może być.* (1072010NGOGM)

Jeśli chodzi o wymiar współpracy finansowej, to powinien być jakiś standard minimum dotacji ustalony. Możemy wymyślić jakiś taki konkretny procent budżetu na dotacje. (8072010JSTPOW)

EGZEKOWANIE STANDARDÓW

Jeśli już uda się wprowadzić pożądane zmiany we współpracy międzysektorowej, należy pomyśleć nad sposobami ich egzekwowania. O jednym z nich była już mowa wcześniej – chodzi o silną, przemyślaną reprezentację trzeciego sektora na różnych szczeblach administracji, od gminy po województwo. Drugim takim warunkiem jest – według przedstawicieli urzędów – profesjonalizacja trzeciego sektora, który dzięki temu stanie się poważniejszym partnerem współpracy.

Ale jeśli w organizacjach wszystko jest społecznie, to nie poradzą sobie organizacje. Więc kiedyś było tak, że jak społecznie, to za darmo, ale ktoś musi być zatrudniony, poświęci na to mnóstwo czasu. Więc stajemy się powoli firmami. To jest kwestia profesjonalizacji NGO... I wtedy mogą się stawać partnerem. (9072010NGOGMW)

Zmusić nie można [...] To musielibyśmy mieć bardzo świadome organizacje, działające na wysokim poziomie, z zarządem takim... pracującym, a nie społecznikami. (2072010JSTGMW)

Innym pomysłem na egzekwowanie wypracowanych standardów są lokalne rady organizacji pozarządowych, które mogłyby, po pierwsze, stanowić rodzaj takiej reprezentacji trzeciego sektora, a po drugie, mogłyby poprzez swoje prawne umocowanie być formalnie stroną w różnego rodzaju konsultacjach czy negocjacjach z samorządem.

Taką rolę strażnika mogłyby pełnić Rady Pożytku Publicznego. Wydaje mi się, że niezły pomysł, żeby rada wojewódzka badała standardy współpracy, pokazywać, promować, dawać przykłady dla innych... (7072010NGOPOW)

Dużo zależy od NGO, od wspólnych zespołów, wspólnych ciał, które coś tam robią. Jeśli RDPP, jeśli inne fora NGO zaczną naciskać na samorządy pomiędzy wyborami, na kolejnych sesjach rad, to oni naprawdę dużo mogą, tylko żeby chcieli. (8072010JSTPOW)

Są rady NGO, forum samorządowe, na poziomie województwa jest forum NGO, jest rada pożytku publicznego. (9072010NGOGMW)

Pojawiły się także głosy, że samo prawo, tylko poprzez fakt istnienia odpowiednich przepisów, jest sposobem egzekwowania standardów, szczególnie w przypadku, kiedy nie jest ono stosowane mimo odpowiednich zapisów. Należałoby zatem stworzyć prawo mówiące o tym, że jeśli nie dotrzyma się odpowiednich standardów podczas podejmowania uchwał na szczeblu lokalnym, to uchwały te będą nieważne.

Jeśli mamy standard zapisany w prawie lokalnym, to jest prosta sankcja – jeśli bez tej procedury zostanie coś uchwalone, to jest nieważne i to zawsze kontroluje RIO bez względu na to, jakiego tematu to dotyczy. I jeśli uchwała jest niezgodna z prawem, to można ją uchylić i taki organ jest powołany. Wystarczyłoby zapisać, że właśnie uchwały, które są podejmowane niezgodnie ze standardami, są nieważne. [...] Umowa wadliwa jest nieważna. A uchwała o NGO przyjęta bez konsultacji, powinna też być nieważna... (1072010NGOGM)

Także wybory samorządowe są elementem ewaluacji współpracy międzysektorowej – co cztery lata wyborcy wystawiają samorządowi lokalnemu ocenę i byłoby to skuteczne rozwiązanie w przypadku zupełnego braku zainteresowania urzędu organizacjami, gdyby nie to, że sami wyborcy czasami nie są świadomi tego, jaką rolę w ich lokalnym środowisku odgrywa trzeci sektor.

Wyborcy mają potężną siłę, mogą co 4 lata to skorygować. A do tego organizacje coś co prawda na tym ugrywają jakby, ale mimo wszystko powinny rozliczać trochę samorząd, że to im się nie podoba. To wyborcy wystawiają ten wynik. A to, że dla wyborcy to jest mało interesujące, to właśnie świadczy o marności tego społeczeństwa obywatelskiego i tego tematu. [...] To nie jest droga, którą trzeba wylać asfaltem, to nie jest dach szkoły... (8072010JSTPOW)

Część rozmówców jednak odcinała się od pomysłu karania kogokolwiek za nieprzestrzeganie standardów i opowiadała się za stosowaniem wzmocnienia pozytywnego.

Mnie się karanie klóci ze społeczeństwem obywatelskim... Karać nie ma co... bo co? Pełnomocnik będzie obowiązkowy i będziemy powoływać na pełnomocników różne osoby nie do końca kompetentne, to nie będzie żadnej różnicy... (8072010JSTPOW)

Prawdą jest to, że nikt nikogo nie przymusi. (30062010JSTGM)

Podobne opinie były również obecne w wypowiedziach uczestników wywiadów indywidualnych, którzy zwracali dodatkowo uwagę na to, że pewne sankcje są już wpisane w zasady współpracy międzysektorowej – dotyczą one np. konsekwencji za nieuchwalenie programów współpracy, czyli nieterminowego lub nierzetelnego rozliczania projektów realizowanych ze środków publicznych.

Sankcje są, dlatego że są pewne obowiązki (...). Te rzeczy, które są zapisane, które muszą być, to uważam, że powinny i muszą być i w ogóle nie ma dyskusji. Więc nie badałem, co by się stało, gdybyśmy nie wprowadzili programu współpracy, bo oczywiste, że musi to być wprowadzone. (JST5)

Jednak przede wszystkim należy to, co się wypracowało, promować, najlepiej za pomocą wizyt studyjnych, bezpośrednich kontaktów, o których była mowa już przy okazji omawiania pomysłu zorganizowania forum pełnomocników ds. organizacji pozarządowych. Budowanie osobistych kontaktów, relacji, sieci jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi rozpowszechniania dobrych praktyk, które – jak wspomniano wcześniej – są niezbędne dla wypracowywania standardów.

I duże pieniądze na promocje dobrych praktyk, nie na zasadzie folderu, który się rozda 10 osobom, ale wizyty studyjne. Ja przerabiałam te wizyty 9 razy i to jest coś wspianiałego! Wszyscy się uczymy, w każdej gminie jest coś innego, jak zaczynają ludzie opowiadać o swoich rzeczach, to jest fantastyczne, uczysz się od każdego, kontakt bezpośredni to jest 100 razy ważniejszy niż 1000 broszurek. I to są o wiele mniejsze pieniądze, a ludzie są bardziej zadowoleni i te więzi, przyjaźnie się zawiązują. Trzeba stawiać na bezpośrednie kontakty. Bo broszur, książek i szkoleń mamy potąd [czyli po czoło]. (9072010NGOGMW)

Podsumowując, sposobami na egzekwowanie standardów są: budowanie silnej reprezentacji trzeciego sektora połączone z jego profesjonalizacją, a także tworzenie lokalnych rad pożytku publicznego lub innych ciał reprezentujących NGO, mających kompetencje pozwalające na monitoring działań samorządów względem trzeciego sektora i egzekwowanie przestrzegania konkretnych standardów. Ponadto, należy zwiększać rolę promocji sprawdzonych mechanizmów współpracy nie tylko wśród osób zajmujących się tym zawodowo, ale także w społecznościach lokalnych, które doceniając wartość trzeciego sektora, będą mogły poprzez decyzje wyborcze wpływać na politykę władz w tym zakresie.

ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE ZE STANDARYZACJI

Do tej pory wyliczono wiele postulatów dotyczących standaryzacji i poprawy międzysektorowej współpracy oraz kilka obszarów, gdzie standardy warto wprowadzać (konsultacje społeczne, pełnomocnicy ds. organizacji pozarządowych, przepływ informacji czy tworzenie rad NGO). Uczestnicy wywiadów byli zgodni, że standaryzacja może być pomysłem na zniwelowanie uznaniowości przy przeprowadzaniu konkursów grantowych i dowolność interpretowania przepisów. Niemniej jednak, zapytani o ewentualne zagrożenia wynikające z wprowadzania standardów, zaczęli się zastanawiać nad tym, czy standaryzacja nie zlikwiduje ostatecznie „pola manewru” dla samorządu przy kształtowaniu lokalnej polityki względem trzeciego sektora i czy nie ograniczy spontaniczności tego ostatniego.

Każda zasada jakby ogranicza. NGO to jest sektor bardzo spontaniczny i żeby nie było, że to będzie uciążliwe. Co prawda to bardziej obciąża sektor publiczny niż społeczny, ale żeby to nie było tak, że trzeba i będzie byle jak. (9072010NGOGMW)

Jeśli byłaby to szeroko pojęta standaryzacja, to zatracą się idea organizacji pozarządowych i najlepiej to zamknąć i zostawić na razie... I tak mamy w ustawie więcej obowiązków niż praw. (28062010NGOWOJ)

Przedstawiciele organizacji obawiają się ograniczenia ich działań, skoro pozycja samorządu już i tak jest silniejsza.

To mogłoby być trochę jak kaganiec założony na NGO, bo samorząd ma aparat egzekucji i ma pieniądze, które oferuje NGO i po prostu tych organizacji nie obsługujemy... a w przypadku gdy coś jest nie tak w standardach, i NGO to dostrzegą, to dziś możemy pójść do prasy, a i tak samorządu pozycja jest dużo silniejsza niż nasza... (7072010NGOPOW)

Podkreślają oni, że standard musi zostawiać miejsce na elastyczność dla obu stron oraz nie może zagrażać różnorodności i własnej inicjatywie, z którą mogą wychodzić samorządy. Podczas jednej z dyskusji zwrócono np. uwagę na to, że enumeratywne (w UDPP) wyliczenie listy obszarów współpracy między samorządem a organizacjami zamyka wielu samorządom drogę do współpracy w tych obszarach, które nie są przewidziane ustawowo. Samorządowcy dostrzegają trudności związane z obowiązkiem konstruowania budżetów tylko w trybie rocznym i mają świadomość, że organizacje często działają w ramach innych harmonogramów.

Musi być trochę elastyczny... Żeby nie ograniczać, ale porządkować. [...] To może spowodować, że nie będzie można żywo reagować na potrzeby organizacji. (1072010NGOGM)

Szczegółowe prawo jest nie do przestrzegania, a praktyka potrafi wymyśleć takie rzeczy, których nie da się zawrzeć. Prawo musi dawać jakiś margines swobody, być dostosowane do realiów. Standaryzacja będzie niedopasowana do realiów, obchodzone to będzie. [...] Nie da się wszystkiego

wystandaryzować, powinna być furtka na pomysły we własnym zakresie. [...] To, że nie można dawać tych pieniędzy inaczej niż w cyklu rocznym, to jest za bardzo dociśnięte już i nie pozwala na jakiś wariant. Już to mamy. (8072010JSTPOW)

Standardy będziemy osiągać wtedy, kiedy my się mentalnie nastawimy na to, że to, co robimy, to nie jest tylko i wyłącznie podsumowanie przepisów. [...] To doprecyzowanie, dorzucanie kolejnych elementów, zawężanie niejednokrotnie, bo potem mamy cztery formy współpracy, to nie możemy żadnej innej. [...] Pytanie, czy przy takim ścisłym uregulowaniu wszystkiego jest miejsce na to, żebyśmy się różnili. Samorzady coraz bardziej narzekają na to, że ich się wiąże i nie mają swobody. [...] Preregulowanie nie zostawia miejsca na kreatywność. Np. powinno się z ustawy wyrzucić listę obszarów współpracy, bo to tworzy przeszkody. (29062010JSTWOJ)

Jednocześnie zostawienie zbyt dużej dowolności samorządom lokalnym w kształtowaniu zasad współpracy niesie za sobą również pewne zagrożenia związane z marginalizowaniem roli organizacji pozarządowych:

To wszystko jest możliwe, ale wymaga decyzji politycznych, czy idziemy w kierunku decentralizacji usług publicznych, czy zadania będą przekazywane do realizowania organizacjom. Jeśli samorzady będą miały w swoich rękach usługi społeczne, to sektor pozarządowy nigdy nie będzie prawdziwym partnerem i prawdziwym realizatorem usług. Będzie konkurentem, ewentualnie będzie traktowany marginalnie. Czy któryś samorząd jest skłonny przekazywać zadania NGO? Nie. (28062010NGOWOJ)

Być może zatem – jak twierdzili niektórzy rozmówcy – to nie standardy lub ich brak są zagrożeniem dla współpracy, ale brak wiedzy, kompetencji, oraz odpowiednio zaangażowanych ruchów społecznych, które będą niezależne od lokalnych władz samorządowych. Argumenty tego rodzaju padły ze strony powiatowych organizacji pozarządowych.

[...] Nam nie brakuje chyba standardów zapisanych w przepisach czy ustawie... Nam brakuje tej świadomości... My w Polsce nie mamy społeczeństwa obywatelskiego... Trzeba pobudzić ludzi do wspólnego działania. [...] Brakuje ruchów społecznych. Powiem na podstawie Lidera, w woj. lubelskim zrobiliśmy niezależną sieć, żeby samorząd nie miał nad nami nadzoru, żeby to był ruch społeczny. (7072010NGOPOW)

Poniższa wypowiedź natomiast zwraca uwagę na szerszy kontekst wynikający z prób standaryzacji współpracy międzysektorowej – brak stabilności trzeciego sektora w Polsce, szczególnie w przypadku mniejszych organizacji. Cytowani przedstawiciele organizacji szczebla wojewódzkiego postulują zatem wprowadzanie standardów do urzędów, a nie do NGO, gdzie nie mają one na razie szans ani się przyjąć, ani poprawić sytuacji organizacji.

Jestem przeciwna szczegółowym ustaleniom, bo to wynika z małej stabilności organizacji pozarządowych w Polsce. Ja mówię o naszych małych członkowskich lokalnych organizacjach. [...] Sektor jest niestabilny i najpierw trzeba zabezpieczyć minimum funkcjonowania organizacji i wtedy możemy myśleć o standardach i certyfikatach, ale jeśli podstawowa sprawa nie jest rozwiązana, to ja myślę, że to nie jest ten etap. Czyli standardy po stronie urzędów i administracji, bo tam ich nie ma. NGO powinny się dopasować. Bo jeśli narzucimy odwrotnie, to dalej my będziemy mieć bagaż sprawozdawczości. Bo tam są różne tryby ogłaszania konkursów i informowania. Jeśli chcielibyśmy jako organizacja ogólnopolska złożyć wniosek na tą samą kampanię do wszystkich województw, to ja bym zwariował. Nie ma takiej możliwości. Standardy w stosunku do organizacji są niemal niemożliwe. (28062010NGOWOJ)

Podsumowując, główną obawą wyrażaną przez uczestników wywiadów była ta dotycząca ograniczenia decyzyjności i elastyczności lokalnych samorządów w kwestii kształtowania współpracy z trzecim sektorem oraz ograniczenia spontaniczności tego ostatniego (przypadek, gdy standardów jest zbyt dużo). Jednak z drugiej strony, rola trzeciego sektora może zostać zlekceważona, gdy samorządom zostawi się zbyt duże pole do decydowania o tym, w jakich formach i obszarach będą one współpracowały z NGO (przypadek, gdy standaryzacja jest niewystarczająca). Zatem postulat, jaki się wyłonił, to tworzenie standardów związanych z edukacją na temat organizacji pozarządowych, z tworzeniem przestrzeni dla powstawania oddolnych, autonomicznych ruchów społecznych mogących nie tylko skutecznie kontrolować władze lokalne, ale pozytywnie wpływać na stabilność i pozycję trzeciego sektora, szczególnie w małych ośrodkach.

PODSUMOWANIE

Dla wielu uczestników wywiadów fokusowych temat standaryzacji współpracy okazał się być trudnym i wymagającym głębszego namysłu. Jednak z wypowiedzi zebranych podczas badania wyłania się pewien obraz tego, jak standardy mogłyby przyczynić się do poprawy jakości współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi. Najpierw jednak należy podkreślić istotną rolę, jaką w wielu cytowanych wypowiedziach odgrywał postulat pracy nie nad konkretnymi standardami, ale ogólną atmosferą, w jakiej owa współpraca przebiega. Chociaż prawo jest i będzie bardzo ważnym narzędziem kształtującym wzajemne relacje przedstawicieli obu sektorów, to nie stanowi ono idealnej odpowiedzi na problemy związane np. z komunikacją, wzajemnym się informowaniem, życzliwością, czy brakiem wiedzy i kompetencji. Prawo – a tam nasi rozmówcy widzieli miejsce dla zapisywania standardów – gdy jest zbyt precyzyjne, zamyka wiele możliwości elastycznego reagowania na potrzeby społeczne, a jeśli za mało konkretne – stwarza możliwości do swobodnej (czasami niekorzystnej dla którejś ze stron) interpretacji i staje się niejasne dla mniej obeznanego z prawniczym językiem części społeczeństwa. Standaryzacji zatem powinna towarzyszyć dbałość o to, aby podmioty, których ewentualne standardy mają dotyczyć, miały sposobność realnego wpływu na kształt proponowanych regulacji. Zapewnić to mogą rzetelne, przejrzyste konsultacje społeczne, które same były wymieniane jako jeden z ważniejszych obszarów wymagających wprowadzenia standardów gwarantujących ich przeprowadzenie.

Standardy potrzebne są także tam, gdzie w urzędach tworzy się zespoły lub pojedyncze stanowiska ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Warto pomyśleć o stworzeniu grupy standardów, które miałyby spełniać osoby ubiegające się o takie stanowiska oraz o regulacje mające zapewnić wysoką skuteczność i efektywność takiego urzędnika – np. elastyczny czas pracy, mobilność, doświadczenie w pracy w NGO i znajomość lokalnego środowiska. Wsparciem dla systemu stworzonego w samym urzędzie mogłyby być rady pożytku publicznego lub inne ciała reprezentujące interesy organizacji pozarządowych, których tworzenie i funkcjonowanie również mogłoby podlegać do pewnego stopnia standaryzacji. Te wnioski, obok postulatów uproszczenia księgowości dla NGO, wzmocnienia przestrzeni dla tworzenia niezależnych ruchów obywatelskich, wprowadzenia procentowych, stałych nakładów na organizacje w budżetach samorządów oraz zwiększanie roli edukacji obywatelskiej w lokalnych środowiskach, znalazły się w większości wypowiedzi zarejestrowanych podczas wywiadów. Stanowią one pewną wizję relacji trzeciego sektora i samorządu, relacji opartej na wiedzy, kompetencjach, zaufaniu oraz pewności, że druga strona zostanie wysłuchana i rozumiana. To także apel o podjęcie wspólnej odpowiedzialności za to, co dzieje się w społecznościach lokalnych.

2.2.9 WNIOSKI I REKOMENDACJE

Celem badania, którego rezultaty omawiamy w niniejszym raporcie, było przede wszystkim zgromadzenie danych pozwalających na skonstruowanie narzędzi badawczych, przeznaczonych do realizacji kolejnych etapów projektu *Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, w tym w szczególności modułu pytań kwestionariuszowych dotyczących oceny jakości współpracy przez przedstawicieli organizacji pozarządowych. W tym kontekście wnioski z tych badań zostały skonsumowane już w momencie opracowywania danych i przygotowywania bardzo wstępnych wersji raportu. Pomogły one w sprecyzowaniu celów sondażu, ustaleniu treści pytań kwestionariuszowych i określeniu parametrów próby badawczej.

Jednak, co zostało już wspomniane w nocie metodologicznej, celem tych wstępnych badań było też uzyskanie wiedzy pomocnej w opracowaniu propozycji modelu współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Stąd też właśnie na tym aspekcie skupimy się podsumowując wnioski i przedstawiając pewne rekomendacje, które mogą być użyteczne dla tych, którzy będą nad wspomnianym modelem bezpośrednio pracować.

W raporcie omawialiśmy kwestie związane rozumieniem pojęć współpracy i standardu współpracy, uwarunkowań współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową, zarówno tych ogólnych, jak i szczególnych, związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem organizacji obu typów podmiotów. Ponadto staraliśmy się sprawozdać, do jakiego stopnia przedstawiciele jednego i drugiego sektora czują się usatysfakcjonowani obecnym poziomem jakości i standaryzacji współpracy.

W podsumowaniu podkreśliśmy jedynie najważniejsze wątki i zaproponujemy możliwe kierunki prac nad modelem i standaryzacją współpracy międzysektorowej. Poszczególne rozdziały zawierają bardziej szczegółowe omówienie i interpretację zgromadzonych danych.

Po analizie wszystkich tych zagadnień nasuwa się następujący, główny wniosek. Badania pozwalają mianowicie stwierdzić, że **istnieje potrzeba standaryzacji współpracy i stworzenia pewnych modelowych rozwiązań, które mogłyby być praktykowane i powielane z dobrym skutkiem dla budowania relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową**. Jednak przystępując do tego zadania, trzeba brać pod uwagę kilka istotnych kwestii:

- **Analiza sposobów rozumienia pojęć „współpracy” i „standardu”**. O ile w środowisku pozarządowym oczekuje się, że współpraca i jej ewentualne standardy będą odzwierciedlać pewien system wartości, o tyle w środowisku urzędników nacisk kładzie się przede wszystkim na określenie formalnych minimów współpracy. **Ujmując rzecz bardziej obrazowo, organizacje pozarządowe rozumieją standard bardziej w kategorii „przykazania”, administracja samorządowa raczej na wzór przepisu ustawy.**

Jednocześnie obie strony oczekiwałyby czegoś pomiędzy sztywnym prawem *sensu stricte* i luźnym obyczajem. Rzecz w tym, aby, zdając sobie sprawę z różnic w rozumieniu tych podstawowych pojęć, tak zaprojektować i promować model współpracy, aby balansował te dwa spojrzenia. Tym bardziej że na tę różnicę nakłada się jeszcze inna – bardziej idealistyczne nastawienie na współpracę organizacji i technokratyczne urzędów.

To prowadzi do bardzo konkretnych wniosków np. co do języka standardów i modelu współpracy, który powinien być używany nie tylko w publikacjach i dokumentach, ale także w trakcie ewentualnych szkoleń, warsztatów czy innych działań wdrożeniowych.

- **Opinie nt. uwarunkowań współpracy – czynników sprzyjających i niesprzyjających.** Podobnie jak w przypadku rozumienia pojęć „współpracy” i „standardów”, tak też analiza wypowiedzi naszych respondentów na temat uwarunkowań wpływających na jakość relacji samorządowo-pozarządowych ujawniła duże różnice w poglądach. **Zacząć trzeba od tego, że przedstawiciele organizacji i administracji samorządowej zgadzają się co do podobnych czynników mających wpływ na jakość współpracy. Żeby jednak nie powtarzać treści zawartej w poprzednich rozdziałach, wspomnijmy jedynie o tych najważniejszych, czyli: przestrzeganiu zasady partnerstwa, zachowywaniu otwartej postawy wobec drugiej strony, ciągłej pracy na rzecz dobrych stosunków, współokreślaniu celów działania, zaufaniu, dbałości o wymianę informacji.** To były najważniejsze elementy wpływające zdaniem naszych respondentów na jakość współpracy. Jeśli są zachowane, wówczas możemy się spodziewać, że będzie ona dobra. Problem polega jednak na tym, że obie strony mówią o nich innym językiem i formułują nieco inne oczekiwania co do ich realizacji. Na przykład – przedstawicielom administracji samorządowej partnerstwo bardziej kojarzy się z cierpliwością dla drugiej strony i zdolnością do kompromisu. Organizacjom pozarządowym chodzi natomiast o unikanie budowania hierarchicznych relacji, wyrażanie szacunku, współinicjowanie różnych działań.

Pracując zatem nad modelem współpracy czy określeniem jej standardów trzeba zwrócić baczną uwagę na te subtelne, acz bardzo istotne różnice w postrzeganiu spraw, co do których ogólnie obie strony się zgadzają. Różne rozumienie tych czynników w praktyce przekłada się bowiem bardzo konkretnie na ogólną opinię o wzajemnych relacjach, która nie jest najlepsza. I nawet jeśli jest to opinia stereotypowa, to ma realny wpływ na intensywność i klimat współpracy. Standardy i model współpracy powinny ten stereotyp zmieniać.

Sprawy mają się podobnie jeśli chodzi o bariery współpracy. Badani częstokroć przedstawiali w tym punkcie wyjątkową zgodność, wskazując na problemy leżące po obu stronach – brak kompetencji, brak wewnętrznej współpracy w sektorze pozarządowym czy niedostateczne kompetencje (zarówno po jednej, jak i drugiej stronie). **To, na co należy zwrócić uwagę w tym punkcie, to fakt, że wiele z tych barier ma swoje źródło nie we wzajemnych relacjach, ale po jednej i po drugiej stronie. Należałoby wspomnieć zwłaszcza o swoistym braku kultury organizacyjnej zarówno po stronie trzeciego sektora, jak i organizacji pozarządowych, która sprzyjałaby budowaniu lepszych relacji międzysektorowych oraz braku liderów współpracy, którzy znaliby oba sektory i posługiwaliby się językiem zrozumiałym dla obu stron.** Jest to więc wskazówka, że dążąc do wyznaczenia standardów współpracy i zaproponowania jakichkolwiek modelowych rozwiązań trzeba zwrócić uwagę na wewnętrzne uwarunkowania i problemy tak po stronie organizacji pozarządowych, jak i administracji publicznej.

Kończąc ten wątek warto również wspomnieć, że regulacje prawne nie były wymieniane jako czynniki decydujące w największym stopniu o jakości współpracy. Owszem, jest to ważny aspekt, ale jego wpływ na kształt stosunków między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową jest co najwyżej pośredni. To ważny wniosek w kontekście tendencji do skupiania się na tworzeniu regulacji prawnych jako remedium na problemy współpracy międzysektorowej. Prace nad modelem i standardami w tym obszarze powinny raczej dotyczyć obszaru między swego

rodzaju obyczajem a sferą regulowaną prawnie. Ewentualne rozwiązania nie powinny powielać czy kopiować funkcjonujących już przepisów, czy to ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy innych regulacji dotyczących interesującego nas zagadnienia.

- **Problem standaryzacji współpracy** – wniosek odnośnie znaczenia prawa dla jakości współpracy koresponduje również z naszymi spostrzeżeniami dotyczącymi możliwości standaryzacji relacji międzysektorowych. Ujawniło się tutaj kilka istotnych kwestii. **Otóż obie strony nie bardzo rozumieją, czym właściwie jest standard, raczej go wyczuwają. Jednocześnie zarówno urzędnicy, jak i pozarządowcy zgadzają się co do tego, że ustanowienie ewentualnych standardów współpracy powinno prowadzić do uelastycznienia obowiązujących przepisów** (znów powraca więc wątek „czegoś pomiędzy” prawem a obyczajem). **Zatem nie chodzi o zastąpienie sztywnych regulacji prawnych miękkimi standardami, ani o wypełnienie nimi luk w prawie, ale raczej o to, żeby standardy współgrały z istniejącymi już przepisami, pozwalały je lepiej zrozumieć i stosować odpowiednio do potrzeb obu stron.**

Wprowadzenie i stosowanie standardów mogłoby z jednej strony dać większą swobodę urzędnikom, częstokroć bojącym się zrobić cokolwiek, co nie jest zawarte w ustawie. Z drugiej strony natomiast mogłoby zapobiec nieprawidłowościom czy wręcz korupcji wynikającej z tendencji (zwłaszcza po stronie organizacji pozarządowych) do podejmowania współpracy w sposób zupełnie niesformalizowany.

Istotne spostrzeżenie dotyczy również potrzeby wprowadzenia standardów przede wszystkim tam, gdzie istnieją już bliższe i trwalsze kontakty między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową oraz przybierają postać spotkań i kontaktów np. w ramach zespołów konsultacyjnych lub lokalnych rad pożytku publicznego. Jak również uwzględnienia w tym kontekście wpływu niektórych czynników spoza ścisłej relacji urzędnik – organizacja, jak np. roli radnych czy regionalnych izb obrachunkowych.

Last but not least ogólnym wnioskiem, jaki się nasuwa na podstawie analizy wypowiedzi uczestników badania, jest stwierdzenie, że poziom faktycznej standaryzacji współpracy, podobnie jak i refleksji na tym zagadnieniem, są raczej niskie.

2.3 INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY. OBRAZ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ – MAREK DUDKIEWICZ, GRZEGORZ MAKOWSKI, DARIUSZ PRZYBYSZ (OBLICZENIA I KONSULTACJA STATYSTYCZNA)

W tej części zawarto analizę wyników badań wykonanych przy pomocy narzędzia o roboczej nazwie Indeks Jakości Współpracy (IJW). Jest ono jednym z rezultatów projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”. Projekt ten jest przedsięwzięciem realizowanym we współpracy partnerskiej pięciu instytucji: Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Collegium Civitas, Związku Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT oraz Instytutu Spraw Publicznych, finansowanym ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Głównym celem tego projektu jest wypracowanie wytycznych dla organizacji pozarządowych i administracji publicznej odnośnie budowania poprawnych relacji i efektywnej współpracy międzysektorowej. Już początkowe założenia projektu przewidywały stworzenie narzędzia do badania jakości współpracy. Jego cel został klarownie określony w trakcie przygotowań – miał to być instrument, którego głównym odbiorcą jest rząd, narzędzie wspomagające kreowanie polityki państwa w obszarze, który dotyczy relacji sektora pozarządowego i publicznego.

Zgodnie z ogólnym zarysem IJW miał mieć postać „zestawu” kilku działań badawczych, które mogłyby być wykonywane cyklicznie w celu pozyskiwania danych umożliwiających dokonanie kompleksowego i wieloaspektowego opisu relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Ustalono również, że docelowo instrument ten będzie opisywać stan relacji międzysektorowych, korzystając z różnych źródeł i typów danych, tak aby obraz współpracy był możliwie bogaty i uwzględniał perspektywy obu stron – samorządowej i pozarządowej. Ocena jakości współpracy miała być dokonywana z wykorzystaniem kilku technik i metod badawczych – m.in. badań sondażowych, technik jakościowych (wywiadów grupowych, paneli eksperckich itp.), analizy treści dokumentów i materiałów zastanych.

Pierwotny projekt Indeksu zakładał, że w ramach środków dostępnych na realizację tego przedsięwzięcia przeprowadzony zostanie sondaż opinii społecznej na reprezentatywnej próbie organizacji pozarządowych, następnie informacje pozyskane w ten sposób zostaną przeanalizowane wspólnie z danymi pochodzącymi z monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz wynikami analizy dokumentów ilustrujących współpracę międzysektorową. Uzupełnieniem badania ilościowego miała być seria paneli eksperckich, na których miano zaprezentować wstępne rezultaty i pozyskać opinię reprezentantów samorządu terytorialnego.

Instytut Spraw Publicznych dołożył starań, aby zrealizować ten schemat. Przygotowanie IJW, którego rezultaty omawiamy w niniejszym raporcie, zostało poprzedzone starannymi analizami i wstępnymi badaniami jakościowymi³³. Jednocześnie w trakcie realizacji projektu pierwotna koncepcja uległa tylko niewielkim korektom, głównie pod wpływem sugestii recenzentów oraz opinii Komitetu Ekspertów – ciała konsultacyjnego pracującego przy projekcie „Model współpracy...”. Ostateczny sposób realizacji tego

³³ Ewa Bogacz-Wojtanowska, Magdalena Dudkiewicz, Katarzyna Górniak, Grzegorz Makowski, Anna Stokowska, Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych), maszynopis, ISP 2011

zadania omawiamy dokładnie w nocy metodologicznej. Natomiast architektura indeksu, opis sposobu, w jaki powstawał i dokładna instrukcja pozwalająca na powtórzenie badania znajdują się w Aneksach I i II.

Raport spełnia zatem kilka funkcji. Sprowadza się nie tylko do prezentacji danych, pozwalających na zdiagnozowanie stanu współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową, określenie najważniejszych problemów, białych plam i ewentualnych kierunków działań naprawczych. Raport ten jest również opisem prototypu narzędzia pozwalającego na dokonywanie kolejnych pomiarów po to, aby móc określić, czy jakość współpracy międzysektorowej ulega zmianie, w jakich aspektach i jaki jest kierunek tych zmian.

Należy przy tym pamiętać, że raport, podobnie jak sam Indeks, są elementami szerszego przedsięwzięcia, jakim jest projekt „Model współpracy...”. Narzędzia te korespondują więc z innymi rezultatami projektu, a przede wszystkim z samym „Modelem współpracy...” – czyli ogólną koncepcją czy też wizją tego, w jaki sposób mają kształtować się relacje międzysektorowe. Model ów wyznacza pożądany kierunek rozwoju współpracy. Będzie znajdował swoją praktyczną realizację w postaci specjalnego podręcznika, a także kolejnych projektów finansowanych ze środków EFS, które mają promować zastosowanie konkretnych rozwiązań. Indeks natomiast co do idei ma pozwolić na ocenę, czy wdrażanie „Modelu współpracy...” przynosi pożądane zmiany w jakości współpracy sektorowej, czy też nie i jaki mają one charakter.

W końcu raport sam w sobie jest propozycją tego, w jaki sposób należy opracowywać wyniki ewentualnych przyszłych pomiarów jakości współpracy. Mamy nadzieję, że autorzy kolejnych opracowań podążą za tym schematem. Co zatem odnajdziemy w opracowaniu?

Część pierwsza to syntetyczne omówienie metodologii zastosowanej do zgromadzenia danych analizowanych w raporcie. Rozwinięcie i dokładna prezentacja architektury Indeksu Jakości Współpracy znajduje się natomiast w Aneksie I.

W kolejnej części prezentujemy ogólny obraz współpracy międzysektorowej, który wyłania się na podstawie wybranych danych zgromadzonych w ramach monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzonym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz badania opinii organizacji pozarządowych. Omawiamy tam pokrótce kwestie, takie jak: powody podejmowania współpracy, obraz współpracy ze względu na obszary działalności organizacji pozarządowych czy częstotliwość stosowania konkretnych form współpracy.

W części trzeciej przechodzimy już do omówienia wyników pomiaru jakości współpracy, dokonanego z wykorzystaniem IJW. To zasadniczy rozdział raportu, w którym rezultaty zastosowania Indeksu prezentujemy na dwóch głównych osiach – podziale na województwa oraz na główne typy jednostek samorządowych.

Raport kończy krótki rozdział podsumowujący wszystkie wyniki, który zawiera również wstępne wnioski i rekomendacje ukierunkowane na tworzenie polityki państwa w obszarze współpracy międzysektorowej. Rozwinięcie tych zaleceń znajdzie się w specjalnej ekspertyzie podsumowującej wyniki wszystkich badań, także tych poprzedzających pomiar wykonany za pomocą IJW.

W załącznikach do raportu (Aneksy I, II i III) zamieściliśmy szczegółową architekturę Indeksu Jakości Współpracy, opis procesu tworzenia Indeksu wraz z instrukcją pomocną w wykonaniu kolejnego pomiaru oraz opis poszczególnych narzędzi zastosowanych do uzyskania interesujących nas rezultatów – moduł pytań o jakość współpracy, wybór zmiennych z ministerialnego monitoringu ustawy o działalności pożytku

publicznego oraz opis technologii zastosowanej do analizy treści dotyczących współpracy międzysektorowej, dostępnych w Internecie.

Cześć obliczeń wykonanych na potrzeby Indeksu, opierająca się na sondażu opinii organizacji pozarządowych, była możliwa dzięki jednoczesnemu przeprowadzeniu dwóch badań:

„Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010” Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz „Indeks jakości współpracy” Instytutu Spraw Publicznych, przeprowadzonych w ramach wspólnego przedsięwzięcia na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3766 stowarzyszeń i fundacji na przełomie 2010 i 2011 roku przez ankierów firmy PBS DGA. Badania były realizowane w ramach projektów: „Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych”, finansowanego z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego

oraz

„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

2.3.1 NOTA METODOLOGICZNA

Szczegółowe cele niniejszego raportu obejmują zarówno kwestie merytoryczne, jak i praktyczne:

- Jest to przedstawienie wyników pierwszej edycji Indeksu Jakości Współpracy w ujęciu ogólnopolskim oraz porównawczym – zestawione są wyniki dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz dla województw.
- Wynikom tym towarzyszy analiza poszczególnych obszarów, które składają się na jakość współpracy – analiza tych składowych pozwala znaleźć słabe punkty współpracy międzysektorowej i wskazać kierunki dalszych działań dla poprawy sytuacji.
- Całość wyników jest pokazana w szerszym kontekście analizy opinii organizacji pozarządowych i stanu współpracy referowanego przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego – pozwala to lepiej zrozumieć miejsce, w jakim znajduje się obecnie współpraca międzysektorowa w Polsce.
- Tej części merytorycznej towarzyszą rozbudowane załączniki:
 - pierwszy z nich pozwala zapoznać się z procesem pracy nad stworzeniem Indeksu Jakości Współpracy, wykonywanymi analizami statystycznymi i podejmowanymi decyzjami (Aneks II).
 - drugi jest rodzajem prostego podręcznika, pozwalającego powtórzyć w przyszłości obliczenie Indeksu na podstawie na nowo zebranych danych – zapewnia to zatem powtarzalność Indeksu, niezależnie od tego, kto będzie realizować jego kolejną edycję (Aneks I).

Sam Indeks Jakości Współpracy jest syntetyczną miarą ilościową jakości współpracy organizacji pozarządowych (NGO) oraz administracji samorządowej (JST) i w zamierzeniu autorów ma stać się powszechnie używaną miarą oceny współpracy, spełniającą funkcje:

- **opisową** – ma pokazywać, jaka jest współpraca międzysektorowa na szczeblu ogólnopolskim, wojewódzkim i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, w jakich obszarach tematycznych przebiega ona prawidłowo, a w jakich wymaga poprawy;
- **zarządczą** – poprzez zidentyfikowanie obszarów tematycznych, mających wpływ na ocenę jakości współpracy, zostaną dostarczone informacje, co należy poprawić, aby współpraca była lepsza. Z kolei porównanie województw i szczebli samorządu terytorialnego może wskazać, gdzie warto poszukiwać dobrych praktyk, wartych przeniesienia na inne szczeble administracyjne lub w inne regiony Polski.

2.3.2 INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY – ZAŁOŻENIA, ŹRÓDŁA, KONSTRUKCJA

Przy tworzeniu Indeksu Jakości Współpracy przyjęto następujące założenia:

1. **Zdecydowano się tworzyć Indeks na podstawie dostępnych danych empirycznych zamiast budować teoretyczny model – standard idealny, do którego następnie szukano by danych.** Uznano, że taka metoda jest lepsza – pozwala przybliżyć się do opisu rzeczywistości w sposób efektywny ekonomicznie i dostępny dla każdego, choć z konieczności uzyskuje się obraz niepełny. Tworzenie standardu idealnego i szukanie potrzebnych do niego danych oznaczałoby konieczność poniesienia kosztów dla ich zdobycia, a czas przygotowania obliczeń bardzo by się wydłużył. W efekcie, Indeks byłby tworzony wyłącznie na podstawie opinii ekspertów (podobnie jak w przypadku np. NGO Sustainability Index amerykańskiej agencji USAID³⁴ lub Indeksu Percepcji Korupcji Transparency International³⁵). Rezygnacja z tej drogi pozwoliła na przeprowadzenie analiz statystycznych na rzeczywistych danych, a udział arbitralnych rozstrzygnięć eksperckich, choć wciąż obecny, został zmniejszony.
2. **Zgoda na pewną niedoskonałość Indeksu przesądziła o jego otwartym charakterze – opisana dalej architektura Indeksu nie jest konstrukcją zamkniętą, możliwe będzie, a być może nawet wskazane, rozbudowanie liczby składowych o nowe elementy, których pomiar zostanie dokonany w przyszłości.** W tej sytuacji, dla zachowania choćby minimalnej porównywalności wyników w przypadku rozbudowy Indeksu w kolejnych edycjach, obliczenia zostały wykonane w odniesieniu do średniej ogólnopolskiej – wartość Indeksu Jakości Współpracy w tym ujęciu dla całej Polski wynosi zatem 0, a wartości dla poszczególnych województw i szczebli samorządu pokazane są w postaci dystansu od średniej (powyżej lub poniżej).
3. **Tak skonstruowany Indeks mógłby jednak sprawiać trudność w interpretacji, jaka jest jakość współpracy międzysektorowej – dlatego stworzono drugą miarę Indeksu, tzw. dystans do celu (DdC).** Jako cel zostało zatem określone zdobycie maksymalnej liczby punktów możliwej do osiągnięcia w obecnej konstrukcji Indeksu. Ważna uwaga – nie jest to równoznaczne z osiągnięciem stanu współpracy idealnej (przypomnijmy – Indeks nie jest bowiem miarą standardu idealnego), ale z osiągnięciem maksimum tego, co mierzy Indeks. Wynik jest zatem pokazany w postaci procentu

³⁴ Zob. http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/, dostęp: 28.08.2011

³⁵ Zob. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, dostęp: 29.09.2011

osiągniętego celu oraz procentu, jaki dzieli dane województwo lub szczebel samorządu terytorialnego od 100%, czyli maksimum punktów możliwych do zdobycia.

4. Autorzy raportu mają świadomość, że przyjęta konstrukcja Indeksu (otwarta na zmiany w przyszłości) stawia pytania o porównywalność wyników pomiędzy kolejnymi edycjami. O ile porównanie w sensie ściśle statystycznym może być utrudnione (a nawet, w pewnych okolicznościach, niemożliwe) ze względu na ewentualne zmiany konstrukcji Indeksu, operacjonalizowania zmiennych, zasięgu i dokładności źródeł danych itp., o tyle autorzy są przekonani, że **na poziomie metaanalizy i interpretacji ogólnych wyników porównania takie będą miały sens.**

Konstrukcja indeksu ogólnopolskiego jako średniej pozwoli na wyciąganie wniosków z ewentualnych zmian odległości od średniej wyników poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego lub województw. Z kolei w przypadku drugiego rodzaju wskaźnika – DdC – dzięki sposobowi jego definicji możliwe będzie porównanie dystansów do celu (cel to maksimum punktów możliwych do zdobycia przy danej konstrukcji Indeksu – porównywać będziemy zatem zdolność zbliżenia się do maksimum, które, choć zapewne różne w kolejnych edycjach, to ciągle pozostanie maksimum możliwym do zdobycia).

Co więcej – nawet przy rozszerzeniu Indeksu o nowe zmienne możliwe będzie porównanie pomiarów w kolejnych edycjach, także przy ograniczeniu się tylko do zmiennych obecnych w poprzedniej edycji. Pozwoli to na wyciągnięcie wniosków, czy ewentualne zmiany pomiędzy edycjami są wynikiem zmian, które zaszły pomiędzy pomiarami w obszarze zmiennych mierzonych poprzednio, czy np. wynikiem dodania nowych zmiennych, co może być konieczne ze względu na ewolucję uwarunkowań współpracy (np. wprowadzenie zmian w prawie). Obie sytuacje mogą być przejawem innych zjawisk i warto, aby zostały zidentyfikowane i poddane interpretacji.

5. **Indeks ma postać jednej liczby – co czyni go czytelnym i pozwala na łatwe porównanie województw i szczebli samorządu między sobą.** Poszczególne obszary – składowe Indeksu – także prezentowane są w postaci jednej liczby, co pozwala na szybką identyfikację najłabszych punktów.

Indeks Jakości Współpracy powstał na podstawie danych pochodzących z trzech źródeł: monitoringu prowadzonego przez MPiPS (dane zostały zebrane za pośrednictwem ankiety wypełnianej przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego; dostępne w chwili tworzenia Indeksu dane pochodzą z edycji zrealizowanej w 2010 roku – na ankietę ministerstwa odpowiedziało 83% wszystkich JST w Polsce), sondażu opinii zrealizowanego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie organizacji pozarządowych (było to badanie zrealizowane na przełomie 2010 i 2011 roku, na próbie N = 3765 organizacji, respondentem była osoba decyzyjna w organizacji, próba była losowana z REGON-u w sposób warstwowy) oraz crawlera internetowego – specjalnego programu komputerowego, który przeszukał strony internetowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pod kątem obecności wybranych treści dotyczących współpracy międzysektorowej (program sprawdzał stronę główną, strony, do których prowadziły linki ze strony głównej oraz kolejne strony, do których prowadziły linki z podstron – strony internetowe zostały sprawdzone na przełomie lutego i marca 2011 roku). Dokładniejszy opis źródeł zawarty jest w Aneksie I.

W skład Indeksu Jakości Współpracy wchodzi sześć obszarów – składowych:

1. **Istnienie podstawowej infrastruktury współpracy** – czyli pewnych podstawowych instrumentów stanowiących formalne ramy relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. W naszym przypadku owe ramy są pochodną ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariatu: roczne programy współpracy, tryb uchwalenia tych programów oraz fakt wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za kontakty z organizacjami pozarządowymi. Obszar opisywany jest na podstawie monitoringu MPiPS.
2. **Publiczna dostępność elementów infrastruktury współpracy** – obecność na stronach JST informacji o finansowych i pozafinansowych formach współpracy, o osobie wyznaczonej do kontaktów z NGO oraz o wartościach, na których opiera się współpraca. Obszar opisywany jest na podstawie danych uzyskiwanych dzięki badaniu stron internetowych JST.
3. **Współpraca finansowa** – obszar ten obejmuje takie wskaźniki, jak: zlecenie zadań publicznych (zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym), konkurencyjność (liczba ofert złożonych przez NGO w relacji do liczby zawartych umów), relacja między zadaniami realizowanymi w trybie powierzenia i wspierania, różnorodność współpracy (liczba obszarów, w których jest realizowana współpraca między JST a NGO). Obszar opisywany jest na podstawie danych z monitoringu MPiPS.
4. **Współpraca pozafinansowa** – obszar ten obejmuje cały szereg różnych form takiej współpracy: przekazanie/użyczenie/wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach; istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem NGO; konsultowanie projektów aktów prawnych, dokumentów programowych/strategicznych z NGO; dokumentowanie konsultacji z NGO; wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych działaniach, współdziałanie w tym zakresie; podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej. Obszar opisywany jest na podstawie danych z monitoringu MPiPS.
5. **Wiedza i opinie NGO na temat uwarunkowań współpracy** – stopień znajomości przez NGO „infrastruktury” współpracy dostępnej w JST będącej ich głównym partnerem; stopień znajomości zasad współpracy finansowej i ocena reguł tej współpracy, stopień znajomości form współpracy pozafinansowej. Obszar opisywany jest na podstawie danych z sondażu organizacji pozarządowych.
6. **Zadowolenie NGO ze współpracy z samorządem** – zintegrowany wskaźnik z pytań o ogólną ocenę, stopień zaufania, gotowość stawiania współpracy za wzór i o ocenę JST. Obszar opisywany jest na podstawie danych z sondażu organizacji pozarządowych.

Każda z powyższych składowych jest przedstawiona w postaci jednej liczby stanowiącej o jakości współpracy w tym obszarze, a wszystkie składowe tworzą Indeks Jakości Współpracy według poniższego równania:

$$IJW = 0,16 \cdot I \text{ (infrastruktura)} + 0,08 \cdot D \text{ (dostępność infrastruktury)} + 0,16 \cdot F \text{ (współpraca finansowa)} + 0,28 \cdot PF \text{ (współpraca pozafinansowa)} + 0,21 \cdot O \text{ (wiedza i opinie NGO)} + 0,11 \cdot Z \text{ (zadowolenie NGO)}$$

Poszczególne składowe wchodzi do równania z nadanymi im wagami, które sprawiają, że niektóre obszary mają większe znaczenie dla końcowej wartości Indeksu (są to: współpraca pozafinansowa,

wiedza i opinia NGO), a niektóre mają mniejsze znaczenie (dostępność „infrastruktury” i zadowolenie NGO ze współpracy). Szczegółowe omówienie konstrukcji Indeksu, zastosowanych analiz (w tym standaryzacji danych), źródła i znaczenia zastosowanych wag, zawarte jest w Aneksie I.

Zapoznając się z przedstawionym dalej Indekssem Jakości Współpracy i jego wynikami, należy pamiętać o kilku kwestiach:

1. **Indeks nie jest odzwierciedleniem standardu idealnego, a jego konstrukcja jest otwarta na przyszłe uzupełnienia.** W szczególności powinien zostać uzupełniony o dane na temat zadowolenia jednostek samorządu terytorialnego ze współpracy (stosowne narzędzie zostało przygotowane i przedstawione MPIPS do zastosowania w ramach monitoringu).
2. **Jakość współpracy jest traktowana jako pewien istniejący stan będący wynikiem procesów zachodzących między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi.** Za tak rozumianą współpracę odpowiedzialne są zatem obie strony tego procesu działające w, niekiedy niezależnym od nich, otoczeniu społecznym, historycznym, kulturowym, prawnym itp.

Oznacza to, że wartość Indeksu odzwierciedla stan współpracy, ale nie przyczyny tego stanu – dla wartości punktowej Indeksu znaczenie ma zatem istnienie (lub brak) danego zjawiska, a nie przyczyny jego istnienia (lub braku). Wszelkie obiektywne powody, dla których np. za niektóre składowe Indeksu przyznawane jest 0 punktów, nie są uwzględniane. Powinny być one jednak uwzględniane przez osoby zarządzające współpracą jako ważne czynniki wyjaśniające jej stan. Indeks jest zatem narzędziem sygnalizującym stan współpracy niezależnie od charakteru przyczyn, które powodują taki stan.

3. **Indeks Jakości Współpracy nie powinien być zatem traktowany jako ranking jednostek samorządu terytorialnego i nie powinien służyć do oceny urzędów.** Niższy poziom Indeksu może być bowiem na przykład pochodną stanu sektora pozarządowego na danym terenie, a niekoniecznie deficytów po stronie publicznej. **Indeks Jakości Współpracy powinien służyć zaangażowanym we współpracę jako swego rodzaju barometr jej stanu na terenie swojej aktywności (czy to samorządowej, czy pozarządowej), ten opis powinien motywować do poszukiwania przyczyn wyższego lub niższego poziomu współpracy.** Dopiero rozpoznanie przyczyn istniejących na danym terenie może doprowadzić do sformułowania wniosków, w jakim kierunku należy rozwijać działania, aby jakość współpracy była wyższa. W tym sensie Indeks może spełniać funkcję wspomagającą zarządzanie dla osób, które są odpowiedzialne za współpracę po obu stronach tego procesu (np. marszałka województwa, Wojewódzką Radę Pożytku Publicznego, wojewódzkie porozumienie organizacji pozarządowych itp.).

2.3.3 OGÓLNY OBRAZ WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A ADMINISTRACJĄ SAMORZĄDOWĄ

Zanim przejdziemy do zasadniczej części raportu, w której omawiamy wyniki IJW, warto przyjrzeć się relacjom między organizacjami pozarządowymi (NGO) a administracją samorządową (JST) z możliwie szerokiej perspektywy. Dzięki temu rezultaty samego Indeksu, które dają ogólny wgląd w interesujące nas

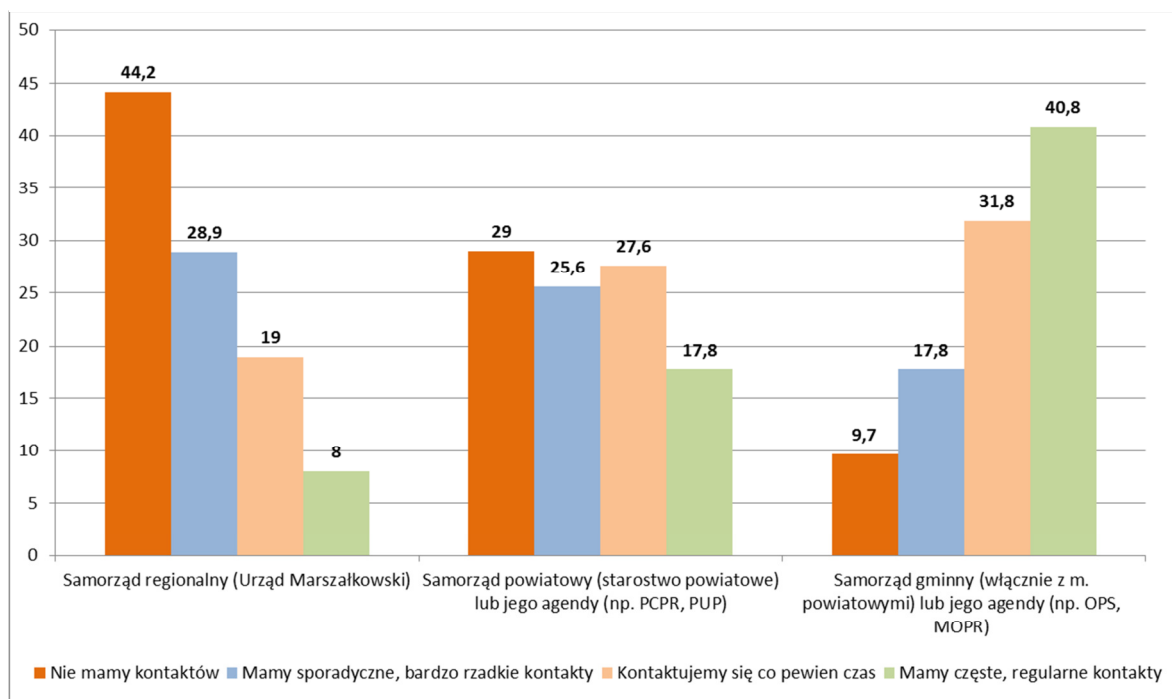
zagadnienie, zostaną ubogacone i lepiej zrozumiałe. Dane, które są przedmiotem analizy w tej części raportu, pochodzą z dwóch głównych składowych Indeksu Jakości Współpracy. Są to wybrane wyniki badań sondażowych przeprowadzonych na przełomie 2010 i 2011 roku na reprezentatywnej próbie organizacji pozarządowych oraz dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pochodzące z monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w skrócie UDPP). O ile w Indeksie zmienne z obu tych źródeł (wraz z danymi pochodzącymi z analizy treści dostępnych internautom) zostały zagregowane i wystandaryzowane, co pozwoliło nam na dokonanie syntetycznego pomiaru jakości współpracy, o tyle odrębne omówienie przynajmniej niektórych z nich pozwala na zniuansowanie wyników uzyskanych dzięki IJW. Zaczniemy od ustalenia najprostszych faktów.

KTO Z KIM WSPÓŁPRACUJE?

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych, podobnie jak samorządów, współpracuje ze sobą. Ponadto, jeśli zatrzymamy się przez chwilę nad wynikami sondażu organizacji pozarządowych, dowiemy się również, że najczęstszym (po społeczności lokalnej) aktorem, z którym kontaktuje się przeciętna organizacja pozarządowa, jest właśnie samorząd (a dokładniej samorząd szczebla gminnego) i jego agendy.

Samorząd jest dla organizacji najważniejszym partnerem. Skądinąd wiadomo, że ta analogia nie działa w drugą stronę³⁶. Samorząd ma co najmniej kilku innych partnerów zajmujących w hierarchii ważności o wiele wyższą pozycję niż organizacje pozarządowe – przede wszystkim przedsiębiorców, polityków, inne samorządy, czy administrację centralną. Niemniej jednak cieszy fakt, że w monitoringu prowadzonym przez MPiPS również większość jednostek samorządowych deklaruje współpracę z trzecim sektorem.

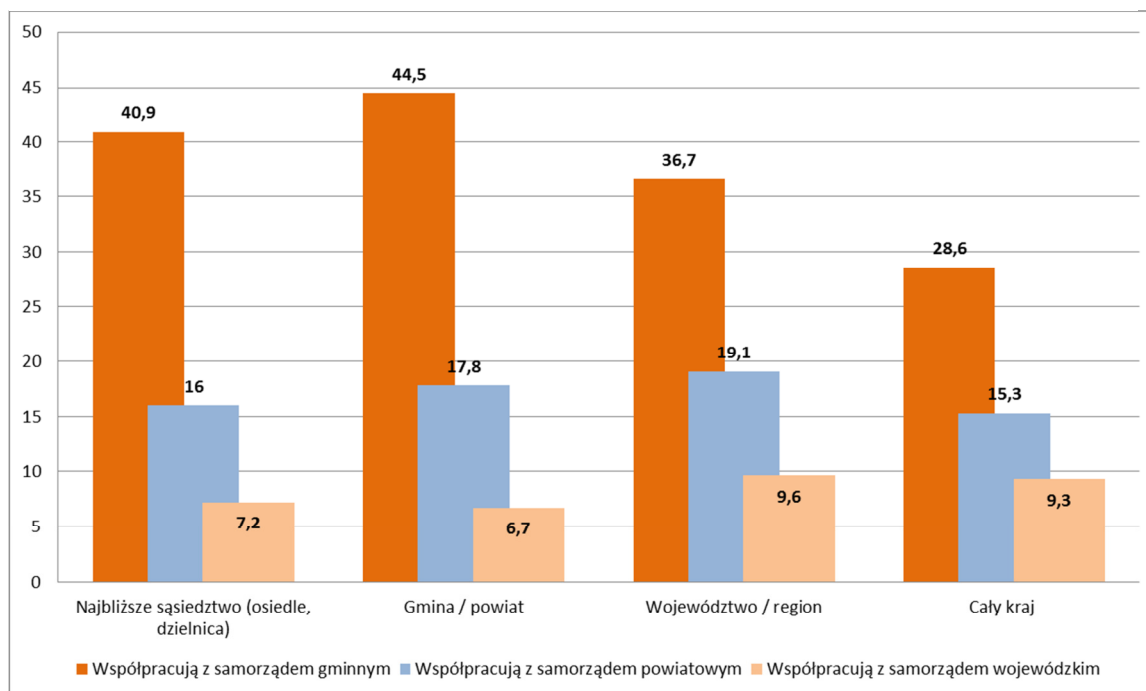
Wykres 1 Intensywność kontaktów organizacji pozarządowych z poszczególnymi szczeblami samorządu i jego agendami (dane w %).



Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

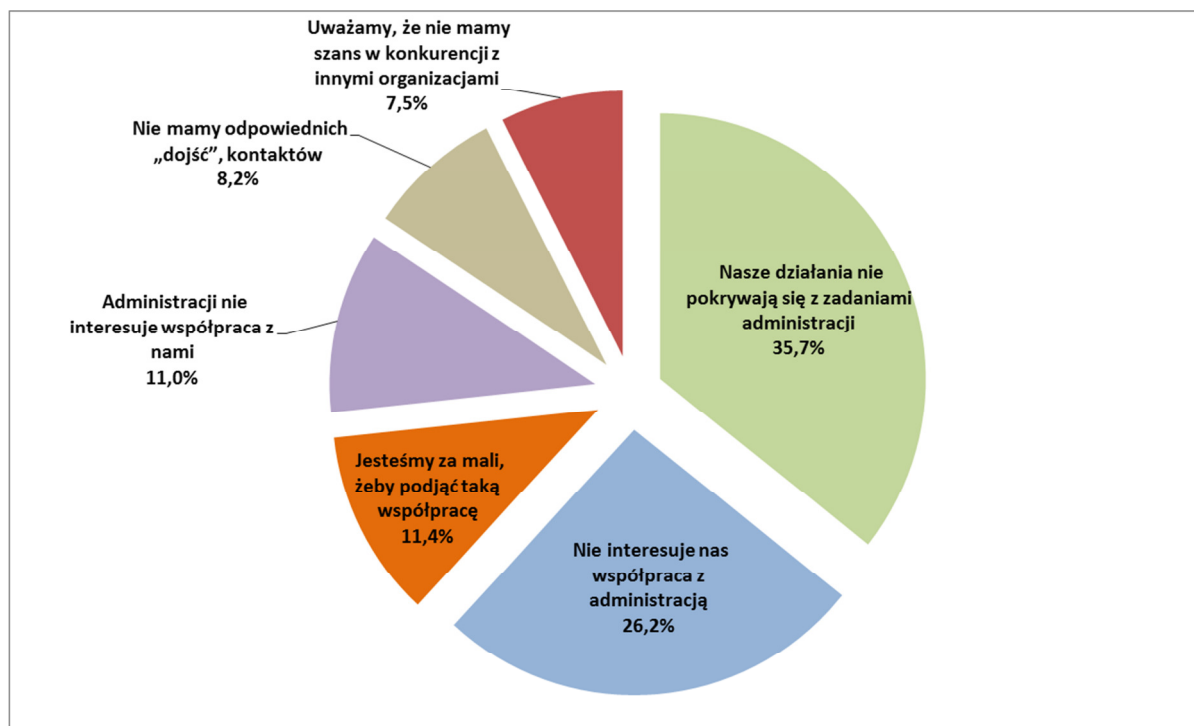
³⁶ Grzegorz Makowski (red.), *Lobbing w samorządzie województwa*, ISP, Warszawa 2010.

Wykres 2 Zasięg działania organizacji a współpraca z administracją samorządową poszczególnych szczebli (źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281)



Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Wykres 3 Powody niepodjęcia współpracy z samorządem przez organizacje pozarządowe



Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=441

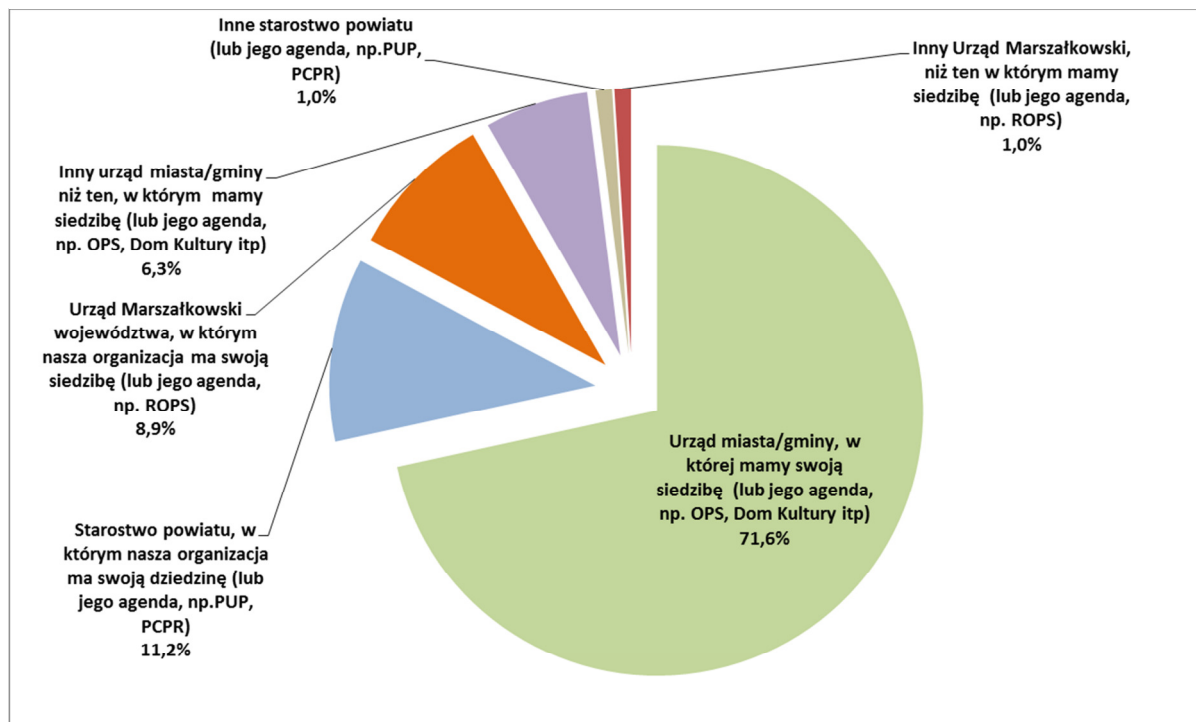
Warto przy tym zwrócić uwagę na jeszcze jeden wątek, który ujawnia głębszy wgląd w kwestię relacji zasięgu działania organizacji i ich deklaracji odnośnie podejmowania współpracy z samorządem. Wykres zawiera dwie interesujące informacje. Po pierwsze, niezależnie od deklarowanego zasięgu działania

organizacji, najczęściej podejmują one współpracę z samorządem gminnym. Choć oczywiście ten związek z gminami słabnie w przypadku organizacji działających w skali kraju czy województwa, ale nawet w tych przypadkach wciąż jest najsilniejszy. To jeszcze jeden przejaw silnej lokalności współpracy międzysektorowej. Zdziwiałoby przy tym wyjątkowo słaba pozycja województwa. Nawet organizacje działające w skali regionalnej czy krajowej nie traktują samorządu wojewódzkiego jako najważniejszego partnera, z którym często by się kontaktowały. To interesujące, zważywszy na fakt, iż, jak dalej się okaże, to właśnie na poziomie województwa infrastruktura współpracy jest najbardziej rozwinięta, podobnie zresztą jak jej dostępność. Mimo tego rzadko zdarza się, aby to z samorządem wojewódzkim organizacje otrzymywały stałe, regularne kontakty.

Interesująca, choć może nie najważniejsza jest przy tym informacja dotycząca powodów, dla których współpraca międzysektorowa nie jest podejmowana. W danych, którymi dysponujemy, przyczyny takiego stanu rzeczy możemy określić odwołując się jedynie do wyników sondażu opinii organizacji pozarządowych. Będzie to więc obraz nieco skrzywiony, niemniej jednak warto o nim wspomnieć.

Otóż, jak wynika z danych dla ponad 35% organizacji, które nie współpracują z administracją samorządową, najczęstszą przyczyną nienawiązywania tych relacji jest brak związku między działaniami realizowanym przez nie a zadaniami samorządu. Co ciekawe, kolejną najczęściej udzielaną odpowiedzią było stwierdzenie, że po prostu tych organizacji nie interesuje współpraca z samorządem, wskazało ją nieco ponad 26% organizacji z tej grupy. Trzecim w kolejności powodem było stwierdzenie, że organizacje czują się zbyt słabe, aby taką współpracę podejmować (11,4% wskazań). Rzadziej wymieniane powody to: brak doświadczeń i kontaktów oraz niewiara w to, że można konkurować z innymi, silniejszymi organizacjami. **W uzyskanym wyniku chyba najbardziej uderza fakt, że istnieje pewna liczba (w skali kraju wcale nie aż tak mała) organizacji pozarządowych, które niejako z definicji stronią od współpracy z samorządem. Warto byłoby poznać bliżej przyczyny, dla których przyjmują one taką postawę, w szczególności uzyskać odpowiedź, czy jest to kwestia zupełnie innej natury prowadzonych działań, czy też kryją się za tym inne powody (np. niechęć do administracji samorządowej).** To wymagałoby pogłębionych jakościowych badań. Wróćmy tymczasem do omówienia zasadniczej części danych, które dotyczą organizacji i samorządów podejmujących współpracę.

Wykres 4 Główni partnerzy współpracy wg organizacji pozarządowych



Zadawane pytanie: Proszę teraz pomyśleć o urzędzie samorządowym, z którym współpraca jest dla P. organizacji najważniejsza, tzn. ma największe znaczenie dla realizacji misji organizacji lub jest najbardziej znacząca pod względem finansowym. Jaki to urząd?

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Pozostając przy danych z sondażu organizacji pozarządowych spójrzmy, który ze szczebli samorządu jest dla nich najważniejszym partnerem. Otóż w zdecydowanej większości organizacje współpracujące z administracją samorządową wskazywały samorząd gminy, w której mają swoją siedzibę, oraz jego agendy (czyli np. gminne ośrodki pomocy społecznej), jako głównego partnera. Następnie gminę, ale inną niż ta, w której organizacja ma swoją siedzibę. **W dalszej kolejności wspomniano o powiecie (11,2%) oraz województwie samorządowym (1,0%).** Widać stąd, że relacje między sektorem pozarządowym a publicznym mają bardzo lokalny charakter. Jest to o tyle istotna konstatacja, że chcąc wpłynąć na podniesienie jakości współpracy międzysektorowej w skali kraju musimy skupić się właśnie przede wszystkim na relacjach w małych miejscowościach i wspólnotach samorządowych.

Powyższą diagnozę potwierdza również analiza deklaracji o głównym partnerze po stronie samorządu, przeprowadzona ze względu na zasięg działania organizacji.

Tabela 13. Główni partnerzy współpracy wg organizacji pozarządowych

Zasięg działania organizacji	Wskazania na głównego partnera organizacji					
	Urząd miasta/gminy, w której mamy swoją siedzibę (lub jego agendy) w %	Inny urząd miasta/gminy niż ten, w którym mamy siedzibę (lub jego agendy) w %	Starostwo powiatu, w którym nasza organizacja ma swoją działalność (lub jego agendy) w %	Inne starostwo powiatu (lub jego agendy) w %	Urząd Marszałkowski województwa, w którym nasza organizacja ma swoją siedzibę (lub jego agendy) w %	Inny Urząd Marszałkowski niż ten, w którym mamy siedzibę (lub jego agendy) w %
Najbliższe sąsiedztwo (osiedle, dzielnica)	77,0	7,4	9,8	0,4	5,1	0,4
Gmina/powiat	78,3	4,9	11,3	0,7	4,5	0,4
Województwo/region	67,8	5,8	11,4	0,6	13,3	1,1
Cały kraj	61,6	6,3	11,9	1,7	16,0	2,5

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Zestawienie tych dwóch zmiennych prowadzi ponownie do wniosku (por. Wykres 2), iż niezależnie od skali działalności dla większości organizacji głównym partnerem i tak pozostaje urząd gminy lub miasta, w którym ma ona siedzibę. Jest tak nawet w przypadku organizacji, które deklarują działalność w skali kraju. Drugim interesującym spostrzeżeniem, które narzuca się po obejrzeniu Tabeli 2, jest znowu wyraźnie niska pozycja samorządów województwa jako głównych partnerów współpracy sektora pozarządowego. Urzędów marszałkowskich jako głównych partnerów nie wskazują nawet te organizacje, które deklarują, że głównym polem ich działalności jest teren województwa czy regionu. Świadczyć to może na przykład o tym, że relacje na tej linii mogą być zmonopolizowane przez wąską grupę organizacji, organizacje mogą nie mieć wystarczającego potencjału, żeby być partnerem tego szczebla samorządu lub też wbrew pozorom samorząd wojewódzki nie ma większości z nich aż tak wiele do zaoferowania.

OBSZARY WSPÓŁPRACY

Przyjrzyjmy się teraz, w jakich obszarach organizacje i samorządy współpracują. Tym razem mamy do dyspozycji zarówno dane pokazujące perspektywę sektora pozarządowego, jak i publicznego. Informacje z monitoringu MPiPS odnoszą się do obszarów działalności pożytku publicznego i faktu zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych. **Dane dotyczące zlecenia zadań organizacjom pozarządowym sugerują, że samorządy współpracują z organizacjami pozarządowymi najczęściej: w sferze sportu i kultury fizycznej (80,5% samorządów zadeklarowało, że w tym obszarze zlecało organizacjom zadania publiczne), kultury i sztuki (37,5% wskazań), a następnie ochrony i promocji zdrowia (30,1% wskazań).**

Tabela 14. Obszary, w których samorządy zlecają organizacjom zadania publiczne

W ramach których z wymienionych niżej sfer pożytku publicznego zlecano organizacjom oraz innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego zadania w 2010 r.?	%
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	80,5
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	37,5
Ochrona i promocja zdrowia	30,1
Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób	28,7
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	27,1
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	26,9
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	24,1
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	17,8
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	14,7
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	8,5
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	8,3
Ratownictwo i ochrona ludności	7,8
Działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz podmioty kościelne i wyznaniowe.	4,8
Promocja i organizacja wolontariatu	4,5
Działalność charytatywna	4,1
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami	3,5
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	3,0
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy	2,9
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	2,7
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	0,8
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji	0,7
Upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa	0,6
Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów	0,5
Zapewnienie zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom.	0,4
Pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą	0,4

Źródło: monitoring MPiPS, N=2309

Jak widać z powyższego zestawienia, częstymi tematami, wokół których zawiązuje się współpraca, jest również pomoc społeczna, wypoczynek młodzieży, pomoc osobom niepełnosprawnym, nauka i edukacja. W tych sferach zwykle nieco więcej niż 20% samorządów zleca organizacjom pozarządowym wykonanie różnych zadań publicznych. Według danych oficjalnych relatywnie częstymi obszarami współpracy są również porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz edukacja patriotyczna i obywatelska. Ten ostatni wynik jest szczególnie interesujący zważywszy na fakt, że polskie społeczeństwo nie należy do najaktywniejszych w sferze publicznej i nie przejawia silnych postaw obywatelskich. Brak również w tym zakresie spójnej polityki państwa. Tymczasem z danych ministerialnych wynikałoby, że w tym obszarze współpraca między organizacjami a administracją publiczną jest całkiem intensywna. Powstaje zatem pytanie, dlaczego przynosi umiarkowane efekty, a co za tym idzie, jaki dokładnie jest jej charakter i w jakim zakresie korzystają z niej głównie beneficjenci, czyli obywatele.

Z kolei do obszarów tematycznych, gdzie współpraca jest najmniej intensywna, należą zagadnienia pomocy ofiarom katastrof, pomoc żołnierzom zawodowym czy kwestie związane z obronnością państwa. Samorządy z rzadka zlecają również organizacjom zadania związane z ochroną praw konsumentów, równości praw kobiet i mężczyzn, aktywizacją zawodową. Pewne zdziwienie może wywoływać fakt, że dane MPiPS pokazują, iż współpraca organizacji z samorządem w zakresie promocji wolontariatu również

należy do rzadkości (ten element z pewnością będzie wymagał głębszej analizy w kontekście wdrażania długofalowej polityki rozwoju wolontariatu³⁷).

Jednocześnie nawet ten krótki przegląd sfer współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową potwierdza, że **w większości przypadków relacje między tymi dwoma sektorami zasadzają się na podziale „zleceniodawca–zleceniobiorca”³⁸**. Współpraca międzysektorowa zdaje się być najintensywniejsza tam, gdzie samorząd ma po prostu „do oddania” jakąś część swoich zadań, których może pozbyć się bez większego uszczerbku dla zakresu swojej władzy. Organizacje z kolei odnajdują się w roli wykonawcy usług publicznych. Sfery działalności pożytku publicznego o, nazwijmy to, bardziej „misyjnym” wymiarze najwyraźniej nie są jednocześnie obszarami współpracy między organizacjami a samorządem. To obraz, który rysuje się na podstawie danych oficjalnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Przejdźmy tymczasem do pytania o to, jak ze względu na obszary tematyczne wygląda współpraca międzysektorowa w kontekście danych z sondażu organizacji? Sposób, w jaki pytaliśmy przedstawicieli organizacji pozarządowych o tę kwestię, różni się nieco od pytania zadawanego samorządom w ankiecie ministerialnej. Niemniej jednak w zgromadzonych danych można odnaleźć wiele analogii.

Tabela 15. Obszary, w których organizacje pozarządowe deklarują współpracę z samorządem

W których z tych obszarów, biorąc pod uwagę ostatnie 2 lata, współpracowaliście Państwo z administracją samorządową?	%
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	69,0
Edukacja i wychowanie	44,1
Kultura i sztuka	35,2
Usługi socjalne, pomoc społeczna	33,7
Ochrona zdrowia	20,7
Ochrona środowiska	18,0
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym	16,1
Wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	11,0
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	9,0
Pozostała działalność	8,1
Prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna	7,3
Działalność międzynarodowa	4,9
Badania naukowe	4,1

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Podobnie jak w przypadku danych oficjalnych MPiPS, również z sondażu opinii organizacji pozarządowych wynika, że najczęstszym obszarem współpracy międzysektorowej jest sport, turystyka, rekreacja i rozwój różnego rodzaju działalności hobbystycznej – w tej kategorii zmieściło się najwięcej, bo aż 69% odpowiedzi organizacji deklarujących współpracę z samorządem. Kolejnym obszarem intensywnej współpracy jest edukacja i wychowanie, wskazało nań ponad 44,1% organizacji, na trzecim miejscu znalazła się kultura i sztuka – ponad 35% wskazań, następnie pomoc społeczna – prawie 33,7% i na piątym ochrona zdrowia – blisko 20,7% wskazań. Widać stąd, że choć hierarchia obszarów współpracy, rysująca się na podstawie danych z sondażu organizacji, odbiega nieco od tego, co można wywnioskować z

³⁷ Zob. Długofalowa polityka rozwoju wolontariatu w Polsce, oprac. Magdalena Arczewska, Grzegorz Catek, Ewa Gliwicka, Filip Pazderski, Wojciech Rustecki i Kamil Bobek, http://erw2011.gov.pl/static/upload/dugofalowa-polityka_300811_fin.pdf (24.09.2011).

³⁸ Zob. Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2008 roku, MPiPS, Warszawa 2010, http://www.pozytek.gov.pl/files/pdf/sprawozdanie_z_ustawy_2008.pdf (24.09.2011).

monitoringu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (gdzie, przypomnijmy, braliśmy pod uwagę główne obszary zlecenia zadań publicznych), to jednak główne tematy są jednakowe³⁹.

Sport, kultura, wychowanie, pomoc społeczna i ochrona zdrowia. Są to te same sfery współpracy, o których pisaliśmy już wcześniej, kwalifikując je jako te, w których relacje najczęściej opierają się na osi zleceniobiorca – zleceniodawca. **Problemy wymagające nieco bardziej horyzontalnego spojrzenia i głębszych relacji, jak na przykład kwestie praw człowieka czy aktywizacja zawodowa, znajdują się na końcu tego rankingu. Mniej niż 10% organizacji deklaruje, że podejmowało współpracę z samorządem w związku z tymi kwestiami. Co ciekawe, również tematy, takie jak rozwój lokalny, wsparcie samych organizacji pozarządowych czy kwestie religijne z rzadka stanowią płaszczyznę współpracy międzysektorowej.** Tylko na podstawie tych danych oczywiście nie sposób definitywnie wyrokować, na ile obszar współpracy organizacji pozarządowych z administracją determinuje jej charakter, niemniej jednak pamiętając o wynikach innych badań i analiz można zaryzykować stwierdzenie, że jest ona jednak najintensywniejsza tam, gdzie najłatwiej jest zastosować prosty schemat zleceniobiorca–zleceniodawca, niewymagający głębszego zaangażowania obu stron we współtworzenie relacji, współokreślanie celów, wspólną ocenę konkretnych działań itp.⁴⁰.

Kończąc ten wątek warto przyjrzeć się temu, jak rozkładają się odpowiedzi organizacji odnośnie obszarów ich aktywności, względem obszarów współpracy z samorządem. Tego rodzaju analizę umożliwia jedynie sondaż, obraz jest więc jednostronny, dostarcza jednak ciekawych spostrzeżeń.

³⁹ Różnice w omawianych danych wynikają oczywiście z wielu czynników – odmiennie zadawanych pytań, ich celów, percepcji odpowiadających itp. Mimo tego dokonywanie miękkich porównań między tymi wynikami jest uprawnione.

⁴⁰ Ewa Bogacz-Wojtanowska i in., Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej...

Tabela 16. Odsetki organizacji prowadzących działalność w danej dziedzinie, które jednocześnie deklarują współpracę z administracją samorządową

Obszar działalności organizacji	Współpracują z samorządem gminnym (w %)	Współpracują z samorządem powiatowym (w %)	Współpracują z samorządem wojewódzkim (w %)	Współpracują z jakimkolwiek szczeblem samorządu (w %)
sport, turystyka, rekreacja, hobby	71,1	36,0	21,4	81,2
usługi socjalne, pomoc społeczna	69,5	37,8	19,0	78,3
kultura i sztuka	64,0	30,8	22,7	76,0
ochrona środowiska	61,3	30,1	18,3	74,3
ochrona zdrowia	55,8	32,3	20,4	71,3
rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym	58,4	23,5	15,8	70,5
rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	47,3	36,9	26,4	68,1
edukacja i wychowanie	54,2	24,5	16,1	67,7
prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna	50,9	31,4	31,6	65,7
wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	48,2	25,1	24,0	61,4
działalność międzynarodowa	33,5	17,1	27,6	50,5
badania naukowe	30,5	16,3	20,5	42,9
sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	28,0	14,3	13,1	39,0
pozostała działalność	27,6	12,3	8,6	33,2
religia	17,7	6,5	7,2	24,0

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Jeden z wniosków, jakie można wyciągnąć przyglądając się powyższej tabeli, sprowadza się do stwierdzenia, że w najpełniejszy sposób, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, współpraca między organizacjami a samorządem rozwija się na poziomie gminy. W przypadku większości obszarów tematycznych przynajmniej połowa organizacji pracująca w tej czy innej dziedzinie współpracuje jednocześnie z samorządem. Owo „nasylenie” współpracą zmniejsza się wraz z wyższymi szczeblami samorządu. Drugi interesujący wniosek dotyczy dominujących tematów, w których obrębie organizacje podejmują jednocześnie współpracę z samorządem. W przypadku gmin, co nie jest szczególną niespodzianką, na największą intensywność relacji z samorządem mogą liczyć organizacje sportowe, działające w sferze pomocy społecznej oraz kultury i sztuki. W przypadku powiatu najczęściej z samorządem współpracują organizacje działające w sferze pomocy społecznej (tylko nieco rzadziej organizacje sportowe). W przypadku szczebla wojewódzkiego wynik jest dość zaskakujący, ponieważ na najintensywniejszą współpracę z tym samorządem mogą liczyć organizacje zajmujące się kwestiami prawa, praw człowieka, działalności politycznej. Warto przy tym zaznaczyć, że w tej kategorii mieszczą się bardziej szczegółowe podtematy, o które byli pytani respondenci, takie jak: usługi poradnicze (np. poradnictwo prawne), ochrona praw konsumentów, działania rzecznicze, edukacja obywatelska itp. Wyniki te pokazują również (zwłaszcza w przypadku samorządu wojewódzkiego), że współpraca niekoniecznie jest sztywno powiązana z zakresem kompetencji poszczególnych szczebli samorządu.

INFRASTRUKTURA WSPÓŁPRACY

Współpraca nie może rozwijać się (a czasem w ogóle nie może mieć miejsca) bez pewnego instrumentarium. Zarówno dane z sondażu organizacji, jak i z monitoringu MPiPS dają w tym zakresie pewien ogólny obraz. Zanim przejdziemy do ich omówienia, warto poczynić zastrzeżenie, że badanie opinii

organizacji po części jest zapisem stanu wiedzy samych organizacji o tym, jakie mechanizmy współpracy mają do dyspozycji, a tylko częściowo odzwierciedla rzeczywistość. **Zdarza się bowiem, że organizacje nie zdają sobie sprawy z istnienia pewnych rozwiązań, które funkcjonują nawet w najbliższych im samorządach szczebla gminnego.** Zaczniemy zatem od omówienia danych z sondażu organizacji pozarządowych. Otóż w kontekście opinii organizacji możemy pokusić się o stwierdzenie, że oprzyrządowanie współpracy międzysektorowej jest umiarkowanie rozwinięte.

Tabela 17. Świadomość istnienia infrastruktury współpracy wg organizacji pozarządowych

Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według Pana/Pani wiedzy, w [...] ? (wg sondażu organizacji)	Tak (w %)	Nie (w %)	Nie wiem/Trudno powiedzieć (w %)
Ogłaszane są publicznie, otwarte konkursy ofert/przetargi na realizację zadań publicznych	66,5	22,7	10,8
Urząd prowadzi bazę/rejestr organizacji pozarządowych działających na jego terenie	65,7	13,8	20,5
Publicznie podawana informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie, oraz na jaką kwotę	64,4	19,9	15,7
Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację	62,1	23,6	14,3
Urząd wyznacza oficjalnie urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z organizacjami pozarządowymi (pełnomocnika ds. współpracy)	61,7	20,0	18,3
Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegiąlnie, np. przez komisje z udziałem radnych, ekspertów etc.	60,5	18,3	21,2
Istnieje ogólnodostępny regulamin/dokumentacja opisująca zasady przeprowadzania konkursów na zadania zlecone organizacjom pozarządowym	60,3	21,6	18,1
Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotację	60,0	21,0	18,9
Istnieje tzw. Roczny Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi – ogólny, powszechnie dostępny dokument określający zasady i cele współpracy z organizacjami pozarządowymi	49,7	26,9	23,4
Istnieje stały zespół roboczy/komórka organizacyjna urzędu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi	49,0	28,5	22,5
Decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają w oparciu o merytoryczne kryteria – nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki, związki radnych z organizacjami	48,4	26,5	25,1
Istnieje prowadzone/wspierane przez urząd centrum wspierania organizacji pozarządowych lub komórka organizacyjna wewnątrz urzędu, której zadaniem jest wspieranie organizacji pozarządowych	37,1	34,3	28,6
Istnieje praktyka podpisywania umów partnerskich z organizacjami (np. w związku z utworzeniem Lokalnej Grupy Działania czy rozwojem ekonomii społecznej)	30,2	29,7	40,1
Istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego/inny organ służący utrzymywaniu stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi	26,9	36,7	36,4
Istnieje inny dokument opisujący ogólne zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi (np. karta współpracy z organizacjami pozarządowymi)	24,9	42,8	32,3
Istnieje możliwość podpisywania umów wieloletnich	21,3	46,8	31,9

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Z deklaracji respondentów, którzy współpracują z samorządem, możemy wnosić, że przeciętnie w dwóch trzecich samorządów ogłaszane są konkursy na realizację zadań, istnieją bazy i spisy organizacji, podawane są informacje, jakie organizacje i w jakiej skali otrzymują wsparcie, istnieją procedury ubiegania się o dotacje itp. Co ciekawe, również prawie dwie trzecie organizacji deklaruje, że w samorządzie, z którym współpracują najbliżej, są wyznaczone osoby do kontaktów z reprezentantami trzeciego sektora.

Do najrzadziej spotykanych instrumentów współpracy należą natomiast rozwiązania umożliwiające podpisywanie wieloletnich umów na realizację zadań publicznych, ogólne dokumenty opisujące reguły współpracy (swego rodzaju odpowiedniki brytyjskich kompaktów), samorządowe rady pożytku publicznego oraz lokalne centra wspierania organizacji. W tych przypadkach więcej niż jedna trzecia reprezentantów

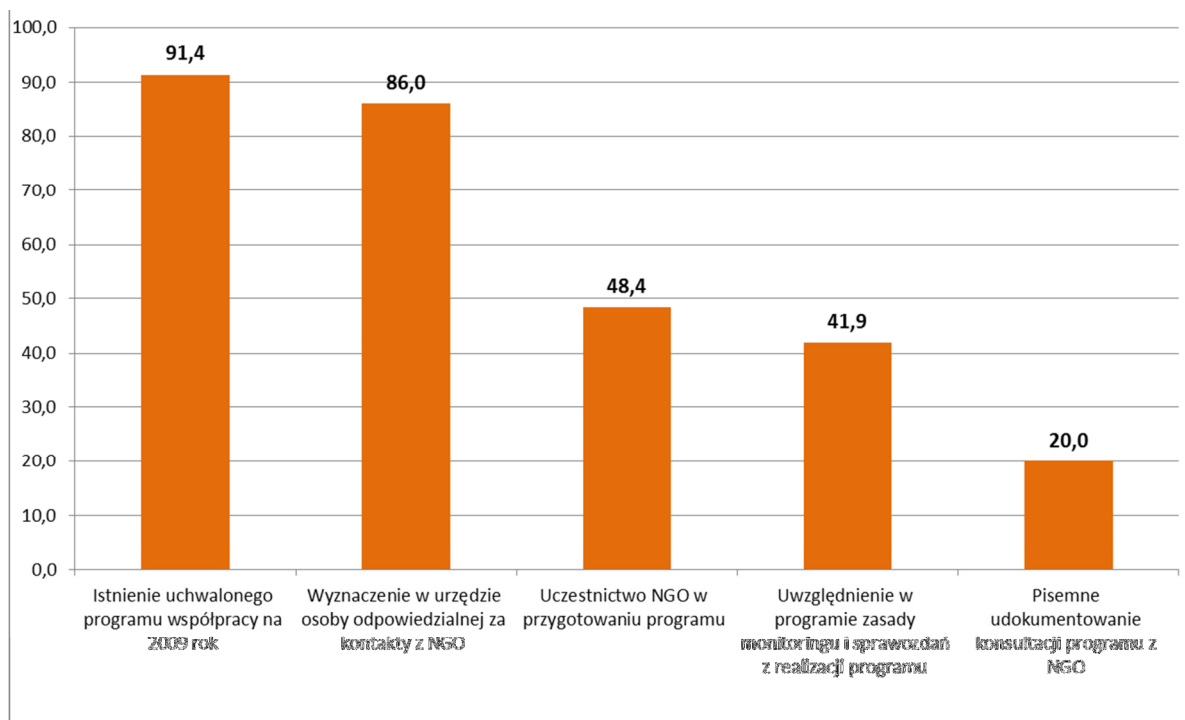
trzeciego sektora stwierdziła, że we współpracujących z nimi samorządach istnieją tego rodzaju instrumenty.

Niektóre wyniki sondażu są zaskakujące. Przykładowo, zaledwie 49,7% respondentów odpowiedziało twierdząco na pytanie o to, czy w samorządach, z którymi współpracują, istnieje tak podstawowy dokument (do którego opracowania zobowiązane są wszystkie samorządy) jak roczny program współpracy. Rezultat ten jest interesujący, tym bardziej że, jak okaże się za chwilę, zdecydowana większość samorządów deklaruje, odpowiadając na ministerialny monitoring, że taki program u nich przyjęto. Wynik ten można więc interpretować co najmniej na dwa sposoby. Organizacje albo nie są świadome, że ten (a prawdopodobnie też i inne mechanizmy współpracy) w ogóle istnieją (na co zresztą wskazywałyby relatywnie duży odsetek, 23,4% odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Co może być wynikiem na przykład niedostatecznej chęci do zdobywania informacji po stronie samych organizacji, błędnej polityki informacyjnej samorządów, braku konsultacji lub kombinacji tych i jeszcze innych czynników. Bądź też po prostu może to być dowód na fasadowość programów współpracy, które dla administracji są po prostu jednym wielu dokumentów, które trzeba mieć i są one opracowywane tylko po to, żeby leżały w szufladach i można było wykazać ich istnienie na przykład do monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego.

Zaprezentowane tabele i wykresy dają więc nieco szerszy obraz sytuacji. Jak widać, w skali kraju istnieje również pewne zróżnicowanie, jeśli chodzi o opinie organizacji, czy to ze względu na województwo, czy ze względu na szczebel i typ jednostki samorządowej. Przykładowo, w województwie warmińsko-mazurskim 81% organizacji wie, że w samorządach, z którymi współpracuje, istnieją lokalne bazy danych trzeciego sektora, tymczasem na Mazowszu wskaźnik ten wyniósł zaledwie 47%. Inny przykład: w przypadku gmin miejskich 78% organizacji potwierdza, że przeprowadzane są publiczne, otwarte konkursy ofert, tymczasem w gminach wiejskich wskaźnik ten wyniósł zaledwie 50%. W tym opracowaniu nie będziemy jednak dokładniej omawiać tych kwestii, chodzi bowiem przede wszystkim o prezentację wyników IJW i ogólnego kontekstu współpracy. **Dość stwierdzić, że w kontekście opinii organizacji poziom rozwoju infrastruktury współpracy możemy ocenić jako średni. Ponadto organizacje zdają się być najlepiej zaznajomione z instrumentami o charakterze czysto technicznym, jak na przykład reguły przeprowadzania konkursów czy formularze wniosków o dotacje.** Rzadziej natomiast stykają się z mechanizmami, które budowałyby trwałą tkankę relacji z samorządem, jak na przykład umowy wieloletnie, lokalne centra wspierania organizacji czy dokumenty opisujące ogół relacji międzysektorowych. Wróćmy tymczasem do ogólnego obrazu instytucjonalizacji współpracy międzysektorowej i przyjrzyjmy się danym z monitoringu MPIPS.

W monitoringu jednostki samorządu terytorialnego pytane są wyłącznie o podstawowe mechanizmy współpracy, które w większości wynikają wprost z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Chodzi o program współpracy, konsultacje tychże programów, ich pisemną dokumentację, rozwiązania w zakresie monitoringu realizacji programów i stanowiska osób odpowiedzialnych za relacje z organizacjami pozarządowymi.

Wykres 5 Podstawowe formy współpracy pozafinansowej stosowane przez samorządy



Źródło: monitoring MPiPS, N=2309

Ogląd tych danych jest interesujący choćby z tego względu, że dostarcza przesłanek potwierdzających, iż przynajmniej jeśli chodzi o programy współpracy (jeden z podstawowych elementów infrastruktury współpracy) rozbieżność między poziomem świadomości organizacji o tym, że to rozwiązanie istnieje, a deklaracjami samorządów może wynikać zarówno z fasadowości programów, słabej polityki informacyjnej lokalnej administracji, jak i z niskiej aktywności samych organizacji. Cóż z tego, że 91,4% samorządów deklaruje, że ma program współpracy, skoro jednocześnie tylko w 48,4% z nich organizacje uczestniczyły w konsultacjach tych dokumentów, a tylko w 20% samorządów wyniki tych konsultacji spisano. Niewiele samorządów (41,9%) uwzględnia też w samym programie zasadę monitoringu i sprawozdawczości z jego realizacji. Co w praktyce oznacza, że zaraz po uchwaleniu programu trafia on do szuflady. Nic więc dziwnego, że tylko połowa organizacji ma świadomość, że programy w ogóle istnieją. Nieco trudniejsza do wytłumaczenia jest natomiast rozbieżność między wysokim odsetkiem samorządów (86%), które deklarują, że wyznaczyło w swojej strukturze osobę odpowiedzialną za kontakty z organizacjami, a deklaracjami samych zainteresowanych. Jeśli spojrzymy na tabelę 6, okaże się, że tylko 61,7% z nich jest świadoma, że tacy, nazwijmy to umownie, „pełnomocnicy ds. organizacji” w urzędach, z którymi współpracują, są. Oznacza to, że w sporej części samorządów pełnomocników jednak nie ma lub też są oni dla organizacji zupełnie niewidoczni. Tak czy inaczej, samonarzucająca się interpretacja sprowadza się do stwierdzenia, że między organizacjami a samorządem szwankuje przepływ informacji.

FORMY WSPÓŁPRACY

Mając już pewien ogląd tego, kto i w jakich obszarach ze sobą współpracuje (bądź nie), jakie instrumentarium współpracy jest dostępne, zatrzymajmy się przez chwilę przy kwestii form, w jakich współpraca międzysektorowa się odbywa. Chcąc bliżej przeanalizować to zagadnienie, znowu możemy skorzystać zarówno z danych z sondażu organizacji pozarządowych, jak i monitoringu ministerialnego. Zaczniemy od danych sondażowych.

Tabela 18. Stosowanie form współpracy wg organizacji pozarządowych

Na czym polegała P. współpraca z administracją samorządową w ostatnich 2 latach?	%
Uzgadnialiśmy/prowadziliśmy wzajemne przedsięwzięcia – np. projekty, akcje, imprezy	64,9
Wymienialiśmy się informacjami na temat działań podejmowanych przez obie strony	58,9
Administracja samorządowa udzielała patronatu działaniom podejmowanym przez naszą organizację	54,5
Administracja samorządowa zlecała naszej organizacji zadania, finansując w całości lub częściowo ich realizację	44,7
Występowaliśmy do samorządu z propozycjami uchwał/działań służących poprawie sytuacji w dziedzinie, którą się zajmujemy	40,2
Współpracowaliśmy z samorządem w ramach tzw. inicjatywy lokalnej (w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego)	39,9
Samorząd udzielał nam wsparcia pozafinansowego (np. oddelegowując pracowników, prowadząc księgowość, użyczając sprzętu lub pomieszczeń itp.)	38,3
Formalnie braliśmy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w pracach komisji/grup roboczych itp. powoływanych przez samorząd	36,2
Uczestniczyliśmy w opracowywaniu lub konsultacjach przygotowywanych przez samorząd uchwał i dokumentów (np. strategii, planów, programów)	31,9
Administracja samorządowa udzielała nam porad prawnych lub finansowych (np. dotyczących pozyskiwania środków UE, formalności)	27,9
Współpracowaliśmy z administracją samorządową w ramach lokalnej grupy działania (LGD)	25,2
Samorząd (lub jego agendy) kontraktował/kupował od nas produkty lub usługi	14,9
Byliśmy/jesteśmy członkiem Lokalnej Rady Działalności Pożytku Publicznego	14,6
Zawieraliśmy z administracją samorządową umowy partnerskie w związku z realizacją projektów Unijnych	13,6
Administracja samorządowa wspierała nas udzielając nam pożyczek, gwarancji lub poręczeń finansowych	9,4

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Otóż, opierając się na opiniach organizacji, można uznać, że **w skali kraju wyraźnie dominuje kilka podstawowych form współpracy – wspólna realizacja projektów/przedsięwzięć, wzajemne informowanie się oraz współpraca w ramach patronatów udzielanych organizacjom przez samorzady**. W tych przypadkach średnio ponad połowa organizacji deklaruje, że w ostatnich dwóch latach współpracowała z samorządem właśnie w tych formach. Oczywiście częste jest również zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym (44,7% wskazań) oraz współpraca o wymiarze materialnym, ale jednocześnie niefinansowym, polegająca np. na użyczeniu mienia czy oddelegowaniu pracowników (38,3% wskazań).

Zaskakuje częstotliwość, z jaką organizacje deklarowały, że współpracowały z samorządem w ramach tzw. inicjatywy lokalnej – bardzo konkretnej formuły opisanej przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która jest dedykowana głównie nieformalnym grupom obywateli, stowarzyszeniom zwyczajnym i małym organizacjom pozarządowym. Jest to sposób pozwalający na realizację małych, punktowych przedsięwzięć (np. drobnych inwestycji, prac, remontów, akcji społecznych itp.), w ramach których między organizacjami (bądź grupami nieformalnymi, ponieważ tego rodzaju podmioty również mogą skorzystać z tej formuły) a samorządem nie występują przepływy finansowe. Zastanawia fakt, że tak częste deklaracje o podejmowaniu współpracy na tych zasadach pojawiają się w sytuacji, gdy przepisy je ustanawiające weszły w życie zaledwie kilka miesięcy przed przeprowadzeniem sondażu. Najwyraźniej ta forma współpracy zdążyła się upowszechnić w bardzo krótkim czasie, co może wskazywać, że była potrzebnym rozwiązaniem, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że większość organizacji działa raczej na małą skalę.

Ciekawym rezultatem jest również liczba obrazująca współpracę obu sektorów w zakresie lokalnego procesu decyzyjnego. Z sondażu organizacji wynika, że nieco ponad 40% z nich w ostatnich dwóch latach inicjowało działanie przedstawiając własny projekt prawa lokalnego lub propozycję działań służących poprawie sytuacji w dziedzinie, którą się zajmują. Wskazywałoby to na relatywnie dużą aktywność organizacji. Co ciekawsze, głębszy wgląd w dane pokazuje, że najaktywniejsze są organizacje działające na poziomie gmin (43% wskazań), najmniej zaś te, których głównym obszarem działania jest województwo (30% wskazań), choć jednocześnie to właśnie poziom wojewódzki bije na głowę wszystkie niższe szczeble

samorządu jeśli chodzi o rozwój infrastruktury współpracy czy innych wskaźników opisujących jej jakość. Z tym wynikiem koresponduje również rezultat dotyczący uczestnictwa organizacji w procesach konsultacyjnych. W tym przypadku (choć zaangażowanie w konsultacje jest wyraźnie słabsze) również przodują samorządy gminne. **Czyżby zatem nawet najlepsze oprzyrządowanie współpracy nie gwarantowało, że motywacja do współdziałania będzie silniejsza po stronie trzeciego sektora?** Nie mając miejsca w tym opracowaniu na bardziej pogłębioną analizę tego zagadnienia, przejdźmy do omówienia jeszcze jednego rezultatu. **Zwraca mianowicie uwagę fakt, że zdaniem organizacji do najrzadziej spotykanych form współpracy należy zawieranie umów partnerskich na okoliczność realizacji projektów unijnych. Oznacza to, że w dużym stopniu obie strony być może zaprzepaściły już szansę na umacnianie wzajemnych relacji korzystając z trudnego, ale zarazem atrakcyjnego instrumentu finansowania działań ukierunkowanych na poprawę warunków życia lokalnych społeczności (co jest przecież głównym celem współpracy międzysektorowej), jakim są fundusze unijne.** Aktualny okres wydatkowania tych środków kończy się w 2013 roku i nie wiadomo, czy równie korzystne warunki pojawią się jeszcze kiedykolwiek w przyszłości. **Kończąc omawianie opinii organizacji na temat form współpracy zwróćmy również uwagę na to, że w większości przypadków organizacje, które współpracowały, wyraziły zadowolenie z przebiegu tej współpracy.** Jakkolwiek nie jest to ocena jednoznacznie pozytywna, niemniej jednak, jak widać w Tabeli 8, w siedmiu na piętnaście form współpracy, o które pytaliśmy, ponad dwie trzecie organizacji oceniło swoje doświadczenia w tym zakresie jako zadowalające. Szczególnie dobrze oceniane są przypadki, w których współpraca polegała na patronacie ze strony administracji, zleceniu zadań publicznych, korzystaniu z mienia samorządu, ale też uzgadnianiu wzajemnych działań. Relatywnie najgorzej (choć wciąż prawie 50% współpracujących w ten sposób organizacji) oceniano te przypadki współpracy, w których organizacje występowały z własnymi propozycjami projektów aktów prawa miejscowego lub innych rozstrzygnięć. **Podsumowując, z punktu widzenia organizacji pozarządowych częstotliwość występowania niektórych form współpracy może wydawać się niezadowalająca (np. mając na względzie udział w konsultacjach). Niemniej jednak tam, gdzie współpraca ma już miejsce, organizacje oceniają ją raczej dobrze lub co najmniej dostatecznie. Co w kontekście danych, które omawiamy dalej, jest optymistycznym rezultatem.**

Tabela 19. Satysfakcja z poszczególnych form współpracy wg organizacji

Na czym polegała P. współpraca z administracją samorządową w ostatnich 2 latach?/Jak ogólnie ocenia P. tę współpracę? (odsetki odpowiedzi wyrażających zadowolenie)	%
Administracja samorządowa udzielała patronatu działaniom podejmowanym przez naszą organizację	73,7
Administracja samorządowa zlecała naszej organizacji zadania, finansując w całości lub częściowo ich realizację	73,0
Samorząd udzielał nam wsparcia pozafinansowego (np. oddelegowując pracowników, prowadząc księgowość, użyczając sprzętu lub pomieszczeń itp.)	72,9
Uzgadnialiśmy/prowadziliśmy wzajemne przedsięwzięcia – np. projekty, akcje, imprezy	71,2
Współpracowaliśmy z samorządem w ramach tzw. inicjatywy lokalnej (w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego)	68,1
Administracja samorządowa wspierała nas udzielając nam pożyczek, gwarancji lub poręczeń finansowych	67,9
Administracja samorządowa udzielała nam porad prawnych lub finansowych (np. dotyczących pozyskiwania środków UE, formalności)	66,1
Samorząd (lub jego agendy) kontraktował/kupował od nas produkty lub usługi	63,9
Byliśmy/jesteśmy członkiem Lokalnej Rady Działalności Pożytku Publicznego	63,6
Współpracowaliśmy z administracją samorządową w ramach lokalnej grupy działania (LGD)	62,9
Wymienialiśmy się informacjami na temat działań podejmowanych przez obie strony	61,8
Formalnie braliśmy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w pracach komisji/grup roboczych itp. powoływanych przez samorząd	59,4
Uczestniczyliśmy w opracowywaniu lub konsultacjach przygotowywanych przez samorząd uchwał i dokumentów (np. strategii, planów, programów):	57,4
Zawieraliśmy z administracją samorządową umowy partnerskie w związku z realizacją projektów unijnych	56,5
Występowaliśmy do samorządu z propozycjami uchwał/działań służących poprawie sytuacji w dziedzinie, którą się zajmujemy	49,8

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

W kontekście danych z monitoringu MPiPS nasycenie formami współpracy przedstawia się relatywnie dobrze. Przeciętnie 80% samorządów deklaruje, że zleca organizacjom zadania publiczne. Podobny odsetek robi to najczęściej korzystając z trybu konkursowego i uwzględnia współpracę finansową w planach budżetowych na kolejny rok. Dodatkowo 27,4% samorządów stosuje również inne tryby. Widać stąd, że z perspektywy samorządu współpraca finansowa poprzez podstawowe instrumenty finansowe jest częsta, choć oczywiście nie musi się to przekładać na wielkość kwot, jakie przepływają z samorządów do organizacji w ramach różnego rodzaju zleceń.

Jeśli przyjrzeć się danym z monitoringu ministerstwa, dotyczącym współpracy niefinansowej, zauważymy, że, podobnie jak w kontekście danych z sondażu organizacji, dominuje kilka form. Są to przede wszystkim: wymiana informacji (69,3% wskazań), konsultacje społeczne (47,3% wskazań) oraz nieodpłatne wynajmowanie lokali (40,9% wskazań). Prawie tyle samo samorządów (39%) twierdzi, że współpracuje z organizacjami w ramach specjalnych zespołów konsultacyjnych, a jednocześnie tylko 25% dokumentuje konsultacje, co stawia pod dużym znakiem zapytania ich jakość.

Ponad połowa (55%) samorządów wymieniła również inne formy współpracy, wśród których najczęstsze to: pomoc rzeczowa, np. udostępnianie sal czy sprzętu (55,1% wskazań) oraz udzielanie informacji o możliwościach finansowania działań, np. ze środków unijnych (46% wskazań). Jednocześnie tylko około jedna trzecia spośród tej grupy (31%) samorządów deklaruje, że wspólnie z organizacjami planuje czy programuje wspólne przedsięwzięcia. Jeszcze mniej jednostek (26% z grupy, która wskazała na inne formy współpracy) wskazuje, że organizacje z ich terenu biorą udział w posiedzeniach organów urzędu. Podobny odsetek stwierdza, że pomaga w zakładaniu organizacji, udziela konsultacji lub tworzy punkty poradnictwa dla trzeciego sektora. Do najrzadziej spotykanych form współpracy międzysektorowej w opinii samorządów należy współpraca przy ocenie realizacji różnych programów samorządowych, współtworzenie budżetów oraz budowanie banków danych o lokalnych organizacjach. Przeciętnie nie więcej niż 16% samorządów deklaruje, że w ten sposób kooperuje z organizacjami. Choć dokładniejsza analiza danych ujawnia czasem spore różnice między poszczególnymi szczeblami samorządów. Na przykład w przypadku tworzenia bądź baz danych o organizacjach 38% gmin miejskich twierdzi, że podejmuje takie działania, jednocześnie robi to tylko 4% gmin wiejskich.

Tabela 20. Zastosowanie podstawowych form współpracy wg deklaracji samorządów

Podstawowe finansowe formy współpracy stosowane przez samorzady (wg monitoringu MPiPS)	%
Zlecanie zadań publicznych	83,1
Uwzględnienie środków na 2010 r.	80,8
Zadania w trybie ofert	80,5
Inny tryb niż oferty	27,4
Podstawowe pozafinansowe formy współpracy stosowane przez samorzady (wg monitoringu MPiPS)	%
Wzajemne informowanie się	69,3
Konsultowanie aktów prawnych	47,3
Wynajmowanie nieruchomości	40,9
Zespoły doradcze	39,5
Dokumentacja konsultacji	25,2
Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości	1,3
Inne formy	55,1
Podstawowe pozafinansowe formy współpracy stosowane przez samorzady mieszczące się w kategorii głównej – INNE (wg monitoringu MPiPS)	%
Wspieranie organizacyjne, m.in. pomoc administracyjna, nieodpłatne udostępnianie lokali organizacjom na działalność statutową, udostępnianie materiałów i sprzętów, urządzeń na potrzeby organizacji.	51,1
Informowanie organizacji pozarządowych o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych, np. z funduszy UE.	45,9
Pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i Internecie.	36,8

Współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć, np.: konferencje, szkolenia, warsztaty.	31,2
Uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu/jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych.	25,8
Pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych.	24,3
Konsultacje telefoniczne oraz punkty poradnictwa.	24,0
Patronat członków kierownictwa urzędu/jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych nad działaniami organizacji pozarządowych	22,2
Promocja działalności pożytku publicznego i pomiotów działających w tym obszarze.	21,8
Współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert.	17,6
Pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych.	17,5
Tworzenie banków danych o organizacjach pozarządowych.	15,9
Współudział organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu urzędu/jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji.	13,5
Współpraca w zakresie oceny realizacji programów.	10,1

Źródło: monitoring MPiPS, N=2309

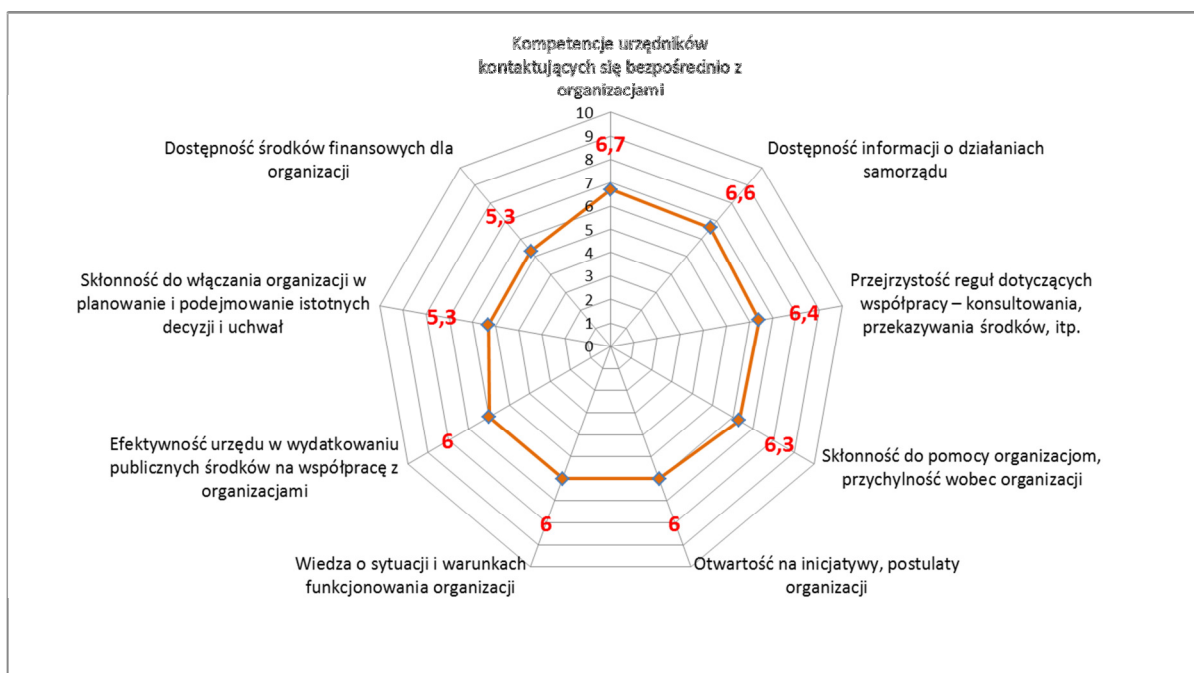
Ogląd Tabeli 9 znowu potwierdza, że w relacjach sektor pozarządowy – samorząd dominują formy współpracy utrwalające relacje typu zleceniobiorca – zleceniodawca. Tymczasem sposoby współpracy wymagające większego wysiłku i zaangażowania po obu stronach schodzą na dalszy plan. Samorządy z rzadka współtworzą ważne dokumenty czy podejmują istotne decyzje we współpracy z drugą stroną, nie są też skore do gromadzenia informacji o miejscowych organizacjach.

OGÓLNA OCENA WSPÓŁPRACY I ZAUFANIE DO PARTNERA Z PUNKTU WIDZENIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Na koniec przyjrzyjmy się ocenie współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Niestety będzie ona jednostronna, ponieważ dane na temat pochodzą wyłącznie z sondażu organizacji pozarządowych⁴¹. W kwestionariuszu przedstawicielom organizacji zadawano jedno pytanie dotyczące oceny kilku najważniejszych aspektów współpracy. Respondenci wypowiedzieli się używając dziesięciostopniowej skali. Ocena miała więc charakter syntetyczny.

⁴¹ Po realizacji omawianych badań Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zdecydowało się na wbudowanie w kwestionariusz monitoringu dwóch pytań o ocenę współpracy z organizacjami.

Wykres 6 Ogólna ocena współpracy wg organizacji.



Zadawane pytanie: Jak ocenił/a/by współpracę P. organizacji z [urząd] pod następującymi względami? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „ocenił/a bardzo źle”, a 10 – „ocenił/a bardzo dobrze”.

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Ogólna średnia ocena współpracy na wszystkich wymiarach, o które pytaliśmy, wyniosła mniej więcej 6 punktów na możliwych 10. Odwołując się do szkolnych standardów moglibyśmy zatem uznać, że organizacje oceniają współpracę zaledwie dostatecznie. Co ciekawe, średnia ocena jest podobna dla większości aspektów współpracy. Nie ma w tym zakresie wielkich wahań, choć poniżej szóstki oceniono dostępność środków finansowych dla organizacji oraz chęć do włączania sektora pozarządowego w procesy decyzyjne. W tych wymiarach przedstawiciele organizacji ocenili współpracę najgorzej, choć od razu trzeba dodać, że nie jest to ocena definitywnie negatywna (ocena średnia to odpowiednio 5,3 i 5,3). Różnice w tym względzie wystrzają się nieco, jeśli na ocenę współpracy spojrzymy przez pryzmat typu i szczebla samorządu. Dostępność środków finansowych stosunkowo najgorzej oceniano w gminach (średnia 4,8). Z kolei skłonność do włączania organizacji w procesy decyzyjne na poziomie powiatu (średnia 4,8). Nie ma natomiast istotnych różnic, jeśli spojrzeć na opinie o współpracy z perspektywy województw.

Istnieje też jeszcze inny sposób interpretacji tych wyników. Mianowicie mogą one świadczyć o przyzwyczajeniu do obecnego stanu rzeczy, a co za tym idzie niechęci do jego zmiany i w związku z tym do wydawania bardziej zdecydowanych ocen. Organizacje przy tej interpretacji godziłyby się zatem na relacje, które może nie są dla nich w pełni zadowalające, ale jednocześnie są wystarczające, żeby czerpać z nich pewne korzyści czy opierać na nich swoją egzystencję (taka ocena jest uzasadniona, zważywszy że środki publiczne, zwłaszcza te pochodzące z samorządów, stanowią w budżecie przeciętnej organizacji

największy odsetek⁴²). Zatem ostrożność w ocenie relacji z samorządem może wynikać po prostu z pogodzenia się z istniejącym stanem rzeczy.

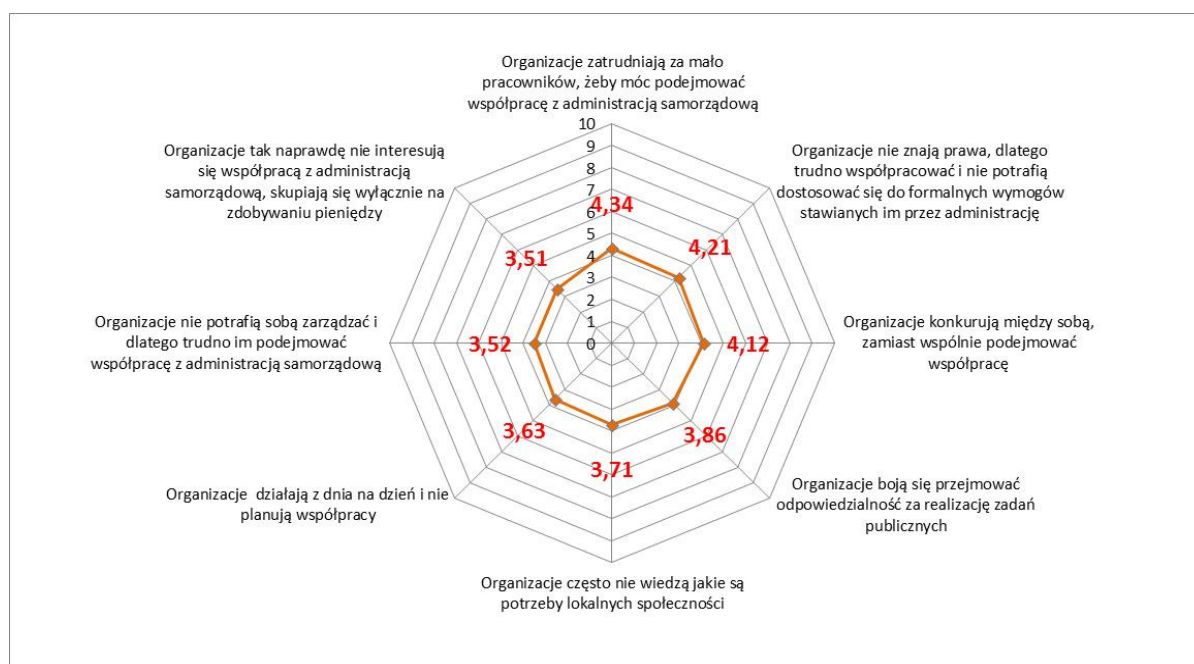
Podobny rezultat jak w przypadku oceny jakości współpracy uzyskaliśmy odnośnie poziomu zaufania. Organizacje współpracujące z samorządem oceniały na 10-stopniowej skali, w jakim stopniu ufają swojemu partnerowi. Średni wynik osiągnięty w skali całego kraju to 6,7. Nie odnotowaliśmy przy tym istotnych różnic ze względu na województwo czy szczebel samorządu. Można zatem ocenić, że organizacje ufają swoim samorządowym partnerom jedynie w umiarkowany sposób. **To zapewne nie pozostaje bez związku z faktem, że z wcześniej omówionych danych wynika, iż ogólnie współpraca międzysektorowa jest dość płytka, wyraża się najczęściej w relatywnie prostych formach (głównie w zlecaniu zadań), pozwalających na zachowanie odpowiedniego dystansu między partnerami, natomiast relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową opierają się głównie na osi zleceniodawca – zleceniobiorca.**

Czy jakość współpracy może ulec zmianie w przyszłości? Znowu, podobnie jak w pytaniach o jakość współpracy i zaufanie, respondenci mogli wyrazić stopień swojego optymizmu bądź pesymizmu na 10-punktowej skali. I znów oceny oscylowały wokół środkowych wartości. Średni wynik dla całej Polski to 6,4 i należy go interpretować jako wyraz umiarkowanego optymizmu bądź ostrożności w wydawaniu zdecydowanych ocen. **Podobnie jak w przypadku ostatnio omawianych wskaźników, opinia organizacji nie różniła się też znacznie ze względu na regiony, typy oraz szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Organizacje nie oczekują więc żadnych szczególnych zmian w relacjach z administracją samorządową.**

Kończąc ten wątek, wspomnijmy o jeszcze jednym aspekcie, pod którego kątem organizacje pozarządowe oceniały współpracę z samorządem. W kwestionariuszu kierowanym do przedstawicieli trzeciego sektora prosiliśmy ich o ustosunkowanie się do kilku stwierdzeń opisujących bariery rozwoju współpracy, leżące po stronie organizacji. Lista stwierdzeń została przygotowana na podstawie wstępnych badań jakościowych poprzedzających realizację Indeksu Jakości Współpracy. Respondentów proszono o ocenę na 10-punktowej skali, na ile zgadzają się bądź się nie zgadzają z określoną opinią.

⁴² Zob. Jadwiga Przewłocka, Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

Wykres 7 Ocena barier dobrej współpracy leżących postronnie organizacji pozarządowych.



Zadawane pytanie: *Biorąc pod uwagę P. własne doświadczenia, proszę powiedzieć, w jakim stopniu poniższe stwierdzenia trafnie opisują relacje pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową w Państwa gminie/mieście? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „w ogóle się nie zgadzam”, a 10 – „całkowicie się zgadzam”.*

Źródło: sondaż organizacji pozarządowych, N=3281

Jak widać, organizacje generalnie nie są skłonne upatrywać przyczyn problemów w relacjach z administracją samorządową po swojej stronie. Choć nie jest to definitywna niezgoda, to jednak nie są skłonne przyznać, że brak współpracy może wynikać z obawy przed przejmowaniem odpowiedzialności za zadania publiczne, braku planowania i organizacji pracy czy niedostatecznej wiedzy o potrzebach lokalnych społeczności, na rzecz których działają. Respondenci byliby ostatecznie skłonni zgodzić się, że organizacje mają niski potencjał zatrudnienia (co skądinąd jest niezaprzeczalnym faktem, większość organizacji w kraju nie zatrudnia bowiem żadnych pracowników⁴³), mają pewne deficyty znajomości prawa oraz są skłonne do konkurowania ze sobą zamiast występowania wobec sektora publicznego wspólnym frontem. Jak pokazują jednak dane z skłonność do przyznania, że tego rodzaju problemy występują po stronie organizacji, jest bardzo umiarkowana. Wyniki sondażu są o tyle interesujące, że lista problemów związanych z funkcjonowaniem samych organizacji powstała, jak już wspomniano, na podstawie wstępnych badań jakościowych i w dużym stopniu pochodzi z wypowiedzi przedstawicieli trzeciego sektora, którzy wzięli udział w grupach dyskusyjnych oraz wywiadach indywidualnych.

PODSUMOWANIE

Niniejszy rozdział, jak już wspomniano, miał jedynie na celu ukazać tło, na którym przedstawiamy wyniki pomiaru przy pomocy IJW. Przyjrzenie się pewnym szczegółom współpracy międzysektorowej, o których wiedzę mamy dzięki relatywnie dużym zbiorom danych pochodzących z sondażu organizacji pozarządowych

⁴³ Zob. Jadwiga Przewłocka, Kondycja sektora organizacji pozarządowych ...

i monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, daje nieco dokładniejszy ogląd tego, jak wyglądają relacje między organizacjami a administracją publiczną. Patrząc w głąb mamy szansę dowiedzieć się, że w niektórych aspektach współpraca między organizacjami a samorządem układa się lepiej, w innych gorzej. Lepiej na przykład tam, gdzie między oboma sektorami istnieją proste relacje zleceniobiorca – zleceniodawca. W tych obszarach zarówno samorządy, jak i organizacje zdają się być aktywniejsze i lepiej wypada ocena współpracy. Z kolei tam, gdzie chodzi o bardziej trwałe partnerstwo, bardziej złożone problemy, które mogłyby zostać rozwiązane dzięki współdziałaniu, relacje przedstawiają się gorzej, są mniej intensywne i oceniane z większym dystansem. Zresztą w odpowiedziach na pytania o ogólną ocenę współpracy rysuje się duża ostrożność (przynajmniej jeśli chodzi o stanowisko przedstawicieli organizacji, którzy na owe pytania odpowiadali). Gdyby jednak bazować wyłącznie na omówieniu poszczególnych wskaźników, tak jak zrobiliśmy to powyżej, trudno byłoby uzyskać pełny kompleksowy ogląd stanu relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Takiego syntetycznego obrazu dostarcza właśnie Indeks Jakości Współpracy, którego wyniki przedstawiamy w kolejnej części raportu.

2.3.4 INDEKS JAKOŚCI WSPÓŁPRACY – WYNIKI

Tabela 10 przedstawia zestawienie wyników Indeksu w podziale na poszczególne województwa. **Wyniki podane są w relacji do średniej dla całej Polski, której wartość, zgodnie z przyjętą koncepcją, ustalono na 0. Zatem wszystkie wartości dodatnie pokazują wyniki powyżej średniej dla Polski, natomiast ujemne – wyniki poniżej średniej dla Polski. Z tego powodu w tym miejscu nie należy porównywać poszczególnych składowych Indeksu między sobą – poszczególne średnie ogólnopolskie (choć zawsze mają wartość 0) odzwierciedlają inny poziom danej składowej.** W tym sensie nie powinien zaskakiwać fakt, że np. infrastruktura współpracy województwa małopolskiego, która jest nieco lepiej rozwinięta niż średnia dla całej Polski (14,09), jest najlepiej publicznie dostępna (54,18). Poniższe wyniki mówią o tym, jakie są relacje pomiędzy poszczególnymi województwami – dalej zaprezentowane są dane mówiące o tym, jaka jest jakość współpracy.

Tabela 21. Wyniki Indeksu Jakości Współpracy dla poszczególnych województw i aspektów współpracy (średnia wartość IJW dla Polski równa się 0)

	Infrastruktura współpracy (I)	Współpraca finansowa (F)	Współpraca pozafinansowa (PF)	Wiedza i opinie NGO (O)	Zadowolenie NGO (Z)	Publiczna dostępność infrastruktury współpracy (D)	Indeks współpracy (IJW)
dolnośląskie	14,30	16,51	12,16	13,17	-16,02	11,83	10,28
kujawsko-pomorskie	15,87	4,94	13,03	22,87	13,02	12,88	14,24
lubelskie	-5,31	6,10	-13,70	-7,11	-4,85	2,08	-5,57
lubuskie	16,42	29,65	7,01	9,95	-11,82	2,42	10,32
łódzkie	-2,69	-10,01	-23,39	25,36	-4,11	2,99	-3,47
małopolskie	14,09	-2,75	12,37	-24,14	3,31	54,18	4,91
mazowieckie	-23,81	-38,75	-19,13	-31,28	-14,26	-30,88	-25,97
opolskie	7,03	20,25	-2,66	-36,08	-12,88	-31,32	-7,88
podkarpackie	-12,97	23,70	0,21	3,06	22,44	-41,15	1,60
podlaskie	-32,26	-52,06	-37,45	9,98	7,03	-25,51	-23,15
pomorskie	12,94	0,12	21,60	24,99	14,82	20,11	16,62
śląskie	15,02	28,18	22,36	-4,35	-6,39	18,67	13,05
świętokrzyskie	-26,62	-11,53	-13,84	10,76	-3,13	-2,34	-8,25
warmińsko-mazurskie	31,30	23,51	24,75	29,56	18,47	-8,99	23,22
wielkopolskie	-1,41	1,45	1,49	10,07	14,49	3,03	4,37
zachodniopomorskie	-2,19	5,03	11,01	-8,54	-9,46	17,28	2,08

W tym zestawieniu najlepiej ze względu na jakość współpracy wypada województwo warmińsko-mazurskie, które nie dość, że w największym stopniu wysuwa się ponad średnią ogólnopolską, to również notuje ponadprzeciętne wyniki prawie we wszystkich składowych indeksu (jedynie w przypadku publicznej dostępności infrastruktury współpracy wypada nieco poniżej średniej).

Kolejne wypadające ponadprzeciętnie województwa to pomorskie, kujawsko-pomorskie i śląskie – ich wynik nie odbiega jednak od średniej ogólnopolskiej tak wyraźnie jak w przypadku warmińsko-mazurskiego. Dość wyraźnie powyżej średniej ogólnopolskiej są także województwa dolnośląskie i lubuskie.

Przeciwnieństwem województwa warmińsko-mazurskiego jest województwo mazowieckie, które osiągnęło wynik zdecydowanie poniżej średniej ogólnopolskiej, do tego odbiega znacznie od tej średniej negatywnie praktycznie w przypadku wszystkich składowych indeksu⁴⁴. Dość podobnie (w sensie negatywnym) wypada również województwo podlaskie, choć niska wartość indeksu bierze się głównie ze złych wyników w obszarze współpracy finansowej, pozafinansowej i samej infrastruktury współpracy.

Dość wyraźnie poniżej średniej ogólnopolskiej lokują się województwa świętokrzyskie i opolskie. Pozostałe osiągnęły wyniki zbliżone do średniej ogólnopolskiej – nieco poniżej (lubelskie, łódzkie) lub nieco powyżej (małopolskie, podkarpackie, wielkopolskie i zachodniopomorskie).

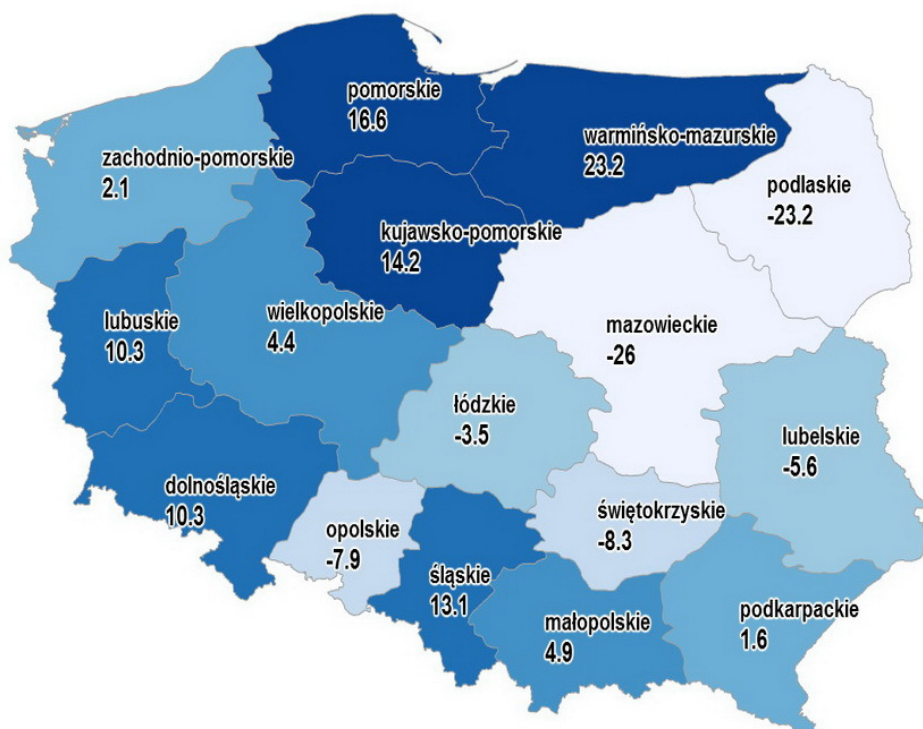
⁴⁴ W wynikach województwa mazowieckiego brakuje danych dla Warszawy, która nie wzięła udziału w monitoringu MPIPS. Oznacza to, że danych warszawskich nie ma dla infrastruktury współpracy, współpracy finansowej i współpracy pozafinansowej. Ich brak nie zmienia jednak zasadniczo pozycji całego województwa – w tych obszarach jednostką obserwacji jest bowiem gmina, niezależnie od swojej wielkości. Warszawa zatem jest traktowana tak samo jak każda inna gmina w województwie, a jej brak ma takie samo znaczenie jak brak dowolnej innej gminy. Ponadto zostały uwzględnione w Indeksie dane dla Warszawy, pochodzące z cawlera oraz sondażu wśród NGO. Nieuprawnionym zatem wnioskiem byłoby stwierdzenie, że brak niektórych danych dla Warszawy w sposób istotny obniża wynik dla całego województwa mazowieckiego.

łącznie dziesięć województw osiągnęło wynik powyżej średniej ogólnopolskiej dla ogólnego indeksu jakości współpracy, a 6 – poniżej średniej.

Tylko w dwóch województwach (pomorskim i kujawsko-pomorskim) wyniki dla wszystkich obszarów współpracy są powyżej średniej, a tylko w jednym (mazowieckim) są konsekwentnie poniżej średniej. W większości województw mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem wyników – przeważnie wyniki nie układają się w jednolity wzór, a odbiegają od średniej w górę lub w dół w różnych obszarach bez żadnej reguły.

Jedną z naturalnie narzucających się interpretacji tego rezultatu prowadzi do wniosku, że **praktycznie w większości przypadków w obszarze współpracy międzysektorowej nie ma żadnych świadome i konsekwentnie wdrażanych strategii.** Przy czym nie należy odczytywać tego wniosku wyłącznie jako zarzutu w stosunku do strony publicznej ani pozarządowej. Ta swoista chaotyczność współpracy może bowiem wynikać nie tylko z faktu, że administracja publiczna nie realizuje w tej sferze żadnej spójnej polityki. Również organizacje prawdopodobnie o taką spójność nie zabiegają. Problemy rozdrobnienia i słabej federalizacji sektora pozarządowego są znane i opisywane w wielu opracowaniach (w tym także wstępnych badaniach jakościowych, które służyły budowie IJW), i to w nich leży między innymi przyczyna tego, że sektor publiczny nie ma wizji relacji z organizacjami pozarządowymi.

Wykres 8 Ogólny wynik Indeksu Jakości Współpracy dla poszczególnych województw (średnia wartość IJW dla Polski równa się 0)



Powyższe wyniki nie mówią wiele o tym, czy jakość współpracy jest zadowalająca, czy też nie. Warto zatem zadać sobie pytanie, czy powinny one nas cieszyć, czy też należy na nie patrzeć ze sceptycyzmem. **Poniżej prezentujemy zestawienie wartości Indeksu Jakości Współpracy policzonego tym razem jako „dystans do celu” (DdC) – czyli ile poszczególne województwa osiągnęły punktów na drodze do celu, definiowanego jako 100% punktów możliwych do osiągnięcia w ramach wszystkich obszarów składających się na Indeks Jakości Współpracy w tej edycji.** Gdyby zatem jakieś województwo osiągnęło maksymalne wartości

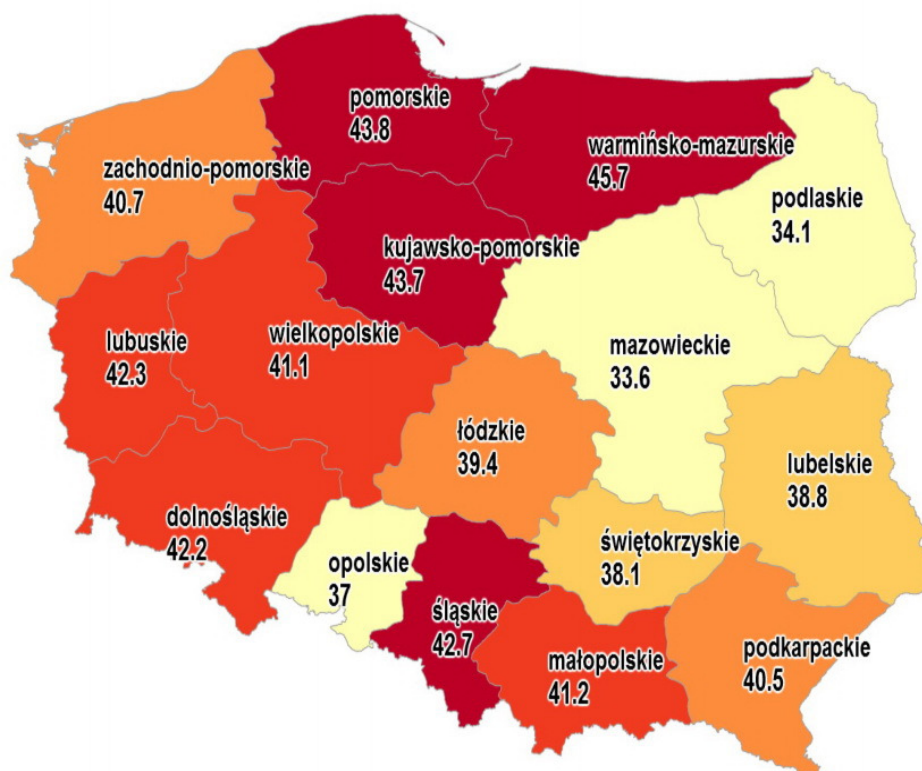
punktowe we wszystkich składowych indeksu, wówczas jego wartość wyniosłaby 100. **Przypomnijmy, iż DdC to główny wskaźnik jakości współpracy obliczany przy pomocy Indeksu.**

Tabela 22. Wskaźnik „Dystansu do celu” (DdC)

	Infrastruktura współpracy (I)	Współpraca finansowa (F)	Współpraca pozafinansowa (PF)	Wiedza i opinie NGO (O)	Zadowolenie NGO (Z)	Publiczna dostępność infrastruktury współpracy (D)	Dystans do celu (DdC)
Polska	52,8	23,7	36,6	48,9	57,7	9,7	39,9
dolnośląskie	56,8	25,2	40,1	52,4	53,6	12,1	42,2
kujawsko-pomorskie	57,9	23,8	40,4	55,1	61,3	12,5	43,7
lubelskie	51,4	27,1	33,1	47,6	56,2	10,0	38,8
lubuskie	57,4	28,9	38,1	52,0	55,1	10,0	42,3
łódzkie	52,2	23,3	30,1	55,9	56,7	10,7	39,4
małopolskie	56,6	23,2	40,8	42,3	58,8	20,8	41,2
mazowieckie	46,3	17,6	31,0	40,0	54,5	3,2	33,6
opolskie	54,7	25,0	35,1	38,8	54,5	2,9	37,0
podkarpackie	49,3	29,9	36,7	50,4	63,1	1,0	40,5
podlaskie	43,2	15,1	24,9	51,8	60,1	4,1	34,1
pomorskie	56,3	21,0	42,5	55,8	60,8	13,7	43,8
śląskie	56,6	27,4	42,8	47,4	56,0	13,8	42,7
świętokrzyskie	45,2	23,1	32,8	52,5	56,7	9,5	38,1
warmińsko-mazurskie	62,3	26,1	43,6	56,5	62,1	7,7	45,7
wielkopolskie	52,3	22,9	36,9	51,8	64,4	10,4	41,1
zachodniopomorskie	51,7	23,9	39,8	46,5	60,1	13,8	40,7

Tabela pokazuje, że poziom jakości współpracy międzysektorowej w skali kraju jest dość niski – wynik 39,9 gdy punktem docelowym jest wartość 100 wskazuje, jak dużo wszystkie województwa, także te wypadające powyżej średniej ogólnopolskiej, mają jeszcze do zrobienia. Dość powiedzieć, że nawet województwo warmińsko-mazurskie, które wypada relatywnie najlepiej na tle innych regionów, nie przekroczyło nawet połowy punktów możliwych do osiągnięcia. **Wartość wskaźnika DdC dla tego województwa to tylko 45,7.** Można zatem powiedzieć, że nie jest ono punktem odniesienia dla pozostałych województw, nie może być traktowane jako wzór do naśladowania – osiąga wprawdzie najlepszy wynik Indeksu, ale wciąż słaby wśród jeszcze słabszych od siebie.

Wykres 9 Wskaźnik „Dystansu do celu” (DdC) – rozkład terytorialny

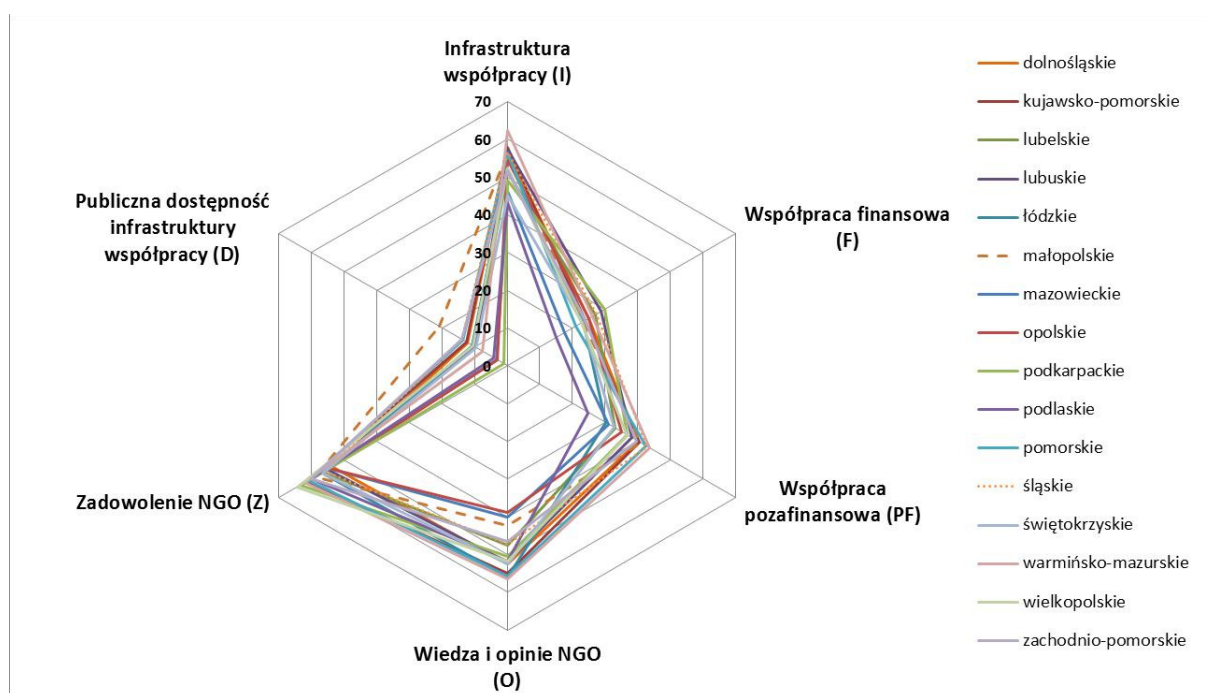


Jeśli chodzi o wymiary jakości współpracy, w kontekście wskaźnika DdC zdecydowanie najlepiej wypada obszar „zadowolenie organizacji ze współpracy z głównym partnerem samorządowym”. Należy jednak pamiętać, że mimo to poziom tego zadowolenia (57,7) nie jest satysfakcjonujący – powinien on osiągnąć wartość około 80, aby móc interpretować go jako faktyczne zadowolenie NGO ze współpracy. Wynik ten należałoby raczej interpretować w kategoriach „pogodzenia się” organizacji z tym jak wyglądają ich obecne relacje z samorządem.

Z kolei najgorzej wypada obszar „publiczna dostępność infrastruktury współpracy” – wynik ten z jednej strony może być pochodną niedoskonałego narzędzia mierzącego obecność i dostępność poszczególnych treści na stronach internetowych urzędów samorządowych, z drugiej może być sygnałem rzeczywistego problemu z łatwością dotarcia do tych informacji. Dość powiedzieć, że na głównej stronie urzędu marszałkowskiego na Mazowszu nie ma linku kierującego do tematyki organizacji pozarządowych, a podobnie (lub jeszcze gorzej) jest na stronach urzędów samorządowych niższego szczebla.

Rezerwy poprawy jakości współpracy tkwią we wszystkich obszarach – składowych Indeksu. Największe jednak są w tych obszarach, które stanowią rzeczywistą, zasadniczą treść współpracy – we współpracy finansowej i pozafinansowej oraz komunikacji (bo w ten sposób można interpretować wyniki dla publicznej dostępności „infrastruktury współpracy”). **Natomiast wynik dla „infrastruktury współpracy” pokazuje, że rezerwy tkwią nie tyle w samym prawie, ale w jego stosowaniu i praktykowaniu.**

Wykres 10 Graficzna prezentacja wskaźnika „Dystansu do celu” (DdC) – rozkład uwzględniający podział na województwa i poszczególne wymiary współpracy



Uzyskane rezultaty korespondują więc ściśle z wynikami badań jakościowych poprzedzających przygotowanie samego Indeksu⁴⁵. Przypomnijmy, iż jedną z głównych konkluzji z tamtych badań było stwierdzenie, że relacje organizacji i administracji samorządowej cierpią w dużym stopniu z powodu problemów komunikacyjnych – nieporozumień co do podstawowych pojęć, wokół których ogniskuje się współpraca (jak na przykład: partnerstwo, właściwe postawy, czy dobre relacje), deficytu zaufania (zwłaszcza ze strony organizacji w stosunku do administracji samorządowej), utrzymywania się hierarchicznego typu relacji między obiema stronami. Uczestnicy wywiadów grupowych i respondenci w wywiadach indywidualnych wskazywali również, że najczęściej współpraca nie polega na uczestnictwie w decyzjach bądź też przynajmniej na współokreślaniu celów czy kierunków działań organizacji i administracji samorządowej. Występują problemy z przepływem informacji między organizacjami pozarządowymi a administracją i vice versa.

Wyniki badań i analiz opierających się na danych ilościowych wyraźnie potwierdzają, że te problemy nie są specyficzne, ale powszechne i dotyczą relacji międzysektorowych w całej Polsce. Co więcej, wstępne badania jakościowe dostarczyły też silnych przesłanek pozwalających stwierdzić, że regulacje prawne same w sobie nie stanowią ani bariery, ani też nie są wystarczającą gwarancją dobrej współpracy. Istniejące przepisy są wystarczające i stanowią dobre ramy budowania i rozwijania relacji, problem polega na tym, że są nieumiejętnie stosowane lub podchodzi się do nich minimalistycznie. Najlepszym przykładem mogą być tutaj praktyki dotyczące programów współpracy – Indeks i badania wchodzące w jego skład wyraźnie pokazują, że w skali kraju programy są traktowane jako uciążliwa formalność, a nie jako dokumenty wyrażające wolę budowania relacji międzysektorowych, co przecież nie jest nawet celem samym w sobie, ale w dalszej perspektywie ma przyczynić się do dobrostanu wspólnoty samorządowej.

⁴⁵ Choć nie tylko, ponieważ pewne sygnały o tym, gdzie współpraca międzysektorowa napotyka największe bariery, nawiązujące do wyników IJW, można było również odczytać z badań poświęconych funkcjonowaniu ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

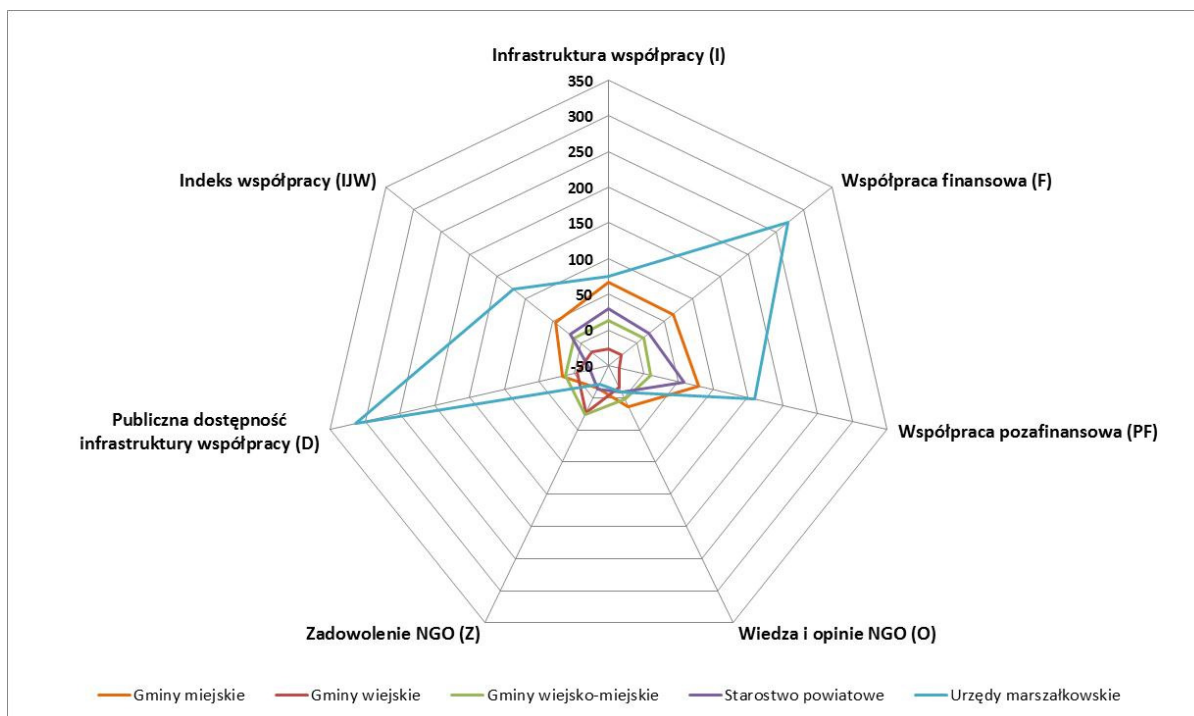
Gdybyśmy chcieli zatem ująć w jednym pojęciu, co szwankuje we współpracy i jaki główny problem sygnalizują nam wyniki Indeksu, byłaby to kultura współpracy. Jeszcze wyraźniej będzie to widoczne po analizie mocnych i słabych stron współpracy (por. następna część: *Mocne i słabe strony relacji międzysektorowych według obszarów współpracy*). Przyjrzyjmy się tymczasem analogicznym danym dla poszczególnych szczebli samorządu – powiatów, gmin różnego szczebla.

Tabela 23. Wyniki IJW ze względu na typ samorządu

	Infrastruktura współpracy (I)	Współpraca finansowa (F)	Współpraca pozafinansowa (PF)	Wiedza i opinie NGO (O)	Zadowolenie NGO (Z)	Publiczna dostępność infrastruktury współpracy (D)	Indeks współpracy (IJW)
Gminy miejskie	66,76	65,53	79,00	13,98	-14,74	16,40	45,91
Gminy wiejskie	-26,74	-26,73	-34,94	-16,22	22,86	-5,27	-19,65
Gminy wiejsko-miejskie	13,58	12,60	10,28	2,45	25,90	11,84	11,38
Starostwo powiatowe	30,20	22,31	57,70	-8,19	-12,97	-23,52	19,53
Urzędy marszałkowskie	75,53	271,52	160,24	-8,78	-20,35	313,89	121,42

Zdecydowanie najlepiej wypadły urzędy marszałkowskie i urzędy miast – ich wynik najbardziej odbiega w górę od średniej ogólnopolskiej, przy czym urzędy marszałkowskie dominują w zakresie współpracy finansowej i pozafinansowej oraz dostępności informacji o infrastrukturze, poniżej średniej wypadają natomiast w obszarze wiedzy i opinii NGO oraz zadowolenia NGO.

Wykres 11 Graficzna prezentacja Indeksu Jakości Współpracy – rozkład uwzględniający podział na typy samorządów i poszczególne wymiary współpracy



Urzędy miejskie poniżej średniej są jedynie w obszarze zadowolenia NGO (są tu jednak lepiej ocenione niż urzędy marszałkowskie, podobnie jak w przypadku wiedzy i opinii NGO). Poniżej średniej ogólnopolskiej

lokują się jedynie gminy wiejskie, które cierpią przede wszystkim z powodu niedostatków we współpracy pozafinansowej, ale także współpracy finansowej i infrastruktury współpracy. **W gminach wiejskich poniżej średniej wypada także wiedza i opinie NGO na temat współpracy, co jest zapewne odbiciem rzeczywistych braków mających wpływ na wyniki tych trzech wspomnianych wcześniej obszarów indeksu. W tej sytuacji zaskakujący może być fakt, że poziom zadowolenia NGO ze współpracy z głównym partnerem samorządowym (którym z reguły jest po prostu własna gmina – por. dalej) jest tak wyraźnie powyżej średniej ogólnopolskiej.** Istnieją co najmniej dwa wyjaśnienia tego zjawiska – albo organizacje pozarządowe działające w gminach wiejskich zadowolone są z samego faktu istnienia współpracy (mielibyśmy tu zatem do czynienia z obniżeniem poziomu oczekiwań), albo zadowolenie to wynika z oceny obszarów, których nie mierzy Indeks Jakości Współpracy, np. poziomu relacji interpersonalnych między JST a NGO. Relacje te mogą być najbliższe i najcieplejsze właśnie w gminach wiejskich, w których ludzie po prostu się znają, często nie tylko z relacji służbowych, ale także prywatnych, sąsiedzkich. Tę ostatnią interpretację może potwierdzać fakt, że poziom zadowolenia ze współpracy jest wyższy w odniesieniu do urzędów o najmniejszym dystansie do obywateli (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie), spada wraz ze wzrostem wielkości miejscowości (a co za tym idzie – urząd i jego urzędnicy stają się bardziej anonimowi), a najniższy jest w przypadku urzędów marszałkowskich. Jednocześnie nie należy odczytywać tej interpretacji jako jednoznacznie pozytywnej lub negatywnej. Bliskie relacje interpersonalne są oczywiście pożądane i ważne chociażby z punktu widzenia kultury współpracy, o deficycie której pisaliśmy już wcześniej. Postulujemy też odformalizowanie współpracy, czy wprowadzenie szkoleń z komunikacji interpersonalnej, ponieważ ze wstępnych badań jakościowych wynika wyraźnie, że jedną z głównych barier dobrej współpracy między organizacjami a administracją publiczną jest operowanie różnymi „językami” i odmienne rozumienie kluczowych pojęć. Przewyciężeniu tego rodzaju problemów sprzyja oczywiście budowanie bliskich relacji. Niemniej jednak owa bliskość może nieść ze sobą pewne ryzyko. Relacje między sektorem publicznym a pozarządowym muszą jednocześnie opierać się na ramach prawnych. Żeby były zdrowe, między elementem formalnym a nieformalnym musi istnieć pewien balans. Inaczej partnerstwo międzysektorowe łatwo przerodzi się w rodzaj „brudnej wspólnoty”⁴⁶, w której relacje między organizacjami pozarządowymi będą zdominowane przez klientelizm i kumoterstwo.

Charakterystyczne jest zresztą porównanie gmin wiejskich i urzędów marszałkowskich – te pierwsze najslabiej wypadają w obszarach, w których najsilniejsze są urzędy marszałkowskie: w obrębie infrastruktury współpracy, współpracy finansowej i pozafinansowej (wyniki urzędów marszałkowskich w tych obszarach odbiegają bardzo wyraźnie od średniej ogólnopolskiej w górę), mimo to ocena współpracy dokonana przez NGO jest dość podobna (choć poniżej średniej), a lepiej urzędy wiejskie wypadają tam, gdzie znaczenie ma opinia i odczucia partnerów i beneficjentów działań urzędów – zadowolenie NGO.

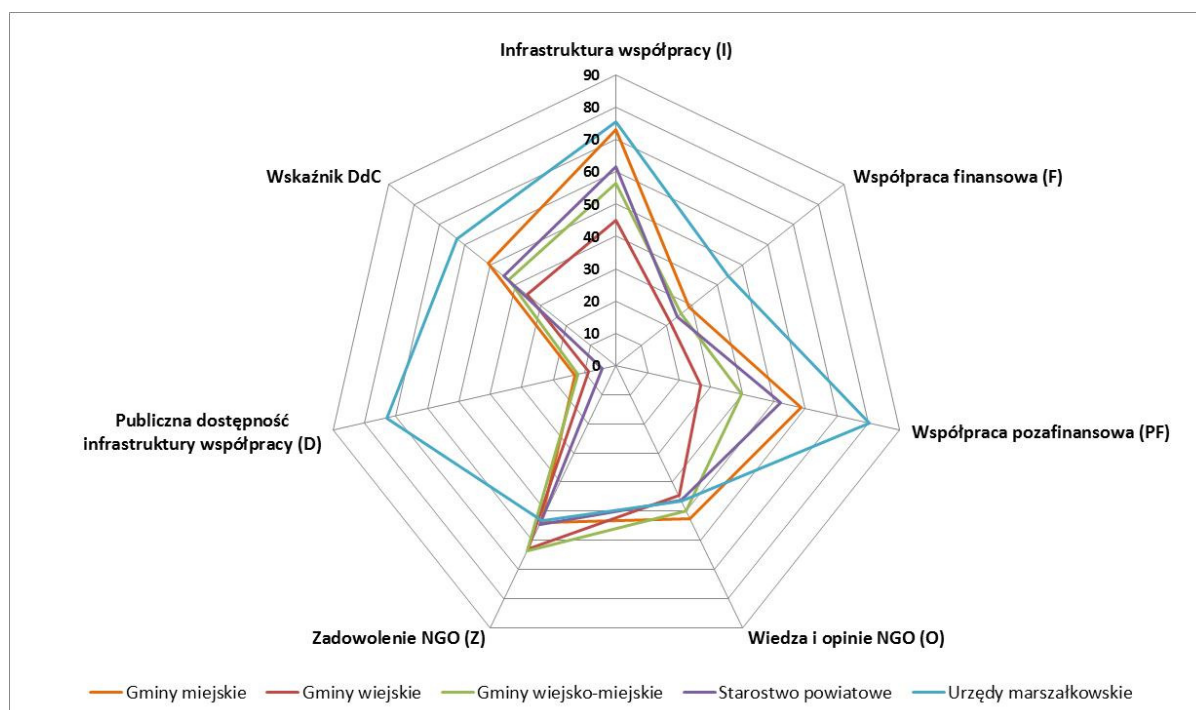
Tabela 24. Wskaźnik DdC ze względu na typ samorządu

	Infrastruktura współpracy (I)	Współpraca finansowa (F)	Współpraca pozafinansowa (PF)	Wiedza i opinie NGO (O)	Zadowolenie NGO (Z)	Publiczna dostępność infrastruktury współpracy (D)	Wskaźnik DdC
Gminy miejskie	73,0	28,9	58,8	52,7	54,0	13,2	50,8
Gminy wiejskie	45,0	21,4	26,8	44,7	63,0	8,7	35,1
Gminy wiejsko-miejskie	56,4	25,7	39,7	49,9	63,7	12,3	42,7
Starostwo powiatowe	61,7	24,3	52,1	46,2	54,6	4,3	44,4
Urzędy marszałkowskie	75,3	44,4	80,4	46,4	53,1	72,9	63,1

⁴⁶ Termin, którego w pracach socjologiczno-prawnych używał Adam Podgórecki.

Urzędy marszałkowskie są bardzo blisko wartości maksymalnych w zakresie współpracy pozafinansowej oraz samej infrastruktury współpracy. Wyraźnie jednak widać, że na wspomnianej wcześniej niskiej wartości indeksu najbardziej ciężą wyniki gmin wiejskich. **Analizując jednak dane policzone jako „dystans do celu” należy podkreślić, że słabe wyniki osiągają także gminy miejsko-wiejskie oraz powiaty, a relatywnie lepsze gminy miejskie ledwo przekraczają poziom 50 punktów (na 100 możliwych do osiągnięcia). Poprawy wymaga zatem poziom współpracy na każdym szczeblu samorządu.**

Wykres 12 Graficzna prezentacja wskaźnika DdC – rozkład uwzględniający podział na typy samorządów i poszczególne wymiary współpracy



Problem poziomu współpracy w gminach wiejskich widać także na poziomie poszczególnych województw. Dla potrzeb analizy dokonano w ramach każdego województwa podziału wszystkich JST na JST wiejskie (gminy wiejskie) oraz JST niewiejskie (wszystkie pozostałe włącznie z gminami miejsko-wiejskimi). Możliwe jest dzięki temu sprawdzenie, jak duże są rozbieżności między tymi typami JST w każdym województwie. W tabeli poniżej zaprezentowano różnicę między bezwzględną wartością IJW dla gmin wiejskich i niewiejskich, co pozwala dostrzec różnice ramach konkretnych województw bardziej wyraziście niż gdyby odwołano się do pomiaru wskaźnikiem DdC.

Tabela 25. Wyniki IJW i wskaźnika DdC dla poszczególnych województw z uwzględnieniem różnic między gminami wiejskimi a wiejskimi

Województwa	Typ gmin	Wskaźnik DdC	Indeks Jakości Współpracy	Różnica wartości IJW dla gmin wiejskich i wiejskich w poszczególnych województwach
dolnośląskie	niewiejska	44,8	21,93	25,95
	wiejska	39,1	-4,03	
kujawsko-pomorskie	niewiejska	48,2	33,52	33,47
	wiejska	40,4	0,05	
lubelskie	niewiejska	45,5	21,29	35,77
	wiejska	36,6	-14,48	
lubuskie	niewiejska	46,7	29,60	52,65
	wiejska	34,4	-23,05	
łódzkie	niewiejska	46,5	25,81	41,84
	wiejska	36,4	-16,03	
małopolskie	niewiejska	46,1	27,21	31,52
	wiejska	39,3	-4,31	
mazowieckie	niewiejska	41,8	6,67	56,95
	wiejska	27,3	-50,28	
opolskie	niewiejska	39,8	5,46	34,22
	wiejska	32,4	-28,76	
podkarpackie	niewiejska	45,2	21,11	33,29
	wiejska	37,1	-12,18	
podlaskie	niewiejska	41,3	4,72	46,23
	wiejska	29,5	-41,51	
pomorskie	niewiejska	53,0	55,63	69,02
	wiejska	36,5	-13,39	
śląskie	niewiejska	48,7	38,04	54,76
	wiejska	35,1	-16,72	
świętokrzyskie	niewiejska	42,8	11,88	32,22
	wiejska	35,4	-20,34	
warmińsko-mazurskie	niewiejska	51,4	47,77	59,71
	wiejska	37,1	-11,94	
wielkopolskie	niewiejska	44,5	19,81	34,89
	wiejska	36,0	-15,08	
zachodniopomorskie	niewiejska	42,1	10,49	28,19
	wiejska	35,9	-17,70	
Średnia wartość dystansu Indeksu współpracy dla kraju				41,92

W prawie wszystkich województwach (poza kujawsko-pomorskim) wynik Indeksu Jakości Współpracy dla gmin wiejskich jest poniżej średniej ogólnopolskiej. Największy dystans pomiędzy JST niewiejskimi a wiejskimi notujemy w województwach: pomorskim, warmińsko-mazurskim, mazowieckim, śląskim i lubuskim, zatem zarówno wśród województw o najwyższych, jak i najniższych wartościach Indeksu. O ile jednak w przypadku tych pierwszych (a zwłaszcza województwa pomorskiego) ten duży dystans wynika przede wszystkim z siły JST niewiejskich, o tyle w przypadku województwa mazowieckiego źródłem jest bardzo słaby wynik mazowieckich JST wiejskich (bardzo odległy wynik, poniżej średniej ogólnopolskiej, i tylko 27,3 punktów wobec 100 możliwych do osiągnięcia), który nie jest zbilansowany dobrym wynikiem mazowieckich JST niewiejskich (ich wynik to jeden z najłagodniejszych w kraju, gdy porównamy JST niewiejskie – nieznacznie słabiej wypadają jedynie JST niewiejskie z podlaskiego i opolskiego).

Wydaje się zatem, że dla jakości współpracy istotniejsze jest to, co dzieje się obecnie lub jaka jest tradycja współpracy w danym województwie, niż sam szczebel samorządu. Nie jest bowiem tak, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w całym kraju osiągają równie niskie wyniki Indeksu – ich wyniki (choć wciąż najniższe) zmieniają się zależnie od województwa. Tym ważniejsze stają się zatem działania, które może inicjować urząd marszałkowski w danym województwie dla podniesienia jakości współpracy i tym ważniejsza wydaje się analiza specyfiki danego województwa i źródeł własnego wyniku Indeksu. Inne bowiem priorytety powinno postawić przed sobą np. województwo pomorskie, a zapewne inne mazowieckie, aby poprawiać i rozwijać jakość współpracy.

MOCNE I SŁABE STRONY RELACJI MIĘDZYSEKTOROWYCH WEDŁUG OBSZARÓW WSPÓŁPRACY

Przypomnijmy wyniki Indeksu dla całej Polski w podziale na poszczególne składowe:

	Infrastruktura współpracy (I)	Współpraca finansowa (F)	Współpraca pozafinansowa (PF)	Wiedza i opinie NGO (O)	Zadowolenie NGO (Z)	Publiczna dostępność infrastruktury współpracy (D)	Indeks współpracy (IJJW)
Kraj	52,8	23,7	36,6	48,9	57,7	9,7	39,9

Relatywnie mocnymi stronami współpracy międzysektorowej są zatem zadowolenie organizacji i sama infrastruktura współpracy, naj słabszymi zaś publiczna dostępność infrastruktury oraz współpraca finansowa. Warto jednak przyrzeć się poszczególnym obszarom dokładniej, aby sprawdzić, które konkretnie czynniki w ich ramach przesądzą o słabszym lub lepszym wyniku. Analiz tych dokonamy posługując się procentową wartością Indeksu (czyli pokazując, jaki procent punktów możliwych do zdobycia osiągnięto w poszczególnych wskaźnikach).

Tabela 26. Infrastruktura współpracy – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 52,8	Istnienie programu współpracy	Udział NGO w opracowaniu programu	Pisemna dokumentacja konsultacji	Zasada monitoringu i sprawozdań z realizacji programu	Wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za współpracę z NGO
Gminy miejskie	97,8	78,0	39,9	53,7	94,0
Gminy wiejskie	81,3	33,9	10,7	36,4	77,1
Gminy wiejsko-miejskie	95,9	50,5	20,9	39,5	88,3
Starostwo powiatowe	93,0	59,0	29,5	45,0	90,0
Urzędy marszałkowskie	93,3	73,3	66,7	60,0	93,3
Kraj	87,7	45,7	18,8	40,2	83,1

W ramach tego obszaru najlepiej wypadają kwestie formalne – wynik bliski maksimum wskazuje, że w prawie wszystkich urządach został uchwalony program współpracy z NGO i jest wyznaczona osoba do współpracy z NGO. Wydawałoby się zatem, że urzędy samorządowe są przygotowane do współpracy z organizacjami. **Niepokoi jednak niski wskaźnik dotyczący udziału organizacji w opracowaniu programu współpracy i uwzględnieniu w nim zasady monitoringu realizacji, a zwłaszcza bardzo niski wskaźnik mówiący o pisemnym udokumentowaniu konsultacji prowadzonych z organizacjami pozarządowymi.** Taka konfiguracja wyników może skłaniać do postawienia hipotezy (potwierdzającej się w badaniach jakościowych), że samo spełnienie wymogów formalnych nie przesądza o jakości współpracy – programy

mogą być fasadowe, istnieć jedynie z powodów wymogów prawnych, a osoba wyznaczona do współpracy z NGO w rzeczywistości zajmować się wieloma innymi obowiązkami. Niepokoi, że wszystkie wskaźniki dające nadzieję, iż współpraca jest realna, a nie fasadowa, osiągają relatywnie niskie wartości – żaden nie przekracza 50% maksimum punktowego, które można osiągnąć. Problem zatem, jak wspomniano już wcześniej, tkwi w kulturze.

Zdecydowanie najlepiej jest na poziomie urzędów marszałkowskich, w których wszystkie wskaźniki osiągają wartość przynajmniej 60%, najłabiej natomiast w urzędach wiejskich, w których wysokim wartościom wskaźników formalnych (programu i osoby do współpracy) towarzyszą bardzo niskie wartości wskaźników „żywszej” współpracy. Generalnie – im mniejszy samorząd, tym niższe wskaźniki są osiągane w obrębie infrastruktury. Warto zastanowić się, na ile wynika to ze specyfiki kontaktów urząd – mieszkańcy w małych gminach (wiele rzeczy jest omawianych ustnie i nie znajduje to wyrazu w formalnych zapisach konsultacji) oraz słabości środowiska pozarządowego w tych gminach.

Tabela 27. Dostępność infrastruktury – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 9,7	Informacja o pełnomocniku	Informacja o wartościach współpracy	Informacja o formach współpracy finansowej	Informacja o formach współpracy pozafinansowej
Gminy miejskie	17,0	6,6	14,2	11,4
Gminy wiejskie	11,0	4,1	9,1	8,3
Gminy wiejsko-miejskie	15,9	6,0	12,1	11,6
Starostwo powiatowe	3,7	5,4	4,9	3,5
Urzędy marszałkowskie	93,8	62,5	59,8	54,7
Kraj	12,1	5,3	10,0	9,0

Na poziomie całej Polski słabo wypadają wszystkie wskaźniki wchodzące w skład tego obszaru – **zdecydowanie najłabiej dostępność informacji o wartościach, na których opiera się współpraca.** Istnieje przepaść między urzędami marszałkowskimi a pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego, jednak z uwagi na stwierdzone niedoskonałości narzędzia należy odnosić się do tego rezultatu z dystansem. Istotny wydaje się natomiast fakt, że **najłabiej w tym obszarze wypadają powiaty, które prawie we wszystkich wskaźnikach notują wyraźnie najniższe wartości.**

Tabela 28. Współpraca finansowa – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 23,7	Zlecenie w trybie konkursów	Zlecenie w trybie pozakonkursowym	Konkurencyjność	Relacja powierzenie/wspieranie	Różnorodność współpracy
Gminy miejskie	96,6	48,1	11,0	12,8	27,7
Gminy wiejskie	72,5	15,6	2,0	28,3	7,7
Gminy wiejsko-miejskie	92,2	29,2	4,5	23,7	15,1
Starostwo powiatowe	80,1	40,6	11,6	14,4	15,9
Urzędy marszałkowskie	93,3	93,3	55,6	0,5	50,4
Kraj	80,5	25,7	5,1	23,7	12,8

Pierwsze, co zwraca uwagę w powyższej tabeli to fakt, że współpraca finansowa polega przede wszystkim na zlecaniu zadań publicznych w trybie konkursowym – notujemy ponad trzykrotną przewagę wartości tego wskaźnika nad wartością wskaźnika mówiącego o zlecaniu w trybie pozakonkursowym (tryb ten jest równoprawnym zjawiskiem z konkursami jedynie na szczeblu urzędów marszałkowskich – a i tak należy

pamiętać, że mówimy tutaj o samym fakcie zlecenia w jednym lub w drugim trybie, a nie o częstotliwości, liczbie czy skali pieniędzy rozdzielanych w jeden lub drugi sposób).

Kolejny istotny fakt – praktycznie nie istnieje konkurencyjność (nawet na szczeblu urzędów marszałkowskich jest to tylko nieco ponad 50% maksimum punktów, które były możliwe do osiągnięcia). W małych gminach (w ich przypadku w ponad połowie przypadków liczba ofert równa jest liczbie zawartych umów) może wynikać to z ograniczonej oferty NGO na danym terenie (po prostu jest mało organizacji), na którą urzędy odpowiadają rozpisując konkursy pod te konkretne organizacje. **Dodatkowo dane wskazują, że istnieje coś w rodzaju „patriotyzmu lokalnego” – urzędy rozpisują konkursy pod „własne” organizacje; własne, czyli działające na terenie „naszej” gminy. Takie nastawienie powoduje, że organizacje z gmin sąsiednich nawet nie próbują składać ofert do ościennych urzędów, uznając to za stratę czasu i energii.** W większych gminach przyczyna tkwi czasem w daleko idącej specjalizacji danego zadania publicznego (np. prowadzenie schroniska lub usługi terapeutyczne), co powoduje, że czasem na terenie danej gminy istnieje tylko jedna organizacja na tyle profesjonalna, aby stanąć do konkursu.

Bardzo niska jest różnorodność obszarów, w których praktykowana jest współpraca międzysektorowa – o ile jest to zrozumiałe w najmniejszych gminach (wiejskich), o tyle tak niskie wskaźniki dla gmin miejskich i powiatów wydają się warte zastanowienia, na ile wynika to z niechęci urzędników do wychodzenia poza rutynę, niskiego budżetu, który skłania do kierowania pieniędzy na działania w obszarach najpopularniejszych (jak np. sport) oraz najbardziej palących (np. pomoc społeczna), a pomijania innych lub słabości sektora pozarządowego, którego aktywność ogniskuje się wokół małej liczby obszarów działania.

Notujemy także słaby wynik w przypadku proporcji powierzanie/wspieranie zadań publicznych – dominuje zatem wspieranie, czyli oczekiwanie, że organizacje wykażą się wkładem własnym do realizacji zadań publicznych. Z jednej strony wynika to z mocno ugruntowanego przekonania urzędników samorządowych, że konieczność wykazania się wkładem własnym przez NGO sprawia, iż organizacje podchodzą poważniej do realizacji takiego zadania oraz że jest to bodziec pobudzający aktywność obywatelską. Inaczej mówiąc – organizacja, która oferuje wkład własny w realizację zadania publicznego jest postrzegana jako poważniejszy, bardziej wiarygodny partner urzędu. Ważnym czynnikiem jest także opinia, że takie podejście pozwala zaoszczędzić pieniądze publiczne i przeznaczyć je na więcej zadań – co ciekawe, urzędnicy nie dostrzegają, że w ten sposób niejako wymuszają poszukiwanie pieniędzy ze źródeł pozapublicznych na realizację zadań publicznych. Paradoksalnie – to w najmniejszych gminach (wiejskich i miejsko-wiejskich) notujemy wyższe wyniki tego wskaźnika niż w gminach miejskich i powiatach, nie mówiąc o urzędach marszałkowskich, w których tryb powierzania zadań publicznych praktycznie nie istnieje (wartość wskaźnika to 0,5%!).

Te wyniki w dużym stopniu przesądzają o niskim wyniku całego obszaru – przypomnijmy bowiem, że właśnie relacje powierzanie/wspieranie, konkurencyjność i różnorodność w największym stopniu ważą na wyniku całego obszaru.

Tabela 29. Współpraca pozafinansowa – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 36,6	Udostępnienie lokali	Zespoły doradcze z udziałem NGO	Konsultacje projektów aktów prawnych	Dokumentacja konsultacji	Wzajemne informowanie się	Inne formy współpracy
Gminy miejskie	61,2	67,2	73,9	45,1	84,0	41,4
Gminy wiejskie	37,0	26,6	34,7	16,0	62,4	14,3
Gminy wiejsko-miejskie	45,8	43,8	50,9	24,7	73,8	24,6
Starostwo powiatowe	31,0	61,3	70,5	45,8	77,9	36,4
Urzędy marszałkowskie	46,7	93,3	100,0	86,7	93,3	64,4
Kraj	41,0	39,5	47,3	25,2	69,3	22,6

W ramach tego obszaru zdecydowanie najlepiej wypada wymiana informacji między administracją a organizacjami na temat swoich planów i działań – jest to praktykowane w prawie wszystkich urzędach marszałkowskich i większości gmin miejskich. Najstąbiej natomiast jest z różnorodnością form współpracy (a wskaźnik ten ma duże znaczenie dla wartości całego obszaru) oraz dokumentowaniem konsultacji – wartości obu tych wskaźników zależą od wielkości jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku infrastruktury współpracy, także i w tym obszarze słabo wypadają te wskaźniki, które świadczą o żywej, bliskiej, realnej współpracy – istnienie zespołów doradczych z udziałem przedstawicieli NGO, konsultowanie projektów aktów prawnych lub dokumentów strategicznych oraz dokumentowanie tych konsultacji. Najstąbiej z zespołami doradczymi jest w gminach wiejskich, w których, być może, konsultacje odbywają się w sposób mało sformalizowany. Organizacje pozarządowe największe szanse na dostęp do lokali samorządowych na preferencyjnych warunkach mają w gminach miejskich (61,2 – zdecydowanie najwyższa wartość wskaźnika spośród wszystkich szczebli samorządu).

Tabela 30. Wiedza i opinie NGO – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 48,9	Świadomość infrastruktury o i pełnomocniku)	istnienia (wiedza programie	Świadomość istnienia współpracy finansowej	Ocena reguł współpracy finansowej	Świadomość istnienia współpracy pozafinansowej
Gminy miejskie	45,1		63,9	56,2	45,5
Gminy wiejskie	37,4		46,1	58,5	36,7
Gminy wiejsko-miejskie	41,1		59,4	61,5	37,7
Starostwo powiatowe	39,9		51,7	47,5	45,9
Urzędy marszałkowskie	36,7		59,7	50,5	38,7
Kraj	41,2		57,0	55,9	41,6

Najstąbiej jest z wiedzą organizacji pozarządowych o istnieniu programu współpracy i pełnomocnikach ds. współpracy z NGO oraz o formach współpracy pozafinansowej. **Wyniki te korespondują zatem z hipotezą postawioną przy omawianiu obszaru „infrastruktura współpracy”, że – przynajmniej w części jednostek samorządu terytorialnego – ta infrastruktura jest jedynie fasadą, za którą nie ma realnej współpracy. Drugim źródłem takich wyników może być także słaba dostępność informacji o tej infrastrukturze, kłopot ze znalezieniem odpowiednich informacji. Przyczyny mogą leżeć jednak także po stronie samych organizacji – część z nich jest bowiem zainteresowana jedynie wąskim obszarem własnego działania i nie wykazuje zainteresowania samym programem współpracy, o ile nie mówi on szczegółowo o ich działaniu.** Część organizacji, zwłaszcza mniejszych, jest wykluczona cyfrowo i nie uczestniczy w konsultacjach. Innym problemem jest różne rozumienie samego pojęcia konsultacji – szczególnie przedstawiciele organizacji często prezentują opinię, że urzędy przez konsultacje rozumieją wywieszenie w Internecie końcowej wersji

dokumentu, na którego zaopiniowanie dają bardzo mało czasu. Takie konsultacje postrzegane są jako pozorne – dokument ma formę skończoną, niekiedy wręcz jest już przygotowany budżet na jego realizację i konsultacje organizowane w takim momencie wynikają jedynie z zapisów ustawowych o obowiązku konsultowania. Prawdziwe konsultacje, zdaniem organizacji, powinny zaczynać się na etapie początkowych prac nad samym dokumentem i jego założeniami.

Tabela 31. Zadowolenie NGO – szczegółowa analiza

Wynik ogólnopolski: 61,9	Dostępność informacji o działaniach samorządu	Wiedza o sytuacji i warunkach funkcjonowania NGO	Dostępność środków finansowych dla NGO	Przejrzystość reguł dotyczących współpracy	Kompetencje urzędników kontaktujących się z NGO	Efektywność urzędu w wydatkowaniu pieniędzy na współpracę z NGO
Gminy miejskie	60,4	50,6	45,6	57,5	60,0	51,6
Gminy wiejskie	66,4	64,4	52,0	62,9	67,9	61,4
Gminy wiejsko-miejskie	68,1	64,9	57,1	65,8	68,6	61,6
Starostwo powiatowe	57,7	51,4	43,8	58,0	61,3	51,5
Urzędy marszałkowskie	58,2	45,9	45,3	55,8	62,5	54,1
Kraj	62,5	55,8	48,6	60,0	63,6	55,8
	Otwartość na inicjatywę, postulaty NGO	Skłonność do pomocy NGO, przychylność	Skłonność do włączania NGO w planowanie i podejmowanie decyzji	Ogólna ocena współpracy NGO z urzędem	Gotowość stawiania współpracy z urzędem za wzór	Poziom zaufania do urzędu
Gminy miejskie	51,7	55,7	45,0	59,1	52,6	58,0
Gminy wiejskie	63,3	64,8	55,1	68,9	61,1	68,3
Gminy wiejsko-miejskie	62,6	66,7	52,6	67,5	61,0	68,4
Starostwo powiatowe	54,3	57,5	46,9	60,7	53,8	58,2
Urzędy marszałkowskie	46,8	55,0	42,2	58,9	52,1	60,3
Kraj	56,0	59,7	48,6	62,9	56,0	62,3

Zwraca uwagę fakt, że jest to jedyny obszar wchodzący w skład Indeksu, w którym prawie wszystkie wskaźniki przekraczają próg 50% maksimum punktowego możliwego do osiągnięcia. Relatywnie najniższą (tylko nieco poniżej 50%) wypada ocena dostępności środków finansowych dla organizacji pozarządowych oraz skłonność urzędów do włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał. Wszystkie pozostałe wskaźniki przekraczają wartość 55%, a największe wartości uzyskuje ocena kompetencji urzędników bezpośrednio kontaktujących się z organizacjami.

Jest to jednak tylko pozornie dobry wynik. Należy pamiętać, że w badaniach zadowolenia, także w obszarze badań marketingowych, mamy do czynienia z tendencją przeszacowania własnego zadowolenia. Inaczej mówiąc – znacznie łatwiej jest ostrożnie zgodzić się ze stwierdzeniem, że jest się zadowolonym, niż zadeklarować swoje niezadowolenie. W tej sytuacji interpretacja wyników musi uwzględniać tę tendencję – o rzeczywistym i satysfakcjonującym poziomie wskaźników zadowolenia moglibyśmy mówić, gdyby osiągnęły one wartości przynajmniej 75%–80%. Przyjmując taką regułę należy zatem ocenić, że także w obszarze zadowolenia wiele jeszcze brakuje, zwłaszcza w odniesieniu do oceny skłonności urzędów do włączania NGO w planowanie i podejmowanie decyzji oraz do oceny dostępności

pieniędzy dla organizacji pozarządowych. W praktycznie wszystkich wymiarach wizerunku i oceny zadowolenia najwyższe wartości wskaźniki osiągają w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

PODSUMOWANIE I WSTĘPNE WNIOSKI

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników badania wykonanego przy pomocy Indeksu Jakości Współpracy oraz wyłaniającego się z nich obrazu relacji między organizacjami pozarządowymi a samorządową administracją publiczną. Dalej idące wnioski, sugerujące ewentualne kierunki polityki w tym obszarze, czy propozycje konkretnych działań, które mogłyby być podjęte, aby współpraca między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną stała się lepsza, będą zawarte w odrębnym opracowaniu⁴⁷. W tym miejscu podsumujemy jedynie wcześniejsze spostrzeżenia i przedstawimy zarys najważniejszych rekomendacji.

Przede wszystkim ogólny obraz współpracy, jaki wyłania się ze zgromadzonych danych, to współpraca, którą można byłoby określić jako niezadowolającą. Wskazuje na to zarówno przegląd rezultatów najważniejszych zbiorów danych, na podstawie których skonstruowano IJW, jak i syntetyczne obliczenia samego Indeksu.

Żaden z opracowanych przez nas wskaźników nie osiągnął nawet połowy z możliwych do uzyskania, dlatego też i wartość całego Indeksu wyrażona wskaźnikiem DdC wyniosła dla Polski zaledwie 39,9 punktów na 100 możliwych. Istnieje zatem szerokie pole do działań politycznych, których celem byłoby poprawienie tego wyniku. Jednocześnie Indeks pokazuje wyraźnie, jakie elementy współpracy wymagałyby szczególnej uwagi. Jakkolwiek we wszystkich obserwowanych aspektach obraz współpracy jest niezadowolający, to jednak słabe wyniki w niektórych wymiarach można relatywnie łatwo zinterpretować.

Na przykład przyczyny niedostatków w infrastrukturze współpracy, która w największym stopniu zależy od kształtu regulacji prawnych i ich praktycznego zastosowania, mogą leżeć w tym, że obowiązujące prawo (a przede wszystkim ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy samorządowe, które w największym stopniu determinują kształt relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną) są zbyt skomplikowane, często trudne do zrozumienia i zastosowania (zwłaszcza przez organizacje) lub też (a być może jednocześnie) w wielu punktach martwe. Objawem tego jest chociażby brak realnych konsultacji programów współpracy czy ich odpowiedniego dokumentowania.

Można też zrozumieć, dlaczego współpraca finansowa wypada źle, mimo rosnących (co wiemy z innych danych) kwot, jakie administracja samorządowa przeznaczona na współpracę z sektorem pozarządowym. Jedną z przyczyn może leżeć w tym, że gros tych środków trafia do tradycyjnych partnerów samorządu, jakimi są organizacje sportowe i ochotnicze straże pożarne. Decyduje o tym słaba konkurencyjność w obszarze współpracy finansowej. Praktyka powierzania organizacjom zadań publicznych jest rzadka, dominuje wspieranie. Ale ważny jest też i fakt, że pieniądze te są przeznaczane w większości na realizację konkretnych zadań samorządu, w niewielkim stopniu budują natomiast potencjał samych organizacji.

Analizując wyniki Indeksu można pokusić się o jeszcze jedną obserwację. W relacjach urzędów samorządowych z organizacjami pozarządowymi dominuje powielanie wciąż tych samych wzorców współpracy – urzędy, dążąc do zaspokojenia potrzeb wszystkich organizacji, zmniejszają jednostkową wartość dofinansowań, aby w ramach budżetu dofinansować wszystkie organizacje składające oferty. Grozi to z jednej strony stagnacją relacji i utrudnia rozwój trzeciego sektora (nowym organizacjom jest w tej sytuacji bardzo trudno pozyskać środki z samorządu), a z drugiej strony może obniżyć efektywność

⁴⁷ Ewa Bogacz-Wojtanowska, Katarzyna Górniak, Marek Dudkiewicz oraz Magdalena Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, Jakość współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Ekspertyza wyjściowa (analiza materiałów zastanych), ISP, Warszawa 2011, maszynopis.

wydawania pieniędzy publicznych, które zamiast na rozwiązywanie rzeczywistych problemów społecznych przeznaczane będą w większym stopniu na utrzymanie organizacji pozarządowych.

Indeks pokazuje wyraźnie, że główne niedostatki jakości współpracy wiążą się jednak przede wszystkim z niską oceną miękkich, pozafinansowych form relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową – wymagających współuczestnictwa w procesach decyzyjnych, konsultacji i uzgadniania wspólnych działań, a nade wszystko sprawnego przepływu informacji między oboma partnerami. Są to mankamenty, których nie da się zniwelować instrumentami prawnymi. Wymagają one wykształcenia kultury współpracy, promowania „dobrych” obyczajów, praktyk, uwpólniania języka, wypracowania pewnych standardów, które będą obowiązywać w codziennych relacjach, ale nie na zasadzie wymogu prawnego narzucanego ustawowo, lecz raczej umowy, porozumienia między partnerami.

Innym ważnym rysem współpracy, który znalazł wyraźne odzwierciedlenie w Indeksie, jest jej bardzo lokalny wymiar. Większość organizacji i samorządów utrzymuje ze sobą mniej lub bardziej intensywne relacje. Jednocześnie jako głównych partnerów po stronie publicznej organizacje w przeważającej większości wskazują samorządy najniższego szczebla, czyli gminy. Jeśli zatem celem polityki państwa miałyby być rozwój współpracy międzysektorowej, wówczas jednym z jej najważniejszych priorytetów powinno być schodzenie na poziom lokalny. To trudne zadanie, które wymaga na przykład odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju polityka powinna być realizowana poprzez centralne, duże projekty, czy też raczej punktem wyjścia powinna być współpraca rządu z regionami – z wojewódzką administracją rządową, a przede wszystkim samorządową. Za tym pojawia się kolejne pytanie, mianowicie czy samorządy wojewódzkie są faktycznie przygotowane do tego, aby w ramach własnych, regionalnych polityk wspierać aktywnie współpracę międzysektorową na poziomie gmin.

Kolejne pytanie, które warto sobie zadać w tym kontekście (zważywszy przede wszystkim na fakt, że w najmniejszych gminach wiejskich zadowolenie organizacji ze współpracy jest największe, mimo najmniej rozwiniętej infrastruktury) dotyczy ram prawnych współpracy. Czy na pewno są one skrojone pod kątem potrzeb najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego i organizacji działających na tym poziomie? Być może zamiast mnożyć prawne instrumentarium współpracy, powinny one raczej zmierzać w kierunku ograniczania konfliktu interesów, powstawania „brudnych wspólnot” organizacji i instytucji samorządowych, przewycięzania „wsobnego chowu” lokalnych organizacji i zwiększania konkurencyjności, motywowania lokalnych środowisk samorządowych i pozarządowych do tworzenia lokalnych praktyk i standardów dostosowanych do miejscowych potrzeb i problemów, na które natrafiają partnerzy.

Last but not least, dane IJW nie korespondują z tradycyjnym, geograficznym zróżnicowaniem kondycji trzeciego sektora. W badaniach poświęconych organizacjom pozarządowym daje się zauważyć, że ich sytuacja (liczba, kondycja finansowa, „długość życia”) jest nieco lepsza w zachodnich regionach kraju niż na wschodzie. Źródłem tego zróżnicowania upatruje się między innymi w czynnikach historycznych (np. różnych tradycjach i porządkach prawnych, które kształtowały się pod wpływem rozbiorów)⁴⁸. Nie wchodząc głębiej w tym miejscu w analizę tych zagadnień, skonkludujmy jedynie, że jakość współpracy jest najwyraźniej moderowana także innymi, poza kondycją sektora pozarządowego, czynnikami. **Charakterystyczne jest na przykład to, że wyższe wyniki Indeksu uzyskały regiony, w których istnieją wieloletnie tradycje budowania współpracy międzysektorowej po 1989 roku (np. kujawsko-pomorskie, śląskie czy pomorskie). Po raz kolejny więc dochodzimy do wniosku, że poprawa jakości współpracy jest uzależniona**

⁴⁸ Zob. Jan Herbst, *Trzeci sektor na rozdrożu. Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce w świetle wyników badań*, „Trzeci Sektor”, 2006, nr 8, s. 61–70.

od konsekwentnych, długotrwałych działań, które nie będą polegać li i jedynie na rozwijaniu instrumentarium prawnego (co jest relatywnie szybkim i mało skomplikowanym typem interwencji), ale na kształtowaniu kultury współpracy, wypracowywaniu standardów i upowszechnianiu dobrych praktyk.

Ważnym czynnikiem różnicującym regiony jest również udział gmin wiejskich (które obniżają wartość indeksu ze względu na niedostatki infrastruktury czy finansowych nakładów na współpracę). Rozwiązaniem oczywiście nie będzie zmiana charakteru województw ze względu na typ gospodarki, z agrarnej na industrialną, lecz wypracowywanie takich mechanizmów współpracy międzysektorowej, które będą dedykowane specyficznie temu właśnie typowi jednostek samorządowych.

To zaledwie pierwsze wnioski i rekomendacje, jakie możemy wysnuć na podstawie analizy danych pochodzących z Indeksu Jakości Współpracy. Ich dalsze rozwinięcie znajdzie się w specjalnej ekspertyzie, która zostanie przygotowana na podstawie niniejszego raportu⁴⁹.

⁴⁹ Magdalena Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, ISP, Warszawa 2011, maszynopis; przygotowywana do druku nakładem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w serii „Biblioteka pożytku publicznego”.

3. CZĘŚĆ II – LOKALNY INDEKS WSPÓŁPRACY

3.1 NIEZBĘDNIK DO (SAMO)OCENY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI – GRZEGORZ MAKOWSKI ORAZ KRZYSZTOF JASZCZOŁT (WSPÓŁPRACA), TOMASZ POTKAŃSKI (WSPÓŁPRACA), ŁUKASZ WASZAK (WSPÓŁPRACA)

Niniejsza propozycja *Niezbędnika do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi* (dalej: *Niezbędnik*) jest wynikiem projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Autorem *Niezbędnika* jest dr Grzegorz Makowski z Instytutu Spraw Publicznych, ale wszyscy pozostali partnerzy projektu – Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz lider całego przedsięwzięcia – Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej mają tu swój mniej lub bardziej bezpośredni wkład.

DWA SŁOWA O IDEI NIEZBĘDNIKA

***Niezbędnik* ma jeden podstawowy cel – pomóc przedstawicielom organizacji pozarządowych i administracji samorządowej (każdego szczebla) w dokonaniu wspólnej oceny wzajemnych relacji i jakości współpracy oraz sformułowaniu pomysłów, jak te relacje poprawić i spowodować, żeby współpraca przyczyniała się do podniesienia jakości życia mieszkańców wspólnoty samorządowej.**

Proponowana formuła koresponduje z wynikami badań przeprowadzonych w ramach projektu „Model współpracy...”, które wykazały między innymi, że w relacjach między środowiskiem pozarządowym a administracją publiczną mamy do czynienia z deficytem kultury współpracy – rozumianej nie jako litera prawa, ale jako zespół dobrych zwyczajów, praktyk, tradycji, wzajemnych kontaktów. Tak zdefiniowanej kultury współpracy brakuje, ponieważ często nie ma po prostu okazji do rozmowy. *Niezbędnik* ma takie okazje do dyskusji kreować, skłonić obie strony do zatrzymania się na chwilę i zastanowienia się nad wzajemnymi relacjami.

Dlatego nasza propozycja nie jest po prostu zwykłą ankietą. Rezultatem oceny wykonywanej przy pomocy *Niezbędnika* nie ma być bowiem ranking dobrych i złych samorządów. Jest to pewna instrukcja, która pokazuje, jak, w gronie przedstawicieli organizacji i samorządu (w gminie, powiecie, czy województwie) przynajmniej raz w roku w systematyczny sposób ocenić stan współpracy. Po co to robić? Po to, żeby móc stwierdzić, czy współpracuje się nam lepiej czy gorzej, co powinniśmy poprawić, a w jakim obszarze jest już wystarczająco dobrze. *Niezbędnik*, będąc propozycją stałej formuły oceny, ma również pomóc w diagnozowaniu słabości relacji samorządu i organizacji pozarządowych oraz formułowaniu propozycji rozwiązań.

Jest jeszcze jeden ważny element leżący u podstaw *Niezbędnika*. Jego koncepcja nawiązuje ściśle do *Modelu współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*⁵⁰ – dokumentu opisującego pewien wzorzec, według którego zdaniem autorów powinna być oceniana jakość współpracy międzysektorowej. *Model współpracy* miał duży wpływ na kształt *Niezbędnika* i sugerujemy, aby każdy, kto zechce z niego skorzystać, zapoznał się także z *Modelem współpracy*.

SZCZEGÓLNIIE WAŻNE PRZY LEKTURZE I UŻYWANIU *niezbędnika*

Niezbędnik jest elastyczny – zawiera propozycje, rekomendacje, sugestie odnośnie tego, jak przeprowadzić samoocenę współpracy. Choć z pełnym przekonaniem rekomendujemy, aby przejść wszystkie kroki oceny, nie ma takiego obowiązku. *Niezbędnik* może być modyfikowany, uzupełniany, dostosowywany do lokalnych potrzeb. Nie trzeba czytać *Niezbędnika* „od deski do deski”, wystarczy przeczytać to, co jest niezbędne.

Dlatego właśnie *Niezbędnik* ma postać plików WORD i EXCEL, żeby każdy zainteresowany mógł go używać i modyfikować wg własnych potrzeb.

- **Przeprowadzając samoocenę, warto jednak zachować co najmniej trzy elementy:**
 - ocena powinna być wspólna – angażująca osoby z samorządu i organizacji;
 - zasadniczym elementem oceny jest moderowana dyskusja;
 - konkluzje z dyskusji powinny zostać spisane;
 - notatka z przeprowadzonej oceny powinna zostać upubliczniona – co najmniej na stronach samorządu.
- **Korzystając z *Niezbędnika* warto zadbać, żeby ocena była systematyczna.** Pomogą w tym proponowane przez nas narzędzia:
 - ankieta do zbierania opinii o współpracy (wraz z propozycją arkusza kalkulacyjnego do obliczania i prezentacji wyników);
 - scenariusz dyskusji;
 - „lista kontrolna” rozwiązań sprzyjających współpracy;
 - tabela ułatwiająca podsumowanie i ocenę współpracy;
 - schematy notatek i podsumowań.
- Wszystkie te narzędzia Użytkownicy znajdą w *Niezbędniku*. **Przeprowadzenie oceny wg ścisłych zaleceń zawartych w *Niezbędniku* nie zajmie dużo czasu.** Raz na rok można sobie pozwolić na przeprowadzenie tej procedury. Najbardziej czasochłonne czynności to:
 - przygotowanie wstępnych diagnoz współpracy (krótkie notatki): nie więcej niż 1 dzień pracy;
 - dyskusja: nie dłużej niż 4 godziny;
 - opracowanie podsumowania dyskusji (krótka notatka): nie więcej niż 1 dzień pracy.Oczywiście potrzebne są pewne ogólne przygotowania, uzgodnienia, zaproszenia itp., które łącznie nie powinny zająć zainteresowanym więcej niż 2 tygodnie.
- **Sama organizacja oceny wg *Niezbędnika* nie wymaga zaangażowania wielu osób.** W minimalnym wariacie wystarczy:
 - kilku przedstawicieli organizacji i samorządu (choćby 2-3 z każdej strony), którzy zdecydują, że ocena jest im potrzebna;
 - jedna osoba, która podejmie się spraw organizacyjnych;
 - jedna osoba, która poprowadzi zasadniczy element oceny, czyli dyskusję o współpracy;
 - jedna osoba, która będzie obserwować dyskusję i sporządzi z niej notatkę.
- **Wykonanie oceny wg zaleceń *Niezbędnika* nie jest kosztowne.** Największy „wydatek” to czas, herbata, kawa i ciasteczka, które przydadzą się w trakcie dyskusji o wzajemnych relacjach.

Najlepszą okazją do skorzystania z *Niezbędnika* jest moment opracowywania rocznego programu współpracy między samorządem a organizacjami. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązuje wszystkie samorządy do uchwalenia tych programów w porozumieniu z miejscowymi organizacjami. Elementem konsultacji może być procedura oceny proponowana w *Niezbędniku*.

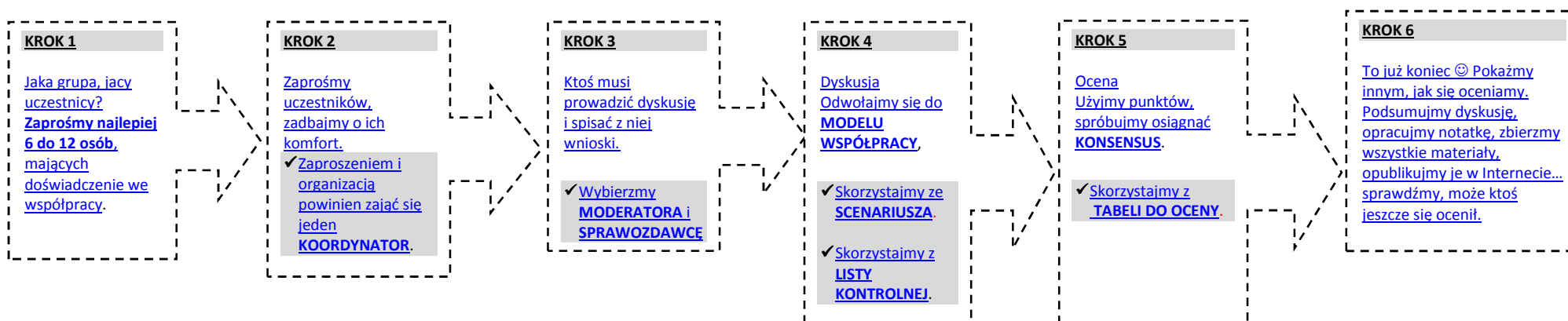
⁵⁰ Dalej: *Model współpracy*. Odnajdziemy go na stronach partnerów projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”.

(SAMO)OCENA – SCHEMAT KROK PO KROKU (na wybranym okienku naciśnij klawisz CTRL i lewy przycisk myszy, przejdziesz do wybranego elementu oceny)

PIERWSZY ETAP OCENY



DRUGI ETAP OCENY



ORGANIZACJO, SAMORZĄDZIE – SAMI OCEŃCIE KROK PO KROKU, JAK WAM SIĘ WSPÓŁPRACUJE!

Warunkiem wykonania oceny przy pomocy *Niezbędnika* w danej jednostce samorządu jest przynajmniej **podstawowy poziom współpracy**. W praktyce oznacza to, że obie strony muszą od czasu do czasu kontaktować się ze sobą (choćby przy okazji zlecenia zadań).

W duchu zasady pomocniczości **zakładamy, że pierwszy krok w kierunku zainicjowania oceny wzajemnych relacji będzie leżał po stronie administracji samorządowej**. O ile bowiem w myśl tej zasady to obywatele (głównie ci zrzeszeni w organizacjach) powinni wykazywać się inicjatywą w rozwiązywaniu bliskich im problemów, to władza samorządowa powinna ich w tych wysiłkach wspomagać. Samorząd powinien aktywnie zachęcać obywateli do brania spraw w swoje ręce. Wykonanie wszystkich kroków, z których składa się *Niezbędnik*, ma być między innymi formą takiej zachęty.

Pierwszy ruch należy zatem do strony samorządowej, przy czym powodzenie całej procedury oceny ostatecznie zależy oczywiście od zaangażowania obu stron. Z czego zatem składa się *Niezbędnik*? Z dwóch zasadniczych etapów: przygotowania do oceny i samej oceny, a te możemy podzielić na kilka kroków.

Dobrym pretekstem do oceny jakości współpracy może być np. konieczność przygotowania rocznego programu współpracy między samorządem a organizacjami. Taki dokument musi mieć każdy samorząd w kraju. Wykorzystajmy *Niezbędnik* i dokonajmy oceny, która stanie się wstępnym etapem przygotowania programu współpracy.

NIEZBĘDNIK – ETAP PIERWSZY – PRZYGOTOWANIE DO OCENY

Etap I: Krok pierwszy – porozumienie co do potrzeby przeprowadzenia oceny

- **Wspólne uzgodnienie działań** zmierzających do oceny współpracy to pierwszy krok proponowanej metodologii. Z taką propozycją powinien wyjść samorząd.
- **Uzgodnienie konkretnych działań** powinno nastąpić w gronie przedstawicieli obu stron – nazwijmy je **GRUPĄ ROBOCZĄ**. Grupa, która zapoczątkuje procedurę oceny, może (a nawet powinna) powstać w oparciu o istniejące już struktury, np. lokalną radę działalności pożytku publicznego, zespoły konsultacyjne, grupy robocze itp.
- Grupa robocza powinna wyłonić spośród siebie osobę/osoby, które będą odpowiedzialne za koordynację kolejnych działań w ramach oceny.

Etap I: Krok drugi – ustalenie, kto będzie dokonywał oceny

- **Ustalenie, kto z przedstawicieli obu sektorów (spoza grupy roboczej) w danej wspólnotce samorządowej zostanie zaproszony do współpracy przy ocenie**, to kolejny krok.
- Zaproszenie (pisemne, telefoniczne czy e-mailowe) **do konkretnych osób reprezentujących różne organizacje lub części lokalnej administracji** zgodnie z wcześniejszym założeniem powinno wyjść od samorządu. **Kto jednak personalnie zostanie zaproszony do udziału w procedurze (zwłaszcza ze strony organizacji)**, powinno być rezultatem wspólnych uzgodnień w ramach grupy roboczej.

- W gronie biorących udział w procedurze (oceniających relacje) powinny się znaleźć osoby spoza najbliższego grona osób, które ją zainicjowały (co jest szczególnie istotne w przypadku większych samorządów).

Dobrze by było, gdyby zaproszeni reprezentowali różne „branże”, przykładowo, żeby w grupie nie znaleźli się tylko urzędnicy/przedstawiciele organizacji zajmujących się sportem, ochotnicze straże pożarne, ale także (w miarę możliwości) osoby zajmujące się innymi zagadnieniami – edukacją, kulturą czy pomocą społeczną, stowarzyszenia mieszkańców itp.

Etap I: Krok trzeci – dowiedzmy się, zanim się ocenimy

- Kolejny etap proponowanej przez nas procedury to **zgromadzenie i opracowanie podstawowych danych pozwalających na uzyskanie wyjściowego poglądu o stanie relacji między organizacjami i administracją w danej wspólnocie samorządowej**. Dobrze jest bowiem, gdy uczestnicy przygotowują się do oceny.
- W ramach grupy roboczej uczestnicy **powinni wyznaczyć osobę (lub osoby), które zgromadzą najważniejsze informacje i dane opisujące współpracę międzysektorową w danej wspólnocie samorządowej** i przygotowują na ten temat krótkie, maksymalnie 2–3 stronicowe, punktowe **OPRACOWANIA** (→ propozycja schematu opracowania poniżej).

UWAGA!!! Proponowane przez nas opracowania to nie analizy naukowe, chodzi o zgromadzenie naprawdę podstawowych danych nt. współpracy, wypunktowanie ich i przekazanie pozostałym uczestnikom oceny. Ich przygotowanie nie powinno zająć więcej niż 1 dzień pracy. Jeśli okazuje się, że są bardziej czasochłonne, zastanówmy się, czy nie wchodzimy zbyt w szczegóły.

- **Powinno powstać jedno opracowanie – przygotowane przez stronę publiczną lub pozarządową**. Niech uczestnicy procesu oceny uzgodnią między sobą, kto przygotowuje diagnozę. Ewentualne zastrzeżenia będzie można wyrazić później, w trakcie dyskusji.

Głównym celem tej wstępnej diagnozy będzie przedstawienie ogólnego obrazu relacji międzysektorowych w danej wspólnocie samorządowej z obu perspektyw. Opracowania będą pełnić również funkcję „zagajenia do dyskusji” na etapie właściwej oceny (→ [patrz dalej](#)).

Niezależnie od tego, jakich źródeł ostatecznie zdecydują się użyć autorzy wstępnych diagnoz, rekomendujemy, aby jednym z nich była krótka, prosta ankieta kierowana do miejscowych organizacji. Samorząd może ją rozesłać do organizacji z prośbą o wstępną ocenę jakości współpracy. Mogą to również oczywiście zrobić same organizacje. (→ [patrz aneks](#))

(UWAGA! Wzór ankiety wraz z instrukcją w załączniku)

- Jeśli opracowanie uda się przygotować, **powinno ono zostać rozesłane do pozostałych uczestników kolejnego etapu procedury, tak aby mogli się z nimi zapoznać i w odniesieniu do nich sformułować własne opinie i argumenty**.

Propozycja schematu opracowania informacji o jakości współpracy w konkretnym samorządzie

UWAGA!!! Opracowania mogą (ale nie muszą) zawierać następujące elementy, takie jak:

1. Przedstawienie podstawowych danych obrazujących wzajemne relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową w danej JST. W tym np. informacji (maks. 1 strona) o:

- liczbie organizacji pozarządowych,
- liczbie konkursów zorganizowanych oraz wielkości środków przekazywanych organizacjom w ten sposób,
- wielkości środków przekazanych organizacjom w innym trybie niż konkursy,
- kwotach przekazanych ogólnie organizacjom przez daną JST (na podstawie sprawozdawczości finansowej); informacje te można również przedstawić w rozbiciu na działy budżetów,
- dzierżawionych/użyczonych organizacjom nieruchomościach,
- liczbie zawartych umów (w tym w szczególności umów wieloletnich),
- liczbie i aktywności ciał konsultacyjnych, rad, zespołów itp.,
- programie współpracy i przebiegu prac nad tym dokumentem (w tym w szczególności o przebiegu konsultacji i terminie jego przyjęcia),
- liczbie przypadków, w których organizacje włączają się w prace nad projektami prawa lokalnego, dokumentami strategicznymi (planami, programami, strategiami itp.), konkretnymi decyzjami, czy zasiadają w zespołach, radach, komitetach, ciałach konsultacyjnych itp.

2. Interpretację powyższych informacji na temat stanu relacji w ramach danej wspólnoty samorządowej w kontekście danych obrazujących stan współpracy międzysektorowej w skali kraju (maks. 1 strona).

Autorzy notatki mogą dokonać próby oceny, na ile relacje w ich samorządzie (opisane wg schematu powyżej) zbliżają się do przeciętnej sytuacji w kraju, o której zdanie można sobie wyrobić na podstawie ogólnodostępnych danych. Do przygotowania tej części analizy obie strony mogą wykorzystać takie źródła, jak:

- Wyniki badania Indeks Jakości Współpracy – dostępne np. na stronach: www.pozYTEK.gov.pl, www.isp.org.pl;
- Serwis internetowy www.mojapolis.pl, czyli interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych;
- System Analiz Samorządowych, <http://www.sas24.org/>, zestawienie danych nt. współpracy – dla wszystkich jednostek samorządu w kraju, co daje możliwość porównania się z innymi;
- Dane z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzonego przez Departament Pożytku Publicznego MPiPS, dostępne na stronach: www.pozYTEK.gov.pl;
- Vademecum Samorządowca – serwis prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, dostępne pod adresem: www.stat.gov.pl;
- Wyniki badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR nt. kondycji organizacji pozarządowych w Polsce, dostępne na stronach: <http://civicpedia.ngo.pl/>.

3. Wstępna ocena współpracy na podstawie zebranych informacji (maks. 0,5 strony).

Oceniając wstępnie jakość współpracy, można odwołać się do wspomnianego już na początku dokumentu *Model współpracy*. W tej części można również zawrzeć takie elementy, jak: ogólne rekomendacje, sugestie zmian, kierunków, w jakich powinny ewoluować relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją w ramach danej wspólnoty samorządowej.

Byłoby idealnie, gdyby opracowanie zawierało wszystkie sugerowane przez nas dane. Jednakże prosimy o potraktowanie powyższego schematu wyłącznie jako sugestii. Zawarliśmy w nim tyle punktów, chcąc zaprezentować możliwie dużo elementów, z których może ono się składać oraz źródeł, z których można skorzystać, przygotowując je. To, jak bogate i rozbudowane będą ewentualne opracowania, zależy wyłącznie od użytkowników *Niezbędnika*.

NIEZBĘDNIK – ETAP DRUGI – OCENA

Zasadnicza ocena polegać ma na zorganizowaniu dyskusji z udziałem przedstawicieli obu stron, w trakcie której spróbują oni wspólnie dokonać oceny jakości współpracy międzysektorowej.

UWAGA!!! Nasza propozycja, choć przypomina badanie socjologiczne, to jednak nim nie jest. Jej celem nie jest zebranie „twardych danych” czy dokonanie precyzyjnych pomiarów. Chodzi o chwilę refleksji, zastanowienia się w gronie przedstawicieli organizacji i samorządu nad charakterem i oceną wzajemnych relacji, nad tym, czy wymagają one zmian, w jakim kierunku owe zmiany powinny iść, kto powinien je zainicjować i przeprowadzać itp.

Niezbędnik jest propozycją taniej, niewymagającej nadmiernego wysiłku i nakładów, autoewaluacji – oceny jakości współpracy międzysektorowej w gminie, powiecie czy województwie.

Niemniej jednak, jeśli uczestnicy oceny zgodzą się już co do formuły, scenariusza dyskusji, sposobu punktowej oceny itp., powinni zachować ten schemat i nie zmieniać go zbyt często. Jeśli zechcą się ocenić ponownie, np. za rok, łatwo będzie im porównać oceny, stosując ten sam schemat.

Mając w pamięci te zastrzeżenia, przejdźmy zatem do bardziej szczegółowego omówienia, jakie kroki powinny zostać zrealizowane, aby dokonać oceny.

Etap II: Krok pierwszy – ustalenie wielkości i składu grupy dyskusyjnej

- Dyskusji o stanie wzajemnych relacji zwykle nie będzie można przeprowadzić w gronie wszystkich zainteresowanych (zwłaszcza na poziomie powiatu, województwa czy w większych miastach).
- Jednocześnie dyskusja w gronie większym niż kilka osób staje się trudna, a sformułowanie wniosków, ocen czy osiągnięcie konsensusu wręcz niemożliwe. **Stąd też rekomendujemy przeprowadzenie dyskusji w grupie od 6 do 12 osób (nie wliczając w to 2 dodatkowych osób, które będą pełniły rolę moderatora i sprawozdawcy, o czym za chwilę).**
- **Jeśli byłaby taka potrzeba, nic nie stoi na przeszkodzie, aby zorganizować kilka dyskusji z udziałem różnych uczestników, z których później sporządzi się jedną notatkę i ujednoczyć ocenę.** Autorzy *Niezbędnika* uważają jednak, że jedno dobrze zorganizowane i obsadzone odpowiednimi osobami spotkanie wystarczy, żeby uzyskać informacje, o które nam chodzi, zarówno na poziomie gminy, jak i w powiecie, samorządzie wojewódzkim.
- Uczestników dyskusji powinna wskazać grupa inicjująca całą procedurę oceny. **Wskazane jest, aby wśród dyskutantów znalazły się osoby znające dobrze realia danej wspólnoty samorządowej, mające doświadczenie w pracy w swoich urzędach/organizacjach oraz w kontaktach między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową, reprezentujące różne „branże”.**

Uwaga!!! Zwłaszcza w małych gminach (choć nie tylko) starajmy się także zapraszać do dyskusji wójtów, burmistrzów, prezydentów, radnych, jeśli tylko są zainteresowani rozwijaniem współpracy lokalnej administracji z organizacjami pozarządowymi.

- Jeśli grupa robocza powstała w ramach szerszego ciała (np. stałego zespołu konsultacyjnego, lokalnej rady działalności pożytku publicznego itp.) na forum, którego organizacje i samorządy już utrzymują kontakty, do dyskusji ewaluacyjnej mogą (a nawet powinni zostać) zaproszeni zarówno członkowie tegoż ciała, jak i samej grupy roboczej.

Podsumowując, w grupie dyskusyjnej mogą znaleźć się ci, którzy całą procedurę oceny zainicjowali, członkowie lokalnych rad, zespołów, ciał konsultacyjnych itp., a poza tymi osobami do dyskusji powinno się też zaprosić osoby spoza tych ciał i grona inicjujących ocenę.

Jednocześnie zdecydowanie rekomendujemy, aby do dyskusji zostali zaproszeni kompetentni uczestnicy, którzy nie są członkami lokalnych rad pożytku publicznego, ciał konsultacyjnych i samej grupy inicjującej ocenę.

Jeśli np. w ocenie uczestniczyć ma 6 osób, niech przynajmniej 2 z nich będą spoza wąskiego grona organizatorów i najbardziej zainteresowanych. Uczestnicy spoza najbliższego kręgu organizatorów dyskusji mogą wprowadzić do niej zdrowy ferment. Tylko wtedy można też liczyć na uzyskanie zbalansowanej oceny.

Oczywiście, jeśli gmina jest mała i trudno jest zebrać nawet 6 osób, nic na to nie poradzimy. Traktujmy niniejsze wytyczne elastycznie. Spróbujmy po prostu zebrać jak największe grono osób zdolnych i chętnych do wypowiedzania się na temat współpracy, o możliwie zróżnicowanych doświadczeniach i specjalizacji.

Etap II: Krok drugi – zaproszenie uczestników i organizacja dyskusji

- **Jeśli ocenę współpracy przeprowadzamy w małej gminie, nie ma sensu przesadnie formalizować całej procedury zapraszania uczestników.** Niech wszyscy zainteresowani zostaną zaproszeni osobiście (telefonicznie albo e-mailowo) przez koordynatora grupy roboczej, po uzgodnieniu terminu i miejsca spotkania. Ważne jednak, aby wszyscy zostali zaproszeni z odpowiednim wyprzedzeniem (np. dwóch tygodni), żeby mogli się przygotować i zaplanować czas.
- W przypadku większych samorządów rekomendujemy dochowanie pewnych formalności, w tym zwłaszcza:
 - **Przygotowanie oficjalnego zaproszenia**, które będzie przedstawiało cel i program dyskusji oraz jej organizatorów. Ważne jest także, aby uczestnicy, zgadzając się na udział w spotkaniu, mieli orientację, ile ono potrwa, oraz wewnętrzne przekonanie, że powinni zostać do końca.
 - **Potwierdzenie uczestnictwa**, przynajmniej na dwa dni przed spotkaniem.
 - **Zorganizowanie dyskusji najlepiej w siedzibie samorządu**, gdyż jest to miejsce znane raczej wszystkim i wszyscy powinni do niego bez problemu trafić (choć, oczywiście, nie jest zupełnie neutralne).
- **Organizacją dyskusji powinna zająć się jedna, konkretna osoba (z ewentualną pomocą innych z grupy roboczej), która będzie odpowiedzialna za rekrutację uczestników, kontakty z nimi, z grupą inicjującą ocenę**, zapewnienie miejsca i wszystkie pozostałe kwestie logistyczne. Osoba taka powinna zostać wyznaczona spośród członków grupy roboczej lub reprezentowanych przez nich instytucji/organizacji.
- **Uczestnicy zaproszeni do udziału w dyskusji powinni otrzymać (np. na 2 dni przed spotkaniem) diagnozy współpracy, przygotowane wcześniej przez członków grupy roboczej.** Ogólny scenariusz spotkania zakłada prezentację tych diagnoz uczestnikom, niemniej jednak dyskusja z pewnością okaże się bardziej kreatywna, jeśli uczestnicy będą mogli zapoznać się z tymi opracowaniami nieco wcześniej.
- **Mając na względzie nieco bardziej skomplikowaną sytuację w większych samorządach, wspomnijmy jeszcze o paru praktycznych kwestiach, które mogą okazać się przydatne w organizacji dyskusji.**

- **Dobłą praktyką jest posiadanie rezerwowych list potencjalnych uczestników.** Gdy na dwa, trzy dni przed dyskusją potwierdzeń uczestnictwa mamy mniej niż oczekiwaliśmy, skorzystajmy z listy rezerwowej. Jednocześnie unikajmy „przychodzenia na zastępstwo”. Lepiej zrezygnować z uczestnika niż dyskutować z osobą, która w ostatniej chwili jest delegowana na spotkanie. Listy rezerwowe będą oczywiście rozwiązaniem dla większych samorządów.
- **Zadbajmy o to, żeby spotkanie odbyło się w sali sprzyjającej rozmowie.** Najlepiej niech będzie wyposażona w okrągły stół, przy którym będzie można usiąść, a uczestnicy będą się wzajemnie widzieć.
- **Zadbajmy o to, żeby warunki dyskusji były przyjazne dla uczestników.** Drobny poczęstunek, kawa, ciasteczka, herbata nie będą dużym kosztem, a umilą spotkanie i ułatwią rozmowę.
- **Zadbajmy o podstawowy sprzęt,** który może pomóc w przebiegu dyskusji, przydać się może zwłaszcza komputer z rzutnikiem multimedialnym albo przynajmniej tablica lub arkusz papieru, na którym można byłoby zapisać np. główne myśli czy wątki dyskusji.
- **Dyskusję dobrze jest nagrać,** jeśli zgodę na to wyrażą uczestnicy. Można później sporządzić z niej transkrypcję i dołączyć do sprawozdania z oceny, ale nagranie pomoże przede wszystkim osobie, która na koniec oceny sporządzi z niej notatkę.

Etap II: Krok trzeci – wybór prowadzących dyskusję – moderatora i sprawozdawcy

- **Dyskusją powinien kierować MODERATOR.** W badaniach społecznych zwykle jest to profesjonalista, którego praca polega na prowadzeniu tego rodzaju spotkań. W naszym przypadku również można wynająć profesjonalnego moderatora (z firmy szkoleniowej lub badawczej), nie jest to jednak warunek konieczny, a w mniejszych samorządach wręcz nie do spełnienia, chociażby ze względu na koszty.

Wystarczy zatem, że grupa robocza wybierze spośród swojego grona (lub spoza niego) tego, kto będzie prowadził dyskusję. Powinna to być osoba przede wszystkim:

- akceptowana przez obie strony (przedstawicieli organizacji i administracji samorządowej);
- komunikatywna;
- konciliacyjna, czyli zdolna do łagodzenia ewentualnych sporów.

- **Moderator nie może brać udziału w ocenie. Musi być skupiony na kierowaniu dyskusją, udzielaniu głosu, pilnowaniu czasu i kolejności omawianych zagadnień.**

Jeśli członkowie grupy roboczej z różnych względów nie mogą lub nie chcą wybierać spośród siebie moderatora, a nie chcą też opłacać profesjonalnej usługi, mogą uzgodnić, że będzie to ktoś inny.

Dobrym miejscem, gdzie można znaleźć moderatorów (często nawet profesjonalnych), którzy poprowadzą dyskusję, niekoniecznie pobierając za to wynagrodzenie, są np. federacje organizacji pozarządowych, organizacje sieciowe i „parasolowe” zrzeszające organizacje pozarządowe lub samorządy (np. Sieć SPLOT lub Związek Miast Polskich). Ich misją jest działanie na rzecz rozwoju współpracy międzysektorowej, stąd też można liczyć, że wesprą realizację inicjatywy, jaką jest ocena współpracy między organizacjami pozarządowymi a lokalną administracją (to może jednak generować pewne koszty – związane np. z koniecznością dojazdu).

W przypadku wyboru moderatora zewnętrznego musi on być oczywiście zaznajomiony z ideą oceny, jej celami, zagadnieniami, które będą dyskutowane. To kolejne zadanie dla osoby wybranej do roli organizatora tej procedury.

- **Oprócz moderatora do sprawnej oceny potrzeba jest jeszcze jedna osoba, którą określamy mianem **SPRAWOZDAWCY**.** Podobnie jak moderator, nie powinna ona brać czynnego udziału w procedurze oceny. Również podobnie jak moderator, sprawozdawca może być wybrany spośród członków grupy inicjującej całe przedsięwzięcie, lub też może to być osoba zaproszona z zewnątrz.

Ważne, żeby osoba pełniąca funkcję sprawozdawcy była akceptowana przez obie strony, miała predyspozycje do tej roli (przede wszystkim zdolność do koncentracji, łatwość w pisaniu i syntetyzowaniu informacji).

Rolą sprawozdawcy będzie obserwowanie spotkania, wsluchiwanie się w wypowiedzi uczestników i notowanie ich najważniejszych konkluzji, wniosków spostrzeżeń, argumentów (dalej proponujemy pewien wzór notatki, według którego łatwiej będzie gromadzić dane).

Na końcu spotkania sprawozdawca będzie miał za zadanie krótko podsumować dyskusję, co jest o tyle istotne, że takie podsumowanie będzie wstępem do ostatniej części spotkania, w której uczestnicy powinni wspólnie uzgodnić ocenę (lub ustalić, gdzie występują rozbieżności w opiniach).

Ostatnim zadaniem sprawozdawcy będzie sporządzenie krótkiej notatki (np. według proponowanego przez nas schematu → [patrz niżej](#)), podliczenie punktów, według których uczestnicy będą oceniać współpracę i przekazanie całej tej dokumentacji organizatorowi.

Etap II: Krok czwarty – dyskusja

Gdy udało nam się zrekrutować kompetentnych uczestników, ustalić termin i miejsce spotkania, wybrać lub znaleźć moderatorów i sprawozdawców, i w końcu spotkać się w umówionym miejscu i godzinie, **możemy przystąpić do dyskusji. Nie powinna ona trwać dłużej niż trzy, cztery godziny**, a o zachowanie tego limitu czasowego powinien zadbać moderator. Poniżej proponujemy zarys programu spotkania, który oczywiście można modyfikować w zależności od potrzeb.

1. **Powitanie uczestników** i wyjaśnienie celu spotkania – przedstawiciel grupy roboczej lub moderator (ok. 10 min.).
2. **Przedstawienie uczestników**, moderatora i sprawozdawcy, przedstawienie sposobu prowadzenia spotkania i wykorzystania jego wyników (ok. 10 min.);
W tym ustalenie prostych zasad dyskusji (np. wyłączamy telefony, mówimy pojedynczo, nie przerywamy sobie, staramy się unikać kłótni, emocji, wycieczek personalnych, uznajemy bezstronność moderatora i jego rolę jako prowadzącego dyskusję, nie wychodzimy ze spotkania wcześniej itp.).
3. **Prezentacja diagnoz** przygotowanych jako wstęp do zasadniczej dyskusji. Najlepiej gdyby z oddzielnymi prezentacjami wystąpili przedstawiciel organizacji i administracji (łącznie ok. 10 min.).
4. **Zasadnicza dyskusja nt. oceny współpracy** według scenariusza (→ [patrz niżej](#)), ocena każdego z omawianych aspektów współpracy (ustalenie konsensusu lub różnic w ocenach, w sumie ok. 2 godzin).
5. **Podsumowanie dyskusji** przez sprawozdawcę i ostateczne ustalenie punktowanej oceny poszczególnych aspektów współpracy (np. według zaproponowanego wzoru, → [patrz niżej](#)) – sprawozdawca/moderator (ok. 30 min.).

- Prowadząc dyskusję, proponujemy skorzystanie ze scenariusza, który co do idei odwołuje się do wspomnianego już wcześniej *Modelu współpracy* (→ patrz wstęp do *Niezbędnika*).

Rekomendujemy zatem, aby oceny jakości współpracy dokonywać w odniesieniu właśnie do *Modelu współpracy*, ponieważ to nie tylko ułatwi zidentyfikowanie problemów we wzajemnych relacjach i określenie kierunków działań w celu poprawy sytuacji, ale także umożliwi ewentualne porównania z innymi.

Zalecamy zapoznanie się z całością *Modelu współpracy* (np. przesłanie go czy wydrukowanie dla uczestników oceny), natomiast na potrzeby procedury został on nieco „skompresowany”, tak aby ocena wzajemnych relacji była możliwa w odniesieniu do tego wzorca, a zarazem nie stała się zbyt skomplikowana.

- W ślad za *Modelem współpracy* proponujemy, aby dyskusja, a co za tym idzie ocena współpracy w danej jednostce samorządowej, była dokonywana w kontekście jej trzech najważniejszych aspektów (płaszczyzn) i właściwych dla nich obszarów:

- 1. Współpracy organizacji jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych, w tym:**
 - a. Wzajemnego informowania się;
 - b. Współtworzenia strategii i programów polityk publicznych;
 - c. Konsultowania projektów aktów prawa lokalnego;
 - d. Współpracy przy wdrażaniu polityk publicznych;
 - e. Uczestnictwa organizacji w ocenie wykonania strategii i programów polityk publicznych.
- 2. Współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych, w tym:**
 - a. Finansowania działań organizacji związanych z wykonywaniem zadań publicznych;
 - b. Wykorzystania niefinansowych form wsparcia działań organizacji związanych z wykonywaniem zadań publicznych;
 - c. Tworzenia partnerstw między organizacjami a administracją samorządową.
- 3. Infrastruktury współpracy, tworzenia warunków do rozwoju aktywności społecznej, a w tym:**
 - a. Tworzenie przez samorzady systemów wspierania organizacji pozarządowych;
 - b. Wspierania przez samorzady integracji środowisk pozarządowych.

Kierując się powyższym schematem można poprowadzić dyskusję, której celem będzie ocena współpracy. Poniżej proponujemy scenariusz, według którego mogłaby przebiegać dyskusja.

REKOMENDOWANY SCENARIUSZ DYSKUSJI (W ZAŁOŻENIU UNIWERSALNY, DLA WSZYSTKICH SZCZEBLI SAMORZĄDU) – C.D.

Ogólne wprowadzenie do dyskusji i podanie ogólnych zasad (→ patrz wyżej):

Teraz przechodzimy do zasadniczej części naszego spotkania. Dyskutując, spróbujemy wspólnie ocenić stan naszych relacji i jakość współpracy. Dla ułatwienia proponuję skupić się na trzech kwestiach – współpracy przy tworzeniu polityk publicznych, ich wdrażaniu oraz na polu kreowania warunków do współpracy. Przygotowałem/-am dla Państwa dwanaście pytań, spróbujmy sobie na nie odpowiedzieć, podyskutować i na tej podstawie wspólnie ustalić ocenę.

Proszę o mówienie po kolei, nieprzerywanie sobie i powściągnięcie emocji.

UWAGA!!! DEZENIAMI OZNACZONO POSZCZEGÓLNE BLOKI PYTAŃ ODPOWIADAJĄCE OCENIANYM ASPEKTOM WSPÓŁPRACY.

Temat: współpraca organizacji i administracji samorządowej przy tworzeniu lokalnych polityk publicznych (minimalny czas potrzebny na omówienie wątku: ok. 30 min.).

Wprowadzenie:

Lokalne polityki publiczne – działania podejmowane przez samorząd w celu zaspakajania potrzeb jego mieszkańców (np. bezpieczeństwa, opieki społecznej, środowiska, zatrudnienia), to podstawowe pole współdziałania organizacji i lokalnej administracji. Zacznijmy nasze spotkanie od rozmowy o tym, na ile i w jaki sposób w naszym samorządzie (gminie/powiecie/województwie) administracja samorządowa i organizacje współpracują ze sobą w momencie tworzenia polityk, przygotowywania strategii, planów, programów, innych dokumentów. Jak ocenimy nasze relacje w tym wymiarze?

Pytania do uczestników (pogrubione – pytania, które powinny zostać zadane grupie; kursywą – pytania pomocnicze, które moderator może, ale nie musi zadać):

- 1. Czy organizacje uczestniczą w diagnozowaniu lokalnych problemów/potrzeb społecznych? W jaki sposób się włączają? Czy są włączane w ten proces przez władze samorządowe?**
- 2. Czy organizacje i samorząd informują się wzajemnie o planach, kierunkach swoich działań? Jak to robią? Czy jesteśmy z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - o Czy robią to na tyle sprawnie, że możliwa jest szybka reakcja na potrzeby/problemy mieszkańców?*
 - o Czy organizacje i administracja wymieniają się informacjami o swoich działaniach? W jaki sposób?*
 - o Czy na stronie internetowej urzędu/BIP jest miejsce poświęcone współpracy z organizacjami?*
 - o Czy w jakiś inny sposób samorząd gromadzi dane o działalności organizacji (np. przez ankiety, inne)?*
- 3. Czy organizacje i samorząd współpracują ze sobą przy tworzeniu strategii i programów opisujących lokalne polityki publiczne (w tym w szczególności programów współpracy)? Jak to robią? Czy jesteśmy z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - o Jakiego typu dokumenty są tworzone wspólnie?*
 - o Czy wypracowano jakąś trwałą metodę współtworzenia tych dokumentów?*
 - o Czy strategie/programy są oceniane w trakcie i pod koniec ich realizacji? Czy taka ocena jest prowadzona wspólnie?*
- 4. Czy organizacje są zapraszane do konsultacji projektów uchwał? Czy obie strony są zadowolone z konsultacji? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - o Czy organizacje są przygotowane do udziału w konsultacjach? Czy zgłaszają konstruktywne propozycje?*
 - o W jaki sposób odbywają się te konsultacje? Czy samorząd opracowuje i publikuje wyniki konsultacji?*
 - o Czy samorząd uzasadnia odrzucenie uwag/propozycji zgłaszanych przez organizacje?*
- 5. Jak wygląda współpraca między samorządem a miejscowymi organizacjami pozarządowymi przy wdrażaniu polityk publicznych? Czy jesteśmy z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - o Czy program współpracy jest w jakikolwiek sposób powiązany z innymi dokumentami, strategiami, planami itp.?*
 - o Czy na okoliczność realizacji lokalnych polityk publicznych tworzone są wspólne zespoły konsultacyjne/doradcze?*
 - o Czy powoływane są stałe partnerstwa na okoliczność realizacji konkretnych zadań w ramach określonych polityk?*

Temat: współpraca organizacji i administracji samorządowej przy realizacji lokalnych polityk publicznych (minimalny czas potrzebny na omówienie wątku: ok. 40 min).

Wprowadzenie:

Współpraca przy tworzeniu polityk publicznych powinna przekładać się na współpracę przy ich realizacji. Ta polega na wykonywaniu różnego rodzaju zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania lokalnych problemów lokalnych społeczności. Czy w naszym samorządzie organizacje biorą udział w wykonywaniu zadań publicznych? Czy samorząd zleca im wykonywanie takich zadań? Na ile współpraca przy wdrażaniu polityk publicznych wykracza poza finansowanie zadań? Jak ocenimy nasze relacje w tym wymiarze?

Pytania do uczestników (pogrubione – pytania, które powinny zostać zadane grupie; kursywą – pytania pomocnicze, które moderator może, ale nie musi zadać):

- 6. Czy samorząd zleca organizacjom realizację zadań publicznych? W jakich dziedzinach? Jak zlecenie wygląda w praktyce? Czy jesteśmy z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy program współpracy określa ramowe zasady przeprowadzania konkursów? Czy zachowywane są zasady konkurencyjności?*
 - *Czy w ramach procedur konkursowych w pełni przestrzegana jest zasada jawności na wszystkich etapach wyboru ofert (ogłoszenia konkursu, oceny ofert, ogłoszenia wyników)? W szczególności, czy informacje na temat konkursów są publikowane na stronach samorządu/stronach BIP?*
 - *Czy obowiązują stałe, jasne standardy realizacji usług publicznych przez organizacje?*
 - *Czy w jednostce samorządowej stosowany jest regranting (tzn. czy np. pewna pula środków jest przekazywana jednej organizacji, która ciesząc się autorytetem i znając lokalne potrzeby, dalej ją redystrybuuje wśród innych organizacji i inicjatyw)?*
 - *Czy samorząd z góry planuje (np. w momencie przygotowywania programu współpracy), jakie zadania publiczne będą przekazywane organizacjom w trybie konkursu, a które w inny sposób? Czy jest to wyrażone w programie współpracy?*
 - *Czy samorząd wspólnie z organizacjami monitoruje jakość wykonania umów na realizację zadań publicznych? Czy samorząd, wybierając w ramach konkursu ofertę, uzasadnia swoją decyzję i podaje uzasadnienie do wiadomości?*
- 7. Czy organizacje i samorząd współpracują ze sobą w inny sposób niż tylko na zasadzie zlecenia zadań/udzielania wsparcia finansowego? W jaki sposób? Czy jesteśmy zadowoleni z tej współpracy? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy organizacjom udostępniane jest mienie samorządu (np. lokalne, sprzęt) i vice versa?*
 - *Czy organizacje/samorząd udzielają sobie wsparcia personalnego (delegują/wymieniają się pracownikami, wolontariuszami, stażystami itp.)?*
 - *Czy organizacje/samorząd udostępniają sobie swoje strony internetowe (np. do promocji działań drugiej strony)?*
 - *Czy przedstawiciele organizacji uczestniczą w pracach ciał mających wpływ na wzajemne relacje, komisji konkursowych, zespołów roboczych, komitetów sterujących itp.?*
 - *Czy tworzone są wspólne zespoły, fora, rady (np. lokalne rady działalności pożytku publicznego w ramach, których współpracują obie strony)?*
- 8. Czy organizacje i administracja samorządowa zawierają trwalsze, stałe stosunki na okoliczność realizacji lokalnych polityk i zadań publicznych? Jaki ma to związek z inicjatywą lokalną? W jaki sposób? Czy jesteśmy zadowoleni z tej współpracy? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy taka formuła istnieje i jest uregulowana (np. uchwałą lub w inny sposób)?*
 - *Czy organizacje, samorząd i mieszkańcy wspólnie pracują wykorzystując formułę tzw. inicjatywy lokalnej?*
- 9. Czy realizacja lokalnych polityk publicznych jest wspólnie oceniana? Jeśli tak, to czy organizacje uczestniczą w tej ocenie? Czy jesteśmy z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy dokumenty opisujące określone polityki przewidują udział organizacji w ich ocenie? Czy oceniany jest program współpracy?*
 - *Czy wyniki ocen strategii, planów, programów są dostępne w Internecie – na stronach/w BIP samorządu?*

Temat: Tworzenie warunków do współpracy i aktywności organizacji (minimalny czas potrzebny na omówienie wątku: ok. 20 min).

Wprowadzenie:

Po to, aby współpraca przy tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych była w ogóle możliwa, muszą istnieć ku temu warunki. Na tym polu odpowiedzialność spoczywa głównie na samorządzie, który powinien te warunki kreować, sprzyjając samoorganizacji obywateli, wspierając współdziałanie i integrację środowisk pozarządowych. Jak ocenimy współpracę między organizacjami a samorządem na tym polu?

Pytania do uczestników (pogrubione – pytania, które powinny zostać zadane grupie; kursywą – pytania pomocnicze, które moderator może, ale nie musi zadać):

10. Czy samorząd wspiera organizacje pozarządowe w systematyczny sposób – tworząc dla nich różnego rodzaju stałe, stabilne rozwiązania? Czy te rozwiązania rzeczywiście funkcjonują? Czy jesteśmy z nich zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?

- *Czy istnieją jawne i stałe procedury w zakresie udostępniania majątku samorządowego organizacjom (zapisane np. w programie współpracy)? Czy samorząd udziela organizacjom wsparcia merytorycznego (np. w zakresie realizowanych przez nie zadań publicznych, chodzi o konsultacje prawne, szkolenia itp.)?*
- *Czy w samorządzie istnieją specjalne instrumenty wspierania organizacji pozarządowych, np. fundusze pożyczkowe, fundusze wkładów własnych itp.)?*
- *Czy samorząd wspiera działania miejscowych organizacji wykraczające poza jego granice (np. zaangażowanie w aktywności międzysamorządowe, regionalne, ponadregionalne, krajowe czy międzynarodowe)?*
- *Czy w samorządzie istnieje centrum wspierania organizacji pozarządowych? Jeśli tak, jakie funkcje ono wypełnia (szkoleniowe, animacyjne, doradcze, konsultacyjne, finansowe itp.)?*

11. Czy samorząd wspiera integrację środowisk pozarządowych na swoim terenie? Czy jesteśmy z nich zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?

- *Czy samorząd wspiera spotkania, seminaria, fora, konferencje itp. miejscowych organizacji (w szczególności organizacji branżowych)? Czy sam w nich uczestniczy?*
- *Czy w samorządzie istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego lub inne forum regularnych (co najmniej dorocznym) spotkań organizacji i administracji samorządowej? Jeśli tak, w jaki sposób wyłaniani są członkowie tego ciała? Na ile jest ono otwarte na udział zainteresowanych?*

12. Kończąc nasze spotkanie, spróbujmy odpowiedzieć sobie na jeszcze jedno pytanie: na ile w naszym samorządzie przestrzegane są zasady określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konferencji, jawności?

Swobodna dyskusja, maks. 20 min.

- **Elementem wspomagającym i systematyzującym dyskusję może być krótkie ćwiczenie.** W *Modelu współpracy* określono kilkadziesiąt minimalnych rozwiązań, które powinny funkcjonować w każdym samorządzie, aby móc uznać, że współpraca między miejscową administracją a organizacjami przebiega prawidłowo.

W tym celu proponujemy, aby wstępem do omawiania każdego tematu było wspólne wypełnienie krótkiej „listy kontrolnej” najważniejszych rozwiązań sprzyjających współpracy na danej płaszczyźnie (LISTY KONTROLNE odpowiadają deseniami tematów w scenariuszu dyskusji). W ten sposób uczestnicy odpowiedzą sobie na pytanie, czy w danej gminie, powiecie czy województwie faktycznie dysponują tymi podstawowymi rozwiązaniami.

- Jednocześnie nie ma przeciwwskazań, aby wypełniając listę kontrolną, od razu dyskutować wokół innych kwestii poruszanych w scenariuszu. Ważne jest, aby zamykając dyskusję, np. na temat współpracy przy tworzeniu polityk publicznych, mieć już „odhaczone”, że to lub inne rozwiązanie jest do dyspozycji w naszym samorządzie lub nie.

- **UWAGA!!!** Listę można wypełnić wspólnie w trakcie dyskusji, ale też można rozesłać ją uczestnikom zapraszając ich na dyskusję. Mogą ją wypełnić według własnej wiedzy i przynieść na spotkanie, w trakcie którego można podjąć próbę ustalenia jednej wspólnej wersji.

Płaszczyzna współpracy	Czy w NASZYM samorządzie istnieje tego typu rozwiązanie?	Jeśli dane rozwiązanie występuje, wpisz „X”
Tworzenie polityk publicznych	1. Samorząd dysponuje wskaźnikami diagnozy społeczności (np. danymi nt. bezrobocia, warunków mieszkaniowych, aktywności obywatelskiej).	
	2. Istnieje wspólny samorządowo/pozarządowy zespół ds. diagnozowania problemów lokalnych.	
	3. Samorząd dysponuje aktualną bazą teled adresową organizacji działających na swoim terenie.	
	4. Na stronach internetowych samorządu istnieje miejsce, w którym organizacje mogą zamieszczać informacje.	
	5. Samorząd i organizacje wspólnie, w ramach regularnych spotkań ustalają najważniejsze kierunki polityki lokalnej, omawiając przy tym również kwestie finansowe.	
	6. Istnieje jawny, spisany sposób postępowania/procedura tworzenia strategii, programów, planów, pozwalający organizacjom na zgłaszanie własnych projektów uchwał, a tym samym na wpływanie na kształt polityk publicznych.	
	7. Większość organizacji aktywnie uczestniczy w konsultacjach planów, strategii, programów opisujących miejscowe polityki publiczne.	
	8. Większość planów, strategii i programów jest konsultowana z organizacjami pozarządowymi.	
	9. Kształt dokumentów, uchwał opisujących lokalne polityki podlega konsultacjom co najmniej dwojakiego rodzaju (np. konsultacjom pisemnym i wysłuchaniu).	
	10. Wyniki tych konsultacji są publikowane wraz z uzasadnieniem przyjętych/odrzuconych propozycji i uwag.	
	11. Istnieje roczny program współpracy z organizacjami, w którym ujęte są również zasady współpracy przy realizacji lokalnych polityk publicznych.	
	12. Tworząc polityki publiczne, organizacje współpracują z samorządem w ramach zespołów problemowych, rad, forów, komisji konkursowych, komitetów sterujących itp.	
	13. Plany, strategie, programy są opracowywane tak, żeby była możliwa ich ewaluacja według wcześniej przyjętych wskaźników. Organizacje uczestniczą w ewaluacji planów, strategii i programów.	
	14. Organizacje i samorząd monitorują realizację planów, strategii, programów.	
	15. Samorząd upowszechnia wyniki ewaluacji realizowanych przez siebie lokalnych polityk publicznych.	

Realizacja zadań publicznych	1. Organizacje pozarządowe wykonują powierzane im zadania publiczne według ustalonych standardów.	
	2. Podpisywane są wieloletnie umowy na realizację zadań publicznych przez organizacje.	
	3. Program współpracy określa, które zadania publiczne są zlecane organizacjom w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a które w innych trybach (np. zamówień publicznych).	
	4. Istnieją jawne, spisane zasady organizacji konkursów, precyzujące m.in. zasady wyboru komisji konkursowych, warunki składania wspólnych ofert przez organizacje, czy kryteria wyboru ofert.	
	5. Samorząd umożliwia organizacjom korzystanie z majątku komunalnego, publicznej infrastruktury, pomocy jednostek organizacyjnych samorządu. Obowiązują w tym zakresie przejrzyste procedury.	
	6. Samorząd udziela organizacjom wsparcia merytorycznego (udziela informacji, szkoli, doradza) w zakresie realizacji zadań publicznych (np. ich rozliczania).	
	7. Organizacje pozarządowe realizując zadania publiczne promują ich rezultaty we współpracy z samorządem (np. strona www, patronaty).	
	8. Realizując zadania publiczne, organizacje współpracują z samorządem w ramach zespołów problemowych, rad, forów, komisji konkursowych, komitetów sterujących itp.	
	9. W samorządzie istnieje procedura zawierania partnerstw w celu realizacji zadań publicznych i jest zawarta w programie współpracy.	
	10. Istnieją ogólnodostępne reguły realizacji zadań w trybie inicjatywy lokalnej.	

Rozwijanie infrastruktury współpracy	1. W programie współpracy z organizacjami jest zadanie przewidujące działania na rzecz rozwoju organizacji i inicjatyw obywatelskich poprzez szkolenia, doradztwo i animacje.	
	2. Istnieje co najmniej jedno z rozwiązań stanowiących instytucjonalne wsparcie organizacji – możliwość udzielania pożyczek/gwarancji organizacjom lub fundusz wkładu własnego, centrum organizacji pozarządowych.	
	3. W samorządzie jest osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi, np. pełnomocnik ds. organizacji współpracy z organizacjami.	
	4. Samorząd wspiera rozwój wolontariatu i inicjatyw obywatelskich podejmowanych przez mieszkańców.	
	5. Samorząd wspiera i uczestniczy przynajmniej raz w roku w plenarnym spotkaniu miejscowych organizacji.	
	6. Istnieje lokalna federacja, sieć, związek lokalnych organizacji pozarządowych.	
	7. Samorząd i organizacje wspólnie promują swoje działania w ramach lokalnych wydarzeń (np. festynów).	
	8. Istnieje dokument określający politykę samorządu w zakresie tworzenia i działania partnerstw lokalnych z udziałem organizacji pozarządowych.	
	9. Między organizacjami a samorządem istnieje formalnie zawiązane partnerstwo.	

W trakcie dyskusji wokół określonego tematu moderator może po prostu wyświetlać listę przy pomocy rzutnika multimedialnego (lub mogą one zostać wypisane wcześniej na dużych kartach papieru czy na tablicy), tak aby wszyscy ją widzieli i mogli wspólnie ustalić, które rozwiązania istnieją, a których brak.

UWAGA!!! Sprawozdawca powinien zreferować ustalenia grupy i umieścić je w notatce/opracowaniu kończącym ocenę. **Najlepiej, gdyby po prostu przepisał w swoim sprawozdaniu wypełnione listy kontrolne.**

Propozycja scenariusza może wydawać się nieco zbyt rozbudowana, jednak moderator i uczestnicy, jeśli zdecydują się go użyć, powinni skupić się na 12 zasadniczych kwestiach, które są pogrubione, reszta pytań (zaznaczona kursywą) to pytania pomocnicze – mogą paść, ale nie muszą.

Dobrze jest też użyć proponowanych list kontrolnych, ich wypełnienie przez uczestników nie

powinno zabrać dużo czasu, a pomoże usystematyzować dyskusję i oprzeć ją na faktach.

Ważne jest również, aby kończąc omawianie danego tematu/pytania moderator namawiał uczestników do formułowania rekomendacji, zaleceń, jak poprawić współpracę w danym wymiarze – jeśli oczywiście uczestnicy uznają, że w tym czy innym punkcie ich ona nie zadowala.

Zaznaczmy ponadto, że powyższy scenariusz jest rekomendowany, jednak organizatorzy dyskusji mogą go oczywiście modyfikować, uzupełniać lub przycinać wedle własnych potrzeb.

Etap II: Krok piąty – podsumowanie dyskusji, ocen, sformułowanie rekomendacji

- Ostatni etap dyskusji może okazać się najtrudniejszy, bowiem jego głównym celem jest uzgodnienie oceny jakości współpracy. Zanim do tego dojdzie, głos powinien otrzymać „sprawozdawca”, który w ciągu maks. 10 min. podsumuje najważniejsze wątki pojawiające się w dyskusji. Jeśli przyjmimy proponowany scenariusz, podsumowanie może mieć następujący schemat:

- W zakresie współpracy w tworzeniu lokalnych polityk publicznych najważniejsze różnice dotyczyły „tego i tego”...
- W trakcie dyskusji wskazywaliśmy na „to i na to”....
- Współpracę w zakresie realizacji polityk publicznych opisujemy następująco...
- O współpracy w zakresie tworzenia warunków do polepszania wzajemnych relacji natomiast mamy zdanie...
- Zachowywanie podstawowych zasad współpracy opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wygląda „tak i tak”.
- Itd.

Podsumowanie powinno być proste, krótkie i w miarę możliwości nie powinno prowadzić do ponownego otwierania dyskusji.

- W końcu możemy przejść do ostatniego etapu oceny. Aby o jakości współpracy myślało się nieco łatwiej i aby łatwiej można było porównać zmiany w owej jakości, dobrze uprościć ocenę i przedstawić ją w postaci liczby. Gdyby zaakceptować schemat proponowany w *Niezbędniku*, nawiązujący do *Modelu współpracy*, wystawienie oceny mogłoby zostać dokonane według następującego schematu:

Płaszczyzna współpracy	Ocena	Opis ułatwiający ustalenie oceny	(Przykładowe oceny)
Tworzenie polityk publicznych	1 – nie współpracuje się nam dobrze	Nie diagnozujemy wspólnie problemów i potrzeb mieszkańców, nie wymieniamy się informacjami, nie współtworzymy/konsultujemy istotnych dokumentów, aktów prawa lokalnego, program współpracy to fasada.	3
	2 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 1-ki lub 3-ki	
	3 – współpracuje się średnio	Czasem współpracujemy ze sobą, ale nieregularnie. Nie wszystkie polityki (w tym dokumenty, prawo lokalne itp.) podlegają konsultacjom. Programy współpracy, choć istnieją, to nie satysfakcjonują jednej ze stron, są sztapkowe – nie do końca odzwierciedlają lokalne potrzeby, nie zawsze przekładają się na realia.	
	4 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 3-ki lub 5-ki	
	5 – współpracuje się nam bardzo dobrze	Wspólnie tworzymy wszystkie ważne polityki i dokumenty, konsultujemy je, wymieniamy się informacjami. Programy współpracy odzwierciedlają prawdziwe relacje między nami i gwarantują ich poprawność.	

Realizacja zadań publicznych	1 – nie współpracuje się nam dobrze	Samorząd prawie nie organizuje konkursów ani nie zleca organizacjom prawie żadnych zadań. Administracja nie wspiera też organizacji w żaden inny sposób, czy to poprzez udostępnianie lokali, czy innego rodzaju pomocy pozafinansowej. Organizacje nie uczestniczą też w ocenie realizacji zadań. Zupełnie nie są zawierane formalne partnerstwa dla rozwiązywania wspólnych problemów.	4
	2 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 1-ki lub 3-ki	
	3 – współpracuje się średnio	Organizowane są nieliczne konkursy dla organizacji pozarządowych, zadania publiczne są też zlecane w innych trybach. Samorząd współpracuje tylko w niektórych dziedzinach, choć mógłby angażować organizacje w większym zakresie. Sporadycznie udzielane jest wsparcie majątkowe (np. udostępnianie pomieszczeń itp.). Samorząd unika angażowania organizacji w ocenę zadań, sporadycznie zdarza się zawiązywanie partnerstw dla rozwiązania wspólnych problemów.	
	4 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 3-ki lub 5-ki	
	5 – współpracuje się nam bardzo dobrze	Samorząd regularnie prowadzi konkursy dla organizacji pozarządowych, zleca też zadania publiczne w inny sposób. Co więcej, organizacje realizują zadania w bardzo różnych obszarach. W co najmniej kilku z nich istnieje stabilna współpraca, zawiązywane są formalne partnerstwa w różnych sprawach. Organizacje współuczestniczą w ocenie realizacji zadań publicznych	

Rozwijanie infrastruktury współpracy	1 – nie współpracuje się nam dobrze	Organizacje w zasadzie nie mają szans uzyskać pomocy od samorządu – lokalu, porad, konsultacji. Nie istnieją żadne instrumenty wspierania pozarządowej infrastruktury (np. fundusz pożyczkowy czy centrum wspierania organizacji itp.). Nie istnieje baza lokalnych organizacji.	3
	2 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 1-ki lub 3-ki	
	3 – współpracuje się średnio	Samorząd udziela pewnego wsparcia miejscowym organizacjom. Urzędnicy od czasu do czasu organizują szkolenia i udzielają organizacjom porady. Istnieje gremium/zespół, który można określić jako lokalna rada działalności pożytku publicznego, nie pracuje on (ona) jednak zbyt intensywnie. Tylko niektóre organizacje mają realną szansę skorzystać z innych form wsparcia – lokali, sal konferencyjnych, promocji swoich działań poprzez media samorządowe itp.	
	4 – ocena pośrednia	Wystawiamy, jeśli trudno zgodzić się co do 3-ki lub 5-ki	
	5 – współpracuje się nam bardzo dobrze	Samorząd inwestuje w rozwój organizacji na swoim terenie. Organizuje dla nich szkolenia, udziela wsparcia merytorycznego (np. porad prawnych), pomaga w organizacji konferencji, przedstawiciele administracji uczestniczą w spotkaniach środowisk pozarządowych. Organizacje mogą liczyć na pomoc, gdy chcą rozszerzyć swoją działalność, współpracować z innymi samorządami. Intensywnie działa lokalna rada pożytku publicznego/zespoły/fora konsultacyjne itp.	

- Zalecamy użycie powyższej **TABELI** (lub jej zmodyfikowanej wersji, jeśli wcześniej używano innego scenariusza dyskusji, skupiano się na innych zagadnieniach) w celu uzgodnienia punktowej oceny. Tabelę można wyświetlić przy pomocy rzutnika lub rozrysować na tablicy. Istotne, aby uczestnicy spotkania mogli ją widzieć. Łatwiej będzie wówczas uzgodnić ocenę.
- W idealnej sytuacji uczestnicy powinni osiągnąć konsensus co do ocen punktowych i do tego powinien zachęcać moderator. Jeśli jednak uzyskanie konsensusu okazałoby się niemożliwe, nie ma sensu przedłużać dyskusji. Po kilku nieudanych próbach wystawienia jednej oceny zalecamy, aby moderator zakończył dyskusję o współpracy w danym aspekcie. Różnica zdań powinna zostać odnotowana w notatce końcowej.

W notatce kończącej spotkanie sprawozdawca powinien zapisać oceny wszystkich stron (najlepiej przerysować tabelę) i krótko opisać, skąd wzięły się rozbieżności. Być może w kolejnej edycji oceny uda się osiągnąć konsensus.

- Oceniając każdy z obszarów współpracy, warto pokusić się o sformułowanie 1–2 rekomendacji dla tego obszaru. Odpowiedzieć sobie na pytanie, co zrobić, żebyśmy w kolejnej ocenie wypadli lepiej.

W tym celu można cofnąć się o jeden krok – poprosić uczestników o to, żeby jeszcze raz spojrzeli na listę kontrolną (→ [patrz wyżej](#)), może najlepszą rekomendacją będzie wskazanie, które z brakujących w naszym samorządzie rozwiązań wprowadzić.

Etap II: Krok szósty – upowszechnienie oceny

- Po dyskusji zadaniem sprawozdawcy będzie spisanie krótkiego sprawozdania (notatki) z przeprowadzonej oceny. Nie chodzi o sporządzenie wyczerpującego raportu z transkrypcją i omówieniem każdego wątku, który pojawił się w dyskusji. Sprawozdanie powinno być krótkie, proste i uzupełnione załącznikami. Może wyglądać po prostu tak:

1. **Część formalna – maks. 1 akapit** – podstawowe informacje o tym, kiedy i gdzie przeprowadzono dyskusję, ile trwała, jaki był skład grupy inicjującej ocenę, kto był koordynatorem oceny, kto moderatorem, kto sprawozdawcą, kto przygotował opracowania będące wstępem do dyskusji, kto w końcu uczestniczył w samej dyskusji. Wszystkie osoby powinny zostać wymienione z imienia, nazwiska i afiliacji.
2. **Część narracyjna – maks. 2 strony**, na których zwięźle zostanie zreferowany przebieg dyskusji, najważniejsze argumenty, punkty zapalne, rozbieżności (najlepiej w punktach) itp.
3. **Najważniejsze rekomendacje**, propozycje zmian na przyszłość – **maks. 6 krótkich punktów**.
4. **Listy kontrolne** (→ [patrz wyżej](#)), które uzgodnili uczestnicy.
5. **Tabelka z ocenami punktowymi** (→ [patrz wyżej](#)), które uzgodnili uczestnicy (plus ewentualnie odnotowanie różnic w punktacji, jeśli nie udało się uzgodnić konsensusu).
6. **Załączniki:**
 - Wstępne opracowania otwierające dyskusję
 - Scenariusz dyskusji użyty przez organizatorów
 - Transkrypcja dyskusji, jeśli została wykonana

Taki pakiet dokumentów zalecamy przekształcić w format PDF i umieścić na stronach internetowych samorządu, zainteresowanych upowszechnieniem oceny organizacji oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

O tym, że ocena została dokonana, jakie są jej wyniki, gdzie je można znaleźć, warto poinformować inne organizacje, radnych i innych urzędników, którzy być może nie wiedzieli, że została przeprowadzona.

4. ZAŁĄCZNIKI

4.1 INSTRUKCJA POWTÓRZENIA POMIARU PRZY POMOCY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Celem tej części jest dostarczenie możliwie szczegółowej instrukcji pozwalającej na powtórzenie obliczeń Indeksu Jakości Współpracy w ewentualnej kolejnej edycji ogólnopolskiej.

Przedstawione zostaną kolejne kroki, jakie należy podjąć, aby obliczenia zostały wykonane w odniesieniu do porównywalnych zbiorów danych, a w budowie Indeksu zostały uwzględnione te same wskaźniki, w taki sam sposób, z zastosowaniem tych samych wag.

Instrukcja nie obejmuje sposobu ewentualnego rozszerzenia Indeksu o nowe zmienne (np. zadowolenie pracowników JST ze współpracy z NGO) – zasady takiego uzupełnienia będą musiały być wypracowane przez zespół, który podejmie się realizacji kolejnej edycji Indeksu.

PROCEDURA TWORZENIA INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Zostaną opisane kolejne kroki prowadzące do obliczenia Indeksu Jakości Współpracy zgodnie z następującym porządkiem:

- 1) Przypomnienie równania Indeksu i jego składowych.
- 2) Procedura zebrania danych potrzebnych do obliczenia Indeksu.
- 3) Procedura przygotowania danych do obliczeń Indeksu – zasady punktacji poszczególnych zmiennych.
- 4) Analizy i przekształcenia statystyczne wykonywane w trakcie obliczania Indeksu, w szczególności:
 - prezentacja metody opartej na standaryzacji,
 - prezentacja metody opartej na procentowaniu – „dystans do celu”.

RÓWNANIE INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Indeks Jakości Współpracy ma postać następującą:

$$IJW = 0,16 \cdot I \text{ (infrastruktura)} + 0,08 \cdot D \text{ (dostępność infrastruktury)} + 0,16 \cdot F \text{ (współpraca finansowa)} + 0,28 \cdot PF \text{ (współpraca pozafinansowa)} + 0,21 \cdot O \text{ (wiedza i opinie NGO)} + 0,11 \cdot Z \text{ (zadowolenie NGO)}$$

Wartość podana przy każdej składowej to waga, z jaką dany obszar wchodzi do obliczeń końcowych Indeksu.

Poszczególne obszary tworzone są przez następujące zmienne:

1) Infrastruktura:

- a) istnienie uchwalonego programu współpracy na rok 2009,
- b) udział NGO w uchwaleniu programu współpracy,
- c) pisemne udokumentowanie konsultacji,
- d) uwzględnienie w programie współpracy zasady monitoringu i sprawozdań z realizacji programu,
- e) wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakty z NGO.

2) Dostępność infrastruktury:

- a) dostępność informacji o osobie wyznaczonej do współpracy z NGO,
- b) dostępność informacji o wartościach kierujących współpracą,
- c) dostępność informacji o finansowych formach współpracy,
- d) dostępność informacji o pozafinansowych formach współpracy.

3) Współpraca finansowa:

- a) zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu ofert,
- b) zlecenie zadań publicznych w trybie innym niż konkurs ofert,
- c) konkurencyjność: proporcja liczby złożonych ofert do liczby zawartych umów,
- d) proporcja liczby umów zawartych w trybie powierzania zadań publicznych do liczby umów zawartych w trybie wspierania,
- e) różnorodność: liczba obszarów, w których realizowana jest współpraca.

4) Współpraca pozafinansowa:

- a) przekazanie/użyczenie/wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach,
- b) istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem NGO,
- c) konsultowanie projektów aktów prawnych, dokumentów programowych/strategicznych z NGO,
- d) dokumentowanie konsultacji z NGO – sprawozdania,

- e) wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych działaniach, współdziałanie w tym zakresie,
- f) podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej.

5) Wiedza i opinie NGO o współpracy:

- a) świadomość NGO istnienia „infrastruktury współpracy”,
- b) świadomość NGO istnienia współpracy finansowej,
- c) ocena NGO reguł współpracy finansowej,
- d) świadomość NGO istnienia współpracy pozafinansowej.

6) Zadowolenie NGO ze współpracy – wskaźnik powstaje na podstawie zagregowanych danych pochodzących z kilku pytań (dalej będzie to ujęte bardziej szczegółowo).

ŹRÓDŁA DANYCH POTRZEBNYCH DO OBLICZENIA INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Indeks Jakości Współpracy powstaje na podstawie danych pochodzących z trzech źródeł:

1. Monitoring współpracy realizowany przez MPiPS.
2. Sondaż opinii wśród organizacji pozarządowych.
3. Crawler internetowy – program przeszukujący strony internetowe JST pod kątem obecności zadanych mu treści.

Monitoring MPiPS – jest to ankieta rozsyłana przez MPiPS m.in. do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ankieta jest wypełniana samodzielnie przez przedstawicieli JST i obejmuje następujące kwestie: zlecenie zadań NGO przez JST (konkursy ofert – powierzanie zadań lub wspieranie działań oraz inne tryby zlecenia zadań), istnienie budżetu przewidzianego na współpracę z NGO i jego wielkość, rodzaje współpracy pozafinansowej (m.in. preferencyjne udostępnianie lokali, istnienie zespołów doradczych różnego typu, konsultowanie projektów, informowanie NGO itp.), istnienie programu współpracy i podstawowe dane na jego temat, korzystanie z wolontariatu przez JST i jego skala, wyznaczenie osoby/osób do współpracy z NGO, ewentualne problemy we współpracy.

Dane użyte w Indeksie Jakości Współpracy są zbierane poprzez ankietę rozсланą przez ministerstwo (docelowo powinny być dostępne dla wszystkich JST w Polsce ze wszystkich szczebli). W chwili tworzenia Indeksu najbardziej aktualna baza pochodziła z materiału zebranego w 2010 roku, ale raportowane przez JST dane dotyczyły sytuacji w roku 2009. Ankietę ministerstwa w 2010 roku wypełniło: 15 urzędów marszałkowskich (na 16), 279 powiatów ziemskich (na 314), 60 powiatów grodzkich (na 65) i 1972 gminy (na 2413 – liczba powiatów grodzkich wypełniających jednocześnie zdania gminy bez miast) – średnio 83% (2326 JST na ogólną liczbę 2808). W podziale terytorialnym najmniejszy procent wypełnionych ankiet jest w bazie z województwa podkarpackiego (tylko 68%), łódzkiego (76%) i mazowieckiego (76%, w tym brak ankiety z Warszawy), a największy z województwa zachodniopomorskiego (89%).

W kolejnych edycjach Indeksu Jakości Współpracy należy użyć danych zebranych przez MPiPS w kolejnych latach funkcjonowania monitoringu.

Sondaż opinii wśród organizacji pozarządowych – dane użyte w Indeksie pochodzą z badania opinii przedstawicieli NGO zrealizowanego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie N = 3 765 organizacji pozarządowych. Badanie było realizowane we współpracy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor przez Pracownię Badań Społecznych metodą bezpośrednich wywiadów ankieterskich z wykorzystaniem komputera (CAPI). Respondentem w ramach wylosowanej organizacji była osoba z grona kierującego pracami organizacji⁵¹. Próba została dobrana z operatu REGON w sposób losowy zgodnie z zasadami losowania warstwowego (dokładna dokumentacja dotycząca sposobu doboru próby, warstwowania i ważenia znajduje się w Aneksie IV). Przy czym ustalono, że pod uwagę będą brane następujące podmioty:

- organizacje niesportowe (fundacje i stowarzyszenia),
- organizacje sportowe,
- ochotnicze straże pożarne,
- organizacje kościelne,
- inne organizacje.

Dla wszystkich kategorii wylosowano odrębne podpróby podstawowe i rezerwowe. Ustalono przy tym, że próba będzie reprezentatywna ze względu na:

- formę prawną podmiotu – fundacja lub stowarzyszenie;
- klasę miejscowości – wyodrębniono 5 klas: Warszawa; stolica miasta wojewódzkiego wedle podziału na 16 województw; stolica miasta wojewódzkiego wedle podziału na 49 województw (jednocześnie niebędąca stolicą jednego z 16 województw); pozostałe miasta; wieś;
- województwo – wedle podziału na 16 województw.

Ostatecznie na potrzeby niniejszego opracowania z analiz wyłączono organizacje kościelne – w tej grupie była bardzo duża liczba odmów udziału w badaniu, w próbie znalazła się ostatecznie bardzo mała liczba tych organizacji (około 40): w tej sytuacji trudno uznać uzyskane dane za reprezentatywne dla tej grupy organizacji.

Dla potrzeb Indeksu został stworzony specjalny moduł pytań, obejmujący następujące kwestie: rodzaj prowadzonej współpracy z JST, istniejące, zdaniem NGO, w urzędach zasady i polityka współpracy, ocena i zadowolenie ze współpracy z JST (ogólnie i w podziale na szczegółowe aspekty), wizerunek JST w oczach przedstawicieli NGO, ocena relacji między NGO a JST, ocena barier i słabości we współpracy leżących po stronie NGO. Pytania dotyczyły oceny współpracy w ciągu ostatniego roku – oceniana była zatem współpraca w roku 2010. Moduł pytań indeksowych był częścią większego kwestionariusza.

W kolejnych edycjach Indeksu Jakości Współpracy dane powinny zostać zebrane w sondażu spełniającym analogiczne kryteria jak obecny – próba powinna być ogólnopolska, reprezentatywna dla wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce. Próba zrealizowana powinna zostać poddana procedurze ważenia dla

⁵¹ Na podstawie: Henryk Banaszak, Dobór próby do badania organizacji pozarządowych – fala 5-ta, Dokumentacja przygotowana w związku z realizacją projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną” (maszynopis), 2010

dostosowania jej struktury do struktury operatu (przy kolejnych edycjach Indeksu zaleca się losowanie próby z operatu REGON według stanu najbardziej aktualnego). Niniejszy materiał nie zawiera konkretnych wartości wag – zmieniają się one bowiem zależnie od ewentualnych zmian w strukturze operatu REGON oraz przede wszystkim w zależności od struktury próby faktycznie zrealizowanej w kolejnej edycji Indeksu. Dla zachowania porównywalności kluczowe jest zastosowanie wag uwzględniających te same zmienne, co w bieżącej edycji, oraz dostosowujących strukturę próby zrealizowanej do struktury operatu.

Badanie powinno zostać zrealizowane metodą bezpośrednich wywiadów ankietarskich (mniej ważna jest technika: zamiast CAPI może być zastosowane także PAPI). Stosowanie innych metod zbierania danych nie jest rekomendowane jako metoda główna – wywiady telefoniczne mogą dawać inne rozkłady odpowiedzi, niż *face-to-face* (zwłaszcza w przypadku pytań o opinie; pokazują to badania porównawcze); stosując ankietę internetową skrzywi się próbę (wiele organizacji, zwłaszcza mniejszych, wciąż jest wykluczona cyfrowo), ankiety do samodzielnego wypełnienia (np. pocztowe) mogą dać bardzo mały poziom zwrotu odpowiedzi. Metodę internetową i/lub pocztową można zastosować jedynie jako uzupełnienie metody głównej (czyli bezpośrednich wywiadów ankietarskich), pozwalające na dotarcie do organizacji trudno dostępnych. Stosowanie innych metod niż *face-to-face* zakłóciłoby znacząco reprezentatywność wyników i uniemożliwiło porównywalność danych między kolejnymi edycjami.

Aby zapewnić rzetelne wskaźniki Indeksu, oparte na danych z sondażu NGO, należy zagwarantować odpowiednio dużą liczebność próby. Liczebność ta zależy od wielu czynników, m.in. od tego:

- jak dokładnych wyników oczekujemy (tj. jaki przedział ufności chcemy uzyskać);
- jaki schemat doboru próby zostanie zastosowany (przykładowo „wiązkowanie”, które zmniejsza koszty badania, wiąże się z tym, że badana próba musi być na ogół większa, jeśli chcemy uzyskać wyniki o porównywalnej dokładności jak przy doborze prostym);
- na jakim szczeblu chcemy wyznaczyć wartość Indeksu (na poziomie całej Polski, w województwach, na szczeblach samorządu).

Przykładowo, jeśli chcemy poznać jedynie wartość dla całej Polski, dopuszczalne może okazać się przebadanie nawet jedynie ok. 200 NGO, przy czym dla uzyskania dokładniejszych wyników próba powinna być większa (rekomendowana minimalna wielkość dla próby ogólnopolskiej to jednak $N = 500$). Jeśli chcemy uzyskać wyniki dla poszczególnych województw, trzeba zagwarantować dostateczną liczebność dla każdego województwa, przyjmijmy, że ok. 100–200 wywiadów na dane województwo. Może oznaczać to próbę o liczebności co najmniej $N = 2000$ NGO dla całej Polski, przy czym należy uwzględnić schemat doboru próby i jego wpływ na liczebności w poszczególnych województwach. Przykładowo, jeśli alokacja próby między województwa nie jest równomierna, a proporcjonalna do liczby NGO w badanej populacji, to próba powinna być większa, tj. dostosowana do województwa, gdzie liczba NGO w populacji jest najmniejsza. Określenie wielkości próby koniecznej do określania indeksu dla poszczególnych szczebli samorządu jest relatywnie najtrudniejsze, gdyż dopiero badanie pokazuje, z jaką jednostką samorządu (urzędem gminy, starostwem, urzędem marszałkowskim) badane NGO współpracuje w największym stopniu. W badaniu będącym podstawą pierwszej edycji Indeksu relatywnie najrzadziej NGO wskazywały na szczebel wojewódzki – ok. 8% wskazań, co oznacza, że aby opierać wnioski dla urzędów wojewódzkich na co najmniej 100 obserwacjach, próba ogólnopolska powinna liczyć ok. $N = 2000$ NGO (niemniej jednak odsetek ten może się zmienić w przyszłości, np. wynosić 5%, co oznacza, że bezpieczniej przyjąć wyższą liczebność próby).

Podkreślić należy, że powyższe wskazówki mają charakter orientacyjny. Tak jak zostało powyżej zasygnalizowane, należy uwzględnić sposób doboru próby, ale również: odsetek realizacji próby, a ponadto fakt, że nie wszystkie NGO współpracują z samorządem. Sygnalizujemy jednak, że należy liczyć się z dość dużym przedsięwzięciem badawczym, a decyzje dotyczące liczebności powinny być poprzedzone konsultacjami statystycznymi.

Crawler internetowy: program sprawdzający materiały dostępne na stronach internetowych jednostek samorządowych – dane wykorzystane w Indeksie zostały zebrane z wykorzystaniem specjalnego programu, który odwiedził uprzednio zindeksowane domeny internetowe (z przypisanym kodem TERYT) wszystkich JST w Polsce ze szczebla gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego. Program sprawdzał obecność na stronie słów kluczowych (leksemów) zarówno w treści samych stron (na poziomie strony głównej, stron otwierających się przez linki ze strony głównej i kolejnych stron otwierających się przez linki zamieszczone na tych ostatnich stronach – w praktyce oznaczało to sprawdzenie także stron JST w BIP-ie), jak i w treści dokumentów zamieszczonych na tych stronach (pliki w formacie doc, docx, txt, rtf, pdf).

Słowa kluczowe obejmowały treści dotyczące: programu współpracy JST z NGO, pełnomocników ds. współpracy z NGO, odniesień do NGO, celów, form i zasad współpracy, wartości kierujących współpracą, obszarów, w których odbywa się współpraca. Słowa kluczowe zostały wprowadzone do programu we wszystkich formach fleksyjnych, także z uwzględnieniem typowych błędów literowych. W rezultacie powstała baza przypisująca każdemu JST w Polsce (zidentyfikowanemu według kodu terytorialnego TERYT) liczbę wystąpień każdego słowa-klucza na badanych stronach internetowych (strona główna plus dwa poziomy podstron).

Na potrzeby pierwszej edycji IJW dane zostały zebrane na przełomie lutego i marca 2011 roku – oddają zatem aktualny stan stron internetowych, choć należy pamiętać, że program nie odróżnia treści bieżących od treści wytworzonych dawniej, a wciąż dostępnych na stronach JST.

W kolejnej edycji Indeksu należy zadbać, aby program odwiedzając strony internetowe JST faktycznie sprawdzał zawartość zawieszonych tam dokumentów oraz był w stanie zidentyfikować linki prowadzące do kolejnych podstron (w bieżącej edycji był z tym problem, co obniża nieco wartość uzyskanych tą drogą wyników). Słowa kluczowe powinny obejmować następujący zestaw:

- 1) pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi/pełnomocnik ds. współpracy z NGO,
- 2) pomocniczość,
- 3) suwerenność/niezależność/autonomia,
- 4) partnerstwo,
- 5) efektywność,
- 6) uczciwa konkurencja,
- 7) jawność/przejrzystość,
- 8) solidarność,
- 9) dobro wspólne,
- 10) poprawa jakości życia,

- 11) otwartość,
- 12) społeczeństwo obywatelskie,
- 13) partycypacja społeczna,
- 14) budowanie partnerstwa,
- 15) wzajemne wspieranie się,
- 16) finansowa forma współpracy,
- 17) samorząd kupuje/kontraktuje usługi,
- 18) wspieranie/wsparcie finansowe,
- 19) zlecenie, powierzanie realizacji zadań publicznych,
- 20) tryb konkursowy,
- 21) udzielenie/tryb dotacji,
- 22) udzielanie organizacjom pożyczek,
- 23) pozafinansowa forma współpracy,
- 24) wzajemne informowanie się/wymiana informacji,
- 25) konsultowanie aktów normatywnych,
- 26) zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej,
- 27) współpraca w ramach inicjatywy lokalnej,
- 28) umowa partnerska,
- 29) uzgadnianie i/lub prowadzenie wzajemnych przedsięwzięć,
- 30) wspólne programy/akcje/imprezy,
- 31) nieformalne kontakty z pracownikami,
- 32) udział w grupach/komisjach roboczych,
- 33) użyczanie zasobów,
- 34) Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- 35) udzielenie porad prawnych/finansowych,
- 36) udzielenie rekomendacji,
- 37) obejmowanie patronatem,
- 38) wspieranie/rozwijanie/promowanie/wolontariat.

Słowa te powinny zostać wprowadzone do programu we wszystkich formach i odmianach oraz z typowymi błędami literowymi (np. pomocniczości, pomocniczością, pomocniczosc, pomocniczość itd.)

Wyniki z pracy programu powinny być zapisywane w arkuszu Excel, w którym w wierszach (w tzw. boczkach tabeli) powinny być podane kolejne domeny internetowe wraz kodem TERYT identyfikującym jednoznacznie JST, a w kolumnach (w tzw. główce tabeli) powinny być podane kolejne słowa kluczowe. Na przecięciu wierszy i kolumn powinny być podane liczebności występowania danego słowa kluczowego na stronie danej JST.

PRZYGOTOWANIE DANYCH DO OBLICZEŃ INDEKSU – ZASADY PUNKTACJI POSZCZEGÓLNYCH ZMIENNYCH

Uwaga: w dalszej części tekstu, dla ułatwienia czytania, będą stosowane następujące skróty: monitoring (na określenie monitoringu współpracy prowadzonego przez MPiPS), sondaż (na określenie sondażu opinii organizacji pozarządowych), crawler (na określenie danych zebranych programem komputerowym sprawdzającym strony internetowe JST). Poszczególne wskaźniki będą oznaczane za pomocą symboli, np. I₁, które wykorzystane są w dalszym opisie konstrukcji indeksu.

• Infrastruktura

- istnienie uchwalonego programu współpracy na 2009 (oznaczenie I₁ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 21 w monitoringu o treści: „Czy urząd uchwalił roczny program współpracy z NGO na rok 2009?” Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie, ale w roku tym funkcjonował program wieloletni”, „Nie”; za pierwsze dwie odpowiedzi przyznawany jest 1 punkt, za ostatnią 0 punktów.

- udział NGO w uchwaleniu programu współpracy (I₂ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 23.4 w monitoringu o treści: „Czy organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jst lub podmioty kościelne i wyznaniowe uczestniczyły w przygotowywaniu programu?” Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- pisemne udokumentowanie konsultacji (I₃ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 23.6 w monitoringu o treści: „Czy konsultacje programu zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?” Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- uwzględnienie w programie współpracy zasady monitoringu i sprawozdań z realizacji programu (I₄ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 23.7 w monitoringu o treści: „Czy w programie uwzględniono zasady monitoringu oraz formy sprawozdania z realizacji programu współpracy?” Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakty z NGO (I₅ -możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 30 w monitoringu o treści: „Czy w urzędzie (lub poszczególnych jego wydziałach) jest wyznaczona osoba lub osoby odpowiedzialne za kontakty z NGO?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

Brak danych w powyższych pytaniach traktujemy jako odpowiedź „Nie”.

- **Dostępność infrastruktury**

- dostępność informacji o osobie wyznaczonej do współpracy z NGO (D_1 – możliwe wartości wskaźnika 0 lub 1 punkt)

Źródło: dane z crawlera z użyciem słów kluczowych: 1 punkt przyznawany jest za choćby jedno pojawienie się informacji na stronie internetowej JST.

- dostępność informacji o wartościach kierujących współpracą (D_2 – możliwe wartości wskaźnika 0-14)

Źródło: dane z crawlera z użyciem słów kluczowych:

- 1) pomocniczość,
- 2) suwerenność/niezależność/autonomia,
- 3) partnerstwo
- 4) efektywność,
- 5) uczciwa konkurencja,
- 6) jawność/przejrzystość,
- 7) solidarność,
- 8) dobro wspólne,
- 9) poprawa jakości życia,
- 10) otwartość,
- 11) społeczeństwo obywatelskie,
- 12) partycypacja społeczna,
- 13) budowanie partnerstwa,
- 14) wzajemne wspieranie się.

Istotne było, czy dane słowo z powyższej listy, np. „otwartość” pojawia się choć raz, natomiast nie miało znaczenia, ile razy się pojawiło. Następnie słowa, które pojawiały się choć raz, były zliczane. Przykładowo, jeśli trzy razy pojawiło się słowo „pomocniczość” i pięć razy słowo „otwartość”, natomiast ani razu nie pojawiało się żadne inne słowo z powyższej listy, wskaźnik miał wartość 2 (gdyż co najmniej raz pojawiło się słowo „pomocniczość” i co najmniej raz słowo „otwartość”).

- dostępność informacji o finansowych formach współpracy (D_3 – możliwe wartości wskaźnika 0–7)

Źródło: dane z crawlera z użyciem słów kluczowych:

- 1) finansowa,
- 2) samorząd kupuje/kontraktuje usługi,
- 3) wspieranie/wsparcie finansowe,
- 4) zlecenie, powierzanie realizacji zadań publicznych,
- 5) tryb konkursowy,
- 6) udzielenie/tryb dotacji,
- 7) udzielanie organizacjom pożyczek.

Punkty były przyznawane analogicznie jak w przypadku wskaźnika „dostępność informacji o wartościach kierujących współpracą” (patrz powyżej).

- dostępność informacji o pozafinansowych formach współpracy (**D₄**– możliwe wartości wskaźnika 0–16)

Źródło: dane z crawlera z użyciem słów kluczowych:

- 1) pozafinansowa forma współpracy,
- 2) wzajemne informowanie się/wymiana informacji,
- 3) konsultowanie aktów normatywnych,
- 4) zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej,
- 5) współpraca w ramach inicjatywy lokalnej,
- 6) umowa partnerska,
- 7) uzgadnianie i/lub prowadzenie wzajemnych przedsięwzięć,
- 8) wspólne programy/akcje/imprezy,
- 9) nieformalne kontakty z pracownikami,
- 10) udział w grupach/komisjach roboczych,
- 11) użyczanie zasobów,
- 12) Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- 13) udzielenie porad prawnych/finansowych,
- 14) udzielenie rekomendacji,
- 15) obejmowanie patronatem,
- 16) wspieranie/rozwijanie/promowanie/wolontariat.

Punkty były przyznawane analogicznie jak w przypadku wskaźnika „dostępność informacji o wartościach kierujących współpracą” (patrz powyżej).

- **Współpraca finansowa**

- zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu ofert (F_1 – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 2.1 w monitoringu o treści: „Czy urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecał/-y zadania publiczne w trybie otwartego konkursu ofert w rozumieniu UDPPiW? (dotyczy zlecenia zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009)”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- zlecenie zadań publicznych w trybie innym niż konkurs ofert (F_2 – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 2.3 w monitoringu o treści: „Czy urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecał/-y organizacjom pozarządowym, podmiotom kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniom jst zadania publiczne w innych trybach niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu UDPPiW? (dotyczy zlecenia zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku)”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”; „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- konkurencyjność: proporcja liczby złożonych ofert do liczby zawartych umów (F_3 – możliwa wartości wskaźnika od 0 do 1 pkt)

Źródło: pytania nr 2.2.2.1_opp, 2.2.2.1_opw, 2.2.2.2_opp, 2.2.2.2_opw w monitoringu o treści: Proszę wypełnić tabelę dotyczącą otwartych konkursów ofert w rozumieniu UDPPiW – liczba ofert złożonych przez NGO oraz stowarzyszenia JST w trybie powierzania / w trybie wspierania; liczba zawartych umów (podpisanych w 2009) z organizacjami pozarządowymi oraz stowarzyszeniami JST w trybie powierzania / wspierania. Dostępne odpowiedzi: pytanie otwarte, wpisywano liczby; punkty były obliczane następująco: obliczono sumę ofert (tryb powierzania plus tryb wspierania), sumę umów (tryb powierzania plus tryb wspierania), a następnie iloraz pierwszej sumy (oferty) przez drugą sumę (umowy). W przypadkach, w których w zbiorze były braki danych lub były wpisane zera, przyjęto, że powyższy iloraz przyjmuje wartość minimalną równą 1 (tj. jedna oferta na jedną umowę).

Założyliśmy, że jest wystarczające jeśli na jedną umowę przypadają co najmniej trzy oferty; w związku z tym jeśli na jedną umowę przypadało więcej niż trzy oferty, przypisywaliśmy wartość 3. Dzięki temu ograniczamy wpływ wartości skrajnych na konstrukcję wskaźnika konkurencyjności. Przykładowo: najwyższa wartość ilorazu wynosiła 11, podczas gdy dla 99,7 % badanych JST wartość ilorazu nie przekraczała 3; oznaczałoby to, że wysokie wyniki dla pojedynczych JST (które mogą być do pewnego stopnia przypadkowe) mogą znacząco zawyżać wskaźniki np. dla województwa.

Dodatkowo przeskalowaliśmy określony powyżej wskaźnik tak, by przyjmował wartości od 0 do 1. Określamy, o ile wartość dla danego JST jest większa od najniższej możliwej wartości (czyli od 1), następnie dzielimy uzyskaną w ten sposób wartość przez różnicę między możliwą maksymalną a minimalną wartością wskaźnika (czyli przez $2=3-1$, gdyż założyliśmy maksymalnie 3 oferty na 1 umowę). Przykładowo:

- ❖ jeśli w danym JST mamy 1 ofertę na umowę, to po przeskalowaniu wartość wskaźnika wynosi 0 (tj. $(1-1)/(3-1)$), gdyż konkurencyjność faktycznie nie wystąpiła;
- ❖ jeśli w danym JST mamy 2 oferty na umowę, to po przeskalowaniu wartość wskaźnika wynosi 0,5 (tj. $(2-1)/(3-1)$), gdyż jest to połowa między wartością minimalną a maksymalną;

- ❖ jeśli w danym JST mamy 3 oferty na umowę (lub więcej), to po przeskalowaniu wartość wskaźnika wynosi 1 (tj. $(3-1)/(3-1)$), gdyż uznajemy, że dane JST spełnia w pełni kryterium konkurencyjności.

- proporcja liczby umów zawartych w trybie powierzania zadań publicznych do liczby umów zawartych w trybie wspierania (F_4 -możliwa punktacja: od 0 do 1 – przedział ciągły)

Źródło: pytanie nr 2.2.2.2_opp, 2.2.2.2_opw w monitoringu o treści: „Proszę wypełnić tabelę dotyczącą otwartych konkursów ofert w rozumieniu UDPPiW – liczba zawartych umów (podpisanych w 2009) z organizacjami pozarządowymi oraz stowarzyszeniami jst w trybie powierzania/wspierania”. Dostępne odpowiedzi: pytanie otwarte, wpisywano liczby; punkty były obliczane następująco: obliczono sumę zawartych umów (tryb powierzania plus tryb wspierania), a następnie iloraz liczby umów zawartych w trybie powierzania do sumy umów. Zakres punktów: od 0 (zawarto umowy wyłącznie w trybie wspierania) do 1 (zawarto umowy wyłącznie w trybie powierzania), w przypadkach braków danych lub wpisanych zer przyznawano 0 punktów.

- różnorodność: liczba obszarów, w których realizowana jest współpraca (F_5 – możliwe wartości wskaźnika od 0 do 1 pkt)

Źródło: pytanie nr 6 w monitoringu o treści: „W ramach których z wymienionych niżej sfer pożytku publicznego zlecano organizacjom zadania w 2009 roku?”. Dostępne odpowiedzi: zaznaczano sfery spośród 25 dostępnych obszarów. Wskaźnik określał, jaki procent obszarów pożytku publicznego wskazało dane JST. Przykładowo, jeśli dana JST wskazała 5 z 25 obszarów, otrzymywała wartość $0,2=5/25$. Teoretyczne minimum tego wskaźnika wynosiło 0%, a maksimum 100% (gdyby dana JST zaznaczyła wszystkie obszary), w praktyce maksimum wynosiło 80%.

- **Współpraca pozafinansowa**

- przekazanie/użyczenie/wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach (PF_1 – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytania nr 8 i 10 w monitoringu o treści: (8) „Czy w 2009 r. urząd lub jednostki podległe i nadzorowane przekazały organizacji/-om pożytku publicznego na preferencyjnych warunkach prawo użytkowania wieczystego nieruchomości?” oraz (10) „Czy w 2009 roku gmina lub jednostki podległe i nadzorowane użyczyły organizacjom pozarządowym lub wynajmowały na preferencyjnych zasadach nieruchomości?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie”; za co najmniej jedną odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za dwukrotną odpowiedź „Nie” –0 punktów.

- istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem NGO (PF_2 – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 11 w monitoringu o treści: „Czy w 2009 r. funkcjonowały zespoły doradcze i inicjatywne przy urzędzie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych, których członkami byli zarówno przedstawiciele urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, jak i organizacji pozarządowych lub podmiotów kościelnych i wyznaniowych lub stowarzyszeń jst?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

- konsultowanie projektów aktów prawnych, dokumentów programowych/strategicznych z NGO (PF_3 – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 14 w monitoringu o treści: „Czy w 2009 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane konsultował/-y z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jst projekty aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

– dokumentowanie konsultacji z NGO – sprawozdania (PF₄ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 17 w monitoringu o treści: „Czy konsultacje tych projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

– wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych działaniach, współdziałanie w tym zakresie (PF₅ – możliwa punktacja: 0 lub 1 punkt)

Źródło: pytanie nr 18 w monitoringu o treści: „Czy w 2009 r. prowadzona była współpraca pomiędzy urzędem lub jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi a organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jst w formie wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków?”. Dostępne odpowiedzi: „Tak”, „Nie”; za odpowiedź „Tak” przyznawany jest 1 punkt, za „Nie” 0 punktów.

– podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej (PF₆ – możliwa punktacja: od 0 do 1 punktu)

Źródło: pytanie nr 20 w monitoringu o treści: „Jakie, inne niż wymienione w pytaniach 8 – 18, formy współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jst były praktykowane w 2009 r.”; zaznaczano formy współpracy spośród 15 dostępnych sfer; Wskaźnik określał, jaki procent innych form współpracy pozafinansowej wskazała dana JST. Przykładowo, jeśli dana JST wskazała 3 z 15 obszarów, otrzymywała wartość $0,2=3/15$. Teoretycznie minimum tego wskaźnika wynosiło 0%, a maksimum 100%.

- **Wiedza i opinie NGO o współpracy**

We wszystkich poniższych pytaniach ankietowani wypowiedzieli się o urzędzie, który wskazali w pytaniu 8: „Proszę pomyśleć o urzędzie samorządowym, z którym współpraca jest dla P. organizacji najważniejsza. Jaki to urząd?” [instrukcja: najważniejsza – to znaczy ma największe znaczenie dla realizacji misji organizacji lub jest najbardziej znacząca pod względem finansowym]. W pytaniach poniżej wybrany urząd wskazywany jest przez oznaczenie „[urząd]”

1. świadomość NGO istnienia „infrastruktury współpracy” (O₁– możliwe wartości wskaźnika od 0 do 6 pkt)

Źródło: W ramach tego wskaźnika uwzględniane są odpowiedzi na pytania 11.a–b, 11.k–m, 12. Poniżej przytaczamy ich brzmienie:

„Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według P. wiedzy, przez [urząd]?”

11.a. Istnieje tzw. Roczny Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi – ogólny, powszechnie dostępny dokument określający zasady współpracy?

11.b. Istnieje inny dokument opisujący ogólne zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi (np. karta współpracy z organizacjami pozarządowymi).

11.k. Urząd wyznacza oficjalnie urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z organizacjami pozarządowymi (pełnomocnika ds. współpracy).

11.l. Istnieje stały zespół roboczy/komórka organizacyjna urzędu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

11.m. Istnieje prowadzone/wspierane przez urząd centrum wspierania organizacji pozarządowych lub komórka organizacyjna wewnątrz urzędu, której zadaniem jest wspieranie organizacji pozarządowych”.

Za odpowiedź „Tak” na każde z powyższych pytań przyznawany był 1 pkt. Dodatkowy punkt był przyznawany, jeśli respondent, który odpowiedział w pytaniu 11.a „Tak”, jednocześnie na pytanie 12:

„Czy według Państwa wiedzy w opracowaniu tego dokumentu uczestniczyły organizacje pozarządowe?

1. Tak, był szeroko konsultowany ze środowiskiem pozarządowym, 2. Tak, był konsultowany z wybranymi organizacjami, 3. Nie”

wskazał odpowiedź pierwszą. Wskaźnik przyjmuje więc wartości od 0 do 6 pkt.

2. świadomość NGO istnienia współpracy finansowej (O₂– możliwe wartości wskaźnika od 0 do 6 pkt)

Źródło: W ramach tego wskaźnika uwzględniane są odpowiedzi na pytania 11.c–11.h. Poniżej przytaczamy ich brzmienie:

„Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według P. wiedzy, przez [urząd]?”

11.c. Ogłaszane są publicznie, otwarte konkursy ofert/przetargi na realizację zadań publicznych.

11.d. Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotację.

11.e. Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację.

11.f. Istnieje ogólnodostępny regulamin/dokumentacja opisująca zasady przeprowadzania konkursów na zadania zlecone organizacjom pozarządowym.

11.g. Publicznie podawana jest informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie, oraz na jaką kwotę.

11.h. Istnieje możliwość podpisywania umów wieloletnich”.

Za odpowiedź „Tak” na każde z powyższych pytań przyznawany był 1 pkt.

3. ocena reguł współpracy finansowej (O₃– możliwe wartości wskaźnika od 0 do 2 pkt).

Źródło: W ramach tego wskaźnika uwzględniane są odpowiedzi na pytania 11.i-11.j. Poniżej przytaczamy ich brzmienie:

„Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według P. wiedzy, przez [urząd]?”

11.i. Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegalnie, np. przez komisje z udziałem radnych, ekspertów itp.

11.j. Decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają w oparciu o merytoryczne kryteria – nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki, związki radnych z organizacjami)”

Za odpowiedź „Tak” na każde z powyższych pytań przyznawany był 1 pkt. Wskaźnik przyjmuje więc wartości od 0 do 2 pkt.

4. świadomość NGO istnienia współpracy pozafinansowej (O₄ – możliwe wartości wskaźnika od 0 do 3 pkt)

Źródło: W ramach tego wskaźnika uwzględniane są odpowiedzi na pytania 11.n-11.p. Poniżej przytaczamy ich brzmienie:

„Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według P. wiedzy, przez [urząd]?”

11.n. Istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego/inny organ służący utrzymywaniu stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi.

11.o. Urząd prowadzi bazę/rejestr organizacji pozarządowych działających na jego terenie.

11.p. Istnieje praktyka podpisywania umów partnerskich z organizacjami (np. w związku z utworzeniem Lokalnej Grupy Działania czy rozwojem ekonomii społecznej)”.

Za odpowiedź „Tak” na każde z powyższych pytań przyznawany był 1 pkt.

- **Zadowolenie NGO ze współpracy i ocena tej współpracy (Z)**

Źródło: pytania nr 14.a–14.i, 15–17 w sondażu NGO . Poniżej przytaczamy ich brzmienie:

„14. Jak ocenił/-a/by współpracę P. organizacji z [urząd] pod następującymi względami? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „oceniam bardzo źle”, a 10 – „oceniam bardzo dobrze”.

Ankietowani oceniali następujące aspekty:

- a) Dostępność informacji o działaniach samorządu.
- b) Wiedza o sytuacji i warunkach funkcjonowania organizacji.
- c) Dostępność środków finansowych dla organizacji.
- d) Przejrzystość reguł dotyczących współpracy – konsultowania, przekazywania środków itp.
- e) Kompetencje urzędników kontaktujących się bezpośrednio z organizacjami.
- f) Efektywność urzędu w wydatkowaniu publicznych środków na współpracę z organizacjami.
- g) Otwartość na inicjatywy, postulaty organizacji.
- h) Skłonność do pomocy organizacjom, przychylność wobec organizacji.

- i) Skłonność do włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał.

„15. A biorąc wszystko pod uwagę, jak ogólnie ocenił/a/by P. współpracę P. organizacji z [urząd] w ostatnich 2 latach? Ankietowani odpowiadali na skali 1 – Oceniam bardzo źle – 10 – Oceniam bardzo dobrze.”

„16. Czy P. zdaniem współpracę między P. organizacją a [urząd] można by stawiać za wzór w innych miejscach w Polsce? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że „zdecydowanie nie”, a 10 – „zdecydowanie tak”.”

„17. Proszę powiedzieć, w jakim stopniu P. organizacja ma zaufanie do [urząd], z którym współpracujecie? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że „w ogóle nie mamy zaufania”, a 10 – „mamy całkowite zaufanie”.”

Pytanie te zostały poddane analizie czynnikowej, która pokazała, że wszystkie te pytania można potraktować jako wskaźniki tego samego czynnika o zbliżonych do siebie ładunkach czynnikowych. Ze względu na to wskaźnik „zadowolenie NGO” jest średnią (dla uproszczenia nie stosowaliśmy skali czynnikowej) określonych powyżej 12 zmiennych. Jeśli dla jakiegoś respondenta mamy brak danych lub udzielił on odpowiedzi „trudno powiedzieć” dla któregoś z pytań, średnia obliczana była z pozostałych zmiennych.

ANALIZY I PRZEKSZTAŁCENIA STATYSTYCZNE WYKONYWANE W TRAKCIE OBLICZANIA INDEKSU

Metoda oparta na standaryzacji

Wskaźniki I_1 – I_5 mierzone są na innych skalach, dlatego zostały poddane standaryzacji i oznaczone jako I_{1ST} – I_{5ST}

Przypomnijmy, że standaryzacja jest następującym przekształceniem:

$X_{ST} = [X - E(X)] / D(X)$, gdzie $E(X)$ oznacza średnią zmiennej X , a $D(X)$ – jej odchylenie standardowe (w populacji lub próbie).

Przykładowo:

$$I_{1ST} = [I_1 - E(I_1)] / D(I_1) \text{ itd.}$$

Po standaryzacji wszystkich wskaźników I_1 – I_5 obliczony został wskaźnik infrastruktury:

$$I = (2/17) \cdot I_{1ST} + (6/17) \cdot I_{2ST} + (2/17) \cdot I_{3ST} + (4/17) \cdot I_{4ST} + (3/17) \cdot I_{5ST}$$

Wielkości (2/17), (6/17) itd. wskazują na „wagi” dla składowych I_1 – I_5 . Wagi te przypisane zostały po przeprowadzeniu szeregu analiz statystycznych, niemniej jednak decydujące były względy merytoryczne: jak „ważny” jest dany wskaźnik (np. I_1) wobec innych składowych (I_2 , I_3 , ...) dla oceny jakości współpracy. Wagi te były ustalane po dyskusji w gronie ekspertów. W podobny sposób wagi zostały przypisane w przypadkach opisanych poniżej.

Podobnie zestandaryzowano wskaźniki D_1 – D_4 , a następnie obliczony został wskaźnik D – dostępności „infrastruktury współpracy” zgodnie z formułą:

$$D = (2/5) \cdot D_{1ST} + (1/5) \cdot D_{2ST} + (1/5) \cdot D_{3ST} + (1/5) \cdot D_{4ST}$$

Podobnie zestandaryzowano wskaźniki F_1 – F_5 , a następnie obliczony został wskaźnik F- współpracy finansowej:

$$F = (1/9) \cdot F_{1ST} + (1/9) \cdot F_{2ST} + (2/9) \cdot F_{3ST} + (3/9) \cdot F_{4ST} + (2/9) \cdot F_{5ST}$$

Wskaźniki PF_1 – PF_6 zostały zestandaryzowane, a następnie obliczony został wskaźnik PF – współpracy pozafinansowej:

$$PF = (1/12) \cdot PF_{1ST} + (3/12) \cdot PF_{2ST} + (2/12) \cdot PF_{3ST} + (1/12) \cdot PF_{4ST} + (1/12) \cdot PF_{5ST} + (4/12) \cdot PF_{6ST}$$

Wskaźniki O_1 – O_4 zostały zestandaryzowane, a następnie obliczony został wskaźnik O –wiedza i opinie NGO o współpracy:

$$O = O_{1ST} + O_{2ST} + O_{3ST} + O_{4ST}$$

Zdefiniowane powyżej wskaźniki I, D, F, PF, O, jak również zdefiniowany wcześniej wskaźnik zadowolenia Z stanowią podstawę do konstrukcji indeksu JST. Wskaźniki te różniły się między sobą konstrukcją. Przykładowo: wskaźnik I opiera się na pięciu składowych, a wskaźnik PF na sześciu. Dlatego wszystkie one ponownie zostały zestandaryzowane. Następnie wyznaczono wartości średnie dla województw i różnych szczebli samorządu terytorialnego. Przykładowo, niech oznaczenie I_{ST} oznacza wartość średnią zestandaryzowanego wskaźnika I (standaryzacja odbywa się na poziomie Polski), a oznaczenie $E(I_{ST})^{MAZ}$ średnią I_{ST} dla województwa mazowieckiego. Wówczas ostateczna wartość Indeksu Jakości Współpracy (IJW) dla województwa mazowieckiego wynosi:

$$IJW^{MAZ} = 16 \cdot E(I_{ST})^{MAZ} + 8 \cdot E(D_{ST})^{MAZ} + 16 \cdot E(F_{ST})^{MAZ} + 28 \cdot E(PF_{ST})^{MAZ} + 21 \cdot E(O_{ST})^{MAZ} + 11 \cdot E(Z_{ST})^{MAZ}$$

Przypominamy, że wartości 16, 8, 16... wskazują na wagi przypisane poszczególnym wskaźnikom I, D, F itd. Analogicznie zostały obliczone wartości wskaźnika dla innych województw i innych typów JST. Policzenie średnich dla województw i szczebli samorządu pozwala wykorzystać wszystkie informacje: należy pamiętać bowiem, że np. indeks I oparty jest na danych JST, natomiast wskaźnik O na ocenach tylko tych JST, które wskazane zostały przez NGO. Zbiorowości te nie są identyczne (druga zawiera się w pierwszej), stąd też ograniczenie się do zbioru JST, dla których posiadamy wszystkie informacje o wszystkich wskaźnikach, nie pozwalałoby wykorzystać wszystkich danych.

DYSTANS DO CELU (WSKAŹNIK DDC) – METODA OPARTA NA PROCENTOWANIU

W pierwszym kroku dla każdego województwa, szczebla samorządu terytorialnego i całej Polski liczone są wskaźniki informujące o tym, w jakim stopniu średnia wartość wskaźnika np. dla województwa odnosi się do maksymalnej wartości, jaką można było uzyskać. Przykładowo, dla wskaźnika I_1 obliczono średnią dla województwa mazowieckiego – $E(I_1)^{MAZ}$. Następnie porównano, jaki procent maksymalnej wartości możliwej do osiągnięcia stanowi ta średnia, tj.:

$$I_{1\%}^{MAZ} = [E(I_1)^{MAZ} - \text{MIN}(I_1)] / [\text{MAX}(I_1) - \text{MIN}(I_1)],$$

gdzie $\text{MIN}()$ i $\text{MAX}()$ oznaczają minimalne i maksymalne wartości, jakie dany wskaźnik może osiągnąć. W tym przypadku $\text{MAX}(I_1) = 0$, $\text{MAX}(I_1) = 1$.

W analogiczny sposób zostały obliczone wartości $I_{1\%}$ dla innych województw, innych szczebli samorządu i całej Polski. W podobny sposób przekształcono wszystkie inne wskaźniki zdefiniowane powyżej, przy określonym możliwym minimum i maximum dla danego wskaźnika.

Tak skonstruowane miary „procentowe” stały się podstawą wyznaczenia miar $I_{\%}$, $D_{\%}$, $F_{\%}$, $PF_{\%}$, $O_{\%}$, $Z_{\%}$, jak również ostatecznej wartości wskaźnika $IJW_{\%}$. Wagi były identyczne jak przy metodzie opartej na standaryzacji. Przykładowo, wartość $I_{\%}$ dla województwa mazowieckiego opisuje formuła:

$$I_{\%}^{MAZ} = (2/17) \cdot I_{1\%}^{MAZ} + (6/17) \cdot I_{2\%}^{MAZ} + (2/17) \cdot I_{3\%}^{MAZ} + (4/17) \cdot I_{4\%}^{MAZ} + (3/17) \cdot I_{5\%}^{MAZ},$$

a ostateczną wartość indeksu IJW określa wzór:

$$IJW_{\%}^{MAZ} = 16\% \cdot I_{\%}^{MAZ} + 8\% \cdot D_{\%}^{MAZ} + 16\% \cdot F_{\%}^{MAZ} + 28\% \cdot PF_{\%}^{MAZ} + 21\% \cdot O_{\%}^{MAZ} + 11\% \cdot Z_{\%}^{MAZ}$$

Analogicznie zostały obliczone wartości wskaźnika dla innych województw, innych typów JST i dla całej Polski.

4.2 OPIS TWORZENIA ARCHITEKTURY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Indeks Jakości Współpracy powstał w wyniku prac zespołu, w którego skład weszli: Katarzyna Górniak, Grzegorz Makowski, Dariusz Przybysz i Marek Dudkiewicz. Dalszy tekst zawiera opis sposobu, w jaki autorzy tego narzędzia doszli do jego ostatecznej koncepcji. Jest to zapis „historyczny”, sprawozdający dylematy, z jakimi spotkali się autorzy i przyjęte przez nich rozwiązania. Zdecydowaliśmy się na dołączenie go do niniejszego raportu, który przedstawia wyniki pierwszego pomiaru wykonanego z zastosowaniem Indeksu Jakości Współpracy, żeby ułatwić czytelnikom zrozumienie istoty tego narzędzia.

Cel

Indeks Jakości Współpracy był częścią szerszego projektu badawczo-eksperymentalnego, który miał pięć podstawowych celów:

- 1) Opis stanu istniejącego – po raz pierwszy kwestia jakości współpracy między NGO i administracją publiczną została poddana systematycznemu i kompleksowemu badaniu w jednoczesnym ujęciu jakościowym i ilościowym.
- 2) Zgromadzenie danych pomocnych w opracowaniu modeli współpracy (zarówno tych pożądaných, jak i rzeczywiście realizowanych), które mają być promowane na dalszych etapach projektu.
- 3) Wypracowanie koncepcji i narzędzi badawczych, które pozwolą na długofalowe i powtarzalne śledzenie zmian (monitorowanie trendów) w poziomie jakości współpracy NGO i administracją publiczną (jeden z głównych celów samego Indeksu IJW).
- 4) Określenie uwarunkowań harmonijnej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii „zarządzania oczekiwaniami” i wpływu oczekiwań na jakość współpracy między różnymi interesariuszami (np. Regionalne Izby Obrachunkowe, radnych, urzędy administracji centralnej).
- 5) Diagnozę i identyfikację procesów współpracy międzysektorowej zarówno z punktu widzenia NGO, jak i administracji publicznej (diagnoza organizacyjnego przygotowania i faktycznej realizacji współpracy obu sektorów).

Sam Indeks Jakości Współpracy miał być syntetyczną miarą (ilościową i jakościową) jakości współpracy organizacji pozarządowych (NGO) i administracji samorządowej (JST). W zamierzeniu autorów Indeks ma stać się powszechnie używaną miarą oceny współpracy i powinien spełniać funkcje:

- **opisową** – pokazywać, jaka jest współpraca międzysektorowa na szczeblu ogólnopolskim, wojewódzkim i (ewentualnie) na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, w jakich obszarach tematycznych przebiega ona prawidłowo, a w jakich wymaga poprawy (w tym, jaki jest stan „infrastruktury” samorządowej do współpracy, czyli istnienie i dostępność programów współpracy, budżetów, kadr, itp.);
- **zarządczą** – poprzez porównanie województw i szczebli samorządu terytorialnego tworzyć ranking terenów geograficznych i szczebli struktury administracyjnej cechujących się wyższą jakością współpracy oraz miejsca, w których współpraca taka wymaga radykalnej poprawy. Możliwe będzie

także zidentyfikowanie obszarów tematycznych mających wpływ na ocenę jakości współpracy, a dzięki temu zostaną dostarczone informacje, co należy poprawić, aby współpraca była lepsza.

Dostępne źródła danych do Indeksu

Indeks został stworzony na podstawie następujących danych:

- 1) Opinie organizacji pozarządowych – sondaż.
- 2) Dane oficjalne o współpracy JST z NGO – tzw. monitoring MPiPS.
- 3) Dokumenty i treści wytworzone przez poszczególne JST i dostępne w przestrzeni publicznej (strony internetowe z uwzględnieniem stron BIP-u).

Ważnym źródłem tworzenia architektury Indeksu były także wyniki poprzednich etapów projektu, czyli ekspertyzy wyjściowej (analizy danych zastanych) oraz badań jakościowych zrealizowanych wśród przedstawicieli NGO i JST różnego szczebla.

Dodatkowym elementem, korygującym ostateczną ocenę, były z kolei dyskusje eksperckie prowadzone w gronie pełnomocników ds. współpracy z NGO, reprezentujących różne szczeble administracji samorządowej. Panele pełniły również rolę dodatkowego źródła opinii przedstawicieli administracji samorządowej.

Źródłem danych stanowiących podstawę konstrukcji IJW były następujące źródła:

- 1) **Materiały internetowe jednostek samorządowych** – uprzednio zindeksowane domeny internetowe (z przypisanym kodem TERYT) wszystkich JST w Polsce ze szczebla gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego zostały sprawdzone przez specjalnie przygotowany program komputerowy (crawler) ze względu na obecność słów kluczowych (leksemów) zarówno w treści samych stron (na poziomie strony głównej, stron otwierających się przez linki ze strony głównej i kolejnych stron otwierających się przez linki zamieszczone na tych ostatnich stronach – w praktyce oznaczało to sprawdzenie także stron JST w BIP-ie), jak i w treści dokumentów zamieszczonych na tych stronach (pliki w formacie doc, docx, txt, rtf, pdf).

Słowa kluczowe obejmowały treści dotyczące: programu współpracy JST z NGO, pełnomocników ds. współpracy z NGO, odniesień do NGO, celów, form i zasad współpracy, wartości kierujących współpracą, obszarów, w których odbywa się współpraca. Słowa kluczowe zostały wprowadzone do programu we wszystkich formach fleksyjnych, także z uwzględnieniem typowych błędów literowych. W efekcie powstała baza przypisująca każdemu JST w Polsce (zidentyfikowanemu według kodu terytorialnego TERYT) liczby wystąpień każdego słowa-klucza na badanych stronach internetowych (strona główna plus dwa poziomy podstron).

Na potrzeby pierwszej edycji IJW dane zostały zebrane na przełomie lutego i marca 2011 roku – oddają zatem aktualny stan stron internetowych, choć należy pamiętać, że program nie odróżnia treści bieżących od treści wytworzonych dawniej a wciąż dostępnych na stronach JST.

- 2) **Monitoring MPiPS** – dane pochodzą z ankiety wypełnianej samodzielnie przez m.in. JST i obejmują następujące kwestie: zlecenie zadań NGO przez JST (konkursy ofert – powierzanie zadań lub wspieranie działań oraz inne tryby zlecenia zadań), istnienie budżetu przewidzianego na współpracę z NGO i jego

wielkość, rodzaje współpracy pozafinansowej (m.in. preferencyjne udostępnianie lokali, istnienie zespołów doradczych różnego typu, konsultowanie projektów, informowanie NGO itp.), istnienie programu współpracy i podstawowe dane na jego temat, korzystanie z wolontariatu przez JST i jego skala, wyznaczenie osoby/osób do współpracy z NGO, ewentualne problemy we współpracy.

Dane są pochodną odpowiedzi na ankietę rozesłaną przez ministerstwo, docelowo powinny być dostępne dla wszystkich JST w Polsce ze wszystkich szczebli. W momencie prac nad indeksem najbardziej aktualna dostępna baza zawierała materiał zebrany w 2010 roku, ale raportowane przez JST dane dotyczyły sytuacji w roku 2009. Ankietę ministerstwa w 2010 roku wypełniło: 15 urzędów marszałkowskich (na 16), 279 powiatów ziemskich (na 314), 60 powiatów grodzkich (na 65) i 1972 gminy (na 2413 – liczba bez miast powiatów grodzkich wypełniających jednocześnie zdania gminy) – średnio 83% (2326 JST na ogólną liczbę 2808). W podziale terytorialnym najmniejszy procent wypełnionych ankiet jest w bazie z województwa podkarpackiego (tylko 68%), łódzkiego (76%) i mazowieckiego (76%, w tym brak ankiety z Warszawy), a największy z województwa zachodniopomorskiego (89%).

3) **Sondaż** – dane pochodzą z badania opinii przedstawicieli NGO realizowanego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie N=3765. Dla potrzeb Indeksu został stworzony specjalny moduł pytań, obejmujący następujące kwestie: rodzaj prowadzonej współpracy z JST, istniejące, zdaniem NGO, w urzędach zasady i polityka współpracy, ocena i zadowolenie ze współpracy z JST (ogólnie i w podziale na szczegółowe aspekty), wizerunek JST w oczach przedstawicieli NGO, ocena relacji między NGO a JST, ocena barier i słabości we współpracy, leżących po stronie NGO. Badanie zostało zrealizowane na przełomie 2010 i 2011 roku i dotyczyło oceny współpracy w ciągu ostatniego – zatem oceniana była współpraca w roku 2010.

Architektura Indeksu

Sposób konstrukcji Indeksu jest pochodną:

- przeglądu dostępnych indeksów dotyczących podobnych obszarów, m.in.: Global Integrity Indeks, Indeks nierówności UNICEF-u, Human Development Indicator, The CIVICUS Civil Society Index, Global Gender Gap Index (World Economic Forum);
- wniosków i doświadczeń zebranych w poprzednich etapach realizacji projektu (analiza danych zastanych i badania jakościowe);
- dostępnych źródeł i charakteru danych scharakteryzowanych wyżej – należy zwrócić uwagę, że część źródeł (monitoring MPiPS) jest poza zakresem wpływu autorów. W związku z tym w tworzeniu Indeksu częściowo kierowano się danymi dostępnymi, ze świadomością pewnych braków – np. nie ma danych dotyczących zadowolenia JST ze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przy konstrukcji Indeksu Jakości Współpracy NGO – JST przyjęto następujące założenie:

- **Indeks będzie mieć charakter względny** – ambicją autorów nie było stworzenie modelu idealnej współpracy, który byłby punktem odniesienia, swoistym „metrem z Sevres” współpracy międzysektorowej. Po pierwsze – stworzenie takiego modelu wymagałoby bardzo długiej pracy, a i tak zawsze byłoby obciążone pewną dozą uznaniowości. Po drugie – okazałoby się, że nie

dysponujemy szeregiem danych pozwalających zmierzyć funkcjonowanie współpracy w porównaniu do stanu idealnego, a ich zdobycie byłoby długotrwałe i kosztowne. Zdecydowano, że indeks zostanie opracowany na podstawie danych, które są do dyspozycji.

Oznaczało to, że indeks nie będzie pokazywać, jak daleko lub jak blisko dany szczebel JST czy dane województwo jest od osiągnięcia stanu idealnego. Pokaże natomiast, jak bardzo dane województwo lub dany szczebel JST różni się od średniej krajowej – bo właśnie średnią dla całej Polski przyjmujemy jako punkt odniesienia. Oznacza to, że zostanie obliczona średnia dla całej Polski, a następnie odchylenie dla poszczególnych jednostek (województw, szczebli JST) w górę lub w dół i taki wynik zostanie pokazany jako Indeks. Będziemy mieć zatem skalę otwartą (bez jasno zdefiniowanych krańców). Zaletą jest elastyczność podejścia (można dodawać nowe elementy, bo wartość Indeksu jest relacją do średniej) oraz wmontowany w taki Indeks mechanizm doskonalenia – zawsze jakiś teren (województwo lub szczebel samorządu) będzie poniżej średniej (a zatem będzie mieć motywację do polepszania swojego funkcjonowania) i zawsze będą obszary współpracy wymagające poprawy, wadą – sama istota podejścia: względność. Mogłoby bowiem się okazać, że średni poziom współpracy okaże się na tyle niezadowolający, że nawet województwa mocno odbiegające w górę będą dalej na niskim poziomie pod względem „obiektywnej” jakości współpracy. Inaczej mówiąc – mogłoby się okazać, że najlepsze województwo wcale nie będzie wzorem do naśladowania, tylko najmniej złym obszarem wśród samych złych.

Założono, że Indeks Jakości Współpracy będzie charakteryzować się następującymi cechami:

- **Wszystkie analizy będą prowadzić do obliczenia jednej liczby, będącej uogólnionym wskaźnikiem jakości współpracy**, tak aby możliwa była globalna ocena zjawiska w skali Polski, porównywanie zmian w czasie, porównywanie jakości współpracy między województwami, szczeblami JST.
- **Na tę jedną liczbę – indeks ogólny**, składać się będą indeksy pośrednie (także w postaci liczb), które będą wyznacznikami jakości poszczególnych składowych współpracy tak, aby możliwe było wskazanie, w których obszarach współpraca układa się pozytywnie, a w których negatywnie. Zakładamy również dokonywanie analogicznych porównań jak dla indeksu ogólnego, także na poziomie indeksów pośrednich.

Przyjęto, że głównym punktem odniesienia dla IJW będzie dobra współpraca, która wymaga:

- **Istnienia „infrastruktury współpracy”** – odpowiednich dokumentów, form współpracy, rozwiązań organizacyjnych: takie dane będą pochodzić z ankiety MPiPS.
- **Dostępności „infrastruktury współpracy”** – NGO powinny wiedzieć, na co mogą liczyć ze strony JST, a zatem „infrastruktura” powinna być podana do publicznej wiadomości oraz powinna być stworzona atmosfera współpracy: takie dane będą pochodzić z analizy materiałów JST obecnych w Internecie. Sprawdzimy, w jaki sposób treści dostępne internautom (w skrócie TDI), w tym przedstawicielom NGO, nasycone są treściami współpracy – wartościami, formami współpracy, formalnymi elementami itp. To nasylenie wyznacza „klimat” towarzyszący działaniom JST w zakresie współpracy.

- **Współpraca musi mieć miejsce** – musi dochodzić do zlecania/powierzenia zadań i/lub innych form współpracy przewidzianych w UDPP i/lub współpracy niefinansowej: takie dane będą pochodzić z ankiety MPiPS oraz sondażu wśród NGO.
- **Udziału NGO we współpracy i znajomości działań JST w tym zakresie** – dane będą pochodzić z sondażu wśród NGO.
- **Uzyskiwania pozytywnych efektów w wyniku współpracy** – dane dotyczące oceny tej współpracy będą pochodzić z sondażu wśród NGO.

Każdy z tych obszarów miał stanowić osobny indeks pośredni – składową indeksu ogólnego.

Na poszczególne obszary składały się następujące wskaźniki:

„Infrastruktura współpracy”:

Wskaźnik	Źródło	Uwagi
Istnienie uchwalonego programu współpracy na 2009 rok	Monitoring MPiPS, pytanie 21	
Data uchwalenia i obowiązywania programu współpracy	Monitoring MPiPS, pytania 23.1 i 23.2	Przyjęto, że prawidłowe jest uchwalenie programu najpóźniej do 31 stycznia 2009. Mniejszą liczbę punktów przyznawano za uchwalenie programu przed końcem I kwartału oraz za nawet późniejsze uchwalenie, ale z terminem obowiązywania „w przód”. Nie przyznawano punktów za uchwalenie programu po I kwartale i zaznaczenie terminu jego obowiązywania na początek roku.
Uczestnictwo NGO w przygotowaniu programu	Monitoring MPiPS, pytanie 23.4	
Pisemne udokumentowanie konsultacji programu z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 23.6	
Uwzględnienie w programie zasady monitoringu i sprawozdań z realizacji programu	Monitoring MPiPS, pytanie 23.7	
Wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakty z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 30	

Publiczna dostępność „infrastruktury współpracy” – klimat współpracy:

Wskaźnik	Źródło	Uwagi
Dostępność informacji o osobie wyznaczonej do współpracy na stronie urzędu	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – celami współpracy	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – zasadami współpracy	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – pozostałymi treściami	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) wartościami współpracy	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – współpraca finansowa	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – współpraca pozafinansowa	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – konsultacje	Crawler internetowy	
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) obszarami współpracy	Crawler internetowy	

Przebieg współpracy:

Współpraca finansowa:

Wskaźnik	Źródło	Uwagi
Zlecenie zadań publicznych NGO lub jednostkom podległym	Monitoring MPiPS, pytanie 1	
Zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu ofert	Monitoring MPiPS, pytanie 2.1	
Proporcja konkursów na powierzenie zadań publicznych dla NGO i jednostek organizacyjnych podległych JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	W bazie ministerstwa jest brak danych dla N = 1531 przypadków
Proporcja konkursów na wspieranie działań NGO i jednostek organizacyjnych podległych JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	W bazie ministerstwa jest brak danych dla N = 1542 przypadków
Proporcja umów zawartych na powierzenie zadań publicznych z NGO i jednostkami organizacyjnymi podległymi JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	Punkty na skali od 0 do 1, gdzie 0 przyznawano w sytuacji gdy JST zawarła umowy wyłącznie z jednostkami podległymi, a 1 gdy JST zawarła umowy wyłącznie z NGO. W sytuacjach pośrednich punkty przyznawano zgodnie z proporcją między liczbą umów
Proporcja umów zawartych na wspieranie działań z NGO i jednostkami organizacyjnymi podległymi JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	Punkty na skali od 0 do 1, gdzie 0 przyznawano w sytuacji gdy JST zawarła umowy wyłącznie z jednostkami podległymi, a 1 gdy JST zawarła umowy wyłącznie z NGO. W sytuacjach pośrednich punkty przyznawano zgodnie z proporcją między liczbą umów
Zlecenie zadań publicznych NGO w innym trybie niż konkurs ofert	Monitoring MPiPS, pytanie 2.3	
Zaplanowanie budżetu na zlecenie zadań NGO na 2010 rok	Monitoring MPiPS, pytanie 7	

Współpraca pozafinansowa:

Wskaźnik	Źródło	Uwagi
Przekazanie, użyczenie lub wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach	Monitoring MPiPS, pytania 8 i 10	Punkt przyznawano za wystąpienie przynajmniej jednej formy współpracy
Istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych przy urzędzie z udziałem przedstawicieli NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 11	
Konsultowanie projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych/strategicznych z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 14	
Dokumentowanie konsultacji z NGO w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu, rezultatu	Monitoring MPiPS, pytanie 17	
Wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków	Monitoring MPiPS, pytanie 18	
Podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej	Monitoring MPiPS, pytanie 20 (od 20.1 do 20.15)	Za każdą z 15 form współpracy przyznawano jeden punkt

Ocena jakości współpracy przez organizacje

Wskaźnik	Źródło	Uwagi
Zadowolenie NGO ze współpracy z JST	Zagregowana miara z pytań WS 15, WS 16, WS 17, WS 18	
Świadomość istnienia infrastruktury papierowej (program współpracy, inne dokumenty) do współpracy	Zagregowana miara z pytań WS 12_1 (23_1), 12_2 (23_2), WS 13 (24)	
Świadomość istnienia infrastruktury instytucjonalnej do współpracy (wyznaczony urzędnik, stałe zespoły robocze, centrum wspierania NGO)	Zagregowana miara z pytań 12_11 (23_12), 12_12 (23_13), 12_13 (23_14 i 15)	
Świadomość istnienia publicznie dostępnych reguł współpracy finansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_3 (23_3), 12_4 (23_4), 12_5 (23_5), 12_6 (23_6), 12_7 (23_7)	
Ocena reguł współpracy finansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_9 (23_9), WS 12_10 (23_10 i kontynuacja w 23_11)	
Świadomość istnienia współpracy pozafinansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_14 (23_16), 12_15 (23_17), 12_16 (23_18)	

Procedura tworzenia Indeksu

Zdecydowana większość wskazanych powyżej wskaźników, których źródłem nie jest sondaż opinii zrealizowany wśród przedstawicieli NGO, ma charakter zmiennej nominalnej o wartościach zero-jedynkowych (występuje – nie występuje). W tej sytuacji, poza kilkoma wyjątkami opisanymi w tabelach powyżej, w przypadku każdej takiej zmiennej przyznano jeden punkt za wystąpienie danej sytuacji. Zmienne zostały pogrupowane w większe kategorie, a suma punktów przypisana do danej kategorii sprawia, że te szersze kategorie możemy traktować już jak zmienne przedziałowe. Analogiczne zmienne zostały utworzone na podstawie danych pochodzących z sondażu opinii NGO i także pogrupowane w szersze kategorie. Początkowo posłużono się punktacją roboczą, tymczasową, nie uwzględniającą relacji pomiędzy szerszymi kategoriami i ich wzajemnej wagi. Inaczej mówiąc – kategoria składająca się z większej liczby wskaźników przysparzała większej liczby punktów niż kategoria złożona z mniejszej liczby wskaźników, podczas gdy mogło się zdarzyć, że ta mniej liczna kategoria jest znacznie ważniejsza dla jakości współpracy niż kategoria liczniejsza. Wszystkie dane zostały zatem poddane procedurze ważenia.

Procedura uzyskania wag

Do wszystkich zbiorów danych został przypisany kod terytorialny TERYT identyfikujący dane JST oraz NGO (jest to możliwe w przypadku danych pochodzących ze wszystkich baz: crawlera internetowego, monitoringu MPiPS oraz sondażu wśród NGO). Kod ten pozwolił połączyć wszystkie trzy bazy i uzyskaliśmy dzięki temu zgodność terytorialną danych pochodzących z trzech różnych źródeł.

W rezultacie połączenia trzech baz uzyskaliśmy zgodność dla około 400 JST (identyfikowanych przez kod TERYT), dla których są dostępne dane ze wszystkich trzech źródeł.

Tak przygotowane dane zostały poddane analizie regresji wielokrotnej liniowej, w której zmienną zależną był stopień zadowolenia NGO ze współpracy z JST, a zmiennymi niezależnymi wszystkie zdefiniowane wcześniej kategorie (sumy punktowe poszczególnych wskaźników). Współczynniki regresji dla poszczególnych zmiennych niezależnych pokazały, które zmienne w większym stopniu wpływają na zadowolenie ze współpracy, a co za tym idzie powinny mieć większą wagę dla oceny jakości tej współpracy. W ten sposób współczynniki regresji stały się podstawą wyznaczenia wag dla poszczególnych zmiennych.

Wagi uzyskane w wyniku analizy regresji zostały następnie poddane osądowi ekspertów, a w wyniku ich pracy i ewentualnych korekt, zostały zdefiniowane wagi ostateczne.

Równanie Indeksu

Wstępne analizy pokazują, że stopień zadowolenia (dalej nazywany indeksem O – satysfakcja) jest możliwy do stworzenia w oparciu o dane z sondażu realizowanego wśród NGO. Został on zbudowany na podstawie pytań WS 15, WS 16, WS 17, WS18. Można je potraktować jako niedoskonałe wskaźniki jednowymiarowej cechy ukrytej (tj. bezpośrednio nieobserwowalnej), jaką jest „zadowolenie ze współpracy z NGO”.

Zmienna satysfakcja ze współpracy została określona na podstawie wielu pytań, w których respondenci z NGO oceniali zadowolenie ze współpracy z JST (z którym współpracę uznają za najważniejszą). Pierwszą baterię pytań (WS15) stanowiła ocena różnych aspektów współpracy z JST na skali od 1 (bardzo źle) do 10 (bardzo dobrze):

- a) Dostępność informacji o działaniach samorządu.
- b) Wiedza o sytuacji i warunkach funkcjonowania organizacji.
- c) Dostępność środków finansowych dla organizacji.
- d) Przejrzystość reguł dotyczących współpracy – konsultowania, przekazywania środków itp.
- e) Kompetencje urzędników kontaktujących się bezpośrednio z organizacjami.
- f) Efektywność urzędu w wydatkowaniu publicznych środków na współpracę z organizacjami.
- g) Otwartość na inicjatywy, postulaty organizacji.
- h) Skłonność do pomocy organizacjom, przychylność wobec organizacji.
- i) Skłonność do włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał.

Ponadto respondenci oceniali:

- ogólnie współpracę z urzędem w ciągu ostatnich 2 lat (WS 16) na skali od 1 (ocenił bardzo źle) do 10 (ocenił bardzo dobrze),
- czy współpracę można stawiać za wzór w innych miejscach w Polsce (WS 17) na skali od 1 (zdecydowanie nie) do 10 (zdecydowanie tak);
- zaufanie do urzędu (WS 18) na skali od 1 (w ogóle nie mamy zaufania) do 10 (mamy całkowite zaufanie).

Analizy pozwalają na uznanie, że te 12 składowych leży u podstaw jednej zmiennej, którą będziemy określać jako satysfakcję. Wyniki analizy czynnikowej są zadowalające – „wyjaśnia” ona 69% wariacji wszystkich tych wskaźników. W rezultacie, jak się wydaje, można uznać, że otrzymaliśmy wieloaspektowy, a równocześnie jednowymiarowy pomiar satysfakcji.

Wstępny kształt wzoru do liczenia Indeksu wyglądał następująco:

$$I_{JW} = \hat{O}_{IDP} = aI + bD + cP + dJ,$$

gdzie:

IJW – Indeks Jakości Współpracy,

\hat{O}_{IDP} – przewidywana za pomocą regresji liniowej względem wskaźników I, D, P, J satysfakcja NGO ze współpracy,

I, D, P, J – kolejne wskaźniki: istnienie infrastruktury, dostępność infrastruktury, przebieg współpracy, jakość współpracy,

a, b, c, d – wagi równania regresji liniowej wielokrotnej.

Kilka uwag metodologicznych:

Przedstawiony sposób obliczania Indeksu (wzór) był preferowany, ale szereg przeprowadzonych analiz (por. niżej) wskazał, że koncepcja ta ma wiele słabości. Należy bowiem uwzględnić następujące kwestie:

- Przy tej koncepcji Indeks silnie uwypuklał te wskaźniki z poszczególnych obszarów (infrastruktury, dostępności itd.), które związane są z oceną dokonywaną przez NGO. Oznacza to, że u jej źródeł leży mocne przekonanie, że Indeks ma odzwierciedlać właśnie zadowolenie NGO ze współpracy z JST. Tymczasem można zapewne znaleźć argumenty, że są takie aspekty współpracy, które wpływają na jej jakość, ale niekoniecznie korelują z zadowoleniem (a mogą nawet korelować negatywnie) – np. przestrzeganie pewnych procedur przez JST obniża zadowolenie NGO, nawet jeśli są one konieczne, pożądane i długofalowo korzystne również dla NGO. Dodatkowo, w modelu idealnym powinno być uwzględnione także zadowolenie JST ze współpracy. Danych na temat tego zadowolenia obecnie nie mamy, ale będziemy rekomendować, aby do monitoringu MPiPS zostały dodane pytania pozwalające uzyskać takie dane (w zasadzie bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów).
- Analizy pokazują, że zależność O (satysfakcji) od wielu aspektów tworzących wskaźniki cząstkowe: I (infrastruktura), D (dostępność), P (przebieg współpracy), J (jakość współpracy) jest słaba (inaczej mówiąc, aspekty te w nikłym stopniu wyjaśniają zmiany w poziomie satysfakcji), a w związku z tym Indeks nie odzwierciedla ocen danych przez NGO i tym samym jest trudny do interpretacji, podobnie trudna do interpretacji będzie jego architektura. Ujmując to inaczej – powyższy sposób konstrukcji Indeksu miał pozwolić na odtworzenie mechanizmów, w jaki poszczególne aspekty współpracy przekładają się na zadowolenie, jednak analizy pokazały, że zadowolenie w relatywnie małym stopniu zależy od czynników, które wyszczególniliśmy (a dokładniej: które mogliśmy wyszczególnić na podstawie posiadanych danych).
- Analiza regresji została wykonana nie tylko na zagregowanych wskaźnikach I, D, P, J, ale także na zmiennych tworzących każdy z tych wskaźników. Jednak również w tym przypadku wiele zależności okazało się słabych (część wręcz ujemnych).

Rozpoczynając analizy liczyliśmy, że pozwolą one na stworzenie modelu, dzięki któremu będziemy mogli przewidzieć wartość Indeksu dla każdego JST na podstawie danych dostępnych dla tego JST. Przeprowadziliśmy szereg analiz, których celem było zbadanie związku pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami podstawowymi dotyczącymi infrastruktury, jej dostępności, przebiegu współpracy i jej jakości. Zbadaliśmy związek poszczególnych wskaźników z satysfakcją NGO ze współpracy (opisaną wyżej), przyjmując jako podstawę model regresji. Za każdym razem zmienną wyjaśnianą była satysfakcja ze współpracy, natomiast kolejne aspekty były zmiennymi wyjaśniającymi. Z jednej strony badaliśmy regresję z każdym aspektem oddzielnie (regresją z jedną zmienną niezależną), z drugiej strony ze wszystkimi

aspektami definiującymi dany indeks pośredni (np. infrastrukturę współpracy) łącznie (regresja wielokrotna). Ten drugi rodzaj regresji wskazuje na wpływ danej zmiennej na zadowolenie przy kontroli innych wskaźników.

„Infrastruktura współpracy” – I:

Wskaźnik	Źródło	Współczynniki regresji standaryzowane	
		Parametr bez kontroli zmiennych ^a	Parametr przy kontroli pozostałych zmiennych Infrastruktury współpracy
Istnienie uchwalonego programu na 2009 rok	Monitoring MPiPS, pytanie 21	-0,06	-0,05
Data uchwalenia i obowiązywania programu współpracy	Monitoring MPiPS, pytania 23.1 i 23.2	-0,05	-0,02
Uczestnictwo NGO w przygotowaniu programu	Monitoring MPiPS, pytanie 23.4	0,01	0,05
Pisemne udokumentowanie konsultacji programu z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 23.6	-0,03	-0,04
Uwzględnienie w programie zasady monitoringu i sprawozdań z realizacji programu	Monitoring MPiPS, pytanie 23.7	-0,06	-0,04
Wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakty z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 30	-0,06	-0,05
Miara R ²			0,008

^a W przypadku gdy mamy tylko jedną zmienną niezależną, parametr standaryzowany można interpretować jako współczynniki korelacji Pearsona.

Publiczna dostępność „infrastruktury współpracy” – klimat współpracy – D:

Wskaźnik	Źródło	Współczynniki regresji standaryzowane	
		Parametr bez kontroli zmiennych ^a	Parametr przy kontroli pozostałych zmiennych dostępności infrastruktury współpracy
Dostępność informacji o osobie wyznaczonej do współpracy na stronie urzędu	Crawler internetowy	b	b
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – celami współpracy	Crawler internetowy	0,01	-0,04

Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – zasadami współpracy	Crawler internetowy	-0,03	-0,07
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) treściami programu współpracy – pozostałymi treściami	Crawler internetowy	0,01	-0,15
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) wartościami współpracy	Crawler internetowy	0,05	0,12
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – współpraca finansowa	Crawler internetowy	0,05	0,12
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – współpraca pozafinansowa	Crawler internetowy	0,03	c
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) formami współpracy – konsultacje	Crawler internetowy	-0,07	-0,08
Nasylenie TDI (treści dostępne internautom) obszarami współpracy	Crawler internetowy	0,05	0,07
Miara R ²			0,023

^a W przypadku gdy mamy tylko jedną zmienną niezależną, parametr standaryzowany można interpretować jako współczynniki korelacji Pearsona.

^b Te informacje nie są jeszcze dostępne.

^c Ze względu na bardzo silne skorelowanie tej zmiennej ze wskaźnikiem współpracy finansowej (co może zniekształcać wartości pozostałych parametrów równania) została ona usunięta z analizy.

Przebieg współpracy:

Współpraca finansowa – Pf:

Wskaźnik	Źródło	Współczynniki regresji standaryzowane	
		Parametr kontroli zmiennych ^a	Parametr przy kontroli pozostałych zmiennych opisujących współpracę finansową
Zlecenie zadań publicznych NGO lub jednostkom podległym	Monitoring MPiPS, pytanie 1	-0,08	b
Zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu ofert	Monitoring MPiPS, pytanie 2.1	-0,08	b
Proporcja konkursów na powierzanie zadań publicznych dla NGO i jednostek organizacyjnych podległych JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	0,01	0,00
Proporcja konkursów na wspieranie działań NGO i jednostek organizacyjnych podległych JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	-0,01	0,04
Proporcja umów zawartych na powierzanie zadań publicznych z NGO i jednostkami organizacyjnymi podległymi JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	-0,04	-0,02
Proporcja umów zawartych na wspieranie działań z NGO i jednostkami organizacyjnymi podległymi JST	Monitoring MPiPS, pytanie 2.2	0,00	0,04
Zlecenie zadań publicznych NGO w innym trybie niż konkurs ofert	Monitoring MPiPS, pytanie 2.3	-0,15**	-0,15**
Zaplanowanie budżetu na zlecenie zadań NGO na 2010 rok	Monitoring MPiPS, pytanie 7	-0,10	-0,06
Miara R ²			0,027

**p<0,01

^a W przypadku gdy mamy tylko jedną zmienną niezależną, parametr standaryzowany można interpretować jako współczynnik korelacji Pearsona.

^b Ze względu na bardzo małe zróżnicowanie (praktycznie wszystkie JST mają wartość 1) zmienne musiały zostać usunięte z analizy.

Współpraca pozafinansowa – Pnf:

Wskaźnik	Źródło	Współczynniki regresji standaryzowane	
		Parametr bez kontroli zmiennych ^a	Parametr przy kontroli pozostałych zmiennych opisujących współpracę pozafinansową
Przekazanie, użyczenie lub wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach	Monitoring MPiPS, pytania 8 i 10	0,00	0,04
Istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych przy urzędzie z udziałem przedstawicieli NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 11	-0,07	0,00
Konsultowanie projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych / strategicznych z NGO	Monitoring MPiPS, pytanie 14	-0,14**	-0,09
Dokumentowanie konsultacji z NGO w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu, rezultatu	Monitoring MPiPS, pytanie 17	-0,16**	-0,13
Wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków	Monitoring MPiPS, pytanie 18	-0,04	0,00
Podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej	Monitoring MPiPS, pytanie 20 (od 20.1 do 20.15)	-0,05	0,02
Miara R ²			0,032

**p<0,01

^a W przypadku gdy mamy tylko jedną zmienną niezależną, parametr standaryzowany można interpretować jako współczynnik korelacji Pearsona.

Ocena jakości współpracy przez organizacje – J:

Wskaźnik	Źródło	Współczynniki regresji standaryzowane	
		Parametr bez kontroli zmiennych ^a	Parametr przy kontroli pozostałych zmiennych opisujących ocenę jakości współpracy przez NGO
Świadomość istnienia infrastruktury do współpracy	Zagregowana miara z pytań WS 12_1 (23_1), 12_2 (23_2), 12_11 (23_12), 12_12 (23_13), 12_13 (23_14 i 15), WS 13 (24)	0,23**	0,11**
Świadomość istnienia współpracy finansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_3 (23_3), 12_4 (23_4), 12_5 (23_5), 12_6 (23_6), 12_7 (23_7), 12_8 (23_8).	0,21**	0,03
Ocena reguł współpracy finansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_9 (23_9), WS 12_10 (23_10 i kontynuacja w 23_11)	0,25**	0,17**
Świadomość istnienia współpracy pozafinansowej	Zagregowana miara z pytań WS 12_14 (23_16), 12_15 (23_17), 12_16 (23_18)	0,18**	0,02
Miara R ²			0,078

**p<0,01

^a W przypadku, gdy mamy tylko jedną zmienną niezależną, parametr standaryzowany można interpretować jako współczynnik korelacji Pearsona.

Jak widać z powyższych analiz, związki na ogół są bardzo słabe, z reguły nieistotne statystycznie (parametry nieoznaczone gwiazdkami są nieistotne). Również regresja względem pięciu zagregowanych indeksów pośrednich, tj. infrastruktury, jej dostępności, przebiegu współpracy finansowej i niefinansowej, nie przynosi zadowalających rezultatów (miara R² wynosi 0,08).

Powyższe zestawienie wskazuje zatem, że pierwotny pomysł zbudowania Indeksu wokół zadowolenia NGO ze współpracy jako centralnym wskaźnikiem jest trudny do utrzymania. Jako rozwiązanie alternatywne rozważana była konstrukcja IJW jako wyniku skalowania jednowymiarowego (przykładowo, za pomocą analizy czynnikowej), na podstawie poszczególnych indeksów cząstkowych I, D, P, O, J bądź wskaźników

podstawowych (pojedyncze pytania). Również ten pomysł nie mógł zostać zaakceptowany. Przesądziły o tym zarówno względy statystyczne, jak i merytoryczne:

- Wybrane przez nas aspekty określające jakość współpracy pomiędzy samorządami organizacjami pozarządowymi nie tworzą struktury jednowymiarowej. Metody statystyczne wskazują, że niektóre z nich słabo wiążą się z pozostałymi aspektami. Rozwiązanie jednowymiarowe nie posiadałoby zatem uzasadnienia statystycznego, tj. słabo zdawałoby sprawę z definiujących go aspektów.
- Aby utworzyć rozwiązanie jednowymiarowe, konieczna byłaby rezygnacja z wielu wyodrębnionych aspektów, tj. nieuwzględnianie ich w końcowym indeksie opisującym jakość współpracy. Jako trudne do uzasadnienia uznaliśmy opieranie się wyłącznie na kryteriach statystycznych. Na jakość współpracy składać się mogą bowiem różne aspekty niekoniecznie związane z innymi elementami i niekoniecznie tworzące jeden wymiar (w sensie statystycznym).

Powyższe analizy przekonały nas, że rozwiązanie statystyczne nie jest w pełni adekwatne do konstrukcji indeksu opisującego jakość współpracy. Innymi słowy – trudno przyjmować wagi z modelu statystycznego, jeśli model ten słabo opisuje dane, którymi dysponujemy. W tej sytuacji mniej ryzykowną strategią wydaje się położenie większego nacisku na rozstrzygnięcia merytoryczne, tj. oparte na wiedzy ekspertów. Niemniej jednak analizy statystyczne mogą stanowić punkt wyjścia do tego typu rozstrzygnięć.

W tej sytuacji postanowiliśmy zastosować inną metodę konstrukcji Indeksu, żeby żaden aspekt nie zapośredniczał relacji między wartością Indeksu a innymi aspektami (w tym sensie zadowolenie ze współpracy jest traktowane tak samo jak inne aspekty), a sam Indeks przyjął postać:

$$IJW = aI + bD + cP + dO + eJ,$$

gdzie I, D, P, O, J to kolejne indeksy cząstkowe (w tym zadowolenie NGO ze współpracy), natomiast a, b, c, d, e to wagi odzwierciedlające znaczenie poszczególnych indeksów cząstkowych dla wartości całego indeksu. Założyliśmy, że wagi te mają odzwierciedlać „ważność” poszczególnych indeksów pośrednich. Przeprowadzone zostały dwa etapy:

Etap 1. Pierwszym zadaniem było wyznaczenie poszczególnych indeksów cząstkowych I, D, P, O, J, na podstawie podanych wcześniej wskaźników podstawowych, np. w przypadku indeksu cząstkowego I jest to istnienie uchwalonego programu współpracy na 2009 rok, uczestnictwo NGO w konsultowaniu projektu programu itd. Na ogół były one sumą wskaźników podstawowych (przykładowo – sumą zero-jedynkowych pytań). Dopuściliśmy jednak pewne modyfikacje tej zasady (np. stosowanie wag) w kilku sytuacjach:

- Po pierwsze, sposób konstrukcji danego pytania może odbiegać od pozostałych. Przykładowo może być niepożądane dodawanie wskaźnika zero-jedynkowego do wskaźnika, który przyjmuje wartości od 0 do 5, gdyż ten drugi prawdopodobnie miałby wówczas większy wpływ na indeks cząstkowy, a pośrednio na indeks końcowy. W takiej sytuacji poszczególne wskaźniki podstawowe zostaną znormalizowane tak, aby inny sposób ich konstrukcji nie przesądzał o większej wadze tego wskaźnika.
- Po drugie, dopuściliśmy możliwość przyznania w wyniku decyzji merytorycznej niektórym ze wskaźników mniejszej lub większej wagi niż pozostałym, a nawet możliwość rezygnacji z wybranych wskaźników podstawowych (co jest równoznaczne z przyjęciem zerowej wagi). Punktem wyjścia były wyniki przeprowadzonych statystycznych analiz, jednak ostateczna decyzja była podejmowana na podstawie opinii ekspertów. Przykładowo, jeśli okazuje się, że jakiś wskaźnik jest negatywnie związany z zadowoleniem, warto mu się przyjrzeć pod kątem przydatności do tworzenia Indeksu.

Należy orzec, z czego może wynikać uzyskany wynik statystyczny, czy na tej podstawie wyłączyć wskaźnik podstawowy z konstrukcji Indeksu, nadać mu mniejszą wagę, czy też pozostawić go w wersji niezmienionej, gdyż pomimo negatywnego związku z zadowoleniem wskazuje on na inne aspekty ważne z punktu widzenia opisu jakości współpracy. Dodatkowo o usunięciu wskaźnika może przesądzić bardzo silne skorelowanie z innym wskaźnikiem. Bardzo silny związek wskazuje na to, że dwa wskaźniki podstawowe zawierają praktycznie tę samą informację i w tym sensie dwukrotne jej uwzględnienie może być niecelowe.

- Nieco inną postać miał indeks opisujący zadowolenie NGO ze współpracy z JST. W tym przypadku opieraliśmy się na kilku pytaniach z ankiety (WS15 do WS18), które pozwalają stworzyć jednowymiarową skalę za pomocą analizy czynnikowej.

Etap 2. W oparciu o zdefiniowane powyżej indeksy częściowe stworzony został na podstawie powyższego równania indeks końcowy JST. Ponieważ poszczególne indeksy częściowe mogą mieć różną rozpiętość, tj. przyjmować wartości od 0 do 10 lub 0 do 20 itp., przed ich włączeniem do tego równania zostały one zestandaryzowane, tak aby sposób ich konstrukcji nie przesądzał pośrednio o ich „ważności”. Dopiero potem zostały ustalone wielkości parametrów a, b, c, d, e, odzwierciedlające „ważność” danego indeksu częściowego. „Ważność” została zaproponowana przez autorów niniejszego opracowania (na podstawie interpretacji analiz), a następnie ustalona zostanie na podstawie decyzji merytorycznych (osąd ekspertów całego zespołu i ekspertów zewnętrznych – panele eksperckie).

Przeprowadzono 7 paneli eksperckich z udziałem przedstawicieli JST. Wynik tych konsultacji został uwzględniony w ostatecznym kształcie równania indeksów częściowych i końcowego. Oznacza to, że dopuściliśmy element arbitralnej decyzji eksperckiej w nadaniu znaczenia poszczególnym elementom składającym się na kształt Indeksu – przyjęliśmy bowiem, że Indeks ma służyć poprawianiu relacji między JST a NGO i nie można abstrahować od kontekstu prawnego oraz opinii samych zainteresowanych.

Obliczenie Indeksu

Na podstawie powyższej procedury zostały ustalone wartości indeksów częściowych i indeksu końcowego dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem. Wartości średnie indeksu końcowego przedstawione zostały dla:

- całej Polski;
- poszczególnych województw;
- poszczególnych typów JST – urzędów marszałkowskich, powiatów (dostępność Indeksu dla powiatów wymaga potwierdzenia w kolejnych analizach na większej próbie NGO), gmin.

Indeksy częściowe przed standaryzacją mogą służyć do porównania w czasie; przykładowo możliwe jest porównanie, czy średnia wartość dla danego województwa zmniejszyła się czy zwiększyła, o ile do konstrukcji indeksu częściowego w porównywanych latach zostaną użyte te same składowe. Nawet jeśli dochodzą nowe wartości, możliwe jest policzenie go w wersji porównywalnej ze starą wersją. Oczywiście, porównania takie zawsze są tylko częściowo uprawnione, ponieważ nawet wykorzystując te same składowe trzeba mieć świadomość, że mogą one mieć inne znaczenie, jeśli zmieni się kontekst. Przykładowo, stosowanie pewnych praktyk przez JST opcjonalne w danym roku, w kolejnym może stać się wymogiem prawnym, co zmieni interpretację stosowania tej praktyki jako wskaźnika.

Indeksy końcowe i cząstkowe po standaryzacji miały średnią równą 0. Ta wartość (czyli średnia dla całej Polski) była wartością odniesienia dla poszczególnych województw i szczebli JST, tak więc ujemne wartości wskazują, że dane województwo (lub dany szczebel samorządu) jest powyżej średniej lub poniżej. Dodatkowo, przy danym wyniku podano wynik decylowy, aby ułatwić jego interpretację, przykładowo:

Województwo	JST – średnie	Wynik decylowy
A	-0,1	szósta dziesiątka
B	-0,3	ósma dziesiątka
C	+0,2	trzecia dziesiątka
...

W tym przypadku województwa A i B lokują się poniżej średniej. Wynik województwa A jest jednak lepszy. Dodatkowo wiemy, że wynik średni dla województwa A, na tle wszystkich (ocenionych) jednostek samorządu, lokowałby je w szóstej dziesiątce (tj. co najmniej 50% JST było ocenionych wyżej i co najmniej 40% ocenionych niżej), województwo B lokuje się w ósmej dziesiątce. Natomiast województwo C ma wynik powyżej średniej i lokuje się w trzeciej dziesiątce od góry.

Dla oceny poziomu jakości współpracy w całej Polsce zastosowaliśmy wskaźnik „dystans do celu” – dla wszystkich indeksów cząstkowych zostały wskazane ich wartości potencjalnie maksymalne, a w konsekwencji, po podstawieniu do wzoru, uzyskaliśmy hipotetyczną wartość maksymalną indeksu końcowego (taką, jaką osiągnęlibyśmy, gdyby współpraca w całej Polsce w każdym aspekcie na przyjętych przez nas wskaźnikach była oceniona w sposób maksymalny). Następnie wartość rzeczywista indeksu końcowego dla całej Polski została przekształcona z wartości 0 (stanowiącej opisany wcześniej punkt odniesienia) w wartość liczbową. Porównanie dwóch liczb – hipotetycznej wartości maksymalnej indeksu końcowego z jego wynikiem rzeczywistym – pozwoliło określić, jak daleko od maksimum lokuje się aktualny poziom indeksu końcowego (wynik ma postać procentową). Należy pamiętać tylko, że nie jest to „dystans do celu”, rozumianego jako stan idealny (ponieważ tego nie definiujemy, jak to określiliśmy na początku niniejszego opracowania), ale jest to „dystans do celu” rozumianego jako maksimum tego, co składa się na indeks, a co nie pretenduje do pełnego opisu czynników kształtujących jakość współpracy międzysektorowej.

Tak skonstruowany Indeks umożliwi ocenę jakości współpracy w ujęciu ogólnopolskim, porównawczym ze względu na podstawowe jednostki administracyjne i szczeble samorządu. Jego kolejne edycje będą możliwe do realizacji – do gotowej architektury i równań wystarczy podstawić nowe dane zebrane w kolejnych latach.

4.3 RAPORT Z KOMPLEMENTARNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH SŁUŻĄCYCH, PRZEPROWADZONYCH W CELU WERYFIKACJI POMIARU INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Raport podsumowuje dane i obserwacje zebrane w trakcie realizacji paneli eksperckich, zorganizowanych w ramach projektu systemowego działania 5.4 pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”.

Głównym celem paneli eksperckich było zaprezentowanie i przedyskutowanie z ekspertami – przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz organizacji pozarządowych – niektórych elementów związanych z Indeksami Jakości Współpracy, a w szczególności:

- wybranych problemów i założeń, które są istotne dla konstrukcji Indeksu Jakości Współpracy;
- samej architektury Indeksu, jego składowych, źródeł danych;
- sposobu ważenia poszczególnych składowych i wpływu tego ważenia na wyniki Indeksu;
- wybranych wyników Indeksu dla całej Polski, szczebli samorządu terytorialnego i poszczególnych województw.

Panele były prowadzone przez dwójkę ekspertów Instytutu Spraw Publicznych według wcześniej przygotowanego scenariusza (zob. Aneks), a zostały zorganizowane przez firmę badawczą Grupa IQS w dniach 7–10 czerwca 2011 roku. Łącznie odbyło się siedem paneli eksperckich według poniższego zestawienia:

Tabela 1. Zrealizowane panele eksperckie i ich uczestnicy

Szczebel	Uczestnicy	Miejsce panelu	Data panelu
województki	Urząd wojewódzki* - 1 osoba NGO – 4 osoby	Gdańsk	7 czerwca 2011
gminy miejskie	JST – 3 osoby NGO – 5 osób	Gdańsk	7 czerwca 2011
wojewódzki	JST – 2 osoby NGO – 5 osób	Warszawa	8 czerwca 2011
gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	JST – 2 osoby NGO – 5 osób	Kraków	9 czerwca 2011
gminy miejskie	JST – 2 osoby NGO – 5 osób	Kraków	9 czerwca 2011
gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	JST – 3 osoby NGO – 3 osoby	Poznań	10 czerwca 2011
powiatowy	JST – 6 osób NGO – 1 osoba	Poznań	10 czerwca 2011

* Osoba z urzędu wojewódzkiego została błędnie rekrutowana przez Grupę IQS – zgodnie z założeniami badania powinna to być osoba z urzędu marszałkowskiego.

Wszystkie panele eksperckie były nagrywane w systemie audio, a przebieg każdego panelu został opisany w osobnym raporcie, przygotowanym według wystandardyzowanego wzorca, określonego przez ISP (zob. Aneks: Narzędzia badawcze).

ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE I PRZEBIEG PANELI

Zasadniczym celem paneli było zebranie opinii praktyków współpracy międzysektorowej o samej konstrukcji Indeksu, w tym o sposobie ważenia poszczególnych składowych Indeksu. Istotnym elementem było także poznanie opinii, a raczej sposobu wyjaśniania przez praktyków wyników uzyskanych w trakcie prac nad Indeksem, które miały wpływ na sposób jego tworzenia.

Cele były zatem jawne, bardzo konkretne. Spotkania nie zostały pomyślane jako klasyczne badanie jakościowe, w którym badacze szukają ukrytych motywacji, sposobu rozumienia pojęć i zjawisk. Mniej ważna była także interakcja zachodząca między uczestnikami i prowadzone przez nich dyskusje. Badania zatem nie należy traktować i analizować w sposób klasyczny dla np. zogniskowanych wywiadów grupowych – było to spotkanie ekspertów z ekspertami (nazwa „panele eksperckie” jest świadomie używana w raporcie dla zaznaczenia tej odrębności metodologicznej).

Zgodnie z założeniami projektu w panelach miały wziąć udział osoby, zarówno ze strony jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych, mające doświadczenie we współpracy międzysektorowej na poszczególnych szczeblach samorządu. W pierwotnych założeniach projekt miał składać się z ośmiu paneli eksperckich, po 2 dla każdego szczebla (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, gminy miejskie, powiaty, województwa), Grupie IQS nie udało się jednak zorganizować panelu na szczeblu powiatowym w Warszawie z uwagi na trudność w rekrutacji uczestników.

Sam przebieg spotkania także był podporządkowany opisanej wyżej logice – nie miało ono spójnego, ciągłego scenariusza. Dwie osoby prowadzące prezentowały pewne wybrane dane, prowadziły wokół nich dyskusję, następnie prezentowano kolejne dane, o których ponownie dyskutowano – w trakcie spotkania było w sumie 6 takich bloków „dane – dyskusja”. Każdy panel ekspercki został opisany w arkuszu obserwacyjnym – formularzu notatek, a następnie w osobnym raporcie.

W tej sytuacji raport także zachowuje analogiczną strukturę – jest zdaniem relacji z opinii, które pojawiły się w kolejnych blokach dyskusyjnych. Tam, gdzie jest to możliwe i wskazane – pokazana jest wspólnota opinii lub wnioski. Tam, gdzie się pojawiły – zaznaczone są rozbieżności opinii. Zaprezentowany jest także swoisty katalog opinii i pomysłów pojawiających się w trakcie dyskusji – nie należy traktować go jak wyniku badania rozumianego jako wspólny pogląd środowiska samorządowego i/lub pozarządowego – to raczej „bank pomysłów i opinii”, które mogą być traktowane jako sygnały możliwych sposobów rozumienia danego zjawiska lub pewne hipotezy.

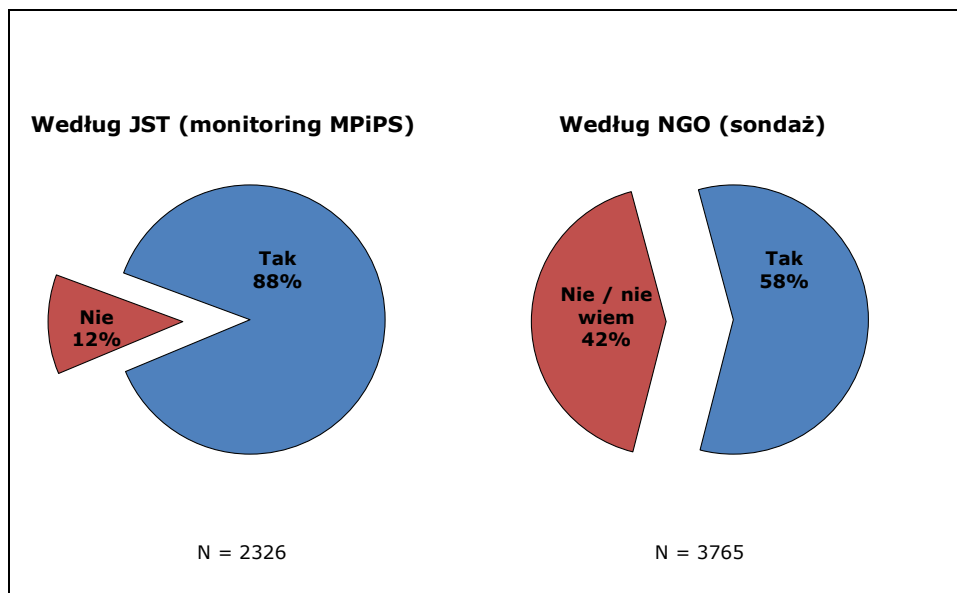
Struktura raportu odpowiada strukturze dyskusji – w każdej części omawiany jest jeden wątek dyskusji zgodnie z kolejnością, w jakiej rozmawiano w trakcie paneli eksperckich. Pokazane są dane prezentowane uczestnikom, następnie omówione są reakcje – te, które można uznać za wspólne oraz te, które były osobne. Całość raportu kończy się podsumowaniem i wnioskami dla Indeksu Jakości Współpracy, które płyną z paneli eksperckich.

WYNIKI

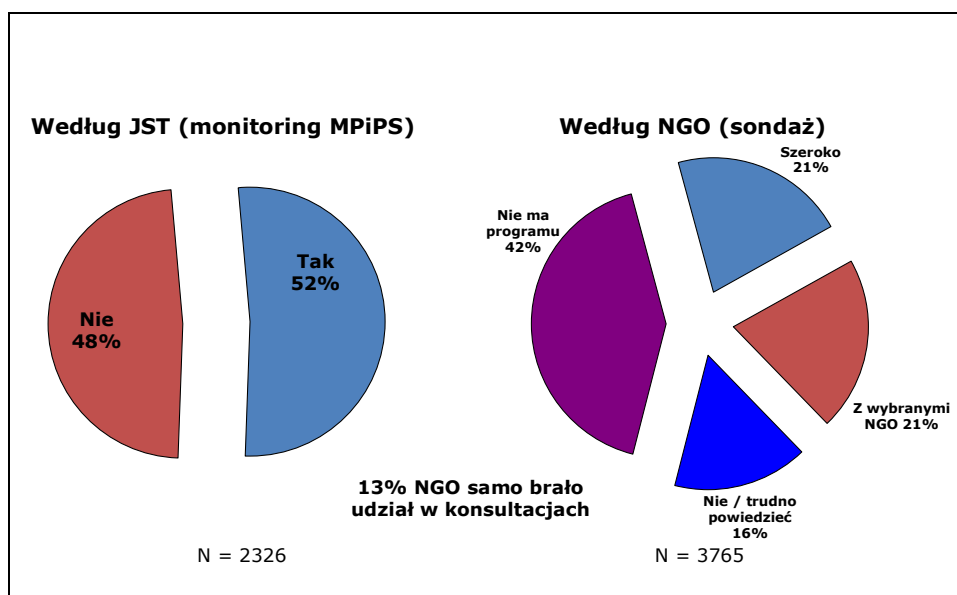
TWORZENIE PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I JEGO KONSULTOWANIE

Uczestnikom paneli zaprezentowano następujące dane:

Ramka 1. Programy współpracy – czy istnieją?



Ramka 2. Programy współpracy – czy są konsultowane?



Podstawowym pytaniem było, skąd bierze się rozbieżność: choć większość jednostek samorządu terytorialnego deklaruje, że dysponuje uchwalonym programem współpracy, to tylko połowa organizacji pozarządowych wie, że ich najważniejszy partner samorządowy ma taki program. Dodatkowo, rozbieżność dotyczy tego, czy programy poddawane są konsultacjom z NGO – tutaj również więcej jednostek samorządu terytorialnego niż organizacji pozarządowych jest o tym przekonanych.

Dane te nie budziły kontrowersji, najczęstszym wytłumaczeniem tego zjawiska jest różne rozumienie, czym są konsultacje. W dość zgodnej opinii zarówno przedstawiciele JST, jak i NGO powodem tych rozbieżności może być sposób prowadzenia konsultacji – urzędy wywieszają projekt programu w Internecie (na stronach urzędu lub w BIP-ie) i uznają to za wystarczający sposób poddania dokumentu konsultacjom. Tymczasem organizacje pozarządowe nie traktują takiego zachowania jak konsultacji – zdecydowanie preferują spotkanie i wspólne omawianie treści. Ponadto niektóre urzędy ogłaszają konsultacje (poprzez wywieszenie na stronie internetowej), zostawiając bardzo krótki czas na zgłoszenie uwag (w skrajnym przypadku podano przykład wywieszenia w piątek z oczekiwaniem uwag w poniedziałek). Ta zła organizacja konsultacji czyni je pozornymi – jest to fasadowe wypełnienie obowiązków prawnych, ale bez jakiegokolwiek wartości merytorycznej. To poczucie pozorności może być wzmocnione także przez fakt, że najczęściej program jest poddawany konsultacjom w formie końcowego dokumentu, na ostatnim etapie prac tuż przed jego uchwaleniem i najczęściej uwagi zgłaszane na tym etapie nie są w ogóle uwzględniane. *Urzędy uważają za konsultacje społeczne wywieszenie na 1–2 dni na stronie internetowej obwieszczenia o konsultacji, uważają to za obowiązek spełnionej konsultacji społecznej, zarówno administracja samorządowa, jak i administracja publiczna, ministerstwa niejednokrotnie robią tak, że wrzucają na 24 godziny dokument do konsultacji nie informując o tym do końca, według nich jest spełniony punkt związany z konsultacjami społecznymi, bo zostało obwieszczone wszem i wobec (NGO, Gdańsk); są przykłady naszego powiatu poznańskiego, gdzie potrafi w czwartek czy piątek pojawić się informacja, że do poniedziałku jest termin składania ofert (NGO, Poznań).*

Przedstawiciele JST jako wytłumaczenie rozbieżności w wynikach podawali także brak zainteresowania konsultacjami ze strony samych organizacji pozarządowych. Zdaniem strony samorządowej wynika on ze słabości samych organizacji, ale także skupieniu się organizacji wyłącznie na kwestiach finansowych. W wypowiedziach tych widoczny jest swego rodzaju paternalizm przejawiany przez przedstawicieli samorządu wobec organizacji. *w tych organizacjach pozarządowych ludzie czasem działają po omacku i nie mają wiedzy jeszcze (JST, Poznań).*

Niektórzy przedstawiciele organizacji pozarządowych widzą problem braku zainteresowania samych organizacji konsultacjami całego programu. Przyczyn takich postaw upatrują w skupieniu się mniejszych organizacji wyłącznie na obszarze swojego działania – organizacje takie zainteresowane są wyłącznie tym, aby w zapisach programu znalazło się zapewnienie współpracy w ich obszarze, a zupełnie nie zajmują się wszystkimi zapisami dokumentu. Powoduje to przesadne skupienie się na szczegółach, podczas gdy program współpracy jest (a przynajmniej powinien być) dokumentem o treści bardziej ogólnej, nadającym ramy i charakter współpracy międzysektorowej w danej jednostce terytorialnej – ramy te powinny później być wypełniane konkretnymi w trakcie współpracy. *Program współpracy nie jest pokazaniem palcem, kto dostanie dotację, tylko jest wskazaniem kierunku, który wspólnie uzgadniamy, że miasto ma się rozwijać i tutaj jest, że organizacje niezbyt chętnie podchodzą pod konsultacje, dlatego że one są bardziej kierunkowe niż konkretnie osadzone w tym, co oni chcą robić, w tej chwili większość mniejszych organizacji jest nastawiona na działanie, jeśli ma dyskutować na temat rozwoju, to woli całą swoją energię skierować na działanie, a nie na to, żeby się zastanawiać, jak to będzie dalej (NGO, Gdańsk).*

Zdecydowanie częściej podawanym przez przedstawicieli NGO powodem małego zainteresowania organizacji pozarządowych konsultacjami jest jednak ich zniechęcenie sposobem prowadzenia tych konsultacji przez JST. Wspomniane wyżej ograniczanie się do Internetu, skracanie czasu konsultacji, nieuwzględnianie uwag, dodatkowo niekiedy organizowanie spotkań konsultacyjnych w godzinach pracy urzędów (w czasie gdy większość przedstawicieli organizacji jest w swojej podstawowej pracy – działalność w organizacji jest bowiem często ich aktywnością dodatkową, realizowaną po godzinach pracy zawodowej) powodują brak wiary w sens uczestnictwa. Szczególnie silnie daje się to odczuć w mniejszych organizacjach,

które mają słabsze kadry. Ponadto te słabsze organizacje są nieprzygotowane do konsultacji kadrowo, ale także kompetencyjnie, a niekiedy wręcz nie wiedzą o samych konsultacjach z powodu wykluczenia cyfrowego (część NGO nie ma dostępu do Internetu): [...] *brakuje ludzi i czasu, żeby ciągle gdzieś tam uczestniczyć w spotkaniach. Małe organizacje nie mają kim pracować* (NGO, Kraków).

Można zatem uznać, że sam fakt mniejszego zainteresowania organizacji pozarządowych konsultacjami jest opinią podzielaną zgodnie przez obie strony – samorządową i pozarządową – jednak percepcja przyczyn tego zjawiska jest odmienna. Niezależnie jednak od przyczyn jednostki samorządu terytorialnego próbują radzić sobie z tym mniejszym zainteresowaniem poprzez wysyłanie informacji i zapraszanie do konsultacji wybranych organizacji. Z punktu widzenia urzędu jest to usprawnienie zapewniające udział w konsultacjach organizacji działających, aktywnych, zainteresowanych współpracą. Z punktu widzenia środowiska pozarządowego może to prowadzić do podziału trzeciego sektora – czego efektem może być dalsze zniechęcenie części organizacji. Przejawia się to np. w opinii wyrażonej przez jednego z przedstawicieli NGO, że w konsultacjach biorą udział silne organizacje: *Urząd ma szpicę ludzi reprezentatywnych i oni wyznaczają konsultacje, reszta to dodatek, tego nie bierze się pod uwagę* (NGO, Warszawa).

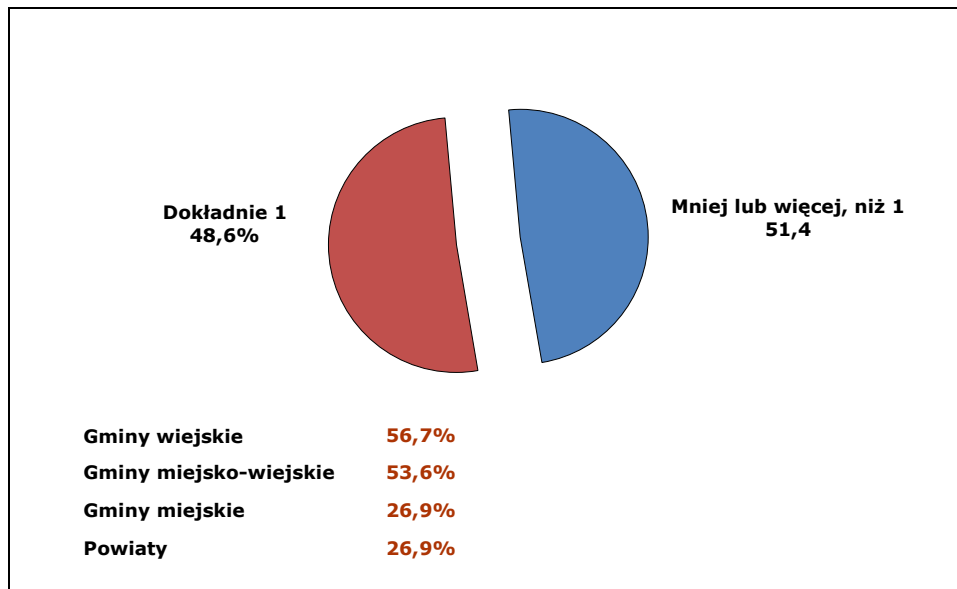
Podsumowując – wydaje się, że, niezależnie od różnic w opiniach zaprezentowanych przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, dość jasny jest mechanizm prowadzący do rozbieżnej oceny tego, czy istnieją programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i czy powstają one w konsultacji z przedstawicielami trzeciego sektora. Główną przyczyną jest odmienne rozumienie tego, czym są konsultacje – po stronie urzędu są to działania bardziej formalne, nastawione na spełnienie wymogów prawnych, bez oczekiwania realnej wymiany opinii, po stronie pozarządowej jest oczekiwanie faktycznej wymiany poglądów, do tego na wcześniejszych etapach tworzenia samego dokumentu. To różne rozumienie istoty konsultacji prowadzi do zniechęcenia części organizacji pozarządowych i wycofania się z uczestnictwa w fasadowych konsultacjach. To wycofanie może być wzmocnione także przez poczucie braku kompetencji/czasu do udziału w konsultacjach. Z kolei takie wycofanie się organizacji lub ich skupienie wyłącznie na swoich wąskich interesach może prowadzić urzędy do podejmowania działań ograniczających rzeczywisty proces konsultacji do wybranych, aktywnych, silniejszych organizacji pozarządowych.

Jeżeli ten obraz jest prawdziwy, to mamy samonapędzający się i samopowielający się mechanizm, działający w części jednostek samorządu terytorialnego, w których konsultacje, choć formalnie prowadzone, albo są fasadowe, albo pozbawione są szerokiego udziału społecznego i wartości partycypacyjnej płynącej ze swobodnej dyskusji szerokiego grona przedstawicieli trzeciego sektora.

MAŁA KONKURENCYJNOŚĆ OFERT KONKURSOWYCH

Uczestnikom paneli zaprezentowano następujące dane:

Ramka 3. Proporcja ofert do umów – czy jest konkurencja?



Wyniki te oznaczają, że w praktycznie połowie jednostek samorządu terytorialnego nie ma konkurencji między organizacjami pozarządowymi startującymi w konkursach na realizację zadań publicznych – liczba ofert równa jest bowiem liczbie zawieranych umów. Szczególnie silnie zaznacza się to zjawisko na szczeblu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, ale jest obecne także w ponad jednej czwartej gmin miejskich i powiatów.

Grupy wojewódzkie oraz miejskie na pokazane dane reagowały zdziwieniem (w jednym przypadku wręcz niewiarą), przekonaniem, że musi dotyczyć to małych gmin, czasami półżartem wypowiedzianymi uwagami, że taka sytuacja byłaby ich marzeniem. Z kolei dla mniejszych gmin sytuacja taka była oczywistością, a wynik był zgodny z ich odczuciami.

Dała się zauważyć zasadnicza zgodność opinii wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i w zasadzie brak jednolitej opinii organizacji pozarządowych. Ci pierwsi wspominają o słabości sektora pozarządowego – często w danym obszarze na terenie gminy działa tylko jedna organizacja i w związku z tym to właśnie ona wygrywa konkurs. Co więcej – jak mówią przedstawiciele urzędów samorządowych – rozpisuje się konkursy pod „swoje” organizacje. „Swoje” niekoniecznie musi oznaczać kumoterstwo, ale organizacje działające na terenie własnej gminy. Kolejnym powodem jest niechęć części urzędów samorządowych do podejmowania trudnych decyzji – łatwiej jest podzielić pieniądze między wszystkich oferentów, niż komuś odmówić. Wiąże się z tym swego rodzaju paternalistyczne podejście jednostek samorządu terytorialnego do organizacji pozarządowych i przekonanie, że bez wsparcia finansowego ze strony samorządu sektor ten sobie nie poradzi – nie można zatem pozwalać na konkurencję. Z tym wiąże się także przekonanie, że przyznawanie środków w konkursach jest rodzajem wsparcia dla, zwłaszcza mniejszych, organizacji pozarządowych. Jednocześnie wydaje się, że decyzje takie mają także swój lokalny wymiar polityczny – za niektórymi organizacjami pozarządowymi w małych gminach stoją całe grupy

wyborcze (OSP, kluby sportowe) i trudno sobie wyobrazić pozbawienie ich pieniędzy. Innym istotnym czynnikiem jest cykliczność imprez – jeżeli dana impreza organizowana przez organizację jest udana i z roku na rok się rozwija, to w sposób niejako automatyczny może liczyć na wsparcie także w roku kolejnym: *konkursy są przygotowywane pod organizacje, które działają, autentycznie działają na danym terenie, działają nie od wczoraj, tylko zawsze działały [...] zasada jest taka, że organizacja musi najpierw zacząć działać, funkcjonować, musi się pokazać, że umie funkcjonować, że coś tworzy i wtedy pod te organizacje są tworzone konkursy. Ustawa też to przewiduje, bo dopuszcza inicjatywę, że sama organizacja składa wnioski bezkonkursowy, najpierw się daje małe pieniądze bez konkursu w trybie uproszczonym, a z czasem robi się konkursy pod organizacje, które się rozwijają. Tak zawsze było”* (JST, Kraków); *rozpisujemy bardzo konkretne konkursy [...] jak jest klub od piłki, jak jest organizacja od osób niepełnosprawnych, to jest jedna [...] konsultujemy przed programem, żeby zadania były tak rozpisane na przyszły rok – że odpowiadają potrzebom organizacji. Przed wszystkim pomysłem, co chcą robić [...] wtedy uwzględnia się to w programie, idzie za tym projekt budżetu i wtedy jak się ogłasza konkurs – wpłynęła jedna oferta – to nas to nie dziwi i wtedy jest stosunek umowy do oferty jeden do jednego [...] jest bardziej poczucie jawności i sprawiedliwości, a na konkurencję – nie ma miejsca. A czy to jest złe? Tego tak bym nie traktowała”* (JST, Poznań); *Zadaniem powiatu, gminy, miasta powinno być promowanie tych organizacji małych, bo one wykonują robotę za administrację samorządową, robią tą najczarniejszą, integrują niepełnosprawnych, te drobne organizacje powinny być przez samorządy pieszczone i w jakiś sposób doradzać im, pomagać, czy finansowo, żeby one działały, bo za jakiś czas upadną całkowicie* (NGO, Kraków); *W małym mieście jak jest konkurs, to wiadomo, że tylko ja mogę to zrobić* (NGO, Kraków); *„Jeśli w programie priorytetem jest sport, a jest jeden klub jako stowarzyszenie, celem jest prowadzenie sportu na terenie gminy i musi wystartować nasz klub, a żaden inny. Zabezpiecza nasze interesy, nasze wydatki”* (JST, Kraków).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, zwłaszcza z większych ośrodków, wskazują na problem specjalizacji lub profesjonalizacji sektora. Niektóre zadania publiczne wymagają na tyle głębokiej wiedzy o problemie, specjalistycznych kompetencji lub spełnienia innych warunków (np. lokalowych lub posiadania odpowiedniego wyposażenia), że z góry wiadomo, która organizacja może spełnić dane wymagania konkursowe: *„pewnie w Gdańsku są konkursy mocno specjalistyczne, które muszą przejść duże organizacje, bo to jest trudne w realizacji, bo trzeba odróżnić zlecenie zdań, tak jak u nas, jest konkurs na schronisko dla bezdomnych, to kilka organizacji ma placówki, bo to musi być pomoc stacjonarna i to są konkursy dedykowane, wiadomo, że nikt nowy w to nie wejdzie, bo by musiał kupić placówkę, zrobić inne rzeczy, a czym innym jest wsparcie na zasadzie wspierania różnego rodzaju inicjatyw w tak zwanych konkursach otwartych na inicjatywy, gdzie jest konkurs ofert i jest ich bardzo dużo”* (NGO, Gdańsk).

Organizacje także dostrzegają problem konkursów kierowanych do „swoich” organizacji – kłopot sygnalizują te organizacje, które działają na terenie kilku gmin. Nie mają one problemu ze zdobyciem środków od „swojej” gminy (tam, gdzie są zarejestrowane), ale są pomijane w innych gminach, nawet jeśli działają na rzecz mieszkańców tych gmin lub są oni członkami np. stowarzyszenia. Prowadzi to do świadomej rezygnacji z udziału w konkursach w innych niż „swoja” gmina, co dodatkowo wzmacnia mechanizm „tyle samo umów, co ofert”: *Ponieważ mam członków z innego miasta, startowałam do oferty konkursów w tamtym mieście, mimo że wszystkie warunki spełniałam, zostałam odrzucona. Teraz już wiem, że jakoś tak to jest zrobione, że jest z góry przegrane [...] Zniechęciłam się do pisania ofert do innych miast, chodziło nawet o drobne kwoty, a i tak zostały moje oferty zawsze odrzucone* (NGO, Kraków).

Część organizacji jest przekonanych, że w trzecim sektorze nie powinno być konkurencji, a współpraca. Powodem takich opinii jest np. pogląd, że duża konkurencja prowadzi do zmniejszenia wysokości dotacji, co

przekłada się na niższą efektywność realizowania zadań. Inni z kolei są przekonani, że konkurencja wśród organizacji pozarządowych jest przejawem ambicji ich liderów, którzy, jeśli nie mogą porozumieć się wewnątrz danej organizacji, zakładają nowe, tworząc niepotrzebną konkurencję: *Bywa tak, że w organizacji komuś się nie powiodło i zakłada szybko swoją, żeby stworzyć jakąś tam konkurencję – najczęściej nie po to, żeby coś pożytecznego zrobić dla środowiska, tylko uprzykrzyć życie temu, co robi dobrze – to przykład kiepskiej konkurencji (NGO, Poznań).*

Niektórzy przedstawiciele organizacji pozarządowych jednak w sposób zdecydowany optują za konkurencyjnością, dostrzegając problem mniejszych dotacji, gdy są one rozdzielane między wszystkich oferentów. Taka opinia jednak zderza się ze wspomnianym wcześniej przekonaniem urzędów, że od ich dotacji zależy istnienie organizacji (poniżej dłuższy zapis takiej dyskusji):

To źle, że nie ma konkurencji. Konkurencja powinna się pojawiać, taki stan rzeczy, jak mamy teraz, zastany ileś tam lat. Jest pięć organizacji, które są od iluś lat, są aktywne, działają, składają wnioski, wiedzą, jak wygląda formularz, jak się to potem rozlicza, każdy wniosek ich złożony jest skuteczny, chyba że złożą więcej, siedem na przykład, dostają pięć. Temat konkurencyjności powinien się pojawiać, ponieważ to pokazuje tegoroczne rozdzielanie środków dla NGO w gminie miasto X, niemal wszystkie złożone otrzymały, chyba że były formalnie źle skonstruowane. Dążyliśmy do tego, żeby wypracować narzędzie do weryfikacji, ale nie zostało zastosowane zgodnie z zamysłem. Jest karta oceny merytorycznej wniosku, ma stałą punktację, ale nikt z tego nie układa listy rankingowej. Tylko ileś wniosków wpłynęło, one były na jakieś kwoty, duże, większe niż środki, jakimi dysponuje samorząd. Samorząd rozdzielił tak jak ma, poobcinał niektóre wnioski (NGO, Kraków);

[...] jak pan sobie wyobraża konkurencję, jesteście panowie z jednej miejscowości, reprezentujecie podobny charakter działania, chcielibyście, żeby samorząd podjął decyzję, że ten pan nie dostaje dotacji, a pan te 2 czy 10 tysięcy więcej od tego pana? Samorząd stoi przed być albo nie być tych organizacji [...] Alternatywa dla samorządu jest taka, że albo wybiera tę organizację, jeżeli byłaby konkurencja, albo pana. To jest dwa lata, to jest być albo nie być, jedna organizacja znika nie dostając przez dwa lata dotacji (JST, Kraków);

[...] moim zdaniem to nie jest dobrze, że 100 tysięcy złotych przy złożonych 20 wnioskach rozdziela się tnąc budżety o połowę, byle wszyscy dostali (NGO, Kraków).

W wypowiedziach uczestników paneli pojawiały się też głosy świadczące o rozstrzygnięciu konkursów według kryteriów pozamerytorycznych – tego typu zjawiska nie tłumaczą raczej zjawiska tej samej liczby ofert, co umów zawartych (chyba że przekonanie o rozstrzygnięciu konkursów w chwili ich ogłoszenia zniechęca organizacje do składania ofert – ale tego typu opinii nie pojawiły się). W niektórych grupach widoczny był jednak sceptycyzm odnośnie rozstrzygnięcia konkursów „po znajomości” – w ostatecznym rachunku liczy się efekt i nikt nie będzie ryzykować, zwłaszcza przy dużych konkursach, zlecenia zadania niekompetentnej organizacji: *[...] nawet jeżeli urzędnik będzie miał super kumpli, ale oni nie będą w stanie mu zagwarantować spokojnej nocy, to on się nie zgodzi, to wynika z poczucia bezpieczeństwa, nikt nie chce mieć kontroli NIK-u, PIP-u, głównym kryterium jest, czy ta organizacja posiada dobrze prowadzoną dokumentację, czy jest w stanie się rozliczyć, wycinają nie układy, znajomości, tylko strasznie trudno jest spełnić standardy, które są w tej chwili (NGO, Gdańsk); W małej gminie decyduje opinia. Jeśli ktoś robi dobrze, to robi dalej. Każdy się zna w małej gminie” (JST, Kraków); [...] wiem, że jest tak, przed rozpisaniem konkursu dzwonią – ty dostaniesz 50 tys., ty 20 tys., a ty nic; wszystko jest dostosowane wcześniej, konkurs jest ustawiony” (JST, Poznań); [...] przedstawiciele NGO usadowili się przy prezydencie, przepływ pieniędzy jest regulowany. Nie unikniemy ludzkiego elementu, kuszeni są, aby dofinansować swoje organizacje [...] jest jedna organizacja, która czego nie napisze, zawsze dostanie (NGO, Warszawa).*

Obserwowana w wypowiedziach uczestników paneli eksperckich niechęć do konkurencji (bardzo silna wśród przedstawicieli JST, niejednoznaczna postawa wśród przedstawicieli NGO) może prowadzić do stagnacji całego trzeciego sektora. Swoisty „patriotyzm lokalny” urzędów samorządowych może prowadzić bowiem w konsekwencji do dwóch zjawisk:

- Z jednej strony stabilizuje to sektor pozarządowy w danej gminie, zapewniając istniejącym organizacjom stałe pieniądze, ale z drugiej utrudnia (jeśli nawet nie uniemożliwia) powstawanie nowych inicjatyw. Sytuacja taka może prowadzić do coraz większego znaczenia w podejmowaniu decyzji o rozdzielaniu środków relacji osobistych, a nie jakości świadczonych usług.
- Nie ma pewności, że zadania publiczne są realizowane w najwyższej dostępnej jakości – o ile trudno wymagać, aby na terenie danej gminy koniecznie istniały przynajmniej dwie organizacje zajmujące się danym problemem społecznym, o tyle „zamknięcie” gminy przed organizacjami działającymi w innych gminach jest trudne do wytłumaczenia z punktu widzenia efektywności realizacji zadań publicznych.

Najpoważniejszym problemem, który ujawnia dyskusja nad konkurencyjnością ofert organizacji pozarządowych, jest fakt, że najwyraźniej spora część urzędów samorządowych w Polsce, rozpisując konkursy na realizację zadań publicznych, nie myśli w kategoriach „jakie problemy powinniśmy rozwiązać na terenie naszej gminy”, ale w kategoriach „jakie działają u nas organizacje i czym się zajmują”. Takie podejście może zaburzać efektywność wydawania pieniędzy publicznych, szczególnie jeżeli połączy się to z możliwym podejściem organizacji pozarządowych do konkursów: zamiast „identyfikujemy problemy i szukamy pieniędzy na ich rozwiązanie” możemy spotkać się z podejściem „aplikujemy o pieniądze na działania, na które są fundusze”. Możliwość utraty przez trzeci sektor swojej funkcji identyfikowania rzeczywistych problemów i deficytów danej społeczności lokalnej w zetknięciu się z podejściem urzędów samorządowych, które „zamrażają” lokalny stan trzeciego sektora, może grozić oderwaniem się i władz samorządowych, i organizacji pozarządowych od realnych problemów społeczności.

ZADOWOLENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH JAKO WSKAŹNIK JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

W tym punkcie dyskusji nie zostały zaprezentowane żadne slajdy z wynikami – zadano jedynie pytanie, czy zadowolenie ze współpracy z samorządem organizacji pozarządowych jest ważnym wskaźnikiem jakości współpracy.

Wprawdzie w niektórych grupach pierwszą reakcją było stwierdzenie, że zadowolenie organizacji jest bardzo ważnym elementem i może wyznaczać jakość współpracy, jednak generalną konkluzją dyskusji było uznanie, że to ważny czynnik, ale wcale nie przesądzający o tej jakości.

W trakcie dyskusji w różnych grupach pojawiały się następujące poglądy:

- *Możliwe jest wyobrażenie sobie dobrej współpracy, w której organizacje mimo to nie są zadowolone, trudniej sobie wyobrazić sytuację odwrotną (choć mogą zdarzać się i takie sytuacje). [...] u nas organizacje są zadowolone jeżeli otrzymują dofinansowanie i mogą zrealizować to, co chcą – mają dużą dotację i są zadowoleni – i na tym etapie już większych potrzeb nie mają (śmiech). Natomiast zadowolenie samorządu jest wtedy, kiedy ich zadanie zostało zrealizowane prawidłowo i dotacja została rozliczona (JST, Poznań).*

- Zadowolenie jest czymś innym niż satysfakcja z współpracy – można czuć satysfakcję (np. z faktu, że współpraca przynosi efekty, pozwala rozwiązywać problemy itp.), ale nie być zadowolonym (bo np. jest żmudna, wymaga wysiłku, który marnuje się w działaniach biurokratycznych): [...] *nawet pomimo tych zgrzytów, nieściskości z gminą to i tak to zadowolenie jest, bo nas jako organizację pozarządową bardziej cieszy to, że te dzieci są zadowolone. A te układy z gminą zawsze się ułożą* (NGO, Poznań); [...] *satysfakcja jest bardzo konkretną rzeczą, a zadowolenie – mogłem nie dostać nic, dostałem 3 tysiące, jestem zadowolony, natomiast satysfakcja to jest poczucie sprawczości, przewidywalność współpracy, partnerstwo w relacjach, bardzo dużo rzeczy może powodować, że nie jestem zadowolony, ale jestem usatysfakcjonowany* (NGO, Gdańsk).
- Trudno jest mierzyć zadowolenie – uznano, że nie może to być pochodną jednego pytania.
- Zadowolenie jest prostą konsekwencją skali pieniędzy, jakie otrzymuje organizacja – pojawił się wręcz pogląd, że zamiast pytać o subiektywne odczucia, lepiej sprawdzić, ile pieniędzy dostaje organizacja od jednostek samorządu i na tej podstawie ocenić zadowolenie (była to opinia jednego z przedstawicieli organizacji pozarządowych): *Dla każdego miernikiem jest kasa. [...] Pieniądz jest regulatorem, bez dostępu do pieniądza nie będziemy zadowoleni* (NGO, Warszawa).

Ten fragment dyskusji trwał zwykle krócej niż rozmowa na poprzednie tematy – jednolitą konkluzją jest wniosek, że zadowolenie organizacji pozarządowych jest elementem jakości współpracy, choć nie musi być czynnikiem centralnym (nie było zgodności, czy ma być traktowane jak czynnik osobny, czy powiązany z innymi zmiennymi, np. pieniędzmi). W trakcie dyskusji nie pojawiał się wątek pomiaru zadowolenia przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego – kwestia ta była przedstawiana przez prowadzących panel jako wymagająca uzupełnienia, które jest już wdrażane w ramach monitoringu prowadzonego przez MPiPS.

ARCHITEKTURA INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

W tej części dyskusji uczestnikom paneli przedstawiono krótką prezentację Indeksu, obejmującą podstawowe założenia Indeksu i jego składowe (każda składowa została omówiona według schematu: dlaczego jest częścią Indeksu, jakie wskaźniki tworzą daną składową, jakie jest źródło danych oraz które wskaźniki mają największe znaczenie dla danej składowej).

Ramka 4. Założenia IJW

- Miara współpracy budowana w oparciu o dostępne dane ze świadomością uzyskania obrazu niepełnego
- Nie badamy intencji – badamy stan współpracy:
 - dane (obiektywne)
 - oceny (subiektywne)
- Indeks powinien mieć postać jednej liczby
- Składowe Indeksy także powinny być podane w postaci jednej liczby

Ramka 5. Architektura Indeksu – główne składowe

- Istnienie „infrastruktury współpracy”
- Publiczna dostępność „infrastruktury współpracy”
- Faktyczna realizacja współpracy:
 - aspekt finansowy
 - aspekt pozafinansowy
- Wiedza i opinia NGO na temat współpracy:
 - świadomość istnienia „infrastruktury” współpracy i samej współpracy
 - ocena reguł współpracy
 - zadowolenie

Ramka 6. Istnienie infrastruktury współpracy

- **Dlaczego:** współpraca musi odbywać się w ustalonych ramach, istnienie dokumentów, ich jakość i możliwość egzekucji jest ważne dla jakości współpracy
- **Wskaźniki:**
 - istnienie uchwalonego programu współpracy
 - udział NGO w uchwaleniu programu współpracy
 - pisemne udokumentowanie konsultacji
 - uwzględnienie w programie zasady monitoringu i sprawozdań z realizacji programu
 - wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakty z NGO
- **Źródło danych:** monitoring MPiPS
- **Uwagi:** największe znaczenie ma udział NGO w tworzeniu programu, uwzględnienie zasady monitoringu i sprawozdań oraz wyznaczenie osoby do współpracy

Ramka 7. Publiczna dostępność infrastruktury współpracy

- **Dlaczego:** infrastruktura może działać, jeżeli jej istnienie jest podane do publicznej wiadomości i łatwo można dotrzeć do informacji o tym, jakie są zasady współpracy
- **Wskaźniki:**
 - dostępność informacji o osobie wyznaczonej do współpracy z NGO
 - dostępność informacji o wartościach kierujących współpracą
 - dostępność informacji o finansowych formach współpracy
 - dostępność informacji o pozafinansowych formach współpracy
- **Źródło danych:** crawler internetowy sprawdzający strony internetowe urzędów
- **Uwagi:** największe znaczenie ma informacja o osobie odpowiedzialnej za współpracę z NGO

Ramka 8. Faktyczna realizacja współpracy – aspekt finansowy

- **Dlaczego:** współpraca powinna być praktykowana
- **Wskaźniki:**
 - zlecenie zadań publicznych w trybie konkursu ofert
 - zlecenie zadań publicznych w trybie innym niż konkurs ofert
 - konkurencyjność: proporcja liczby złożonych ofert do liczby zawartych umów
 - proporcja liczby umów zawartych w trybie powierzenia zadań publicznych do liczby umów zawartych w trybie wspierania
 - różnorodność: liczba obszarów, w których realizowana jest współpraca
- **Źródło danych:** monitoring MPiPS
- **Uwagi:** największe znaczenie ma proporcja powierzenie / wspieranie, następnie konkurencyjność i różnorodność

Ramka 9. Faktyczna realizacja współpracy – aspekt pozafinansowy

- **Dlaczego:** współpraca powinna być praktykowana
- **Wskaźniki:**
 - przekazanie / użyczenie / wynajmowanie lokalu NGO na preferencyjnych warunkach
 - istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem NGO
 - konsultowanie projektów aktów prawnych, dokumentów programowych / strategicznych z NGO
 - dokumentowanie konsultacji z NGO – sprawozdania
 - wzajemne informowanie się JST i NGO o planowanych działaniach, współdziałanie w tym zakresie
 - podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej
- **Źródło danych:** monitoring MPiPS
- **Uwagi:** największe znaczenie ma podejmowanie innych form współpracy, istnienie zespołów doradczych i konsultowanie projektów i dokumentów

Ramka 10. Wiedza i opinie NGO na temat współpracy

- **Dlaczego:** wiedza i opinie NGO, które są partnerem współpracy współtworzą klimat współpracy
- **Wskaźniki:**
 - świadomość NGO istnienia „infrastruktury współpracy”
 - świadomość NGO istnienia współpracy finansowej
 - ocena NGO reguł współpracy finansowej
 - świadomość NGO istnienia współpracy pozafinansowej
 - zadowolenie NGO ze współpracy
- **Źródło danych:** sondaż wśród NGO
- **Uwagi:** zadowolenie stanowi samodzielny obszar w równaniu indeksu

Dyskusja dotyczyła zarówno ogólnych wrażeń uczestników, jak i kilku konkretnych kwestii zgłaszanych przez osoby prowadzące.

Znaczenie programu współpracy – generalnie zgodzono się, że o ile sam program współpracy (jako dokument) nie przesądza o jakości współpracy, o tyle sposób jego uchwalania (udział NGO, konsultowanie itp.) jest ważny i powinien być uwzględniany w konstrukcji Indeksu: [...] *same dokumenty nie tworzą współpracy – ważne jest podejście dwóch stron* (NGO, Gdańsk).

Znaczenie Internetu jako kanału komunikacji – ten temat nie był szeroko dyskutowany, była zgoda, że jest to ważne medium i powinno być wykorzystywane we współpracy międzysektorowej.

Relacja między powierzaniem a wspieraniem zadań publicznych – ten temat był głównym tematem dyskusji w tej fazie panelu. Powszechne zdziwienie przedstawicieli JST budził fakt preferowania w konstrukcji Indeksu powierzania zadań publicznych. Było to sprzeczne nie tylko z codzienną praktyką urzędów, ale także z treściami przekazywanymi im na szkoleniach, a także z mocno ugruntowanymi przekonaniem samych urzędników: [...] *pierwszy raz spotkałam się z taką interpretacją. Jak weszła ustawa w 2003 roku, to mówiło się tylko, żeby wspierać, wspierać, żeby organizacje wykazywały udział własny [...] było popularne i promowane na szkoleniach*” (JST, Poznań). Argumentacja na rzecz znaczenia wspierania zadań publicznych obejmowała następujące elementy:

- przy ograniczonej puli pieniędzy wspieranie pozwala na współpracę z większą liczbą organizacji i wsparcie większej liczby inicjatyw: *Nie możemy chyba powierzyć jednemu klubowi sportowemu, jak jest ich 7 i wykluczyć inne organizacje z realizacji pewnych zadań w dziedzinie sportu* (NGO, Kraków);
- jest to forma aktywizacji organizacji pozarządowych/społeczności lokalnych ;
- konieczność wykazania się przez organizacje wkładem własnym podnosi rangę zadania – organizacje podchodzą poważniej do jego wykonania (bo wydają także własne pieniądze);
- jest to efektywniejsza forma wydawania pieniędzy publicznych – niektórzy przedstawiciele JST wprost sugerowali, że dzięki wkładowi własnemu wnoszonemu przez organizacje urzędy są w stanie oszczędniej dysponować pieniędzmi i zupełnie nie przyjmowali argumentu, że w ten sposób

zmuszają organizacje do szukania pieniędzy niepublicznych na realizację zadań publicznych: *Zmusza do aktywności. I to jest dodatkowe wykonywanie zadania mniejszym kosztem, bo nie obciążało budżetu gminy wtedy w rzeczywistości (JST Poznań).*

W dyskusji pojawiały się także głosy wskazujące, że powierzanie zadań publicznych jest niejako dojrzałą formą współpracy – wymaga bowiem z jednej strony standaryzacji czynności potrzebnych do wykonania zadania publicznego (aby możliwa była ich wycena), a z drugiej strony bardziej dojrzałych, stabilnych, profesjonalnych organizacji pozarządowych.

Pojawił się także pomysł, aby podzielić organizacje pozarządowe na takie, które dzięki swojemu profesjonalizmowi mogą przejmować zadania publiczne i one powinny startować w konkursach na powierzanie tych zadań i takie, które wymagają wsparcia ze strony samorządu i dla nich powinny być konkursy przyznające pieniądze w ramach wspierania realizacji zadań publicznych. Była to praktyczna egzemplifikacja dość powszechnej konkluzji dyskusji w wielu grupach, że obie formy – powierzanie i wspieranie – są ważne i trudno którąś z nich preferować: *[...] podzielić to, co robią organizacje, które wyręczają gminy w ich działaniach stałych z tymi innymi rzeczami, które są bardziej pobudzające sektor obywatelski niż wykonywanie zleceń stałych [...] powierzanie świadczy o poziomie rozwoju organizacji pozarządowych, mentalnym dostosowaniu się urzędników, że są w stanie pewną rzecz przekazać do wykonania organizacjom, a wspieranie organizacji pozarządowych jest bardzo istotne pod kątem rozwoju tego sektora [...] przy powierzaniu zadanie właściwie formatuje urząd, przy wspieraniu zadanie formatuje raczej organizacja” [...] Obie te formy wsparcia są tak samo ważne, wszystko zależy od wielu czynników, są gminy, gdzie będzie ważniejsze wspieranie i gminy, gdzie będzie ważniejsze powierzanie (NGO, Gdańsk).*

Ten fragment dyskusji z reguły był zdominowany przez przedstawicieli urzędów samorządowych. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zwykle brali udział z mniejszą intensywnością, a ich głosy nie były jednolite. Wprawdzie zazwyczaj przychylali się do poglądu, że korzystniejszym rozwiązaniem jest powierzanie zadań publicznych, to jednak wcale nie tak rzadko wspierali przedstawicieli urzędów w ich obronie wspierania zadań publicznych. Zapewne brało się to z przekonania, że dzięki wspieraniu więcej organizacji może mieć szansę na dostęp do pieniędzy dzielonych przez samorządy. Były także głosy przedstawicieli organizacji, że urzędy samorządowe boją się powierzać zadania publiczne, bo obnaży to ich słabość lub niekompetencję. *Samorząd czuje dużą obawę i będzie czuł coraz większą [...] czuje dużą obawę, że można wykluczyć samorząd z realizacji zadań publicznych, bo organizacje zrobią to szybciej, taniej, lepiej i skuteczniej (NGO, Kraków).*

Pozostałe reakcje na architekturę Indeksu dotyczyły możliwości jego rozszerzenia o nowe składowe. Pomysły, które pojawiały się w tym obszarze, to:

- procent budżetu jednostki samorządu terytorialnego (lub po prostu wielkość środków finansowych) przeznaczany na organizacje pozarządowe;
- procent kwoty, którą dostały organizacje w stosunku do kwoty, o którą aplikowały;
- średnia wielkość dotacji przyznana organizacjom;
- historia organizacji na danym terenie (liczba działających podmiotów, ich staż, obszary działania itp.);
- osiągnięte efekty współpracy – wątek nie był szerzej precyzowany przez uczestników go podnoszących, ale generalnie chodziło o uwzględnienie takich wskaźników, jak np. liczba imprez, liczba osób objętych wsparciem organizacji.

Pojawiała się także opinia o nierealności oczekiwania, aby w każdej, nawet najmniejszej gminie, był wydzielony pracownik do współpracy z organizacjami. W jednej z grup pojawił się natomiast pomysł, aby funkcje, które miałyby wykonywać pełnomocnik, były powierzane w drodze konkursu wybranej organizacji pozarządowej.

Podsumowując – sama architektura Indeksu nie była kwestionowana, uwagi uczestników szły raczej w kierunku rozszerzenia Indeksu o kolejne elementy, ich zdaniem ważne. Największą kontrowersją była natomiast sprawa relacji między powierzaniem a wspieraniem zadań publicznych. W powszechnym odczuciu przedstawiciele JST, nierzadko wspieranych przez przedstawiciele NGO, preferowanie powierzania jest niezgodne z ich dotychczasową praktyką działania i poczuciem, jak powinna wyglądać współpraca międzysektorowa.

WAGI NADANE SKŁADOWYM INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

W dalszej części dyskusji uczestnikom zaprezentowano wagi nadane poszczególnym składowym Indeksu.

Ramka 11. Architektura Indeksu – równanie końcowe

$$\begin{array}{c} \text{Indeks Jakości Współpracy (IJW) jest wynikiem} \\ \text{następującego równania:} \\ \\ \text{IJW} \\ = \\ 0,28 \cdot \text{WPF (współpraca pozafinansowa)} \\ + \\ 0,21 \cdot \text{ONGO (ocena NGO)} \\ + \\ 0,16 \cdot \text{I (infrastruktura)} \\ + \\ 0,16 \cdot \text{WF (współpraca finansowa)} \\ + \\ 0,11 \cdot \text{ZNGO (zadowolenie NGO)} \\ + \\ 0,08 \cdot \text{DI (dostępność infrastruktury)} \end{array}$$

Prezentacji towarzyszyło wytłumaczenie, czym są wagi, w jaki sposób działają i jak czytać podane dane (w uproszczeniu – gdyby wszystkie składowe miały takie same znaczenie dla wartości całego Indeksu, wówczas liczba przy każdej składowej powinna być równa około 0,16). Uczestnicy byli proszeni nie tyle o dyskusję o liczbach, ile o rozmowę, które składowe powinny być ważniejsze, które mniej ważne i jakie powinny być relacje pomiędzy poszczególnymi składowymi.

Sama potrzeba ważenia składowych nie była kwestionowana przez uczestników – wydaje się, że przyjęto jako oczywistość, że poszczególne składowe nie mogą być sobie równe. Większość uczestników brała udział w dyskusji na temat wag, tylko część czuła się na tyle zagubiona w tym momencie dyskusji, aby przyznać otwarcie, że nie radzi sobie z zadaniem.

Podkreślić jednak należy, że uczestnicy paneli dyskutowali bez szczegółowego zagłębiania się we wszystkie składniki poszczególnych składowych i mieli o nich jedynie ogólne, powierzchowne wyobrażenie (typu: infrastruktura to program i pełnomocnik, dostępność to obecność informacji w Internecie itp.). Tym niemniej takie pierwsze wrażenie jest wartościowe – należy bowiem oczekiwać, że powszechny odbiór Indeksu również będzie raczej powierzchowny.

W czterech grupach uznano, że większą wagę niż obecnie należy przypisać dostępności infrastruktury współpracy. Można uznać, że jest to jedyny spójny głos, który zdobył poparcie istotnej części uczestników paneli.

W przypadku pozostałych składowych głosy przeważnie były przeciwstawne sobie. Najwięcej kontrowersji wywoływała relacja między współpracą finansową a pozafinansową – przedstawiciele NGO z większych ośrodków zgadzali się z większą wagą dla współpracy pozafinansowej (niektórzy dostrzegali w tym wręcz walor edukacyjny), z kolei przedstawiciele organizacji z mniejszych ośrodków optowali za większą wagą współpracy finansowej: *[...] jakość współpracy w większym stopniu może określić to, co jest poza finansami, skupienie się na finansowej bardzo zawęży jakość współpracy* (JST, Gdańsk);

Składowe związane z wiedzą organizacji na temat współpracy i ich zadowoleniem były oceniane różnie i bez wyraźnego wzorca – niektórzy byli za podniesieniem ich znaczenia, inni za obniżeniem. Wydaje się jednak, że wagi dla tych dwóch składowych raczej nie powinny być zmieniane.

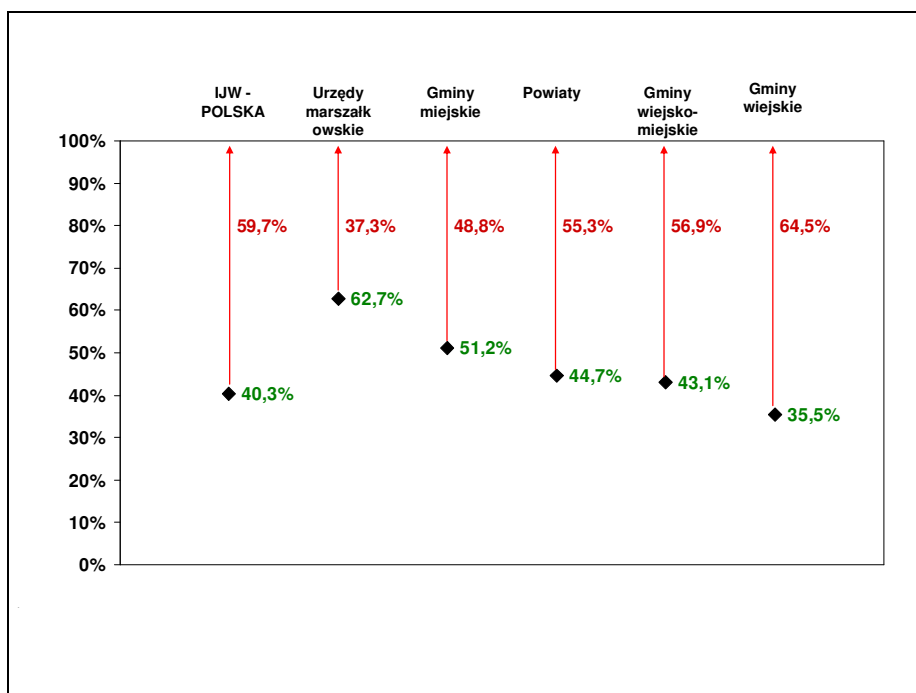
W dyskusjach uczestników praktycznie nie zaistniała waga przypisana infrastrukturze współpracy.

Generalnie jednak same wagi nie wywołały żadnych poważniejszych protestów – do rozważenia pozostaje jedynie kwestia wagi dla dostępności infrastruktury współpracy oraz relacji między współpracą finansową a pozafinansową.

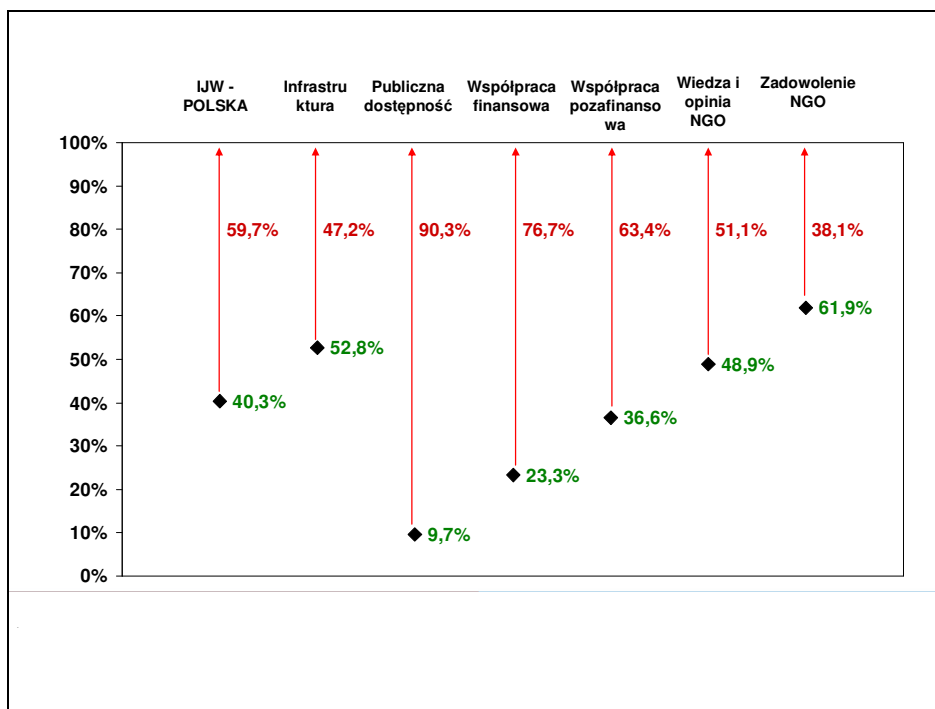
WYNIKI INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Na koniec dyskusji uczestnikom zaprezentowano pierwsze wyniki Indeksu i poproszono o komentarz.

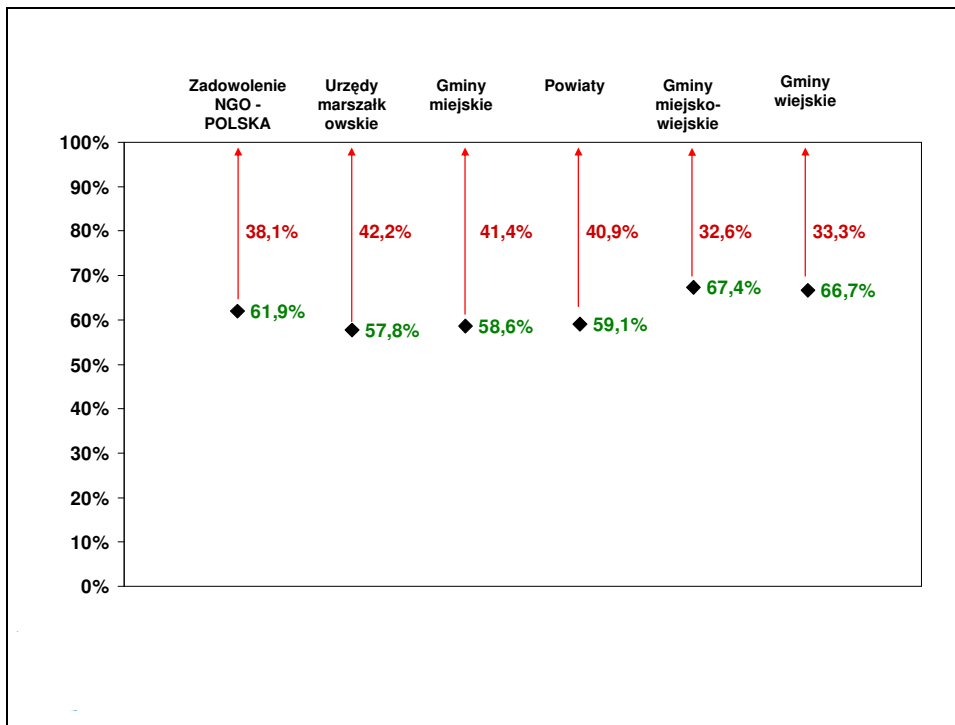
Ramka 12. Pierwsze wyniki – dystans do celu (cała Polska i poszczególne szczeble JST)



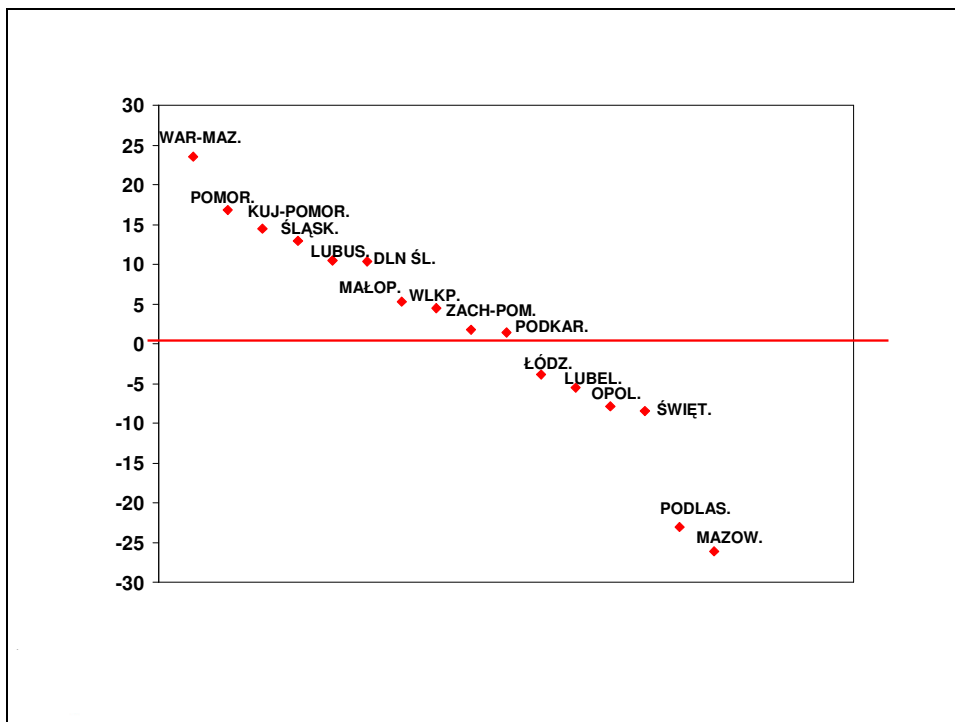
Ramka 13. Pierwsze wyniki – dystans do celu (składowe Indeksu)



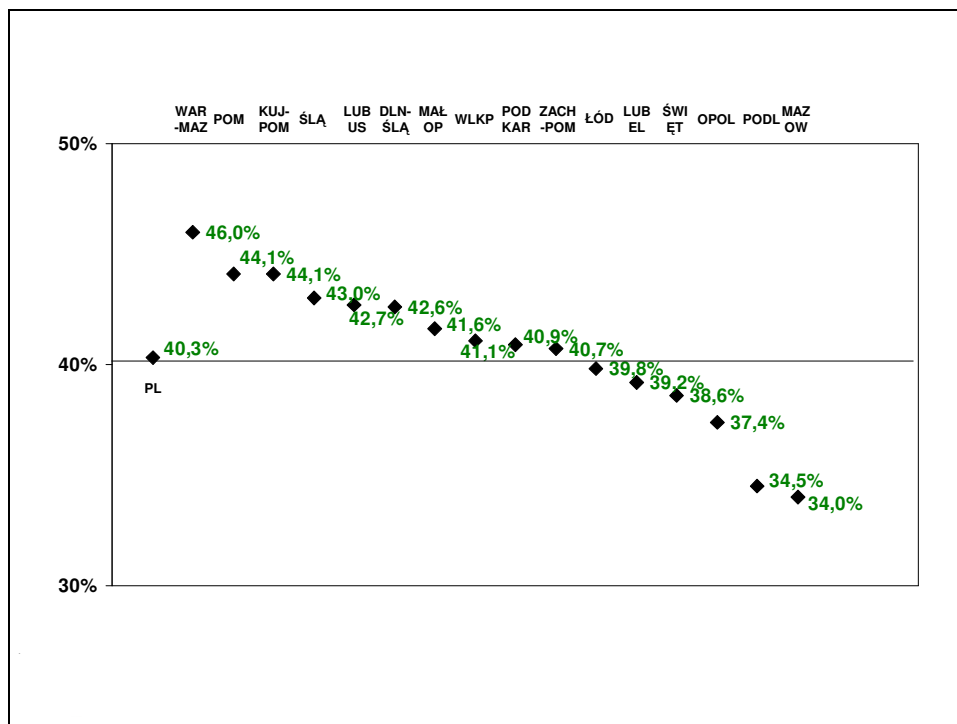
Ramka 14. Pierwsze wyniki – dystans do celu (zadowolenie NGO)



Ramka 15. Pierwsze wyniki – Indeks dla województw



Ramka 16. Pierwsze wyniki – dystans do celu (województwa)



Wyniki nie wzbudzały żadnych kontrowersji – raczej zaciekawienie. Wydaje się, że żaden z wyników nie był sprzeczny z intuicjami uczestników dyskusji – można zatem uznać, że, przynajmniej fasadowo, Indeks Jakości Współpracy dostarcza wyników zgodnych z percepcją praktyków współpracy międzysektorowej: [...] przedstawia realność [...] potwierdzają obserwacje [...] jest straszna rozbieżność między gminami miejskimi, szczególnie wielkomięskimi, a gminami wiejskimi, bardzo małymi (NGO, JST, Gdańsk);

Pewne zdziwienie (choć nie wszystkich) budził niski wynik województwa mazowieckiego. Dla lepszej interpretacji wyników proponowano zrobienie korelacji wyników osiągniętych przez poszczególne województwa ze skalą ich budżetu przeznaczanego na organizacje pozarządowe oraz ze skalą dofinansowania z pieniędzy unijnych, które otrzymują województwa.

W trakcie dyskusji, niejako obok samych wyników, w jednej z grup pojawił się pomysł, aby, dla poprawienia jakości współpracy w małych gminach, z pieniędzy ministerialnych dofinansowany był etat pełnomocnika ds. współpracy, na co małych gmin nie stać w ramach własnych budżetów.

WNIOSKI ZWIĄZANE Z SAMĄ KONSTRUKCJĄ INDEKSU

- Indeks Jakości Współpracy nie budzi poważnych kontrowersji – jego konstrukcja i zastosowane wagi spotykają się z generalną akceptacją praktyków współpracy międzysektorowej, zarówno ze strony przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych.
- W obrębie wag do rozważenia pozostaje kwestia ewentualnego zwiększenia wagi dla wymiaru „dostępność infrastruktury współpracy” – musiałyby to się jednak wiązać ze zmniejszeniem pozostałych wag.

- Z uwagi na edukacyjne znaczenie Indeksu i wyznaczanie przez niego standardów współpracy nie należy zmieniać relacji między współpracą pozafinansową a finansową i pozostawić większą wagę przy tej pierwszej.

WNIOSKI ZWIĄZANE Z EWENTUALNYM ROZSZERZENIEM INDEKSU

- Poza akceptowanym (i już wdrażanym) pomysłem uzupełnienia równania Indeksu o zadowolenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego ze współpracy pojawiły się inne pomysły, związane przede wszystkim z aspektami czysto finansowymi. Nie należy jednak wprowadzać do równania Indeksu kwestii finansowych – nie powinny one definiować jakości współpracy, powinny natomiast być traktowane jak jedne ze zmiennych wyjaśniających wyniki Indeksu (por. dalej).

WNIOSKI ZWIĄZANE Z INTERPRETACJĄ INDEKSU

- Zdecydowanie warto przy interpretacji wyników Indeksu na poziomie wojewódzkim posłużyć się zmiennymi finansowymi do ewentualnego lepszego zrozumienia różnic – zmienne te powinny obejmować:
 - udział budżetu przeznaczanego na współpracę międzysektorową w relacji do całego budżetu;
 - procent kwoty faktycznie otrzymywanej przez organizacje pozarządowe do kwoty, o którą aplikowały NGO;
 - średnią wysokość środków przekazywanych organizacjom na jeden projekt;
 - wysokość środków unijnych pozyskanych przez poszczególne województwa.

WNIOSKI ZWIĄZANE Z WDRAŻANIEM INDEKSU

- Należy spodziewać się największego oporu i braku akceptacji dla promowania poprzez Indeks zasady konkurencyjności ofert pomiędzy organizacjami pozarządowymi oraz powierzenia zadań publicznych w miejsce wspierania.
- Opór przeciwko konkurencyjności wynikać będzie ze swoistego „patriotyzmu lokalnego” przejawianego przez urzędy samorządowe, które preferują przyznawanie pieniędzy organizacjom ze swojego terenu zamiast szukania najlepszych rozwiązań problemów społecznych swojej gminy lub powiatu.

Opór przeciwko powierzeniu zadań publicznych wynika z ugruntowanego przekonania urzędników samorządowych, że wspieranie jest działaniem aktywizującym społeczność lokalną, a zarazem pozwala na efektywniejsze gospodarowanie pieniędzmi publicznymi pozostającymi w dyspozycji samorządów.

4.4 ZESTAWIENIE WCZEŚNIEJSZYCH BADAŃ I PUBLIKACJI DOTYCZĄCYCH WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

BADANIA WYKORZYSTANE W ANALIZIE

Poniższa tabela zawiera zestawienie najważniejszych badań na temat współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, których analiza posłużyła do przygotowania ekspertyzy wyjściowej przygotowanej na potrzeby projektu systemowego do działania 5.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pt. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”

Nazwa – tytuł badania	Zleceniodawca/autor	Orientacyjny czas prowadzenia badań	Publikacja/źródło
2008 NGO Sustainability Index	USAID	2008	USAID 12th Editio – June 2009; http://www.usaid.gov/locations/europe_urasia/dem_gov/ngoindex/2008/index.htm (13.11.2011)
Aktywność socjalnych organizacji pozarządowych w województwie mazowieckim oraz ich relacje z administracją publiczną – mapa aktywności społecznej w województwie mazowieckim	Stowarzyszenie Klon/Jawor	2001	http://civicpedia.ngo.pl/x/352791 (13.11.2011)
Badanie kapitału społecznego <i>in statu nascendi</i>	Artykuł B. Lewenstein, M. Theiss, <i>Kapitał społeczny, lokalne społeczeństwo obywatelskie, aktywizacja; zachodnie koncepcje, polskie doświadczenia</i>	2007	w: A. Kościański, W. Misztal (red.), <i>Spółczesność obywatelska. Między ideą a praktyką</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 109–135
Badanie potencjału organizacji pozarządowych	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	2009	http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/rada/baza/badanie.pdf (13.11.2011)
Barometr współpracy	Stowarzyszenie Klon/Jawor	Od 2000, 2002, 2003 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 (Moja Polis)	http://administracja.ngo.pl/x/297423 (13.11.2011)
Determinanty funkcjonowania organizacji pozarządowych w środowisku lokalnym. Studium przypadku	Arkadiusz Ptak	Omówienie stanu współpracy w pierwszej dekadzie XXI wieku	<i>Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego</i> , Instytut Konsultantów Europejskich (KFE), Warszawa–Kalisz 2009
Diagnoza potrzeb trzeciego sektora w województwie lubelskim	Lubelski Ośrodek Samopomocy/Wojciech Dec	2009	http://www.los.lublin.pl/docs/publikacje/LOS_Diagnoza_Potrzeb_NGO.pdf (13.11.2011)

Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego	Zakład Badań Statystycznych PTS dla Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS	2008	http://nses.optimodo.serwery.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=89:diagnoza-problemow-funkcjonowania-organizacji-poytku-publicznego&catid=38:zdaniem-eksperta&Itemid=56 (maj 2010)
Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego – raport z badań	DPP – MPiPS/wyk. Zakład Badań Naukowych PTS	2008	http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/sprawozdanie_z_ustawy/KBN/Raport%2015.XII.pdf (15.11.2011)
Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2005	Stowarzyszenie Klon/Jawor	2005 i 2007	<i>Indeks społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2005</i> , Stowarzyszenie Klon/Jawor Warszawa 2006
Kapitał społeczny w małych miastach	Cezary Trutkowski, Sławomir Mandes	2002	<i>Kapitał społeczny w małych miastach</i> , ISS UW, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2005
Kondycja III sektora w woj. pomorskim. Raport z badań	Urszula Krojec, Jerzy Boczoń/Fundacja Regionalne Centrum Informacji Wspomagania Organizacji Pozarządowych	2004	http://www.midwig.woj-pomorskie.pl/assets/files/PRZEDSIEBIORCZOSC/Kondycja_III_sekt_2005.pdf (15.11.2011)
Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2008	Stowarzyszenie Klon/Jawor	2008	http://civicpedia.ngo.pl/x/351289# (maj 2010)
Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – panel KSO	Stowarzyszenie Klon/Jawor	2005, 2007	http://civicpedia.ngo.pl/x/351289# (maj 2010)
Kondycja trzeciego sektora w województwie małopolskim oraz współpracy organizacji pozarządowych z sektorem publicznym	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego/wykonawca Instytut Spraw Publicznych UJ	2004	E. Bogacz-Wojtanowska, G. Praweńska-Skrzypek (red.), <i>Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim</i> , Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2006
Lokalne i ponadlokalne uwarunkowania rozwoju funduszy lokalnych	Barbara Lewenstein	2000	w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), <i>Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002

Lokalne społeczeństwa obywatelskie	Zbigniew Zagąta, artykuł <i>Miejskie społeczeństwo obywatelskie i jego przemiany</i>	2007	w: A. Kościański, W. Misztal (red.), <i>Społeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2008
Lokalne społeczności obywatelskie	Jacek Kurczewski (red.)	1998–2000	Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego i Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 2003
Lokalne uczestnictwo obywatelskie: raporty z badań 1998–2002	Ryszard Skrzypiec (wstęp i red.)	1998–2002	Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002
Lupa 2002. Monitoring współpracy administracji publicznej szczebla centralnego i wojewódzkiego z organizacjami pozarządowymi	Stowarzyszenie Klon/Jawor	2002	http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/lupa_2002.pdf (19.11.2011)
Monitoring realizacji rocznych programów współpracy Samorządu Województwa Lubelskiego, Powiatu Lubelskiego i Miasta Lublin z organizacjami pozarządowymi w 2008 roku	Lubelski Ośrodek Samopomocy/Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu obywatelskiego w województwie lubelskim”	2007–2008	http://www.los.lublin.pl/docs/publikacje/LOS_Monitoring_Wspolpracy_JST_NGO2008.pdf (19.11.2011)
Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)	Piotr Marciniak	2001	w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), <i>Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002

Monitoring systemów współpracy władz samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi (raport z projektu: „Przejrzysty samorząd – podnoszenie standardów wydatkowania środków publicznych”)	Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa, Ryszard Skrzypiec	2005–2006	http://www.lgo.pl/uploads/download/Raport_merytoryczny_PTF.pdf (18.11.2011)
Monitoring UDPP dla MPS (obecnie MIPS)	ISP	2004/2005	<i>Państwo a trzeci sektor</i> , Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007
Monitoring UDPP, edycja druga, inicjatywa ISP	ISP z funduszy unijnych	2007	<i>U progu zmian</i> , Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008
My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej	ISP dla Fundacji Sasakawa, Magdalena Arczewska	2007–2008	M. Arczewska, <i>My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej</i> , ISP, Warszawa 2008, http://www.isp.org.pl/files/10582050690821896001220349294.pdf (10.11.2011)
Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej	Grażyna Skąpska	1998	Zeszyty Fundacji Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, z. 31, Kraków 1998
Organizacje pozarządowe na Dolnym Śląsku. Raport z badań	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	2007	www.umwd.pl/bip i http://www.umwd.dolnyślask.pl/wwzop/spoleczenstwo-obywatelskie/raportybadania/ (19.11.2011)
Organizacje pozarządowe na Dolnym Śląsku – raport z badań	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	2007–2008	http://www.umwd.dolnyślask.pl/wwzop/spoleczenstwo-obywatelskie/raportybadania/ (19.11.2011)
Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych	Barbara Lewenstein, Hanna Palska	2001–2002	w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), <i>Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004

Organized civil society and European governance (CIVGOV)	Kazimiera Wódz, Andrzej Niesporek, <i>Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku</i>	2003–2006	w: A. Kościański, W. Misztal (red.), <i>Spółczesność obywatelska. Między ideą a praktyką</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2008
Pierwsze doświadczenia współpracy organizacji pozarządowych z samorządami wojewódzkimi	Magda Nowakowska	1999–2000	M. Nowakowska, P. Marciniak, <i>Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji</i> , Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000
Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych. Część I. Raport z badań jakościowych	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie/Ewa Bogacz-Wojtanowska, ISP UJ	2009–2010	http://www.politykaspoeczna.obserwatorium.malopolska.pl/files/common/wyniki-badan-raporty/Potencjal_NGO_czesc_I_www.pdf (19.11.2011)
Prawo do dobrej administracji	Biuro RPO	2008	zeszyt RPO, nr 60, dostępny na stronie: www.rpo.gov.pl
Profesjonalna organizacja pozarządowa – najlepszy partner społeczny	Instytut Studiów Strategicznych w Krakowie/Instytut Spraw Publicznych UJ na zlecenie FIO	2005	http://www.iss.krakow.pl/ngo/projektymalopolska.htm (maj 2010)
Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy	Departament Rynku Pracy MPiPS	2007	dostępny na stronie: www.mpips.gov.pl
Radni a współpraca między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną	ISP dla MPS	2005	w: M. Rymśa, G. Makowski, M. Dudkiewicz, <i>Państwo a trzeci sektor: prawo i instytucje w działaniu</i> , Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007
Raport NGO w Gdańsku	Badanie organizacji pozarządowych w Gdańsku zostało przeprowadzone przez agencję badawczą PBS DGA Sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Miejskiego w Gdańsku	2007	http://www.gdansk.pl/organizacje,78,12921.html (19.11.2011)

Raport o finansowaniu organizacji pozarządowych przez samorządy województwa warmińsko-mazurskiego w roku 2008	Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych	2008 – 2009	Dostępny w siedzibie ESWIP www.eswip.pl
Raport o sytuacji młodych organizacji pozarządowych w Polsce w 2008 roku	Katarzyna Kwarcińska, Cezary Hunkiewicz, Igor Dzierżanowski dla potrzeb Europejskiej Fundacji Kultury Miejskiej	2008	http://wiadomosci.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/raporty/Raport_Sytuacja_mlodych_NGO_2008.pdf (19.11.2011)
Raport o współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym a samorządem terytorialnym Dolnego Śląska (w ramach programu Przejrzysty Samorząd)	Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych	2006	http://www.dfop.pl/files/dfop.pl/public/Dokumenty/Raport/Raport.pdf (19.11.2011)
Raport z badania ankietowego oceniającego Centrum Współpracy Organizacji Pozarządowych	Iwona Janucik	2009	http://www.bialystok.pl/922-raport-z-badan-ankietowych-oceniajacych-funkcjonowanie-cwop/default.aspx (07.12.2011)
Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej? Wyniki badania rocznych programów współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi	Arkadiusz Jachimowicz/ESWIP – badanie Klon i SPLOT	2006 – 2008	http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspolna.pl/public/Raport_Otwarcia/Jachimowicz_Samorzad_terytorialny.pdf (18.11.2011)
Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych	Magdalena Dudkiewicz	2001	M. Dudkiewicz, <i>Technokraci dobroczynności. Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych</i> , Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009
Sprawozdania z prac Prezydenckiej Rady Organizacji Pozarządowych za 2005 i 2006	Prezydencka Rada Organizacji Pozarządowych przy Prezydencie Miasta Szczecina	-	http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/743A3F92_sprawozdanie%202005.pdf (19.11.2011); http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter_11227.asp?soid=CEC6E92024DC45EFBDFCF98452AFC6D0 (19.11.2011)

Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi za rok 2009	Pełnomocnik ds. Współpracy z organizacjami pozarządowymi w Opolu	2010	www.opole.pl/.../30122-35153-Article-Pelnomocnik_ds_Wspolpracy_z_Organizacjami_Pozarządowymi (maj 2010)
Sprawozdanie ze współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi w roku 2008	Wydział Spraw Społecznych Urząd Miejski w Gdańsku	2009	http://www.gdansk.pl/organizacje,78,12510.html (11.11.2011)
Style działań organizacji pozarządowych w Polsce	IFiS PAN, Piotr Gliński	2003–2005	P. Gliński, <i>Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006
Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne	Jerzy Bartkowski	2003	J. Bartkowski, <i>Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne</i> , Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003
Warszawski sektor pozarządowy 2008	Miasto Warszawa ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor, Dorota Stempniak, Marta Gumkowska, Klara Sołtan-Kościelecka, Martyna Leciak	grudzień 2008 – styczeń 2009	http://ngo.um.warszawa.pl/raporty-dot-warszawskiego-iii-sektora (07.12.2011)
Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego/Instytut Spraw Publicznych UJ	2008–2011	Projekt omówiony na stronie ISP UJ: http://149.156.173.214/index.php?option=com_content&view=article&id=433&Itemid=203 (11.11.2011)
Wokół zasady pomocniczości w Polsce	Anna Wyka, Collegium Civitas, badania własne	2004	w: A. Gawkowska, P. Gliński i A. Kościański (red.), <i>Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność</i> , Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2005

Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora	Lubelski Ośrodek Samopomocy/Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”/oprac. Arkadiusz Biały	2008	http://www.los.lublin.pl/docs/publikacje/LOS_Wspolpraca_NGO_JST_Opinie.pdf (11.11.2011)
Współpraca między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w województwie lubelskim	Lubelski Ośrodek Samopomocy/Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Trzeci sektor na Lubelszczyźnie – silnym i wiarygodnym partnerem społecznym”	2008	http://www.los.lublin.pl/docs/publikacje/LOS_Wspolpraca_JST_NGO.pdf (11.11.2011)
Współpraca organizacji pozarządowych z miastem Lublin	Stowarzyszenie Homo Faber, Piotr Choroś	2010	http://www.hf.org.pl/ao/index.php?id=1441 (11.11.2011)
Współzarządzanie europejskim miastem – powrót do demokratycznych korzeni? Projekt Demos w ramach V Ramowego programu UE	Andrzej Bukowski, UJ	2002–2004	w: A. Gawkowska, P. Gliński i A. Kościański (red.), <i>Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna</i> , Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2005

INNE ŹRÓDŁA

Ponadto, na stronach portalu organizacji pozarządowych (http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/Archiwum_Bordo/Bibliografia_III_sektora/Aktywnosci_wspolpraca_sektora.doc, dostęp 11.11.2011) znajduje się lista publikacji dotyczących współpracy międzysektorowej. Zamieszczamy ją tutaj. Zawiera ona w większości dane starsze niż te, które analizowane były na potrzeby ekspertyzy. Część badań pokrywa się ze zbiorem uwzględnionym w tabeli powyżej.

1. *Badania na temat współpracy gmin i organizacji pozarządowych*, 2000, Stowarzyszenie Asocjacje; LGPP (Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego), Warszawa.
2. Mieczysław Bąk, Przemysław Kulawczuk i Anna Szcześniak, 2002, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa.
3. Jerzy Boczoń, 1995, *Rola i miejsce struktur pośredniczących w rozwoju sektora pozarządowego*, „Rocznik”, nr 1, s. 22–26, http://old.boris.org.pl/files/publikacje/roczniak_1.pdf (14.11.2011).
4. Jerzy Boczoń, 1998, *Możliwość współpracy sektora pozarządowego z sektorem publicznym*, w: Małgorzata Załuska, Jerzy Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice.
5. Jerzy Boczoń, 2000, *Pomorski model współpracy*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codziennie partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
6. Jerzy Boczoń, 2004, *Trzeci sektor w Gdańsku wobec administracji publicznej w latach 1994–2003: od entuzjazmu do systemu współpracy*, w: Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
7. Michał Boni, 1998, *Polityka społeczna – decentralizacja państwa – partnerzy społeczni*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
8. Ewa Borkowska, Krzysztof Kamieniecki, 1997, *Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
9. Zygmunt Borowik, 1998, *Prawne aspekty współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i jednostkami pomocniczymi*, w: Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
10. Andrzej Bukowski, Stanisław Marmuszewski, 1997, *Organizacje pozarządowe a administracja publiczna. Współpraca, bariery, perspektywy*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
11. Andrzej Bukowski, Stanisław Marmuszewski, 1998, *Organizacje pozarządowe a władze lokalne*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
12. Marek J. Bury, 1996, *Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi* (maszynopis powielony).
13. Zbigniew Buski, 1997, *Regionalny Ośrodek Kultury i Sztuki w Suwałkach a samorządy lokalne województwa suwalskiego. Strategia wsparcia, współdziałania i współpracy*, w: Andrzej Bednarski (red.), *Organizacje pozarządowe. Projektowanie, współdziałanie i współpraca*, Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny, Warszawa.

14. Krzysztof Chmura, 2001, *Partnerstwo lokalne – praktyczny i prosty wymiar partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
15. Wacław Czakon, 2002, *Budowanie partnerstwa lokalnego – integracja partnerów, tworzenie modeli*, w: Monika Jarczyk (red.), *Aktywna społeczność lokalna*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin.
16. Dagmir Długosz, 2001, *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2001 roku*, Departament Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
17. *Dialog obywatelski w procesie integracji europejskiej*, b.r.w., Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
18. *Działania rządowe, samorządowe oraz pozarządowe w zakresie realizacji polityki społecznej ze szczególnym uwzględnieniem pomocy społecznej państw skupionych wokół Euroregionu Bałtyk: Elbląg – Stegna, 20–22 czerwca 2001 roku*, 2001, Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk, Elbląg
19. Piotr Frączak, 1998, *Aktywna samorządność. Obowiązek samorządu wspierania aktywności obywateli*, w: Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
20. Piotr Frączak (red.), 2001, *Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych Asocjacje, Warszawa.
21. Piotr Frączak, 2004, *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, w: Marek Rymusza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
22. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, 2003, *Rola organizacji pozarządowych w realizacji partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju*, w: Tadeusz Borys (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
23. Hillary J. Freeman, 2001, *Zasady współpracy między samorządem lokalnym i organizacjami pozarządowymi w Minneapolis (USA)*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
24. Krzysztof Frysztacki, 1998, *Państwo – społeczeństwo: współpraca i „konfortacja”*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
25. *Gdańska uchwała na temat współpracy*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codziennie partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
26. Piotr Gliński, 1998, *Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
27. Piotr Gliński, 2000, *Współpraca administracji rządowej z polskim ruchem ekologicznym w latach 1989–1999 (w perspektywie realizacji celów polskiej polityki ekologicznej)*, w: Andrzej Papużyński (red.), *Polityka ekologiczna w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.

28. Piotr Gliński, 2001, *Dziesięć lat współpracy sektora publicznego i obywatelskiego: stan posiadania*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
29. Dorota Głogosz, 1997, *Organizacje pozarządowe i rządy: partnerstwo czy rozwój obok siebie*: konferencja międzynarodowa w Warszawie, „Polityka Społeczna”, nr 7.
30. Dorota Głogosz, Helena Strzezińska, 1999, *Współpraca pozarządowych organizacji non-profit z administracją publiczną*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
31. Stanisława Golinowska, 2000, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa.
32. Jarosław Górniak, 2000, *Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów*, w: Anna Wiktorowska (red.), *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
33. Andrzej Grzybowski, 2002a, *Państwo, samorząd, organizacje pozarządowe w realizacji zadań pomocy społecznej szczebla lokalnego*, w: Andrzej Grzybowski (red.), *Polityka społeczna samorządu terytorialnego – poradnik praktyczny*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.
34. Andrzej Grzybowski, 2002b, *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, w: Andrzej Grzybowski (red.), *Polityka społeczna samorządu terytorialnego – poradnik praktyczny*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.
35. Michał Guć, 1996, *O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Urząd Miasta Gdyni, Gdynia.
36. Michał Guć, 1997, *Współpraca z samorządem terytorialnym – poradnik dla organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
37. Michał Guć, 1999, *Program współpracy – opis gdyńskich doświadczeń*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
38. Michał Guć, 2001, *Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi jako szansa rozwoju społeczności lokalnej*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
39. Johanna Hagan, 2002, *Włączanie inicjatyw społecznych w tworzenie lokalnych strategii rozwoju*, w: Monika Jarczyk (red.), *Aktywna społeczność lokalna*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin.
40. Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), 1998, *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
41. Marek Hola, 2001, *Współpraca gminy i powiatu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Gdańska*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
42. Agnieszka Hryniewiecka, 2004, *Zlecanie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład gminy Warszawa-Centrum*, w: Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
43. Dorota Ilczuk, 2002, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Narodowe Centrum Kultury, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

44. Barbara Iwankiewicz-Rak, 2002, *Słabe państwo – silny trzeci sektor? Wybrane problemy rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych*, w: Piotr Gliński, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński (red.), Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec (współpr.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
45. Hubert Izdebski, 2001, *Aspekty prawne współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
46. Arkadiusz Jakimowicz, 2000, *Fundusz lokalny i samorząd*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
47. K. Jasiukiewicz, 1999, *Współdziałanie gmin i organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych – zasady podstawowe*, „Samorząd Terytorialny” 11.
48. Paweł Jordan, 1995, *Organizacje pozarządowe a administracja publiczna: współpraca czy odrębność?*, „Rocznik”, nr 1, s. 60–63, http://old.boris.org.pl/files/publikacje/roczniak_1.pdf (14.11.2011).
49. Sławomir Kantyka, 2002, *Organizacje pozarządowe – partner samorządu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa.
50. Wojciech Kłosowski, 1998, *Współpraca z organizacjami pozarządowymi*, w: Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
51. Małgorzata Kramarz, Piotr Topiński (red.), 1998, *Zarządzanie wiejską gminą*, Idealna Gmina, Warszawa.
52. Anna Kręc ,1998, *Współpraca miast z organizacjami pozarządowymi*, w: Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
53. Lidia Kuczmierowska, Witold Leśniak, Katarzyna Sadło i Tomasz Schimanek, 2001, *Podstawy prawne współpracy z samorządem lokalnym*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
54. Ewa Leś, 2000, *Rola organizacji społecznych w realizacji zadań pomocy społecznej przez władze samorządowe*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
55. Anna Malewska-Szałygin, 2001, *Komu potrzebna jest demokracja? Wyobrażenia o władzy lokalnej w mazurskiej gminie lat dziewięćdziesiątych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1.
56. Sławomir Mandes (red.), 2004, *Dobre praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
57. Paweł Marciniak, 1998, *Lokalne partnerstwo samorządu i organizacji pozarządowych*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
58. Piotr Marciniak, 2000a, *Aktywność obywatelska jako wyzwanie legislacyjne*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.

59. Piotr Marciniak, 2000b, *Prawne i ideowe przesłanki współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
60. Piotr Marciniak (red.), 2000c, *Samorząd a organizacje pozarządowe. Niespełnione partnerstwo?*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
61. Piotr Marciniak, 2002a, *Ostrożne partnerstwo. Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)*, w: Piotr Gliński, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński (red.), Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec (współpr.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
62. Piotr Marciniak, 2002b, *Trzeciemu sektorowi potrzebna jest ideologia i dobra legislacja*, w: Piotr Gliński, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński (red.), Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec (współpr.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
63. Krzysztof Margol, Marcin Konieczny, 1998, *Jak współpracować na rzecz rozwoju gospodarczego gminy. Poradnik dla gmin i organizacji pozarządowych*, Nidzicka Fundacja Rozwoju NIDA, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Nidzica.
64. Materiały dotyczące współpracy samorządu lokalnego i organizacji pozarządowych, 1997, Projekt Sieci Demokratycznej AED, Warszawa (maszynopis powielony).
65. Agnieszka Mazur-Barańska (red.), 2000, *Raport o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w procesie integracji Polski z UE*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
66. Monika Mazurczak, 2004, *Zanim weszła ustawa: pięć lat współpracy samorządu terytorialnego i lokalnych organizacji filantropijnych (1998–2003)*, w: Marek Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
67. Barbara Migurska, Maria Staniszevska, 2000, *Raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski*, Polski Klub Ekologiczny, Szwedzko-Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska, Gliwice.
68. A. Musielewicz, U. Sobkowiak, 1988, *Możliwości udziału członków stowarzyszeń w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej*, w: Krystyna Marzec-Holka (red.), *Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej*, WSP, Bydgoszcz.
69. Reinhard Nehring, 2001, *Zasady współpracy urzędów publicznych i sektora obywatelskiego w Niemczech*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
70. Caroline L. Newman, 2000, *Partnerstwo między organizacjami pozarządowymi a rządami i samorządami. Analiza porównawcza*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
71. Magda Nowakowska, Piotr Marciniak, 2000, *Zbiorczy raport na temat współpracy organizacji pozarządowych z samorządem wojewódzkim*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.

72. Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), 2000a, *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
73. Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), 2000b, *Samorząd wojewódzki a organizacje pozarządowe*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
74. Magdalena Nowakowska, 2000, *Pierwsze doświadczenia współpracy organizacji pozarządowych z samorządem wojewódzkim*, w: Magdalena Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
75. *Organizacje obywatelskie – partner samorządu terytorialnego. Tworzenie modeli współpracy*, 1998, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTIA), Kraków.
76. „Organizacje pozarządowe – partner czy petent? Konferencja”, 1999, Zespół Poselski – Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
77. *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego – teoria i praktyka*, 1998, Reforma Administracji Publicznej – materiały szkoleniowe, z. 22, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
78. Tomasz Perkowski, 1999, *Z Unią [!] lub bez Unii: stosunek polskich organizacji ekologicznych do integracji europejskiej*, Wydawnictwo Zielone Brygady, Kraków.
79. Michał Porowski, 1995, *Organizacje pozarządowe w instytucjonalnej strukturze państwa*, w: Tadeusz Pilch, Irena Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa.
80. Piotr Rachwański, Witold Betkiewicz i Małgorzata Izdebska, 2000, *Powiat obywatelski. Patyczpacja społeczna w powiecie*, Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy, Warszawa.
81. M. Rąbińska, 1998, *Wspólne przedsięwzięcia organizacji niekomercyjnych i przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek”, t. 5.
82. „Rocznik” 1998, nr 4: *O kulturze kontraktu*, cały numer można pobrać ze strony: http://old.boris.org.pl/pl_publicacje8.html (16.11.2011).
83. „Rocznik” 1999, nr 5: *Od informacji ku integracji. Polskie organizacje pozarządowe a Unia Europejska*, cały numer można pobrać ze strony: http://old.boris.org.pl/pl_publicacje9.html (16.11.2011).
84. „Rocznik” 1997, nr 3: *Pozarządowo i samorządnie, czyli taka gmina*, cały numer można pobrać ze strony: http://old.boris.org.pl/pl_publicacje7.html (16.11.2011).
85. *Rola organizacji pozarządowych we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i możliwości współpracy tych organizacji z gminą*, 1998, w: Ewa Bończak-Kucharczyk, Krzysztof Herbst i Krzysztof Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
86. Zofia Rubini, 1997, *Organizacje pozarządowe – prawne możliwości współpracy z administracją publiczną*, w: Andrzej Bednarski (red.), *Organizacje pozarządowe. Projektowanie, współdziałanie i współpraca*, Fundusz Współpracy, Program Dialog Społeczny, Warszawa.
87. Izabela Rybka, Marek Rymsza, 2002, *Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych*, w: Andrzej Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin.

88. Marek Rymsza, 1995, *Sektor pozarządowy a polityka społeczna państwa – modele współdziałania*, „Rocznik”, nr 1, s. 4–10, http://old.boris.org.pl/files/publikacje/roczniak_1.pdf (14.11.2011).
89. Marek Rymsza, 2001a, *Rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań lokalnej polityki społecznej samorządu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa (materiał powielony).
90. Marek Rymsza, 2001b, *Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa (materiał powielony).
91. Marek Rymsza (red.), 2004, *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
92. Marek Rymsza, Agnieszka Hryniewiecka i Przemysław Derwich, 2004, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: Marek Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
93. Krystyna Sadowska, 1998, *Warunki niezbędne do rozwijania współpracy*, w: Tomasz Schimanek (red.), *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa.
94. Lester M. Salamon, 1993, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
95. Tomasz Schimanek, 1998, *Wyzwania współpracy*, w: Tomasz Schimanek (red.), *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa.
96. Tomasz Schimanek (red.), 1998, *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa.
97. Tomasz Schimanek, 2000, „Raport na temat praktyki współpracy samorządów z organizacjami ”(referat na konferencji: „Zasada pomocniczości a nowe regulacje prawne dotyczące współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”, Stowarzyszenie na Rzecz FIP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 27 kwietnia, Warszawa).
98. Tomasz Schimanek, 2001, *Kilka uwag o współpracy samorządu i organizacji pozarządowych*, w: Piotr Frączak (red.), *Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych Asocjacje, Warszawa.
99. Radosław Skiba, 2004, *Jak współpracować z administracją publiczną? Stan prawny 1.02.2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
100. Aleksandra Skrabacz, 2003, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
101. Joanna Staręga-Piasek, 2001, *Organizacje pozarządowe i sektor publiczny po reformie ustrojowej*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
102. Bogna Stawicka, 2001, *Współpracować z samorządem*, w: Piotr Frączak (red.), *Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych Asocjacje, Warszawa.

103. *Szczecińska Karta Współpracy*, 2000, w: Magda Nowakowska, Piotr Marciniak (red.), *Codzienne partnerstwo. Poradnik dla działaczy samorządowych i pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
104. Paweł Szczyrski, 2001, *Teoria i praktyka współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Szczecina*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
105. Dariusz Szwed, 2001, *Współpraca pozarządowych organizacji ekologicznych z instytucjami państwa*, w: Piotr Frączak (red.), *Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych Asocjacje, Warszawa.
106. Witold Toczyński, 1995, *Lekceważenie czy niedojrzałość – rzecz o stosunku gmin do NGO's*, „Rocznik”, nr 1, s. 27–35, http://old.boris.org.pl/files/publikacje/roczniak_1.pdf (14.11.2011).
107. Witold Toczyński, 1995, *Współpraca organizacji pozarządowych z gminą. Materiały szkoleniowe dla liderów organizacji pozarządowych*, Związek Ukraińskiej Młodzieży Niezależnej, Gdańsk.
108. Anna Tomaszewska (oprac.), 1997, *Współpraca Miast z Organizacjami Pozarządowymi – opracowanie ankiety Związku Miast Polskich*, Związek Miast Polskich, Poznań.
109. Cezary Ułasiński, 1998, *Wszędzie! (byłe nie koło mnie) czyli jak zapobiegać konfliktom społecznym w związku z lokalizacją składowisk odpadów komunalnych*, w: Małgorzata Kramarz, Piotr Topiński (red.), *Zarządzanie wiejską gminą*, Idealna Gmina, Warszawa.
110. Mirosław Warowicki, 2001, *Od komunikacji do współpracy*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
111. Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), 2001, *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
112. Mirosław Wawrzyński, 1997, *Fundacje a samorząd terytorialny*, w: Mirosław Wawrzyński, *Fundacje w Polsce*, Fundusz Współpracy, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa.
113. Zbigniew Wejcman, 1997a, *Konkurencja jako strategia działania organizacji pozarządowych*, w: *Organizacje pozarządowe. Projektowanie, współdziałanie i współpraca*. Andrzej Bednarski (red.), Warszawa. Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny.
114. Zbigniew Wejcman, 1997b, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność?*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa.
115. Zbigniew Wejcman, 1998, *Organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny*, w: Tomasz Schimanek (red.), *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa.
116. Zbigniew Wejcman, 2000, *Świadczenie usług społecznych – poradnik dla liderów sektora pozarządowego i działaczy samorządowych*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa.
117. Anna Wiktorowska (red.), 2000, *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
118. Zbigniew Woźniak, 1998, *Organizacje pozarządowe – partner samorządu lokalnego*, w: Jolanta Hałas, Andrzej Porawski (red.), *Dzielnice, osiedla, sołectwa płaszczyzną współpracy z*

- organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Poznań.
119. Zbigniew Woźniak, 2002, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, w: Piotr Gliški, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński (red.), Piotr Frączak, Ryszard Skrzybiec (współpr.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
 120. Ewa Wronikowska, 2003, *Rola państwa w dialogu społecznym w Polsce*, „Polityka Społeczna” 1.
 121. *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi* – opracowanie pełnomocnika prezesa Rady Ministrów ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. 1998, „Przegląd Rządowy” 12.
 122. *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2000 roku: raport, 2000*, Departament Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
 123. *Współpraca władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi. Modelowe rozwiązania polskie i europejskie*, 1999, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa (seminarium – Gdańsk, 26 kwietnia 1999).
 124. Jakub Wygnański, 1998a, *Pozarządowe organizacje pomocy społecznej w woj. warszawskim: raport programu Fiesta III*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
 125. Jakub Wygnański, 1998b, *Udział organizacji pozarządowych w systemie pomocy społecznej województwa warszawskiego. Raport Programu Fiesta*, Bank Danych o Organizacjach Pozarządowych KLON, Warszawa.
 126. Jakub Wygnański, 2001, *Ku czemu zmierzamy – szanse i zagrożenia stosunków partnerskich*, w: Mirosław Warowicki, Zbigniew Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa.
 127. *Zasady dialogu społecznego*, 2003, Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
 128. *Z udziałem całej społeczności tworzymy plan rozwoju gospodarczego gminy*, 1998, Stowarzyszenie Pomocy Niematerialnej na rzecz Osób Poszukujących Pracy w Krośnie, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Krosno.
 129. Sylwester Zawadzki, 1996, *Państwo o orientacji społecznej : geneza, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar; Fundacja Promocji Praw Europejskiego, Warszawa.

5. NARZĘDZIA BADAWCZE

5.1 NARZĘDZIA PRZYGOTOWANE NA POTRZEBY WSTĘPNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH

SCENARIUSZ ZOGNISKOWANYCH WYWIADÓW GRUPOWYCH W RAMACH WSTĘPNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH DO INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

CELE WYWIADÓW

Biorąc pod uwagę pierwotny cel projektu, deklarację ISP o udziale w jego realizacji oraz wcześniej przygotowaną, ogólną koncepcję badań, jak również możliwości i ograniczenia przyjętej techniki badawczej, decydujemy, że FGI stanowiące część wstępnych badań jakościowych powinny skupiać się na trzech zagadnieniach:

- Jakości współpracy, w tym poczucia satysfakcji ze współpracy.
- Identyfikacji / charakterystyki procesu współpracy.
- Standaryzacji współpracy.
- Operacjonalizacji trzech ww. wymiarów współpracy pod kątem planowanego badania ilościowego.

Zakładamy, że dyskusje będą dotyczyć raczej postaw i ogólnych opinii dot. wymienionych kwestii. W mniejszym zakresie będziemy prosić uczestników o przedstawianie i dyskusję nt. własnych doświadczeń. Jakkolwiek oczywiście zadajmy sobie sprawę, że przedstawiane opinie będą pochodną doświadczeń poszczególnych respondentów biorących udział w dyskusjach.

STRUKTURA SCENARIUSZA

1. **TEMAT** – główne wątki, które muszą zostać poruszone w trakcie dyskusji. Sposób postawienia problemu, bądź forma zadania pytania nie musi dokładnie odpowiadać sformułowaniu ze scenariusza i powinna być modyfikowana w zależności od toku dyskusji. Niemniej wszystkie **TEMATY** muszą zostać poruszone w trakcie dyskusji, najlepiej w kolejności zapisanej w scenariuszu.

- a. **PYTANIA DODATKOWE** – propozycje pytań, które mogą, ale nie muszą zostać zadane. Zakładamy, że kwestie zawarte w pytaniach powinny pojawiać się spontanicznie w trakcie dyskusji. Jeśli tak by się nie stało moderator powinien skorzystać z nich w celu odpowiedniego ukierunkowania dyskusji. Pytania nie muszą być zadawane literalnie.
- **WSKAZÓWKI** – szczegółowe kwestie dotyczące omawianych tematów, o które moderator powinien dopytać w trakcie wywiadu.

KURSYWA: Sugestie dotyczące sposobu prowadzenia dyskusji.

***PODSUMOWANIA** – moderator z pomocą asystenta, zamykając każdą z dwóch części powinien podsumować dyskusje wokół wskazanych tematów.*

UWAGA! Scenariusz jest wspólny dla grup samorządowych i pozarządowych. W zależności od grupy, w pytaniach, które dotyczą organizacji / urzędów, dopytujemy odpowiednio – przedstawicieli organizacji o organizację, a przedstawicieli administracji o urzędy.

I. JAKOŚĆ WSPÓŁPRACY (1 godz. – ok. 15 min. dyskusji na pytanie)

Wstęp: przedstawienie się, przypomnienie, że ta dyskusja jest częścią badań w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, którego celem jest (jak sama nazwa wskazuje) wypracowanie modelu współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Jest to projekt systemowy, realizowany w ramach EFS PO Kapitał Ludzki, w ramach partnerstwa między ISP, SPLOT, Collegium Civitas oraz Związkiem Miast Polskich, którego liderem jest Departament Pożytku Publicznego MPiPS.

Te badania, konkretnie, posłużą opracowaniu pytań do ilościowych, ogólnopolskich badań skupiających się na kwestii współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Należy podkreślić, że traktujemy respondentów jako ekspertów i oczekujemy od nich uogólnionych opinii, a nie opowiadania o konkretnych doświadczeniach.

1. Rozpocznijmy naszą rozmowę od prostego, ale zarazem kluczowego pytania dla naszej dyskusji. Czym dla P. jest współpraca? Jak zdefiniowałibyście P. to pojęcie?

UWAGA: Prosić uczestników kolejno o krótkie, maks. 2 min. wypowiedzi. Wytlumaczyć, że te definicje będą pomocne w analizie materiału. Jeśli jest wątpliwość, to wyjaśnić, że chodzi o pojęcie współpracy w ogóle, a nie o kontekst międzysektorowy.

2. Ogólnie rzecz biorąc, na czym P. zdaniem powinna polegać dobra współpraca między organizacjami pozarządowymi i samorządami?

- a. Co jest P. zdaniem warunkiem koniecznym dobrej współpracy?
- b. Na czym polega dobra współpraca w wymiarze finansowym (przede wszystkim w związku ze zlecaniem / powierzaniem zadań organizacjom przez samorzady)?
 - Czy standardem powinno być powierzanie, czy też raczej wspieranie zadań?
 - Dopytywać o opinie o sposobie organizacji konkursów na zadania zlecane organizacjom pozarządowym oraz o nowe formy współpracy finansowej zawarte w nowelizacji UDPP: re-granting, rozwiązania umożliwiające udzielanie pożyczek i gwarancji organizacjom przez samorzady.
- c. Na czym polega dobra współpraca w wymiarze niefinansowym (przede wszystkim w związku z udziałem organizacji w kształtowaniu lokalnych polityk, budżetu, podejmowaniu decyzji, przygotowywaniu planów / strategii, tworzeniu prawa lokalnego)?
 - Dopytywać o uwarunkowania podstawowy formy współpracy niefinansowej: wzajemne informowanie się i konsultowanie aktów prawnych i lokalnych polityk.

- d. Co P. zdaniem może pomóc w budowaniu dobrej współpracy, ale nie jest warunkiem koniecznym?
- Przyjazne nastawienie, po stronie urzędników / organizacji – zapewne tak, ale w jaki sposób miałyby ono się wyrażać?
 - Odpowiedni potencjał organizacji / samorządu (dobra kondycja finansowa, kwalifikacje pracowników, doświadczenie, etc.)?
 - Prawo, dopytać w szczególności o to czy niedawna nowelizacja UDPP może przyczynić się do lepsze współpracy w przyszłości.
 - Lokalne zwyczaje, tradycje, historia współpracy?
 - Silne, lokalne społeczeństwo obywatelskie?
 - Dobry klimat polityczny
- e. Czy dla dobrej współpracy między organizacjami i administracją potrzebni są liderzy?
- Pytać zarówno o liderów wewnątrz organizacji / urzędów, jaki liderów ogólnie, w środowiskach pozarządowych / urzędniczych.
 - Czy po jednej i drugiej stronie, czy tylko po jednej ze stron?
 - Jeśli lider jest potrzeby jak powinien działać?
 - Czy ma znaczenie płeć lidera?
- f. Jeszcze co do kwestii płci, jak P. sądzą, czy ogólnie, dla jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi i samorządami ma znaczenie płeć reprezentantów organizacji / samorządów?
- czy ten czynnik ma znaczenie ze względu na sposób podejmowania decyzji, funkcjonowania urzędu / organizacji, zdolności do nawiązywania współpracy, etc.

*UWAGA: W przypadku tego pytania poruszyć w trakcie dyskusji **wszystkie wątki** w podpytaniach e- d. Prosić uczestników o uzasadnienie ocen.*

3. A co najczęściej w P. opinii powoduje, że współpraca między organizacjami a administracją samorządową nie jest dobra?

- a. Czy i ewentualnie jakie przyczyny złej współpracy wynikają z czynników leżących poza organizacjami i administracją samorządową?

UWAGA!!! Nawiązać do podpytania d. z poprzedniego wątku.

4. Jak P. sądzą, czy dla jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją ma znaczenie to jak ogólnie funkcjonuje dany urząd / organizacja?

- a. Czy planując działania, wyznaczając cele organizacja / urząd powinny brać pod uwagę możliwość współpracy z drugą stroną? W jaki sposób?
- Czy tak faktycznie się dzieje zdaniem uczestników?
- b. Czy w sposobie funkcjonowania organizacji / urzędu uwzględnia się możliwość współpracy z drugą stroną?
- Np.: czy są delegowani pracownicy organizacji / urzędu specjalnie do kontaktu z drugą stroną; czy istnieją jakieś wewnętrzne zasady / strategię / polityki współpracy z drugą stroną?
 - Czy pożądaną jest tworzenie komórek / zespołów odpowiedzialnych za współpracę?
 - Czy tak faktycznie się dzieje zdaniem uczestników?
 - Czy realizując normalne, codzienne zadania myśli się w kategoriach współpracy z drugą stroną?

- c. Czy doświadczenia we współpracy z drugą stroną powinny być w jakiś sposób, wewnątrz oceniane w P. urzędzie / organizacji?
- Czy tak faktycznie się dzieje zdaniem uczestników?
 - Jakie jest znaczenie ewaluacji dla dobrej współpracy między organizacjami i administracją samorządową?

UWAGA: Prosić uczestników dyskusji o uzasadnienie ocen i rozwijanie wypowiedzi.

5. Jak opisaliby P. pozycję organizacji wobec samorządu / vice versa? Kim jesteście P. wobec organizacji / samorządu?

- Dostarczycielem usług / zleceniodawcą?
- Partnerem?
- Konkurentem?
- Opozycją?

- b. Czy i na ile to jak sami P. określacie swoją rolę wobec organizacji / samorządu, wpływa na jakość współpracy między Wami?

UWAGA: Prosić uczestników dyskusji o uzasadnienie opinii.

II. STANDARDY WSPÓŁPRACY (1 godz. – ok. 15 min. dyskusji na 1 pytanie)

6. Drugą część rozmowy rozpoczniemy ponownie od ustalenia prostej, a zarazem kluczowej kwestii. Czym dla P. jest standard? Jak zdefiniowalibyście P. to pojęcie?

UWAGA: Prosić uczestników kolejno o krótkie, maks. 2 min. wypowiedzi. Wytlumaczyć, że te definicje będą pomocne w analizie materiału. Jeśli jest wątpliwość, to wyjaśnić, że chodzi o pojęcie standardu w ogóle, a nie o kontekst międzysektorowy.

7. Jak P. sądzą, czy ogólnie we współpracy między organizacjami pozarządowymi i samorządami obowiązują jakieś standardy?

- a. Jeśli obowiązują, to jakich aspektów współpracy dotyczą standardy?
- W wymiarze finansowym (przede wszystkim w związku ze zlecaniem / powierzaniem zadań organizacjom przez samorządy)?
 - W wymiarze niefinansowym (przede wszystkim w związku z udziałem organizacji w kształtowaniu lokalnych polityk, budżetu, podejmowaniu decyzji, przygotowywaniu planów / strategii, tworzeniu prawa lokalnego)
- b. Kto i w jaki sposób ustanawia te standardy?
- Czy zdaniem uczestników standardy są ustanawiane są raczej lokalnie, wspólnie przez organizacje i samorządy, czy też raczej centralnie – wynikają z polityki państwa, ustawodawstwa, etc.?
 - Czy i jakim źródłem standardów jest UDPP (zwłaszcza w kontekście ostatniej nowelizacji)? Dopytać w szczególności, czy programy współpracy przyjmowane na podstawie UDPP są źródłem standardów?

- c. W jaki sposób standardy są realizowane / stosowane?

- d. Czy istniejące standardy współpracy są wystarczające, czy też niewystarczające?

UWAGA: Prosić o uzasadnienie opinii.

8. Co P. zdaniem należy zrobić, aby standardy były realizowane / stosowane w praktyce?

- a. Czy powinny być przedmiotem odrębnych, sektorowych regulacji – organizacje powinny ustalić je dla siebie / samorządy dla siebie?
- b. Czy też raczej powinny być ujęte w aktach prawa ogólnokrajowego – ustawodawstwie, rozporządzeniach?
 - Czy też standardy współpracy powinny być sankcjonowane ustawowo, tzn. że w jakiejś ustawie (UDPP, czy ustawach samorządowych) powinny być określone konsekwencje nie przestrzegania jakichś standardów?
- c. Czy też raczej powinny być ujęte w aktach prawa lokalnego (np. regulaminie JST)?
 - Czy roczne programy współpracy są / powinny być dokumentami odzwierciedlającymi standardy?
 - W jaki sposób samorządy / organizacje powinny dbać o realizację standardów? Sankcjonując je w lokalnym prawie, certyfikując, nagradzając, karząc, etc.?
- d. Czy też raczej powinny być przedmiotem wspólnych uzgodnień organizacji i samorządów w konkretnych JST i zapisane jakimś dokumencie (np. w programach współpracy)?
- e. Wykonywanie standardów współpracy należy do konkretnych samorządów i organizacji działających na ich terenie?

UWAGA: Prosić o uzasadnianie stanowisk i przedstawianie krytycznych uwag.

9. Jak P. sądzicie, czy i w jaki sposób ustalanie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i samorządem wpływa na zadowolenie obu stron ze wzajemnych relacji oraz na jakość współpracy?

- a. Biorąc pod uwagę dzisiejsze realia współpracy między organizacjami i samorządem, czy należy dążyć do ustanowienia mocniejszych standardów, czy też dzisiejsza sytuacja jest zadowalająca?
 - W jakich obszarach wzajemnych relacji należałoby ewentualnie wzmocnić / poszerzyć standaryzację?
- b. Czy w związku z dążeniami do umacniania standardów współpracy istnieją jakieś zagrożenia?
 - Na przykład: zagrożenie nadmierną „biurokratyzacją” sposobu, w jaki funkcjonują organizacje pozarządowe / samorządy.

UWAGA: Prosić uczestników dyskusji o uzasadnienie ocen i rozwijanie wypowiedzi.

UWAGA! ĆWICZENIE NA ZAKOŃCZENIE!

Na zakończenie dyskusji rozdajemy uczestnikom małe kartki i prosimy o sformułowanie (w formie dosłownie 2-3 zdań, lub równoważników zdań) pięciu najważniejszych standardów, które ich zdaniem powinny obowiązywać w relacjach między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową.

Scenariusz wywiadów indywidualnych w wstępnych badań jakościowych do indeksu jakości współpracy

Cele wywiadów indywidualnych:

Biorąc pod uwagę pierwotny cel projektu oraz ogólną koncepcję badań, jak również możliwości i ograniczenia przyjętej techniki badawczej, decydujemy, że IDI stanowiące część badań jakościowych powinny skupiać się na czterech zagadnieniach:

- oceny jakości współpracy, w tym poczucia satysfakcji ze współpracy.
- identyfikacji i charakterystyki procesu współpracy.
- poczucia satysfakcji ze współpracy,
- standaryzacji współpracy.

Zakładamy, że wywiady będą dotyczyć raczej postaw i ogólnych opinii dot. wymienionych kwestii. W mniejszym zakresie będziemy prosić badanych o przedstawianie własnych doświadczeń. Badane będą osoby kluczowe (eksperti) we współpracy pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządowych a organizacji pozarządowych. Czas trwania wywiadu – ok. 1,5 godziny

Struktura scenariusza wywiadu indywidualnego

TEMATY-PYTANIA NUMEROWANE w każdej z 4 kluczowych części – główne wątki, które muszą zostać poruszone w trakcie rozmowy. Sposób postawienia problemu, bądź forma zadania pytania nie musi dokładnie odpowiadać sformułowaniu ze scenariusza i powinna być modyfikowana w zależności od toku rozmowy. Niemniej wszystkie TEMATY muszą zostać poruszone w trakcie rozmowy, najlepiej w kolejności zapisanej w scenariuszu.

- **PYTANIA DODATKOWE** – propozycje pytań, które mogą, ale nie muszą zostać zadane. Wyjątkiem są dość szczegółowe pytania i problemy dotyczące procesu współpracy, które powinny być zadane dokładnie tak jak zostały zapisane w scenariuszu. Zakładamy, że kwestie zawarte w pytaniach mogą pojawiać się spontanicznie w trakcie rozmowy. Jeśli tak się nie stanie badacz powinien skorzystać z nich w celu odpowiedniego ukierunkowania rozmowy. Pytania nie muszą być zadawane literalnie.
- ***KURSYWA: Sugestie dotyczące sposobu prowadzenia rozmowy – wskazania, o co w sposób szczegółowy dopytać, gdyby nie pojawiło się to w wypowiedzi badanego eksperta.***

SCENARIUSZ WYWIADU (przewidywany maksymalny czas trwania wywiadu 1,5 h)

Wstęp: przedstawienie się, przypomnienie, że ta dyskusja jest częścią badań w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, którego celem jest (jak sama nazwa wskazuje) wypracowanie modelu współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Jest to projekt systemowy, realizowany w ramach EFS PO Kapitał Ludzki, w ramach partnerstwa między ISP, SPLOT, Collegium Civitas oraz Związkiem Miast Polskich, którego liderem jest Departament Pożytku Publicznego MPIPS.

Te badania, konkretnie, posłużą opracowaniu pytań do ilościowych, ogólnopolskich badań skupiających się na kwestii współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową.

Część I – JAKOŚĆ WSPÓŁPRACY

1. Jak ogólnie ocenia Pan/i stan współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami?
2. Czy na jakość współpracy ma wpływ poziom, na którym ona się odbywa? (poziom gminy, powiatu, województwa) *dopytać, czy istnieje zależność pomiędzy skalą współpracy a jej jakością*
3. Czy znane są Panu/i miejsca (miasto/gmina), gdzie współpraca pomiędzy organizacjami a jednostkami administracji publicznej układa się szczególnie dobrze? *jeśli rozmówca nie będzie znał miejsc dobrych, to zapytać czy zna miejsca, gdzie współpraca układa się poprawnie*
4. Dlaczego w Pana/i ocenie współpraca w tych miejscach układa się dobrze/poprawnie?

Jeśli rozmówca nie poruszy poniższych wątków, to dopytać:

Jak na jakość współpracy wpływa:

- odpowiedni potencjał organizacji (finansowy, kwalifikacje pracowników, doświadczenie, zaplecze infrastrukturalne itp.)
 - skłonność organizacji do współdziałania z innymi organizacjami i stosunek do partnerstwa
 - skala działań prowadzonych przez organizację
 - stosunek organizacji do urzędników i idei samej współpracy
 - sposób uprawiania polityki przez lokalnych działaczy/poziom kultury politycznej
 - aktywność lokalnych liderów
 - lokalne tradycje, tradycje i dotychczasowe doświadczenie współpracy
 - aktywność obywateli w tych miejscach
5. Zastanawiając się nad współpracą między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową często skupiamy się jedynie na relacjach urząd-organizacja. Jak P. sądzi, czy i ewentualnie jaki wpływ na jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją może mieć szersze otoczenie urzędów i organizacji, a w szczególności:
 - radni;
 - Regionalne Izby Obrachunkowe,
 - wyższe szczeble samorządu (lub administracja rządowa lub politycy szczebla krajowego);
 - ogólna aktywność danej społeczności samorządowej

Dopytać:

- Czy wymienione wyżej czynniki powinny być brane pod uwagę w dążeniach do budowy dobrej współpracy między organizacjami pozarządowymi? Dlaczego?
 - Czy wpływ tych czynników jest lub mógłby być P. zdaniem ogólnie pozytywny, czy negatywny?
6. Jaki wpływ na jakość współpracy ma stan legislacji? Jakie jest znaczenie UDPP i jej nowelizacji?
 7. Jak Pan/i uważa, co można by zrobić, żeby współpraca układała się lepiej?

Część II – PROCES WSPÓŁPRACY

1. W jaki sposób przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą wpływać na stosowanie poszczególnych form współpracy?

Dopytać:

- Czy podejmują konkretne działania by współpracę rozwijać lub ograniczać? Jeśli tak, to jakie?
- Czy przedstawiciele administracji są w ogóle otwarci na współpracę – zachęcają organizacje do współpracy?
- Jakie są relacje pomiędzy urzędnikami i władzami a organizacjami? *Dopytać czy są to stosunki są formalne czy spersonalizowane (znajomości)*

2. Jak w praktyce wygląda proces współpracy pomiędzy JST a NGO?

Dopytać szczegółowo o każdy punkt, na podstawie własnych doświadczeń respondenta

2.1 Kto powinien być liderem współpracy (NGO czy JST?)

- W jaki sposób lider powinien działać/jakie działania podejmować?
- Ko inicjuje najczęściej współpracę?

2.2 Jakie są cele współpracy?

- Kto je ustala?
- Na jaki okres czasu?
- W jaki sposób są te cele dokumentowane?
- Czy są zapisywane w Rocznych Programach Współpracy?

2.3 Proszę opisać w sposób szczegółowy sekwencję działań i decyzji w procesie współpracy?

- Jakie po kolei następują działania we współpracy
- Czym się charakteryzują?
- Kto za poszczególne działania odpowiada?
- W jakich komórkach JST się odbywają poszczególne działania?

2.4 W jaki sposób przy współpracy JST i NGOs komunikują się ze sobą?

- jak często?
- Jakimi kanałami informacyjnymi (WWW., telefon, e-mail itd.)?
- w jakim kierunku itd.?

2.5 Jakie dokumenty są tworzone przy współpracy?

- druki, formularze,
- Czy NGOs mają do nich dostęp- w jaki sposób je otrzymują?

2.6 W jaki sposób monitoruje i ewaluje się współpracę?

- Czy są jakieś narzędzia monitoringu współpracy?
- Czy są jakieś dokumenty regulujące monitoring i ewaluację?
- Jaki jest udział w monitoringu NGOs?

2.7 Co jest ostatecznym „produktem” współpracy?

- Do czego ona prowadzi?
- Jakie są efekty współpracy?
- Co się udało zrobić/co się poprawiło przez współpracę?

3. Jakie czynniki organizacyjne mogą wpływać na powodzenie/dobłą jakość/satysfakcję ze współpracy między JST a NGOs?

Dopytać:

- W jaki sposób tworzenie komórek czy zespołów odpowiedzialnych za współpracę może polepszać jakość współpracy?
- Komu te komórki czy zespoły powinny bezpośrednio podlegać w JST?
- Jakie sposoby komunikacji są najbardziej satysfakcjonujące i przynoszące najwięcej korzyści?
- Jaka powinna ich być częstotliwość, by były skuteczne?

- W jaki sposób liderzy (po stronie NGOs oraz wójtowie, radni, kierownicy, urzędnicy) wpływają na współpracę – w jaki sposób się ten wpływ konkretnie przejawia?
- Jakie normy i sposoby postępowania NGOs i JST mogą wpływać pozytywnie a jakie negatywnie? *dopytać o otwartość, kreatywność, elastyczność, zespołowość, świadomość wartości, przekonań poszanowanie poglądów innych ludzi itd.)*
- Inne (jakie?)

4. Jak Pan/i generalnie ocenia całość procesu organizowania współpracy?

Dopytać:

- Co ma na ten proces wpływ?
- Na ile wpływają na to działania organizacji?
- Na ile wpływają na to działania administracji?
- Czy przebieg procesu współpracy to efekt wzajemnych uzgodnień czy narzucenia ustaleń przez jedną ze stron?
- *W zależności od udzielonej odpowiedzi dopytać:* Która strona narzuca? Jak zachowuje się druga strona? *LUB:* Jak wygląda proces uzgodnień, która strona jest bardziej aktywna?
- Czy może Pan/i podać przykład dobrze zorganizowanej współpracy?
- Jeśli proces współpracy nie przebiega prawidłowo, to z czego to wynika? Co można w tej kwestii poprawić?

Część III – SATYSFAKCJA ZE WSPÓŁPRACY

1. Jak oceniał/aby Pan/i poziom zadowolenia ze współpracy ze swoim samorządem/ organizacjami w swojej gminie / powiecie / województwie? Czy jest Pan/i z niej zadowolony/a?

Dopytać:

- Czy jest Pan/i. zadowolony/a ze współpracy w wymiarze finansowym (przede wszystkim w związku ze zlecaniem / powierzaniem zadań)?
- Czy jest Pan/i zadowolony/a ze współpracy w wymiarze niefinansowym: w związku ze wzajemnym informowaniem się o swojej działalności, tworzeniem wspólnych zespołów, rad, ciał konsultujących kierunki polityki w samorządzie, konsultowaniem decyzji, dokumentów, planów, projektów prawa lokalnego?
- Czy jest Pan/i zadowolony/a z uchwalonych programów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną przyjmowane na mocy przepisów UDPP.
- Czy w Pana/o samorządzie funkcjonują lokalne rady działalności pożytku publicznego i centra wspierania organizacji pozarządowych? *Jeśli istnieją to:* Jak ocenia Pan/i współpracę na bazie tych instytucji?

2. Z czego wynika ta ocena?

Dopytać:

- Jakie przyczyny takiej oceny leżą po stronie organizacji, a jakie po stronie samorządu?
- Jakie inne czynniki, poza tymi, które dotyczą bezpośrednio organizacji / samorządów, wpływają na tę ocenę? *Dopytać o prawo, ogólny sposób funkcjonowania samorządu, stan demokracji, stosunek polityków itp.*

3. Jakie formy współpracy są najbardziej pożądane, aby była ona satysfakcjonująca dla obu stron?

Dopytać:

- Jakich form współpracy oczekują (preferują) JST?
- Jakich form współpracy oczekują (preferują) NGO?
- *Jeśli wystąpią rozbieżności, to dopytać:* Skąd wynikają te rozbieżności w oczekiwaniach?

4. Jaki jest według Pana/i poziom zadowolenia wśród urzędników z praktykowanej współpracy?

Dopytać:

- Co urzędnicy chcieliby zmienić we współpracy, jakie formy wzmocnić, jakie pomijać, bo uważają je za zbędne?
 - Czy któreś z form stosują, mimo że nie mają do nich przekonania?
 - Co we współpracy urzędnicy cenią sobie najbardziej?
5. Jaki jest według Pana/i poziom zadowolenia wśród przedstawicieli organizacji z praktykowanej współpracy?

Dopytać:

- Co przedstawiciele organizacji chcieliby zmienić, jakie formy wzmocnić, jakie pomijać, bo uważają je za zbędne?
- Czy któreś z form stosują, mimo że nie mają do nich przekonania?
- Co we współpracy przedstawiciele organizacji cenią sobie najbardziej?

Część IV – STANDARDY WSPÓŁPRACY

1. Co oznacza dla Pana/i pojęcie „standaryzacja współpracy”?
2. Czy spotkał/a się Pan/i z pojęciem, działaniami na rzecz standaryzacji współpracy?
W zależności od udzielonej odpowiedzi dopytać:
 - Co Pan/i o tym sądzi?
3. Czy uważa Pan, że standaryzacja jest potrzebna/konieczna?
Dopytać:
 - Dlaczego?
 - Jakie korzyści/ niebezpieczeństwa mogą z niej wynikać?
 - Jaką rolę może odgrywać we współpracy?
4. UDPP wprowadziła elementy standaryzacji, czy uważa Pan/i, że ten poziom jest wystarczający. Dlaczego?
Dopytać:
 - Czy należy go poszerzyć? O jakie elementy? Dlaczego?
 - Czy należy go zawęzić? O jakie elementy? Dlaczego?
5. Czy są takie elementy standaryzacji współpracy, które są konieczne, stanowią minimum? Co powinno takie minimum zawierać?
6. Jak powinien według Pana/i wyglądać proces ustalania standardów?
 - Kto powinien mieć wpływ na ustanawianie i następnie zmienianie standardów?
 - Do czego powinny odnosić się osoby/instytucje za to odpowiedzialne – jakich zasad, wartości, praktyki, stosowanych działań?
7. Czy widzi Pan/i potrzebę UPOWSZECHNIANIA współpracy pod kątem zapisanych w odpowiednich dokumentach standardów? Dlaczego?
Dopytać:
 - Kto według Pana/i powinien się tym zajmować?
 - Czy należy przewidzieć i stosować jakiegoś rodzaju sankcje za nieprzestrzeganie standardów współpracy?

5.2 NARZĘDZIA PRZYGOTOWANE NA POTRZEBY INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

MODUŁ PYTAŃ DO SONDAŻU OPINII ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH – CZĘŚĆ ZASADNICZA

UWAGA!!! Numeracja pytań oraz filtry muszą zostać dostosowane w zależności od kwestionariusza, do którego zostanie dołączony moduł. Prezentowana numeracja miała zastosowanie wyłącznie w oryginalnym badaniu.

MODUŁ PYTAŃ DO SONDAŻU OPINII ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH – PYTANIA WSTĘPNE

A. Ustalenie obszarów działalności organizacji

Na kartach opisane zostały różne pola działalności statutowej organizacji pozarządowych (15 pól głównych oraz ich pola szczegółowe).

1.1. Prosimy zacząć od **wybrania spośród nich głównych obszarów działań Państwa organizacji**

1.2. Następnie proszę **wskazać jedno najważniejsze** z głównych pól działań, podając jego numer (**od 1 do 15**):

1.3. A teraz proszę wskazać na karcie/tach **wszystkie szczegółowe pola działań** Państwa organizacji (**A-X**)

Ankieter: w kroku 3. pokaż resp. tylko te karty ze szczeg. polami, które odpowiadają głównym polom działań org. wskazanym w kr.1

1. KULTURA i SZTUKA

- A. Środki masowego przekazu, produkcja telewizyjna lub radiowa, wydawanie czasopism lub książek, prowadzenie bibliotek
- B. Sztuki plastyczne, malarstwo, rzeźba, fotografia, architektura, wzornictwo
- C. Działalność sceniczna, teatralna, muzyczna oraz kinematograficzna
- D. Ochrona zabytków i miejsc pamięci narodowej, podtrzymywanie tradycji narodowych, regionalnych, kulturowych, prowadzenie muzeów.
- X. Inna działalność w dziedzinie kultury i sztuki

2. SPORT, TURYSTYKA, REKREACJA, HOBBY

- A. Prowadzenie zajęć w zakresie amatorskiej kultury fizycznej, organizowanie zawodów sportowych, prowadzenie obiektów sportowych
- B. Organizowanie imprez turystycznych i rekreacyjnych, prowadzenie obiektów służących turystyce lub rekreacji
- C. Działalność hobbystyczna, kluby i koła zainteresowań kierujące działania do własnych członków, kluby członkowskie, kluby kolekcjonerów
- X. Inna działalność w dziedzinie sportu, turystyki i rekreacji

3. EDUKACJA I WYCHOWANIE

- A. Edukacja i opieka przedszkolna, prowadzenie przedszkoli
- B. Prowadzenie szkół podstawowych lub średnich
- C. Prowadzenie działalności wychowawczej i formacyjnej dzieci i młodzieży, w tym np. harcerstwo
- D. Kształcenie ustawiczne, edukacja dorosłych, szkolenia uzupełniające i kursy
- E. Prowadzenie szkół wyższych
- X. Inne działania o charakterze edukacyjnym lub wychowawczym

4. BADANIA NAUKOWE

- A Badania w zakresie medycyny

- B. Badania w zakresie nauk ścisłych
- C. Badania w zakresie nauk społecznych, politycznych lub ekonomicznych
- X. Inne badania

5. OCHRONA ZDROWIA

- A. Promocja zdrowia, profilaktyka i edukacja zdrowotna, krwiodawstwo
- B. Opieka szpitalna lub ambulatoryjna (przychodnie, poradnie, gabinety), badania medyczne (np. RTG, EKG etc.)
- C. Rehabilitacja i terapia; prowadzenie sanatoriów, ośrodków rehabilitacyjnych, zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych
- D. Dystrybucja leków, materiałów i sprzętu medycznego
- E. Prowadzenie interwencji kryzysowej
- F. Ratownictwo medyczne
- X. Inne działania w dziedzinie ochrony zdrowia

6. USŁUGI SOCJALNE, POMOC SPOŁECZNA

- A. Prowadzenie lub wspieranie domów dziecka, rodzin zastępczych, usługi adopcyjne, pomoc sierotom, inne usługi socjalne adresowane do dzieci i młodzieży
- B. Działania wspomagające rodziny (w tym osoby samotnie wychowujące dzieci) niewydolne wychowawczo, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, pomoc rodzinom wielodzietnym, interwencje w przypadku przemocy w rodzinie
- C. Pomoc osobom skrajnie ubogim
- D. Pomoc osobom bezdomnym, w tym prowadzenie schronisk
- E. Pomoc osobom uzależnionym lub ich bliskim, profilaktyka uzależnień
- F. Pomoc uchodźcom
- G. Pomoc osobom niepełnosprawnym lub chorym
- H. Pomoc osobom starszym
- I. Pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i wypadków losowych, w tym ratownictwo pożarnicze, górskie, wodne itp.
- J. Zorganizowana dystrybucja darów rzeczowych, odzieży i żywności (w tym np. Banki Żywności) oraz wsparcia finansowego (pożyczki, zasiłki etc.)
- X. Inne działania w zakresie usług socjalnych i pomocy społecznej

7. RYNEK PRACY, ZATRUDNIENIE, AKTYWIZACJA ZAWODOWA

- A. Pośrednictwo pracy,
- B. Doradztwo zawodowe
- C. Szkolenia, kursy zawodowe
- D. Aktywizacja zawodowa (np. trening psychologiczny)
- E. Zatrudnienie, tworzenie stałych miejsc pracy

8. OCHRONA ŚRODOWISKA

- A. Redukcja i kontrola zanieczyszczeń, recykling
- B. Ochrona zasobów naturalnych (wód, powietrza, kopalin)
- C. Ochrona środowiska przyrodniczego, ochrona lasów, rezerwatów przyrody, parków narodowych, ogrodów miejskich etc.
- D. Ochrona i opieka nad zwierzętami, usługi weterynaryjne
- E. Szeroko rozumiana edukacja ekologiczna, promocja idei rozwoju zrównoważonego
- X. Inne działania na rzecz ochrony środowiska

9. ROZWÓJ LOKALNY W WYMIARZE SPOŁECZNYM I EKONOMICZNYM

- A. Animowanie działań wspólnot lokalnych, działania sąsiedzkie, samopomoc sąsiedzka
- B. Rozwój terenów wiejskich, rolnictwa
- C. Lokalny rozwój ekonomiczny, rozwój lokalnej przedsiębiorczości lub infrastruktury finansowej, usługi finansowe/doradcze dla przedsiębiorstw
- D. Instytucje wzajemnościowe, spółdzielcze, przedsiębiorstwa ekonomii społecznej
- E. Rozwój lokalnej infrastruktury technicznej – drogi, transport, wodociągi, telefonizacja, upowszechnianie dostępu do Internetu etc.
- F. Mieszkalnictwo, budownictwo w tym budownictwo socjalne
- X. Inne działania w dziedzinie rozwoju lokalnego

10. PRAWO I JEGO OCHRONA, PRAWA CZŁOWIEKA, DZIAŁALNOŚĆ POLITYCZNA

- A. Rzecznictwo – aktywne, publiczne działania w obronie interesów poszczególnych środowisk (np. niepełnosprawnych, starszych, dzieci etc.)
- B. Ochrona praw i wolności człowieka, ochrona mniejszości, troska o zapewnienie równości szans, promocja wartości demokratycznych
- C. Ochrona praw konsumenckich
- D. Edukacja i informacja obywatelska, promocja postaw obywatelskich
- E. Usługi poradnicze w dziedzinie uprawnień
- F. Zapobieganie przestępczości, ochrona bezpieczeństwa publicznego, pomoc ofiarom przestępstw
- G. Pomoc więźniom, pomoc postpenitencjarna, resocjalizacja
- H. Działalność o charakterze politycznym, agitacja wyborcza, organizowanie i prowadzenie partii i ugrupowań politycznych
- I. Kontrola standardów w życiu publicznym, działania antykorupcyjne, działania strażnicze
- X. Inne działania w tej dziedzinie

11. WSPARCIE DLA INSTYTUCJI, ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I INICJATYW OBYWATELSKICH

- A. Finansowe wspieranie innych instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich
- B. Informacyjne, szkoleniowe wspieranie innych instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich, badania organizacji pozarządowych i aktywności obywatelskiej
- C. Promocja i wspieranie wolontariatu oraz filantropii
- D. Reprezentowanie interesów organizacji pozarządowych, wpływanie na zmiany systemowe w sferze działalności społecznej
- X. Inne działania w tej dziedzinie

12. DZIAŁALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA

- A. Programy wymiany doświadczeń, kojarzenie partnerów dla wspólnych przedsięwzięć
- B. Działania związane z integracją europejską
- C. Pomoc rozwojowa prowadzona na terenie innych krajów
- D. Pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof humanitarnych za granicą
- E. Międzynarodowe działania na rzecz praw człowieka i pokoju na świecie
- X. Inne działania w dziedzinie współpracy międzynarodowej

13. RELIGIA

14. SPRAWY ZAWODOWE, PRACOWNICZE, BRANŻOWE

- A. Stowarzyszenia i organizacje członkowskie biznesu
- B. Izby i stowarzyszenia zawodowe
- C. Związki zawodowe
- X. Inne działania w dziedzinie spraw zawodowych, pracowniczych i branżowych

15. POZOSTAŁA DZIAŁALNOŚĆ. Organizowanie pracy tymczasowej

G. Organizowanie praktyk, staży

H. Praca chroniona, zatrudnienie wspomagane / socjalne

I. Usługi na rzecz instytucji rynku pracy

X. Inne działania w zakresie usług rynku pracy i aktywizacji zawodowej

1. Jak często P. organizacja kontaktuje się z wymienionymi grupami instytucji/środowiskami? <i>Prosimy zaznaczyć właściwą odpowiedź w każdym wierszu</i>		Nie mamy kontaktów	Mamy sporadyczne, bardzo rzadkie kontakty	Kontaktujemy się co pewien czas	Mamy częste, regularne kontakty
a)	Inne organizacje pozarządowe w Polsce	1	2	3	4
b)	Zagraniczne organizacje pozarządowe z krajów Unii Europejskiej	1	2	3	4
c)	Zagraniczne organizacje pozarządowe poza krajami Unii Europejskiej	1	2	3	4
d)	Rząd, instytucje państwowe na szczeblu centralnym	1	2	3	4
e)	Samorząd regionalny (Urząd Marszałkowski)	1	2	3	4
f)	Urząd Wojewódzki i jego agendy (np. WUP, ROPS)	1	2	3	4
g)	Samorząd powiatowy (starostwo powiatowe) lub jego agendy (np. PCPR, PUP)	1	2	3	4
h)	Samorząd gminny (włącznie z m. powiatowymi) lub jego agendy (np. OPS, MOPR)	1	2	3	4
i)	Instytucje użyteczności publicznej (szkoła, muzeum itp.)	1	2	3	4
j)	Partie i organizacje polityczne	1	2	3	4
k)	Kościół, związki wyznaniowe	1	2	3	4
l)	Media ogólnokrajowe	1	2	3	4
m)	Media lokalne	1	2	3	4
n)	Czasopisma specjalistyczne, branżowe	1	2	3	4
o)	Środowisko akademickie, naukowe, eksperci	1	2	3	4
p)	Środowisko biznesu, firmy prywatne	1	2	3	4
q)	Lokalna społeczność, w której działamy	1	2	3	4
r)	Instytucje odpowiedzialne za dystrybucję funduszy europejskich	1	2	3	4
s)	Inne – jakie?	1	2	3	4

ZASADNICZE PYTANIA MODUŁU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY Z ADMINISTRACJĄ SAMORZĄDOWĄ

Ankieter: przeczytać wstęp do modułu:

Chciał/a/bym zadać P. teraz kilka pytań nt. współpracy organizacji z administracją samorządową, zarówno w kontekście doświadczeń P. organizacji, jak i ogólnie – P. opinii dotyczących współpracy sektora pozarządowego i administracji samorządowej.

Filtr: na pyt. 3 i 4 odpowiadają wyłącznie organizacje, które nie kontaktują się z administracją samorządową – w pyt. 1 w pkt. 5, 7a i 7b wskazały odp. 1.

2. Stwierdził/a Pan/i, że Państwa organizacja nie kontaktuje się obecnie z administracją samorządową. A czy wcześniej, w ciągu ostatnich 2 lat, kontaktowali się Państwo z administracją samorządową?

Prosimy wskazać wszystkie właściwe odpowiedzi

- 1) Nie, nie mieliśmy kontaktów
- 2) Tak, kontaktowaliśmy się sporadycznie, bardzo rzadko
- 3) Tak, kontaktowaliśmy się co pewien czas
- 4) Tak, kontaktowaliśmy się regularnie, często

3. Dlaczego P. organizacja nie współpracuje obecnie z administracją samorządową? (K...)

Prosimy wskazać wszystkie właściwe odpowiedzi

- 1) Nie interesuje nas współpraca z administracją: dlaczego?
- 2) Administracji nie interesuje współpraca z nami: dlaczego?:
- 3) Nasze działania nie pokrywają się z zadaniami administracji
- 4) Jesteśmy za mali, żeby podjąć taką współpracę
- 5) Nie mamy odpowiednich „dojść”, kontaktów
- 6) Uważamy, że nie mamy szans w konkurencji z innymi organizacjami
- 7) trudno powiedzieć
- 8) Inna odpowiedź / jaka?

UWAGA!!! Nie kontynuujemy pytań modułu

4. Wróćmy teraz do wskazanych przez P. wcześniej obszarów działań Państwa organizacji. W których z tych obszarów, biorąc pod uwagę ostatnie 2 lata, współpracowaliście Państwo z administracją samorządową?

Ankieter: W wierszach należy wpisać nr wszystkich **szczegółowych pól działań** wskazanych przez respondenta w pyt. 1.3. Następnie dla każdego pola należy wskazać te typy urzędów, z którymi organizacja współpracowała.

Szczegółowe pola działań organizacji	Nie współpracujemy	Współpracujemy z samorządem na szczeblu...		
		Gminy (miasta na prawach powiatu)	powiatu	województwa
a) Szczegółowe pole działań a) (z pytania o obszary działań organizacji)	1	2	3	4
b) Szczegółowe pole działań b) (z pytania o obszary działań organizacji)	1	2	3	4
c) Szczegółowe pole działań c) (z pytania o obszary działań organizacji)	1	2	3	4
d) Szczegółowe pole działań d) (z pytania o obszary działań organizacji)	1	2	3	4
e) Szczegółowe pole działań e) (z pytania o obszary działań organizacji)	1	2	3	4

5. Na czym polegała P. współpraca z administracją samorządową w ostatnich 2 latach?

Skrypt: rotowanie form

Ankieter: Odczytywać kolejne formy współpracy, następnie prosić o ocenę intensywności współpracy, potem jakości współpracy. Jeśli respondent ma kłopot z odniesieniem się do szczebla samorządu, tzn. w sposób X pracował z gminami, a w sposób Y z województwami, wytłumaczyć, że chodzi przede wszystkim o doświadczenie we współpracy w określony sposób, z jakimkolwiek typem administracji. Wytłumaczyć respondentowi jak będą zadawane te pytania, żeby sprawnie oceniał współpracę w poszczególnych formach.

Jeśli respondent ma wątpliwości co rozumieć przez słowo współpraca, wytłumaczyć, że właśnie między innymi chodzi o zachowania, o których zaraz będzie mowa.

Lp.	Na czym polegała P. współpraca z administracją samorządową w ostatnich 2 latach? <i>Prosimy zaznaczyć właściwą odpowiedź w każdym wierszu</i>	6. Jak ogólnie ocenia P. tę współpracę?
a)	Wymienialiśmy się informacjami na temat działań podejmowanych przez obie strony	a) 1 – oceniam tę współpracę bardzo źle
b)	Uzgadnialiśmy / prowadziliśmy wzajemne przedsięwzięcia – np. projekty, akcje, imprezy	b) 2 ...
c)	Uczestniczyliśmy w opracowywaniu lub konsultacjach przygotowywanych przez samorząd uchwał i dokumentów (np. strategii, planów, programów):	c) 3 ...
d)	Formalnie braliśmy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w pracach komisji / grup roboczych itp. powoływanych przez samorząd	d) 4 ...
e)	Byliśmy/jesteśmy członkiem Lokalnej Rady Działalności Pożytku Publicznego	e) 5 – oceniam tę współpracę bardzo dobrze
f)	Występowaliśmy do samorządu z propozycjami uchwał/działań służących poprawie sytuacji w dziedzinie którą się zajmujemy	
g)	Samorząd (lub jego agendy) kontraktował/kupował od nas produkty lub usługi	
h)	Samorząd udzielał nam wsparcia pozafinansowego (np. oddelegowując pracowników, prowadząc księgowość, użyczając sprzętu lub pomieszczeń itp.)	
i)	Współpracowaliśmy z samorządem w ramach tzw. 'inicjatywy lokalnej' (w rozumieniu ust. o działalności pożytku publ.)	
j)	Zawieraliśmy z administracją samorządową umowy partnerskie w zw. z realizacją projektów Unijnych	
k)	Administracja samorządowa wspierała nas udzielając nam pożyczek, gwarancji lub poręczeń finansowych	
l)	Współpracowaliśmy z administracją samorządową w ramach lokalnej grupy działania (LGD)	
m)	Administracja samorządowa udzielała nam porad prawnych lub finansowych (np. dot. pozyskiwania środków UE, formalności)	
n)	Administracja samorządowa udzielała patronatu działaniom podejmowanym przez naszą organizację	
o)	Administracja samorządowa zlecała naszej organizacji zadania, finansując w całości lub częściowo ich realizację	

Filtr: na **pyt. 7** odpowiadają tylko organizacje, które w **pyt. 5** zadeklarowały, że współpracowały z samorządem przy uchwalaniu dokumentów lub uchwał (w pkt. c) wskazały odp. 1). Pozostali respondenci → prosimy przejść do **pyt. 8**

7. Wspomniał/a Pan/i, że P. organizacja uczestniczyła w ciągu ostatnich 2 lat opracowywaniu lub konsultacjach przygotowywanych przez samorząd uchwał i dokumentów (np. strategii, planów, programów). Proszę powiedzieć, jakie to były dokumenty?

Prosimy zaznaczyć wszystkie odpowiednie uchwały / dokumenty z listy

- a) Program współpracy z organizacjami pozarządowymi
- b) Strategia rozwoju , plan rozwoju
- c) budżet jednostki samorządowej
- d) Program gospodarki odpadami i ochrony środowiska
- e) Strategia rozwiązywania problemów społecznych
- f) Lokalny program rozwoju rynku pracy i promocji zatrudnienia
- g) Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych
- h) Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
- i) Program profilaktyki i przeciwdziałania narkomanii
- j) Program rozwoju szkolnictwa / oświaty (na szczeblu przedszkolnym, podstawowym lub ponadpodstawowym)
- k) Plan zagospodarowania przestrzennego / studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego
- l) program profilaktyki i zapobiegania problemom zdrowotnym
- m) program dot. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego
- n) program dot. sportu i turystyki
- o) program rewitalizacji
- p) Inne

8. Proszę teraz pomyśleć o urzędzie samorządowym, z którym współpraca jest dla P. organizacji najważniejsza*. Jaki to urząd?

**Najważniejsza – to znaczy ma największe znaczenie dla realizacji misji organizacji lub jest najbardziej znacząca pod względem finansowym.*

Skrypt: pytanie związane z pyt. 1. Kafeteria w tym pytaniu zmienia się w zależności od tego, z jakimi typami urzędów organizacja się kontaktuje. Jeśli w pyt. 1 wskazano na kontakty z urzędem gminy (pkt h) w pyt. 1, odp. 2-4), poniżej wyświetlane są pkt. 1) i 2). Jeśli były kontakty na szczeblu powiatu (pkt g) w pyt. 1, odp. 2-4), wyświetlane są pkt. 3) i 4). Jeśli były kontakty na poziomie samorządu wojewódzkiego (pkt e) w pyt. 1, odp. 2-4), wyświetlane są pkt. 5) i 6).

Ankieter: Prosimy respondenta o to, żeby mówił o urzędzie jako całości – jeśli organizacja współpracowała tylko z jedną komórką danego typu urzędu lub jego placówką, np. departamentem ds. współpracy z organizacjami czy ośrodkiem pomocy społecznej, to prosimy o wskazanie tego typu urzędu, któremu ta komórka / placówka była podporządkowana oraz udzielanie odpowiedzi ogólnie – z myślą o całości urzędu.

Uwaga: respondent może wybrać jedną odpowiedź.

- 1) Urząd miasta/gminy, w której mamy swoją siedzibę (lub jego agenda, np. OPS, Dom Kultury itp.)
- 2) Inny urząd miasta/gminy niż ten, w którym mamy siedzibę (lub jego agenda, np. OPS, Dom Kultury itp.)
- 3) Starostwo powiatu, w którym nasza organizacja ma swoją dziedzinę (lub jego agenda, np. PUP, PCPR)
- 4) Inne starostwo powiatu (lub jego agenda, np. PUP, PCPR)
- 5) Urząd Marszałkowski województwa, w którym nasza organizacja ma swoją siedzibę (lub jego agenda, np. ROPS)
- 6) Inny Urząd Marszałkowski, niż ten w którym mamy siedzibę (lub jego agenda, np. ROPS)

Uwaga: Od tego momentu respondent odpowiada na pytania odnosząc się do wskazanego typu urzędu

Ankieter: przeczytać

Kolejne pytania dotyczą P. opinii na temat współpracy z [urząd], z którą współpraca jest dla P. organizacji najważniejsza.

9. Porozmawiajmy zatem o [urząd], z którym współpraca jest dla P. organizacji najważniejsza. Proszę powiedzieć, od jak dawna ta współpraca trwa? (licząc od momentu, kiedy po raz pierwszy ją Państwo podjęli)

Ankieter: prosimy o podanie czasu trwania współpracy z dokładnością do pół roku. Jeśli współpraca trwała dłużej niż 2 lata, prosimy o podanie czasu w miesiącach.

a) od ... lat b) od ... miesięcy nie wiem / trudno powiedzieć

10. A teraz proszę powiedzieć krótko, z jakich powodów podejmują P. tą współpracę?

Ankieter: zanotować odpowiedź respondenta

11. Proszę powiedzieć, które z wymienionych poniżej zasad lub rozwiązań stosowane są, według P. wiedzy, przez [urząd]?		
Prosimy zaznaczyć właściwą odpowiedź w każdym wierszu		
Lp.	Rozwiązania	Stwierdzenie
a)	Istnieje tzw. Roczny Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi - ogólny, powszechnie dostępny dokument określający	1) Tak 2) Nie 3) Nie wiem / trudno powiedzieć
b)	Istnieje inny dokument opisujący ogólne zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi (np. karta współpracy z organizacjami pozarządowymi)	
c)	Ogłaszane są publicznie, otwarte konkursy ofert / przetargi na realizację zadań publicznych	
d)	Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotację	
e)	Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację	
f)	Istnieje ogólnodostępny regulamin / dokumentacja opisująca zasady przeprowadzania konkursów na zadania zlecone organizacjom pozarządowym	
g)	Publicznie podawana informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie, oraz na jaką kwotę	
h)	Istnieje możliwość podpisywania umów wieloletnich	
i)	Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegialnie, np. przez komisje z udziałem radnych, ekspertów etc.	
j)	Decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają w oparciu o merytoryczne kryteria - nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki, związki radnych z organizacjami)	
k)	Urząd wyznacza oficjalnie urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z organizacjami pozarządowymi (pełnomocnika ds. współpracy)	
l)	Istnieje stały zespół roboczy / komórka organizacyjna urzędu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi	
m)	Istnieje prowadzone/wspierane przez urząd centrum wspierania organizacji pozarządowych lub komórka organizacyjna wewnątrz urzędu, której zadaniem jest wspieranie organizacji pozarządowych	
n)	Istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego / inny organ służący	

	utrzymywaniu stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi	
o)	Urząd prowadzi bazę /rejestr organizacji pozarządowych działających na jego terenie	
p)	Istnieje praktyka podpisywania umów partnerskich z organizacjami (np. w związku z utworzeniem Lokalnej Grupy Działania, czy rozwojem ekonomii społecznej)	

Filtr: pyt. 12 -13 zadawane są jeśli w pytaniu 11 respondent odpowiedział „tak” w pkt. a)
Pozostali respondenci -> przejdź do pyt. 14.

12. Czy według P. wiedzy w opracowaniu tego dokumentu uczestniczyły organizacje pozarządowe?

Prosimy zaznaczyć właściwą odpowiedź

- 1) Tak, był szeroko konsultowany ze środowiskiem pozarządowym
- 2) Tak, był konsultowany z wybranymi organizacjami
- 3) Nie → *przejdź do pyt. 14*
- 4) *Trudno powiedzieć* → *przejdź do pyt. 14*

13. Czy według P. wiedzy zapisy tego dokumentu są w praktyce realizowane?

Prosimy zaznaczyć właściwą odpowiedź

- 1) Zdecydowanie tak
- 2) Raczej tak
- 3) I tak i nie
- 4) Raczej nie
- 5) Zdecydowanie nie
- 6) *7 trudno powiedzieć*

OPINIE I OCZEKIWANIA DOT. WSPÓŁPRACY

Ankieter: Porozmawiajmy teraz o P. opiniach dotyczących współpracy z administracją samorządową...

14. Jak ocenił/a/by współpracę P. organizacji z [urząd] pod następującymi względami? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „ocenił/a/bardzo źle”, a 10 – „ocenił/a/bardzo dobrze”.

Oceniam bardzo źle	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Oceniam bardzo dobrze
a) Dostępność informacji o działaniach samorządu											
b) Wiedza o sytuacji i warunkach funkcjonowania organizacji											
c) Dostępność środków finansowych dla organizacji											
d) Przejrzystość reguł dotyczących współpracy – konsultowania, przekazywania środków, itp.											
e) Kompetencje urzędników kontaktujących się bezpośrednio z organizacjami											
f) Efektywność urzędu w wydatkowaniu publicznych środków na współpracę z organizacjami											
g) Otwartość na inicjatywy, postulaty organizacji											
h) Skłonność do pomocy organizacjom, przychylność wobec organizacji											
i) Skłonność do włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał											

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

15. A biorąc wszystko pod uwagę, jak ogólnie ocenił/a/by P. współpracę P. organizacji z [urząd] w ostatnich 2 latach?

Oceniam bardzo źle	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Oceniam bardzo dobrze
--------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	-----------------------

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

16. Czy P. zdaniem współpracę między P. organizacją a [urząd] można by stawiać za wzór w innych miejscach w Polsce? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że „zdecydowanie nie”, a 10 – „zdecydowanie tak”.

Zdecydowanie nie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Zdecydowanie tak
------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------------

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

17. Proszę powiedzieć, w jakim stopniu P. organizacja ma zaufanie do [urząd], z którym współpracujecie? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że „w ogóle nie mamy zaufania”, a 10 – „mamy całkowite zaufanie”.

W ogóle nie mamy zaufania	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Mamy całkowite zaufanie
---------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	-------------------------

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

Ankieter: Wróćmy znowu do bardziej ogólnych pytań. Kolejne dotyczą już nie tylko konkretnie [urząd], z którym P. organizacja współpracuje najbliżej, ale ogólnie administracji samorządowej w Polsce.

18. Odnosząc się do następujących cech, proszę określić, w jakim stopniu, P. zdaniem administracja samorządowa jest w relacjach z organizacjami pozarządowymi... Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że administracja w ogóle nie spełnia tej cechy, a 10, że całkowicie spełnia tę cechę.

Skrypt: rotować cechy

Zdecydowanie nie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Zdecydowanie tak
a) Rzetelna b) Otwarta na współpracę c) Zbiurokratyzowa d) Kompetentna e) Otwarta na nowe pomysły i inicjatywy f) Chętnie pozbywająca się trudnych problemów g) Podejmująca decyzje bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi h) Dowolnie interpretująca przepisy regulujące współpracę i) Wspierająca aktywność obywateli											

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

19. Proszę powiedzieć, czy P. zdaniem współpraca między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową ulegnie w przyszłości poprawie czy pogorszeniu? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że P. zdaniem współpraca ta „zdecydowanie się pogorszy”, a 10 – „zdecydowanie się poprawi”

Karta: tak – skala

Zdecydowanie się pogorszy	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Zdecydowanie się poprawi
---------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	--------------------------

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

20. Dlaczego P. tak sądzi? _____

Ankieter: zanotować odpowiedź respondenta

21. Biorąc pod uwagę P. własne doświadczenia, proszę powiedzieć, w jakim stopniu poniższe stwierdzenia trafnie opisują relacje pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową w Państwa gminie/mieście? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „w ogóle się nie zgadzam”, a 10 – „całkowicie się zgadzam”.

Skrypt: rotować stwierdzenia

W ogóle się nie zgadzam	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Całkowicie się zgadzam	
a)												Administracja samorządowa jest jedynym dostępnym źródłem finansowania organizacji takich jak nasza.
b)												O przyznawaniu środków publicznych decydują przede wszystkim nieformalne układy i znajomości z urzędnikami
c)												Administracja samorządowa przyznaje dofinansowanie zwykle tym samym organizacjom
d)												Dzięki współpracy z administracją samorządową organizacje zyskują stabilizację finansową
e)												Dzięki współpracy z administracją samorządową organizacjom łatwiej jest funkcjonować – samorząd udostępnia pomieszczenia, sprzęt biurowy, wspomaga nas merytorycznie
f)												Dzięki współpracy z administracją samorządową organizacje mogą sprawniej i skuteczniej zaspokajać potrzeby członków / beneficjentów
g)												Współpraca z administracją samorządową wpływa korzystnie na wizerunek organizacji pozarządowych
h)												Dzięki współpracy z administracją samorządową rozwijają się kompetencje wolontariuszy, członków i pracowników organizacji
i)												Dzięki współpracy z administracją samorządową organizacje stają się bardziej profesjonalne
j)												Administracja samorządowa próbuje podporządkować sobie organizacje pozarządowe
k)												Współpraca z administracją samorządową uzależnia organizacje od publicznych środków
l)												Współpraca z administracją samorządową powoduje biurokratyzację organizacji
m)												Organizacje współpracujące z administracją samorządową mają silniejszą pozycję w środowisku pozarządowym
n)												Administracja samorządowa boi się konkurencji ze strony organizacji

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

22. Przeczytam teraz kilka stwierdzeń opisujących bariery po stronie organizacji pozarządowych. Proszę powiedzieć z którymi spośród zgodziłby się P. a z którymi by się P. nie zgodził/a? Do oceny proszę użyć skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „w ogóle się nie zgadzam”, a 10 – „całkowicie się zgadzam”.

Ankieter: można wskazać najwyżej 3 odpowiedzi

Skrypt: rotować odpowiedzi

W ogóle się nie zgadzam	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Całkowicie się zgadzam
a) Organizacje tak naprawdę nie interesują się współpracą z administracją samorządową, skupiają się wyłącznie na zdobywaniu pieniędzy											
b) Organizacje zatrudniają za mało pracowników, żeby móc podejmować współpracę z administracją samorządową											
c) Organizacje nie potrafią sobą zarządzać i dlatego trudno im podejmować współpracę z administracją samorządową											
d) Organizacje konkurują między sobą, zamiast wspólnie podejmować współpracę											
e) Organizacje boją się przejmować odpowiedzialność za realizację zadań publicznych											
f) Organizacje nie znają prawa, dlatego trudno współpracować i nie potrafią dostosować się do formalnych wymogów stawianych im przez administrację											
g) Organizacje działają z dnia na dzień i nie planują współpracy											
h) Organizacje często nie wiedzą jakie są potrzeby lokalnych społeczności											

97 – nie wiem / trudno powiedzieć

MODUŁ PYTAŃ DO SONDAŻU OPINII ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH – PYTANIA METRYCZKOWE

1. Forma organizacji:

Pytanie: Status prawny organizacji:

Kafeteria: 1. Fundacja; 2. Organizacja powstała na mocy umowy Państwo – Kościół; 3. Stowarzyszenie zarejestrowane; 4. Przedstawicielstwo organizacji zagranicznej; 5. Związek Stowarzyszeń; 6. Inny, jaki?

* Można wybrać więcej niż jedną odpowiedź (np. „stowarzyszenie” i „przedstawicielstwo organizacji zagranicznej”)

2. Długość istnienia organizacji:

Pytanie: Rok rejestracji organizacji

w podziale: *do 1940, 1945 – 1988, 1989 – 2002, 2003+*

* W przypadku oddziału pytanie dotyczy samego oddziału, nie całej sieci.

3. Zasięg działania organizacji:

Pytanie: Na jakim terenie prowadzone są działania organizacji?

Kafeteria: 1. Najbliższego sąsiedztwa (osiedla, dzielnicy); 2. Gminy / powiatu; 3. Województwa, regionu; 4. Całego kraju; 5. Innych krajów 6. Inaczej wyodrębnionego terytorium (np. ogólnie tereny wiejskie, małe miasteczka, miasta, tereny przygraniczne itp.) → proszę opisać

* Prosimy zaznaczyć WSZYSTKIE właściwe kategorie – np. jeśli organizacja działa na terenie całego kraju, ale także prowadzi jakieś działania na poziomie najbliższego sąsiedztwa, prosimy zaznaczyć odpowiedź 1 i 4. W przypadku oddziału pytanie dotyczy samego oddziału, nie całej sieci.

4. Wielkość rocznych dochodów:

Pytanie: Prosimy określić wielkość rocznych przychodów organizacji w roku 2009.

ogółem: kwota +/- 10% w danym roku podatkowym

Pytanie: Roczne przychody Państwa organizacji mieszczą się w przedziale oznaczonym liczbą

w podziale na: do 1000 PLN, 1000 – 5000, 5000 – 10 000, 10 000 – 50 000, 50 000 – 100 000, 100 000 – 500 000, 500 000 i więcej

5. Korzystanie z publicznych źródeł finansowania:

Pytanie: Czy Pana/Pani organizacja korzystała w roku 2009 z następujących źródeł finansowania?

Kafeteria: 1. Źródła publiczne – rządowe (środki ministerstw, agencji rządowych, wojewodów, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich); 2. Źródła publiczne – zagraniczne programy pomocowe [w tym programy UE (np. Młodzież, Leonardo da Vinci), środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego (np. FOP), środki pomocowe innych państw] 3. Źródła publiczne – środki Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej (np. PO KL, RPO, PO IG, PO IiŚ, PO RPW) i inne środki UE (np. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) 4. Źródła samorządowe (środki gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)

* Odpowiedź tak / nie

6. Liczba projektów

Pytanie: Ile projektów * przeprowadziła /podjęła Państwa organizacja w ciągu ostatnich 2 lat?

w podziale: 0, 1 – 3, 4 – 9, 10 i więcej

* Projekt to wyodrębniona, zaplanowana sekwencja działań organizacji, o znanej dacie początkowej i dacie zakończenia oraz określonym budżecie, często pozyskanym w całości z jednego źródła.

7. Ocena warunków działania NGO w przeszłości

Pytanie: Jak ogólnie ocenia Pan/Pani warunki działania organizacji w ostatnim roku?

Kafeteria: 1. Gorsze niż w latach poprzednich; 2. Ani lepsze ani gorsze; 3. Lepsze niż lata poprzednie; 7. Trudno powiedzieć

8. Ocena warunków działania NGO w przyszłości

Pytanie: Jakich warunków działania spodziewa się Pan/Pani w najbliższym roku?

Kafeteria: 1. Gorszych niż obecnie; 2. Ani lepszych ani gorszych; 3. Lepszych niż obecnie; 7. Trudno powiedzieć

9. Siedziba -województwo

w podziale: *na 16 kategorii*

10. Siedziba – wielkość miejscowości

w podziale na: *Warszawę, obecne miasta wojewódzkie, były miasta wojewódzkie, inne miasta, wsie*

Założenia doboru próby do badania opinii organizacji pozarządowych



Banaszak Henryk
ul. Bukowskiego 7/13
03-982 Warszawa

Konsultacje i ekspertyzy statystyczne. Szkolenia statystyczne
Dobór prób
Analiza danych. Doradztwo komputerowe

REGON 014970897 NIP 113-119-31-64 Nr konta PKO BP S.A. 10 1020 1013 0000 0602
0005 3454

Warszawa, 19 grudnia 2010 r

Dobór próby do badania organizacji pozarządowych – fala 5 (2010)

I. Założenia

A. Populacja

Populacja generalna złożona ze wszystkich organizacji pozarządowych działających w Polsce została podzielona na 5 części:

1. organizacje niesportowe
2. organizacje sportowe
3. Ochotnicze Straże Pożarne
4. inne organizacje
5. organizacje kościelne

Każda z części stanowi oddzielną populację, z której losowana będzie próba.

B. Próby

1. Próba podstawowa, próby rezerwowe

Założone wielkości próby podstawowej i prób rezerwowych dla poszczególnych populacji są następujące:

Lp	populacja	próba podstawowa	rezerwa
1	organizacje niesportowe	2800	8400
2	organizacje sportowe	200	600
3	Ochotnicze Straże Pożarne	200	1000
4	inne organizacje	200	600
5	organizacje kościelne	200	600

2. Reprezentatywność

Próba 1 ma być reprezentatywna ze względu na:

1. formę prawną (fundacja, stowarzyszenie)

2. klasę miejscowości
 - (5 klas): (1) Warszawa
 - (2) stolica miasta wojewódzkiego wedle podziału na 16 województw,
 - (3) stolica miasta wojewódzkiego wedle podziału na 49 województw, jednocześnie nie należąca do kategorii (2),
 - (4) pozostałe miasta
 - (5) wieś

3. województwo wedle podziału administracyjnego po roku 1999 na 16 województw

Próby 2, 3, 4 i 5 mają być reprezentatywne ze względu na region kraju zdefiniowany przez zleceniodawcę (3 regiony) oraz klasę miejscowości, która jest definiowana dla każdej próby oddzielnie:

- próba 2 (organizacje sportowe): 1. Warszawa, 2. miasto wojewódzkie (obecne lub byłe),
 3. Inne miasta,
 4. Wieś.
 - próba 3 (OSP): inne miasta oraz wsie
 - próba 4 (inne organizacje): 1. Warszawa, 2. miasto inne niż Warszawa, 4. Wieś.
 - próba 5 (organizacje kościelne): 1. Warszawa, 2. miasto inne niż Warszawa, 4. Wieś
3.
Alokacja

Każda z prób ma być alokowana w 5-elementowych wiązkach, przy czym wymaga się jednocześnie aby wiązki próby podstawowej i wiązki prób rezerwowych były alokowane w tej samej gminie, a jeśli to niemożliwe, w tym samym powiecie.

Próba nr 1 (organizacji niesportowych) ma być alokowana **równomiernie** między 16 województw a wewnątrz nich *proporcjonalnie* ze względu na klasę wielkości miejscowości i formę prawną.

Pozostałe próby mają być alokowane proporcjonalnie do wielkości populacyjnych warstw definiowanych przez region kraju i klasę miejscowości specyficzną dla próby (patrz wyżej).

4. Operat

Zleceniodawca dostarczył uzyskane z REGON tablice zawierające rekordy reprezentujące wszystkie elementy każdej z populacji. W tablicach znajdują się zmienne umożliwiające podział populacji na wymienione wyżej warstwy.

II. Schemat doboru próby

A. Próba organizacji niesportowych

Losowanie próby przeprowadzono następujący sposób:

- (1) W pierwszym kroku w każdym z województw alokowano założoną liczebność próby wojewódzkiej (275) między miasto i wieś uwzględniając przy tym wiązki po 5.
- (2) W następnym kroku dla każdej części próby wojewódzkiej wyznaczono warunkowe rozkłady warstw definiowanych przez klasę miejscowości i formę prawną.
- (3) Następnie alokowano liczebności poszczególnych części prób wojewódzkich między te warstwy uzyskując w ten sposób **skład próby docelowej**.
- (4) Następnie z operatu usunięto rekordy z tych gmin, w których liczba zarejestrowanych organizacji nie osiągnęła 20, co spowodowało, że operat zmniejszył się o 10,5% .
- (5) Następnie z prawdopodobieństwami proporcjonalnymi do liczby zarejestrowanych w nich organizacji wylosowano **ze zwracaniem** gminy, w liczbie odpowiadającej równomiernej alokacji próby między województwa i proporcjonalnej alokacji między klasy miejscowości wewnątrz województwa.
- (6) Losowanie organizacji z gmin przeprowadzono niezależnie dla miejskiej i wiejskiej części próby wojewódzkiej w sposób prosty i bezzwrotny z jednakowymi prawdopodobieństwami wyboru obiektu z gminy, przy czym z pojedynczej gminy losowano wiązki 20-elementowe.
- (7) Każdą z 20-elementowych wiązek uporządkowano losowo a następnie podzielono równomiernie między próbę podstawową i 3 próby rezerwowe.

B. Próby pozostałych organizacji

Losowanie pozostałych przeprowadzono w następujący sposób:

- (1) W pierwszym kroku wyznaczono liczebności warstw populacyjnych definiowanych przez region i właściwą dla próby klasę wielkości miejscowości,
- (2) Następnie alokowano liczebność próby (200) proporcjonalnie do wielkości tych warstw z uwzględnieniem wiązkania próby definiując w ten sposób jej docelowy skład.
- (3) Tam gdzie było to niezbędne, operat zredukowano, aby nie zawierał gmin (powiatów), w których liczba zarejestrowanych organizacji nie osiągała założonej wielokrotności rozmiaru wiązki i liczby wiązek (podstawowej i rezerwowych),
- (4) Z operatów zredukowanych wylosowano gminy (powiaty) w liczbie odpowiadającej alokacji próby z uwzględnieniem jej wiązkania i wielkości rezerwy
- (5) Dobór organizacji z wylosowanych gmin (powiatów) przeprowadzono niezależnie w sposób prosty i bezzwrotny z jednakowymi prawdopodobieństwami wyboru i zachowaniem wiązkania, co oznacza, że z pojedynczego obszaru (gmina, powiat) losowano wiązkę zawierającą zarówno próbę podstawową jak i wszystkie próby rezerwowe,
- (6) Każdą z wiązek uporządkowano losowo a następnie podzielono równomiernie między próbę podstawową i próby rezerwowe.

III. Rezultaty doboru prób

A. Próba organizacji niesportowych

1. Rozkłady

Tabela 1. Populacja organizacji niesportowych w podziale między województwa i klasę miejscowości.

woj.16 byłe)	1 Warszawa	2 miasto wojew		3 Inne miasta	4 Wieś	razem
		(obecne	lub			
2	0	2463	1450	755	4668	
4	0	1317	696	562	2575	
6	0	1367	661	688	2716	
8	0	582	526	329	1437	
10	0	1904	836	482	3222	
12	0	2750	987	935	4672	
14	8054	780	1414	1144	11392	
16	0	365	515	409	1289	
18	0	875	885	845	2605	
20	0	852	345	255	1452	
22	0	1343	1654	584	3581	
24	0	1604	2797	575	4976	
26	0	474	544	479	1497	
28	0	805	1003	586	2394	
30	0	2460	1376	932	4768	
32	0	1142	912	429	2483	
razem	8054	21083	16601	9989	55727	

Docelowy łączny rozkład próby n=2800 między województwa i klasę miejscowości przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Docelowe liczebności łącznego rozkładu w próbie n=2800.

woj16	1 Warszawa	2 miasto wojew (obecne lub byłe)	3 Inne miasta	4 Wieś	razem
2	0	124	73	38	235
4	0	66	35	28	129
6	0	69	33	35	136
8	0	29	26	17	72
10	0	96	42	24	162
12	0	138	50	47	235
14	405	39	71	57	572
16	0	18	26	21	65
18	0	44	44	42	131
20	0	43	17	13	73
22	0	67	83	29	180
24	0	81	141	29	250
26	0	24	27	24	75
28	0	40	50	29	120
30	0	124	69	47	240
32	0	57	46	22	125
	405	1059	834	502	2800

Faktyczna alokacja próby wynikająca z założeń zleceniodawcy oraz populacyjnych rozkładów klasy miejscowości wewnątrz 16 województw przedstawiona jest w tabeli 3.

Tabela 3. Alokacja próby między województwa i klasy miejscowości.

woj.	Populacja			Próba n=2800		
	miasto	wieś	razem	miasto	wieś	
2	3913	755	4668	150	25	175
4	2013	562	2575	145	35	180
6	2028	688	2716	130	45	175
8	1108	329	1437	140	40	180
10	2740	482	3222	150	25	175
12	3737	935	4672	140	35	175
14	10248	1144	11392	160	15	175
16	880	409	1289	110	65	175
18	1760	845	2605	120	55	175
20	1197	255	1452	135	30	165
22	2997	584	3581	155	25	180
24	4401	575	4976	155	20	175
26	1018	479	1497	120	55	175
28	1808	586	2394	135	40	175
30	3836	932	4768	145	30	175
32	2054	429	2483	145	30	175
	45738	9989	55727			

Zgodnie z założeniami każda z prób wojewódzkich a także każda z jej części (miejska i wiejska) mają liczebności podzielne przez 5, gdyż taki był założony rozmiar wiązki a ponadto zakładano, że każda wiązka musi składać się z organizacji zlokalizowanych w tej samej gminie.

2. Wagi analityczne

Próba organizacji niesportowych nie była alokowana proporcjonalnie między warstwy populacyjne - liczebność próby dla każdego z 16 województw była stała (z dokładnością do zaokrągleń – patrz opis schematu doboru powyżej) i nie zależała od liczebności warstwy wojewódzkiej w operacji (od liczby organizacji niesportowych zarejestrowanych w województwie). W związku przy szacowaniu parametrów całej populacji konieczne jest stosowanie wag analitycznych korygujących nieproporcjonalność alokacji próby między warstwy i zniekształcenia wynikające z wiązkiowania i błędów zaokrągleń.

Wagi te wyznacza się wedle następującej formuły:

$$w_{ijk} = C * \frac{N_{ijk}}{\sum_{ijk} N_{ijk}} / n_{ijk}$$

w której:

ijk oznacza numer warstwy definiowanej przez:

- województwo (i= 2, 4, 6, ..., 32)
- kategorię miejscowości (j = 1, 2, 3, 4, 5) oraz
- formę prawną (k = 1, 2)

N_{ijk} oznacza liczebność warstwy *ijk* w populacji

n_{ijk} oznacza liczebność warstwy *ijk* w próbie zrealizowanej,

C jest liczebnością próby (n=2800)

W wypadku niepełnej realizacji próby i zerowych liczebności niektórych fragmentów łącznego rozkładu zmiennych warstwowanych ważenie próby należy przeprowadzić ze względu na dwuwymiarową zmienną warstwowaną WojKlasa. Wówczas wagi wyznaczone są wedle formuły”

$$w_{ij} = C * \frac{N_{ij}}{\sum_{ijk} N_{ij}} / n_{ij}$$

w której:

ij oznacza numer warstwy definiowanej przez:

- województwo (i= 2, 4, 6, ..., 32)
- kategorię miejscowości (j = 1, 2, 3, 4, 5)

N_{ij} oznacza liczebność warstwy *ij* w populacji

n_{ij} oznacza liczebność warstwy *ij* w próbie zrealizowanej,

C jest liczebnością próby (n=2800)

Przy porównywaniu parametrów populacji wojewódzkich wagi analityczne nie są potrzebne.

3. Forma przekazania wyników

Próbkę dostarczono zleceniodawcy w postaci plików **Sample1_MW_Niesport.SAV** oraz **Sample1_MW_Niesport.XLS** zapisanych w formatach SPSS i Excel .

Wagi dostarczono zleceniodawcy w postaci:

- a) zestawu instrukcji SPSS definiujących zmienne warstwujące: RK5F(dla warstwowania ze względu na trzy zmienne) oraz WojKlasa (dla warstwowania ze względu na dwie zmienne, województwo i klasę miejscowości) zapisanego w pliku Wagi12345.SPS.
- b) Zakładce Wagi 1 arkusza Excel o nazwie Wagi12345.XLS, wyznaczającego wartości wag (obu rodzajów) przyporządkowanym rekordom z tej samej warstwy w zależności od liczebności warstwy w próbie.

B. Próby pozostałych organizacji (sportowe, OSP, inne, kościelne)

1. Rozkłady

Populacyjne rozkłady oraz docelowe liczebności w próbie organizacji sportowych przedstawiają tabele 4 i 5.

Tabela 4. Rozkład populacji organizacji sportowych ze względu na region i klasę miejscowości .

Region\klasa	1 Warszawa	2 miasto wojew (obecne lub były)	3 Inne miasta	4 Wieś	razem
1 zachód	0	2387	4135	2850	9372
2 północ	0	1694	2158	1569	5421
3 wschód, centrum, południe	1041	2967	3114	4146	11268
razem	1041	7048	9407	8565	26061

Tabela 5. Docelowa alokacja próby organizacji sportowych n=200 między region kraju i klasę miejscowości.

	1 Warszawa	2 miasto wojew (obecne lub były)	3 Inne miasta	4 Wieś	razem
1 zachód	0	18	32	22	72
2 północ	0	13	17	12	42
3 wschód, centrum, południe	8	23	24	32	86
razem	8	54	72	66	200

Dominująca część populacji Ochotniczych Straży Pożarnych znajduje się na wsi, wobec tego próba n=200 ma docelowy rozkład jak w tabeli 6.

Tabela 6. Docelowa alokacja próby Ochotniczych Straży Pożarnych n=200 między regiony kraju.

region	N	%	Quota
1 zachód	4303	27,0	54
2 północ	2442	15,3	31
3 wschód, centrum, południe	9216	57,7	115
razem	15961	100,0	200

Rozkłady „innych” organizacji pozarządowych w populacji i próbie n=200 przedstawiają tabele 7 i 8.

Tabela 7. Rozkład populacji „innych” organizacji pozarządowych ze względu na region i klasę miejscowości

Region\klasa	1 Warszawa	2 miasto inne niż Warszawa	4 Wieś	razem
1 zachód	0	730	343	1073
2 północ	0	674	225	899
3 wschód, centrum, południe	190	1191	427	1808
razem	190	2595	995	3780

Tabela 8. Docelowa alokacja próby „innych” organizacji pozarządowych n=200 między regiony kraju i klasę miejscowości.

Region\klasa Warszawa	1 Warszawa	2 miasto inne niż Warszawa	4 Wieś	razem
1 zachód	0	39	18	57
2 północ	0	36	12	48
3 wschód, centrum, południe	10	63	23	96
razem	10	137	53	200

Rozkłady „kościelnych” organizacji pozarządowych w populacji i próbie n=200 przedstawiają tabele 9 i 10.

Tabela 9. Rozkład populacji „kościelnych” organizacji pozarządowych ze względu na region i klasę miejscowości.

Region\klasa	1 Warszawa	2 miasto inne niż Warszawa	4 Wieś	razem
1 zachód	0	509	119	628
2 północ	0	261	45	306
3 wschód, centrum, południe	141	770	249	1160
razem	141	1540	413	2094

Tabela 10. Docelowa alokacja próby „kościelnych” organizacji pozarządowych n=200 między regiony kraju i klasę miejscowości

Region\klasa Warszawa	1 Warszawa	2 miasto inne niż Warszawa	4 Wieś	razem
1 zachód	0	49	11	60
2 północ	0	25	4	29
3 wschód, centrum, południe	13	74	24	111
razem	13	147	39	200

2. Wagi porealizacyjne

Zadaniem wag porealizacyjnych jest korekcja odchyień próby zrealizowanej od docelowej. Przy ich stosowaniu należy pamiętać, że wiąże się ono z przyjęciem założenia o identyczności warunkowych rozkładów badanych zmiennych w zrealizowanej i niezrealizowanej części populacji oraz o tym, że wariancje populacyjnych estymatorów wyznaczanych z ich wykorzystaniem na podstawie próby rosną w trudny do skontrolowania sposób. Z praktycznego punktu widzenia stosowanie takich wag dla prób o wielkości 200 nie ma większego sensu.

Wagi porealizacyjne dla prób 2-5 zostały wyznaczone wedle formuły:

$$w_{ij} = C * \frac{N_{ij}}{\sum_{ijk} N_{ij}} / n_{ij}$$

w której:

ij oznacza numer warstwy definiowanej przez:

- region kraju
($i= 1, 2, 3$)
- klasę miejscowości ($j = 1, 2, 3, 4$)

N_{ij} oznacza liczebność warstwy ij w populacji

n_{ij} oznacza liczebność warstwy ij w próbie zrealizowanej,

C jest liczebnością próby ($n=200$)

3. Forma przekazania wyników

Próby dostarczono zleceniodawcy w postaci plików zapisanych w formatach SPSS i Excel: **Sample2_MW_Niesport.SAV** oraz **Sample1_MW_Niesport.XL** **Sample3_OSP.SAV** oraz **Sample3_OSP.XLS** **Sample4_MW_Inne.SAV** oraz **Sample5_MW_Inne.XL** **Sample5_MW_Kosc.SAV** oraz **Sample5_MW_Kosc.XLS**

Wagi dostarczono zleceniodawcy w postaci:

- a) zestawu instrukcji SPSS definiujących zmienne warstwujące RegKlas (dla warstwowania ze względu na dwie zmienne, region i klasę miejscowości) zapisanego w pliku Wagi12345.SPS.
- b) Zakładce Wagi 2-5 arkusza Excel o nazwie Wagi12345.XLS, wyznaczającego wartości wag (obu rodzajów) przyporządkowanym rekordom z tej samej warstwy w zależności od liczebności warstwy w próbie

Henryk Banaszak



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok

Instrukcja:

- W razie wątpliwości definicyjnych prosimy o zapoznanie się z broszurą „Przewodnik dla pracowników administracji publicznej”, która znajduje się na stronie www.pokl541.pozYTEK.gov.pl w zakładce „Komponent II”. W ramach projektu systemowego uruchomiona została również infolinia, która funkcjonuje od poniedziałku do piątku w godz. 09.00 – 12.00. W razie pytań lub wątpliwości prosimy o kontakt telefoniczny pod numerem (022) 693-48-75.

A. WSPÓŁPRACA FINANSOWA

1. Czy w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecał/y zadania publiczne organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, podmiotom kościelnym i wyznaniowym (wymienionym w art. 3 ust. 3 pkt 1)⁵² lub jednostkom organizacyjnym podległym lub nadzorowanym przez organ administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 7

2. Zlecenie zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.

2.1 Czy urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecał/y zadania publiczne w trybie otwartego konkursu ofert w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 2.3

⁵² Dla ułatwienia w dalszej części ankiety podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 nazywane są podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi.

2.2 Proszę wypełnić tabelę dotyczącą otwartych konkursów ofert w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jeśli dana sytuacja nie miała miejsca, proszę wprowadzić wartość zero (0). Wprowadzając kwoty, proszę zaokrąglić wartość do pełnych złotych.

	Organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz podmioty kościelne i wyznaniowe		Jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez urząd oraz jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane pozostałe	
	<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>	<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>
liczba konkursów				

	Organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego		Podmioty kościelne i wyznaniowe		Jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane ⁵³			
	<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>	<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>	przez urząd		pozostałe	
					<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>	<u>powierzenie</u>	<u>wspieranie</u>
liczba ofert								
liczba zawartych umów (podpisanych w 2009 roku)								
w tym liczba umów wieloletnich (podpisanych w 2009 roku)								
wysokość przekazanych środków (PLN) w roku 2009								

Bardzo prosimy o przesłanie w formie elektronicznej listy (lub list) organizacji pozarządowych, którym w 2009 roku Urząd przekazał środki finansowe na adres: monitoring2009@klon.org.pl lub o podanie linku do dokumentu zamieszczonego w Internecie. Dokument powinien zawierać: nazwę i adres organizacji oraz wysokość przekazanej kwoty.

⁵³ UWAGA: wypełnia jedynie urząd.

2.3 Czy urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecały organizacjom pozarządowym, podmiotom kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego zadania publiczne w innych trybach niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 3

2.4 Proszę zaznaczyć wszystkie inne tryby, w jakich urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zlecały te zadania.

Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi

1. Na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm).
2. Na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 419).
3. Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz. U. 2002, Nr 147, poz. 1229).
4. Na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
5. Na podstawie uchwały jst wydanej na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).
6. Na podstawie uchwały jst wydanej na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.
7. Na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2007, Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).
8. Na podstawie ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.06. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.)
9. na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. nr 14, poz. 92 z późn. zm.)
10. na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, z późn. zm.)
11. Inne (proszę wymienić).....

2.5 Proszę wypełnić tabelę dotyczącą innych trybów niż otwarty konkurs ofert w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jeśli dana sytuacja nie miała miejsca, proszę wprowadzić wartość zero (0). Wprowadzając kwoty proszę zaokrąglić wartość do pełnych złotych.

	Organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	Podmioty kościelne i wyznaniowe
liczba ofert		
liczba zawartych umów (podpisanych w 2009 roku)		
w tym liczba umów wieloletnich (podpisanych w 2009 roku)		
wysokość przekazanych / wydatkowanych środków w roku 2009		
w tym środki z funduszy strukturalnych UE (PLN) w roku 2009		

3. Czy w 2009 r. doszło do unieważnienia / zerwania jakiejś umowy/ umów zawartej/ych pomiędzy urzędem lub jednostką organizacyjną podległą i nadzorowaną a organizacją pozarządową, podmiotem kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 6

4. Proszę podać liczbę unieważnionych/zerwanych umów zawartych pomiędzy urzędem lub jednostką organizacyjną podległą i nadzorowaną a organizacją pozarządową, podmiotem kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego.

liczba zerwanych umów

5. Jakie były przyczyny unieważnienia/zerwania umowy/ umów zawartej/ych pomiędzy urzędem lub jednostką organizacyjną podległą i nadzorowaną a organizacją pozarządową, podmiotem kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego? Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi.

1. Rezygnacja podmiotu z realizacji zadania.
2. Brak wystarczającego poziomu finansowania projektu, np. podmiot nie zdołał pozyskać dostatecznych środków finansowych z innych źródeł.
3. Niewywiązanie się z obowiązku złożenia sprawozdania z realizacji zadania we właściwym terminie.
4. Przeszkody natury obiektywnej, np.: niewykonalność projektu z powodu zdarzeń losowych.
5. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z zawartą umową.
6. Trudności organizacyjne spowodowane niekorzystnym wyborem terminu realizacji zadania.
7. inne (proszę wymienić).....
.....

6. W ramach których z wymienionych niżej sfer pożytku publicznego zlecano organizacjom zadania w 2009 r.? Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi.

1. pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób;
2. zapewnienie zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom;
3. działalność charytatywna;
4. podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
5. działalność na rzecz mniejszości narodowych;
6. ochrona i promocja zdrowia;
7. działania na rzecz osób niepełnosprawnych;
8. promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
9. upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
10. działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
11. działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
12. nauka, edukacja, oświata i wychowanie;
13. krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży;
14. kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji;
15. upowszechnianie kultury fizycznej i sportu;

- 16. ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego;
- 17. porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym;
- 18. upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa;
- 19. upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 20. ratownictwo i ochrona ludności;
- 21. pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 22. upowszechnianie i ochrona praw konsumentów;
- 23. działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społecznościami;
- 24. promocja i organizacja wolontariatu;
- 25. działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz podmioty kościelne i wyznaniowe.

7. Czy urząd lub jednostka organizacyjna podległa i nadzorowana przewidział/a środki finansowe na zlecenie zadań organizacjom pozarządowym, podmiotom kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego w ramach swojego budżetu na 2010 r.?

- 1. Tak => w jakiej wysokości?.....PLN
- 2. Nie

B. WSPÓŁPRACA POZAFINANSOWA

8. Czy w 2009 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przekazały/organizacji/jom pożytku publicznego na preferencyjnych warunkach prawo użytkowania wieczystego nieruchomości (nie dotyczy używania lub preferencyjnych warunków wynajmu lokali)?

- 1. Tak
- 2. Nie => proszę przejść do pyt. 10

9. Proszę podać liczbę nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, których prawo użytkowania wieczystego zostało przekazane na szczególnych warunkach organizacjom pożytku publicznego w 2009 r.

liczba nieruchomości

10. Czy w 2009 roku gmina lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane użyczały organizacjom pozarządowym lub wynajmowały na preferencyjnych zasadach nieruchomości?

- 1. Tak
- 2. Nie

11. Czy w 2009 r. funkcjonowały zespoły doradcze i inicjatywne przy urzędzie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych, których członkami byli zarówno przedstawiciele urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych jak i organizacji pozarządowych lub podmiotów kościelnych i wyznaniowych lub stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego?

- 1. Tak
- 2. Nie => proszę przejść do pyt. 14

12. Proszę podać liczbę takich zespołów doradczych i inicjatywnych działających przy urzędzie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych w 2009 roku.

liczba zespołów

13. Proszę wskazać rodzaj tych zespołów doradczych i inicjatywnych. Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi.

1. Rada działalności pożytku publicznego
2. Inny zespół do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi
3. Rada sportu
4. Rada ds. osób niepełnosprawnych
5. Rada ds. kultury
6. Komisja rozwiązywania problemów alkoholowych
7. Rada ds. przeciwdziałania patologiom
8. Rada zatrudnienia
9. Zespół do spraw wdrożenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych
10. inne (proszę wymienić).....

14. Czy w 2009 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane konsultował/y z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego projekty aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 18

15. Proszę podać liczbę projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych, które urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane konsultował/y z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego.

liczba projektów

16. W jakiej formie i w jaki sposób udostępniono organizacjom pozarządowym, podmiotom kościelnym i wyznaniowym lub stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego do konsultacji projekty aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych? Prosimy zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. BIP
 2. Strona internetowa
 3. Do wglądu w siedzibie urzędu / jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych
 4. Konferencja konsultacyjna
 5. Spotkanie robocze z interesariuszami (stakeholders)
 6. Poczta tradycyjna i elektroniczna
 7. Inne (proszę wymienić).....
-
-

17. Czy konsultacje tych projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?

1. Tak
2. Nie

18. Czy w 2009 r. prowadzona była współpraca pomiędzy urzędem lub jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanym a organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego w formie wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków?

1. Tak
2. Nie

19. Czy w roku 2009 urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane praktykował/y jakieś inne niż wymienione w pytaniach 8 - 18, formy współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do działu C, pyt. 21

20. Jakie, inne niż wymienione w pytaniach 8 - 18, formy współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi, podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi lub stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego były praktykowane w 2009 r.? Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi.

1. Wspieranie organizacyjne, m.in. pomoc administracyjna, nieodpłatne udostępnianie lokali organizacjom na działalność statutową, udostępnianie materiałów i sprzętów, urządzeń na potrzeby organizacji.
2. Współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć, np.: konferencje, szkolenia, warsztaty.
3. Informowanie organizacji pozarządowych o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych, np. z funduszy UE.
4. Promocja działalności pożytku publicznego i pomiotów działających w tym obszarze.
5. Uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów urzędu/ jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych.
6. Pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i Internecie.
7. Współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert.
8. Współpraca w zakresie oceny realizacji programów.
9. Pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych.
10. Współdziałanie organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu urzędu / jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji.
11. Konsultacje telefoniczne oraz punkty poradnictwa.
12. Pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych.
13. Tworzenie banków danych o organizacjach pozarządowych.
14. Patronat członków kierownictwa urzędu / jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych nad działaniami organizacji pozarządowych.
15. inne (proszę wymienić)

C. PROGRAM WSPÓŁPRACY

21. Czy urząd uchwalił roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi⁵⁴ na rok 2009?

1. Tak => proszę przejść do pyt. 23
2. Nie, ale w roku tym funkcjonował program wieloletni => proszę przejść do pyt. 23
3. Nie => proszę przejść do pyt. 22

22. Dlaczego w 2009 r. nie uchwalono rocznego programu współpracy? Prosimy zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Dokument został przygotowany, ale nie przeszedł głosowania przez właściwy organ.
2. Ze względu na zbyt mały zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi.
3. Ze względu na brak organizacji pozarządowych działających w zakresie kompetencji urzędu.
4. Ponieważ nie widzimy potrzeby opracowania i funkcjonowania programu.
5. Ze względu na brak umocowania prawnego urzędu do uchwalenia programu współpracy.
6. Ponieważ zadania publiczne są realizowane przez zakup usług na zasadach przepisów innych ustaw.
7. Ze względu na brak zainteresowania ze strony sektora pozarządowego współpracą z urzędem.
8. Inne (proszę wymienić).....

=> proszę przejść do działu D, do pyt. 24

23. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2009 r.

⁵⁴ W rozumieniu przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

23.1	Data uchwalenia obowiązującego w 2009 r. programu współpracy:	___ - ___ - ____ dzień m-c rok		
23.2	Okres obowiązywania:	Od: ___ - ___ - ____ dzień m-c rok	Do: ___ - ___ - ____ dzień m-c rok	
INFORMACJE DOTYCZĄCE PROGRAMU WSPÓŁPRACY:			TAK	NIE
23.4	Czy organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego lub podmioty kościelne i wyznaniowe uczestniczyły w przygotowywaniu programu?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	=> proszę przejść do pyt. 23.7
23.5	<p>W jaki sposób organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego lub podmioty kościelne i wyznaniowe współtworzyły program współpracy? <i>Prosimy o zaznaczenie wszystkich właściwych odpowiedzi</i></p> <p>1. <input type="checkbox"/> Uczestnicząc w pracach grupy roboczej opracowującej program 2. <input type="checkbox"/> Uczestnicząc w konferencji konsultacyjnej, na której przedstawiano założenia programu. 3. <input type="checkbox"/> Poprzez spotkania robocze z poszczególnymi organizacjami / interesariuszami. 4. <input type="checkbox"/> Otrzymując projekt programu z prośbą o zaopiniowanie, pocztą elektroniczną. 5. <input type="checkbox"/> Otrzymując projekt programu z prośbą o zaopiniowanie, pocztą tradycyjną. 6. <input type="checkbox"/> Mając dostęp do projektu programu na stronie Internetowej (np. w BIP) i mogąc go skomentować. 7. <input type="checkbox"/> Inne (proszę wymienić).....</p>			
23.6	Czy konsultacje programu zostały udokumentowane w postaci sprawozdania z ich trybu, przebiegu oraz rezultatu?	TAK	NIE	
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
23.7	Czy w programie uwzględniono zasady monitoringu oraz formy sprawozdania z realizacji programu współpracy?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Bardzo prosimy o przesłanie programu współpracy w formie elektronicznej na adres: monitoring2009@klon.org.pl lub o podanie linku do dokumentu zamieszczonego w Internecie.

D. WOLONTARIAT

24. Czy w 2009 r. urząd lub jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane zawarł/y porozumienia z wolontariuszami?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do działu E, pyt. 28

25. Proszę podać liczbę porozumień zawartych z wolontariuszami w urzędzie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych w 2009 r.

25.1 korzystanie ze świadczeń przez 30 dni lub dłużej

liczba porozumień

25.2 korzystanie ze świadczeń krócej niż 30 dni

liczba porozumień

26. Proszę podać liczbę wolontariuszy w poszczególnych grupach wiekowych wykonujących świadczenia na rzecz urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych w 2009 r. Prosimy podać w kategoriach wiekowych ich liczbę. Jeśli dana sytuacja nie miała miejsca, prosimy wprowadzić wartość zero (0)

1. Wolontariusze poniżej 16 roku życia.....
2. Wolontariusze od 16 do 25 roku życia.....
3. Wolontariusze od 26 do 35 roku życia.....
4. Wolontariusze od 36 do 50 roku życia.....
5. Wolontariusze powyżej 51 roku życia.....

27. Proszę podać poziom wykształcenia wolontariuszy wykonujących świadczenia na rzecz urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych w 2009 r. Prosimy podać w kategoriach ich liczbę. Jeśli dana sytuacja nie miała miejsca, prosimy wprowadzić wartość zero (0)

1. Wolontariusze z wykształceniem podstawowym nieukończonym i bez wykształcenia szkolnego.....
2. Wolontariusze z wykształceniem gimnazjalnym lub podstawowym ukończonym.....
3. Wolontariusze z wykształceniem zasadniczym zawodowym.....
4. Wolontariusze z wykształceniem średnim i policealnym.....
5. Wolontariusze z wykształceniem wyższym.....

E. INNE KWESTIE

28. Czy w 2009 r. pojawiły się jakieś kwestie problemowe w zakresie współpracy urzędu lub jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym w związku z obowiązywaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

1. Tak
2. Nie => proszę przejść do pyt. 30

29. Jakie to były kwestie?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

30. Czy w urzędzie (lub poszczególnych jego wydziałach) jest wyznaczona osoba lub osoby odpowiedzialne za kontakty z organizacjami pozarządowymi? Jeśli tak, to prosimy o podanie ich nazwisk, stanowisk oraz adresów e-mailowych i telefonów. Prosimy o wpisanie danych dla nie więcej niż trzech osób.

1. Tak (prosimy o podanie danych)
2. Nie

31. Dane o instytucji wypełniającej ankietę

30.1 Nazwa instytucji

.....

30.2 Adres

.....

30.3 Województwo

30.4 Powiat

30.5 Gmina

31a. Rodzaj instytucji

- 1. Ministerstwo
- 2. Urząd centralny
- 3. Urząd wojewódzki
- 4. Administracja zespolona w województwach
- 5. Urząd marszałkowski
- 6. Starostwo powiatowe
- 7. Miasto na prawach powiatu
- 8. Urząd gminy, urząd miasta i gminy, urząd miasta, które nie jest miastem na prawach powiatu

32. Dane osoby wypełniającej ankietę

32.1 Imię i nazwisko

32.2 Stanowisko

32.3 Numer telefonu

32.4 Adres e-mail

Podpis	Data wypełnienia

Bardzo dziękujemy za wypełnienie kwestionariusza.

MODUŁ ANALIZY TREŚCI DOSTĘPNYCH INTERNAUTOM NT. WSPÓŁPRACY JST I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

1. Kontekst

Moduł powstał w ramach projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, którego głównym celem jest, jak wskazuje tytuł, wypracowanie wytycznych dla organizacji pozarządowych i administracji samorządowej odnośnie budowania poprawnych relacji i efektywnej współpracy międzysektorowej. Jednym z elementów projektu jest również stworzenie narzędzia do badania jakości współpracy. Zgodnie z ogólnymi założeniami instrument ten ma mieć postać schematu różnych działań badawczych, które mogłyby być wykonywane cyklicznie w celu pozyskiwania danych umożliwiających dokonanie możliwie kompleksowego i wieloaspektowego opisu relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową.

Przedstawiony poniżej moduł jest jednym ze źródeł danych, których opracowywany jest Indeks Jakości Współpracy. Ma on być źródłem wiedzy o tym, jak przedstawia się współpraca od strony założeń i deklaracji, które są wyrażane w oficjalnych treściach przedstawianych na stronach JST. Co do idei, konstrukcja modułu powinna być względnie stała, tak aby umożliwić dokonywanie ponownych pomiarów w przyszłości, porównywanie i śledzenie zmian.

2 Opis modułu

Niniejszy moduł opiera się na badaniu treści umieszczanych na stronach JST dotyczących współpracy owych JST z organizacjami pozarządowymi. **Celem badania** jest uzyskanie wiedzy:

- dotyczącej upowszechniania treści opisujących współpracę pomiędzy JST i organizacjami pozarządowymi,
- zakresu i skali deklarowanej współpracy JST i organizacji pozarządowych
- dotyczącej deklarowanych form i obszarów współpracy,
- niezbędnej do stworzenia Indeksu Jakości Współpracy

Źródłem danych dla analiz będą wszelkie treści dotyczące relacji JST i NGO znajdujące się w zasobach internetowych samorządów (TDI – czyli treści dostępne internautom). Materiały badawczy do analizy pozyskany będzie drogą internetową – analizowane będą wszystkie programy, które zostały upublicznione bądź na stronach danej JST lub w BIP.

Samodzielna analiza TDI nie może stanowić przesłanki do formułowania wniosków odnoszących się do jakości, satysfakcji czy oceny współpracy, bowiem treści te mają wysoki stopień deklaratywności. Opisują zasadniczo to, jak to współpraca będzie wyglądać, jakie w związku z tym plany i zamierzenia ma JST. Jednak z punktu badawczego są to dokumenty ważne, ponieważ stanowią podstawę rzeczywistej współpracy. Bez założeń w nich zawartych współpraca zarówno na poziomie finansowym, jak i niefinansowym byłaby trudna. Stanowią zatem element modelowania współpracy. Rezultaty poświęconego im badania będą mogły stanowić podstawę do oceny jakości współpracy wyłącznie w połączeniu z wynikami innych modułów badawczych wykonanych w ramach Indeksu Jakości Współpracy.

3. Założenia odnośnie realizacji badania

Badanie zostanie zrealizowane przy pomocy technologii badawczych utrzymywanych przez Interactive Research Center i będzie się opierało na automatycznej analizie treści występujących w polskojęzycznym internecie.

3.1. Schemat badania

Zebranie materiału badawczego

Materiał badawczy zostanie zebrany przy pomocy *crawlera* – programu komputerowego odwiedzającego strony internetowe i szukającego na nich istotnych dla badania treści.

Badanie obejmie uprzednio zindeksowane domeny – strony Biuletynu Informacji Publicznej i oficjalne strony jednostek samorządu terytorialnego. Lista adresów domen znajduje się w komputerowej bazie danych, w której podstawowym kluczem identyfikacyjnym jest siedmiocyfrowy kod TERYT składający się z numerów: województwa, powiatu, gminy i rodzaju jednostki. W badaniu uwzględnione zostaną domeny: urzędów marszałkowskich, powiatów i gmin. Lista województw, powiatów i gmin zostanie odtworzona na podstawie aktualnych informacji oferowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Na każdej domenie crawler stronę główną (tzw. głębokość 1), a następnie zbierze informacje o linkach internetowych prowadzących do stron w obrębie tej samej domeny i po kolei je odwiedzi (tzw. głębokość 2). Na tych stronach crawler również zbierze informacje o linkach prowadzących do stron w obrębie tej domeny, i odwiedzi te, na których jeszcze nie był (tzw. głębokość 3).

Na każdej z domen zostaną zidentyfikowane treści występujące w formie tekstowej i zapisane zostaną wszystkie pliki w formacie pdf znajdujące się w tej samej domenie. Zarówno treści, jak i pliki pdf zostaną zapisane w bazie danych i przyporządkowany zostanie im kod TERYT domeny, na której zostały znalezione jako podstawowy klucz identyfikacyjny. Treści plików pdf zostaną przetworzone do postaci tekstowej i będą traktowane w analogiczny sposób do treści, które oryginalnie występowały w formacie tekstowym na stronach.

Dalszej analizie poddane zostaną treści zawierające leksemy, zwroty i wyrażenia wskazujące na ich potencjalny związek z tematyką współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Lista tych słów, zwrotów i wyrażeń zostanie przygotowana przed przystąpieniem do badania.

Efektom pierwszej części badania – zebrania materiału badawczego – będzie stworzenie bazy treści tekstowych przyporządkowanych do województw, powiatów i gmin.

3.2. Analiza danych

Podstawowe dane opisowe

Dla każdej jednostki samorządowej zostaną przedstawione informacje o liczbie publikacji - dokumentów i pozostałych informacji treściowych (paragrafów występujących na podstronach) mających związek ze współpracą JST z samorządami. Efektem tej części badania będzie zestawienie dla każdej jednostki samorządowej liczby publikacji dot. tej współpracy, tak, że możliwe będzie przedstawienie JST, które w

ogóle nie oferują informacji na temat tej współpracy, jak i stworzenie rankingu JST pod względem liczby oferowanych przez nie informacji.

Analiza treści

Celem analizy treści występujących na domenach BIP i JST jest analiza zbadanie uprzednio założonych kategorii informacji. Każda kategoria informacji zostanie przed przystąpieniem do analizy zoperacjonalizowana do postaci listy leksemów i odpowiadających im wszystkich form fleksyjnych. Występowanie określonej kategorii informacji w związku z daną jednostką terytorialną oznacza sprawdzenie, czy w treściach przyporządkowanych do tej jednostki występują leksemy związane z uprzednio założonymi kategoriami informacji.

Informacja o związku jednostki samorządu terytorialnego z każdą kategorią informacji zostanie przedstawiona pod postacią liczbową w taki sposób, że każdej jednostce zostanie przyporządkowana liczba wystąpień leksemów z poszczególnych kategorii. Efektem tej części badania będzie przedstawienie liczb wystąpień leksemów z poszczególnych kategorii informacji dla poszczególnej jednostki samorządu. Dzięki temu możliwe będzie wskazanie:

- które kategorie informacji dominują we wszystkich dokumentach o współpracy, a które nie występują w ogóle lub występują w znikomym stopniu
- dla każdej jednostki samorządowej wskazanie dominujących kategorii informacji
- wskazanie i ranking jednostek samorządowych względem liczby różnych kategorii informacji występujących w związku ze współpracą z organizacjami pozarządowymi.

Zestawienie danych liczbowych dot. liczby publikacji mających związek ze współpracą administracji z organizacjami pozarządowymi i występowania poszczególnych kategorii informacji umożliwi opracowanie wskaźnika informującego o nasyceniu (liczbie informacji) i rozproszeniu tematycznym (liczbie różnych kategorii informacji występujących w analizowanych dokumentach), którego celem będzie wyrażenie jakości informacji dot. badanej współpracy w analizowanych dokumentach.

3.3 Narzędzie badawcze

Narzędzie badawcze będzie zawierało zbiór pytań dotyczących kluczowych kwestii związanych ze współpracą i przypisanych im kategorii, poprzez które zostaną przefiltrowane pozyskane TDI. Owe kategorie są zgodne z wytycznymi zawartymi w znowelizowanej UDPP, która wprowadziła schemat programów współpracy. Stanowi ona zatem pewien standard tworzenia programów.

Pytania:

1. jaki jest poziom upowszechniania/upubliczniania programów współpracy przez JST?
2. do jakich celów odnoszą się TDI?
3. do jakich zasad/wartości współpracy odwołują się TDI?
4. jaki jest zakres przedmiotowy współpracy? (na jakich obszarach współpraca się odbywa)
5. poprzez jakie formy odbywa się współpraca?

Kategorie (słowa kluczowe)

1. **Nazwa dokumentu występujące w przestrzeni internetowej**
 - program współpracy, roczny program współpracy

2. Części TDI zgodne z UDPP:

- a. cel główny i cele szczegółowe,
- b. zasady współpracy,
- c. zakres przedmiotowy,
- d. formy współpracy,
- e. priorytetowe zadania publiczne,
- f. okres realizacji programu,
- g. sposób realizacji programu
- h. wysokość środków przeznaczonych na realizację programu,
- i. sposób oceny realizacji programu,
- j. informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji,
- k. tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

3. analiza jakościowa właściwych fragmentów – klucz kategoryzacyjny/kodowy powstanie na podstawie 10% zebranego materiału

4. Zasady/wartości

- Pomocniczość (subsydiarność)
- Suwerenność stron (niezależność, autonomia)
- Partnerstwo
- Efektywność
- Uczciwa konkurencja
- Jawność (przejrzystość)
- Solidarność
- Dobro wspólne
- Rozwój lokalny
- Poprawa jakości życia
- Otwartość
- Społeczeństwo obywatelskie
- Partycypacja społeczna
- Budowanie partnerstwa
- Wzajemne wspieranie się

5. Zakres przedmiotowy (obszary współpracy)

Patrz poniżej

6. Formy współpracy

- finansowa
- pozafinansowa
- wspieranie finansowe działań organizacji, zlecenie, powierzanie realizacji zadań publicznych
- tryb konkursowy, w drodze otwartego konkursu
- udzielanie/tryb dotacji
- wzajemne informowanie się/wymiana informacji
- konsultowanie aktów normatywnych
- konsultowanie projektów aktów normatywnych

- tworzenie/działanie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych
- zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej
- współpraca w ramach „inicjatywy lokalnej”
- zawieranie umów partnerskich (partnerstw/a)
- powołanie/wyznaczenie/skierowanie pełnomocnika
- uzgadnianie i/lub prowadzenie wzajemnych przedsięwzięć
- prowadzenie wspólnych programów, akcji, imprez
- wymiana na bieżąco informacji na temat działań odejmowanych przez obie strony
- udzielanie przez samorząd wsparcia pozafinansowego (oddelegowywanie pracowników, użyczenie sprzętu, bezpłatnie udostępnianie sal urzędu, oferowanie preferencyjnych zasad użytkowania lokali, promocja organizacji na zewnątrz itp.)
- uczestnictwo w przygotowywaniu przez samorząd dokumentów służących rozwojowi gminy/powiatu/regionu
- utrzymywanie nieformalne kontakty z pracownikami socjalnym/urzędnikami w celu wymiany informacji
- formalnie udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w komisjach / grupach roboczych powoływanych przez samorząd
- występowanie do samorządu z propozycjami uchwał/rozwiązań służących poprawie sytuacji w dziedzinie, którą się organizacja zajmuje
- użyczenie sobie nawzajem zasobów
- uczestnictwo w planowaniu przez samorząd działań służących rozwojowi gminy/powiatu/województwa
- samorząd (lub jego agendy) kontraktuje/kupuje usługi
- powoływanie/działanie/tworzenie lokalnej Rady Działalności Pożytku Publicznego
- współpraca w ramach Lokalnej Grupy Działania (LGP)
- udzielanie organizacjom pożyczek, gwarancji, poręczeń finansowych
- udzielanie porad prawnych, finansowych
- udzielanie rekomendacji
- obejmowanie patronatem inicjatyw/projektów organizacji pozarządowych
- wspieranie, rozwijanie i promowanie idei wolontariatu
- prowadzenie serwisu internetowego dla organizacji
- udzielenie patronatu działaniom podejmowanym przez organizacje pozarządowe
- konsultowanie przygotowywanych przez samorząd uchwał i dokumentów:
 - Program współpracy z organizacjami pozarządowymi
 - Strategia rozwoju , plan rozwoju
 - budżet jednostki samorządowej
 - Program gospodarki odpadami i ochrony środowiska
 - Strategia rozwiązywania problemów społecznych
 - Lokalny program rozwoju rynku pracy i promocji zatrudnienia

- Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych
- Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
- Program profilaktyki i przeciwdziałania narkomanii
- Program rozwoju szkolnictwa / oświaty (na szczeblu przedszkolnym, podstawowym lub ponadpodstawowym)
- Plan zagospodarowania przestrzennego / studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego
- program profilaktyki i zapobiegania problemom zdrowotnym
- program dot. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego
- program dot. sportu i turystyki
- program rewitalizacji

Ad pkt. 5

1. Kultura i sztuka

- (4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
 (5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
 (16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;

2. Sport, turystyka, rekreacja, hobby

- (15) wypoczynku dzieci i młodzieży;
 (17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
 (19) turystyki i krajoznawstwa;

3. Edukacja, wychowania

- (14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania

4. Badania naukowe

- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;

5. Ochrona zdrowia

- (6) ochrony i promocji zdrowia;

6. Usługi socjalne, pomoc społeczna

- (1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób
 (2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
 (3) działalności charytatywnej
 (7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
 (31a) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa,
 (32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
 (24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;

7. Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa

(8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;

8. Ochrona środowiska

(18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;

9. Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym

(13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;

10. Prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna

(9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;

(22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;

(25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;

(31b) upowszechniania i ochrony praw dziecka

11. Wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich

(27) promocji i organizacji wolontariatu;

(33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32.”;

12. Działalność międzynarodowa

(26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;

13. Religia

14. Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe

(11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;

15. Działalność związana z funkcjonowaniem państwa

20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;

21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

23) ratownictwa i ochrony ludności;

16. Pozostała działalność

28) pomocy Polonii i Polakom za granicą;

30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;

5.3 ANKIETA NT. OPINII O WSPÓŁPRACY PRZYGOTOWANA NA POTRZEBY NIEZBĘDNIKA DO SAMOOCENY

ZAŁĄCZNIK – propozycja ankiety do gromadzenia opinii nt. współpracy samorządu z organizacjami

Ankieta można oczywiście użyć w proponowanej postaci lub dostosować do warunków w danym samorządzie – gminie, powiecie lub województwie.

Ocena jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi

Szanowni Państwo,
serdecznie zapraszam do udziału w badaniu, którego celem jest: (1) ocena jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w okresie ostatnich 12 miesięcy oraz (2) identyfikacja barier, które utrudniają rozwój naszych relacji.
Wyniki ankiety będą prezentowane wyłącznie w zestawieniach, w sposób uniemożliwiający identyfikację Państwa ocen. Proszę zatem o przedstawienie szczerych opinii, które moglibyśmy wykorzystać do poprawienia jakości naszej współpracy.
Z góry dziękuję za Państwa udział w badaniu i serdecznie pozdrawiam,
....., Wójt / Starosta / Marszałek.....

A) Ogólna ocena jakości współpracy

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1) Czy w ostatnich 12 miesiącach Pana(-i) organizacja współpracowała z urzędem lub podległymi mu jednostkami (np. szkołą, ośrodkiem pomocy społecznej, domem kultury) | Tak | Nie |
| a) przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, programów lub strategii (np. udział w konsultacjach)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) przy realizacji zadań publicznych (np. wdrażanie projektów finansowanych przez samorząd)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) korzystając ze wsparcia niefinansowego samorządu (np. szkolenia, udostępnianie pomieszczeń)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 2) Jak Pan(-i) ocenia intensywność współpracy swojej organizacji z samorządem w ostatnich 12 miesiącach?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Bardzo duża | Duża | Średnia | Mała | Bardzo mała/Brak |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 3) Jak ogólnie ocenia Pan(-i) jakość współpracy z samorządem w ostatnich 12 miesiącach?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Bardzo dobrze | Dobrze | Ani dobrze, ani źle | Źle | Bardzo źle |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 4) Jakie elementy w relacjach swojej organizacji z samorządem uważa Pan(-i) za: (a) największą zaletę/szansę; (b) największą wadę/problem? (Proszę wskazać maks. 2 zalety i 2 wady obecnie działającego systemu)

Zaleta 1: _____	Wada 1: _____
Zaleta 2: _____	Wada 2: _____

B) Samorząd jako partner organizacji pozarządowych

- | | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 5) Jak ocenia Pan(-i) aktywność władz samorządowych w sferze aktywizacji społecznej mieszkańców naszego samorządu? | Bardzo dobrze | Dobrze | Ani dobrze, ani źle | Źle | Bardzo źle |
| | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 6) Jak ocenia Pan(-i) podejście przedstawicieli samorządu do współpracy z organizacjami pozarządowymi?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Bardzo dobrze | Dobrze | Ani dobrze, ani źle | Źle | Bardzo źle |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- a) Wolę współdziałania przy realizacji zadań publicznych
- b) Poszanowanie zasady partnerstwa
- c) Stosowanie jawnych i przejrzystych procedur decyzyjnych
- 7) Jak Pan(-i) ocenia sposób, w jaki samorząd ...
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Bardzo dobrze | Dobrze | Ani dobrze, ani źle | Źle | Bardzo źle |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- a) Diagnostuje problemy i potrzeby mieszkańców?
- b) Informuje organizacje o swoich planach i działaniach?

c) Uwzględnia ich opinie przy tworzeniu prawa, programów i strategii?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Finansuje projekty realizowane przez organizację?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Pomaga organizacjom w pozyskaniu zewnętrznego finansowania?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Wspiera (niefinansowo) funkcjonowanie organizacji?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C) Organizacje pozarządowe jako partner samorządu

8) Jak ocenia Pan(-i) poziom aktywności społecznej mieszkańców naszej wspólnoty samorządowej? (w tym liczbę i aktywność działających tu organizacji pozarządowych)	Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Źle	Bardzo źle
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Znając lokalne środowisko, jak ocenia Pan(-i) podejście organizacji do współpracy z samorządem i innymi partnerami?	Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Źle	Bardzo źle
a) Wolę współdziałania przy rozwiązywaniu lokalnych problemów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Stosowanie zasady partnerstwa w relacjach z innymi podmiotami	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Jawność i przejrzystość w działaniu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Jak Pan(-i) ocenia sposób, w jaki znane Panu(-i) organizacje...	Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Źle	Bardzo źle
a) Diagnozują problemy i potrzeby swoich klientów?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Informują lokalnych partnerów o swoich planach i działaniach?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Angażują się w tworzenie nowego prawa, programów i strategii?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Pozyskują finansowanie na realizację swoich działań?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Korzystają z mechanizmów niefinansowego wspierania organizacji?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Działają na rzecz integracji środowiska pozarządowego?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D) Uwarunkowania oraz rezultaty współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi

11) Czy uważa Pan(-i), że obowiązujące rozwiązania prawne oraz programy i działania władz krajowych sprzyjają rozwojowi współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządem?	Tak	Raczej tak	Ani tak, ani nie	Raczej nie	Nie
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Jak Pan(-i) ocenia wpływ współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na jakość i dostępność usług świadczonych mieszkańcom?	Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Źle	Bardzo źle
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13) Jak Pan(-i) ocenia wpływ dotychczasowej współpracy na rozwój swojej organizacji?	Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Źle	Bardzo źle
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Proszę zaproponować jedną, konkretną rzecz, którą powinny zrobić władze samorządowe, aby znacząco poprawić jakość i użyteczność współpracy z organizacjami pozarządowymi

Propozycja: _____

E) Informacje o organizacji wypełniającej ankietę:

15) Data powstania (rok) 16) Zasięg działania: (można wybrać kilka opcji)

_____	<input type="checkbox"/> gmina/miasto	<input type="checkbox"/> powiat	<input type="checkbox"/> województwo	<input type="checkbox"/> kraj i/lub zagranica
-------	---------------------------------------	---------------------------------	--------------------------------------	---

17) Główne obszary działania organizacji (proszę wymienić 1-2 obszary - np. edukacja, kultura, pomoc społeczna, kombatancki)

Obszar 1: _____	Obszar 2: _____
-----------------	-----------------

18) Liczba pracowników organizacji i wolontariuszy:

a) Umowy o pracę – _____ osób	b) "Zlecenia" i umowy "o dzieło" – _____ osób	c) Umowy wolontariackie – _____ osób
-------------------------------	---	--------------------------------------

19) Liczba aktywnych członków: (osób, które angażowały się w działania organizacji w ostatnim roku)

_____ osób

Bardzo dziękujemy za czas poświęcony na wypełnienie ankiety

5.4 SCENARIUSZ DYSKUSJI DO KOMPLEMENTARNYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH WYKONANYCH NA POTRZEBY UKOŃCZENIA INDEKSU JAKOŚCI WSPÓŁPRACY

Powitanie uczestników i wstęp do dyskusji

Wstęp: przedstawienie się, przypomnienie, że ta dyskusja jest częścią badań w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, którego celem jest (jak sama nazwa wskazuje) wypracowanie modelu współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Jest to projekt systemowy, realizowany w ramach EFS PO Kapitał Ludzki, w ramach partnerstwa między ISP, SPLOT, Collegium Civitas oraz Związkiem Miast Polskich, którego liderem jest Departament Pożytku Publicznego MPiPS.

Niniejsza dyskusja (podobnie jak pozostałe 8 w innych miastach i terminach, ale w grupach o podobnym składzie) służyć ma przede wszystkim uzyskaniu P. opinii na temat wstępnych wyników badań, które przeprowadziliśmy na wcześniejszych etapach realizacji projektu. Zaprezentujemy Państwu kilka wybranych rezultatów i wniosków, z prośbą o komentarz i własną interpretację. Będzie to dla nas cenną pomocą w ukończeniu ostatecznego raportu z badań. W trakcie dyskusji będziemy również prosić P. o odniesienie się do koncepcji tzw. Indeksu Jakości Współpracy – prototypu narzędzia, które ma służyć ocenie relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową i pomóc w prowadzeniu polityki państwa w tym obszarze. Znowu P. opinia na temat tego instrumentu pozwoli na jego ukończenie i ewentualne skorygowanie.

Przebieg naszego spotkania będzie taki, że najpierw porozmawiamy o kilku kwestiach szczegółowych, następnie przedstawimy P. założenia i konstrukcję Indeksu Jakości Współpracy i poprosimy o dyskusję na ten temat, a na końcu przedstawimy P. pierwsze wyniki i poprosimy o ich skomentowanie. Całość powinna nam zająć około półtorej godziny z możliwością niewielkiego przedłużenia. Ponieważ mamy kilka kwestii do omówienia proszę o dużą dyscyplinę wypowiedzi.

Krótkie przedstawienie się uczestników spotkania (max. 5 minut) – kim są, skąd przyjechali, jakie mają doświadczenie we współpracy międzysektorowej (ostatnia kwestia nie jest poruszana w przypadku grup z udziałem pełnomocników ds. współpracy z NGO z urzędów marszałkowskich).

KWESTIE SPECYFICZNE – SZCZEGÓLNIE INTERESUJĄCE ZAGADNIENIA, ZIDENTYFIKOWANE NA PODSTAWIE WCZEŚNIEJ PRZEPROWADZONYCH BADAŃ (MAX. 1H, PO OK. 10 DO MAX. 12 MIN NA ZAGADNIENIE, W WYJĄTKOWYCH PRZYPADKACH DO 15 MINUT)

1. Jednym z ustaleń z analizy poszczególnych składowych IJW (dokładniej: sondażu opinii organizacji i rezultatów monitoringu) jest **rozbieżność między odsetkiem urzędów deklarujących, że posiadają program współpracy** (przyp.: jeden z podstawowych instrumentów organizujących co do idei relacje międzysektorowe), a **reprezentantów organizacji deklarujących, że mają wiedzę o tym, że taki dokument istnieje i że był konsultowany** (pokażać na slajdzie odpowiednie dane).

- Jak skomentowaliby P. ten rezultat?

Zgromadzić interpretacje uczestników, podsumować, spróbować wyprowadzić praktyczne wnioski i poddać je dyskusji (przykład, patrz poniżej).

○ *Przedstawić własne interpretacje:*

- To **problem przepływu informacji** między organizacjami i administracją samorządową. Jeśli w środowisku pozarządowym jest tak źle z wiedzą i zaangażowaniem w tworzenie tak podstawowych dokumentów jak program współpracy, lepiej nie może być także w przypadku innych form / uwarunkowań współpracy → dopytać: **czy sytuację można byłoby poprawić inwestując np. właśnie w rozwój kultury współpracy**, standardów wymiany informacji między obiema stronami, etc.
- To **problem związany ze sposobem gromadzenia danych** – administracja samorządowa nie jest skłonna przyznać, że nie wykonuje pewnych obowiązków.

○ Czy wg P. obserwacji, doświadczeń owa rozbieżność dotyczy tylko programów współpracy, czy też w przypadku innych dokumentów lub obszarach współpracy (np. przy okazji konsultacji, dyskusji, projektów uchwał, etc.) również jedna strona ma przekonanie, że dopełnia wszystkich obowiązków, a druga okazuje się niedoinformowana?

2. Z danych podawanych przez same JST, a zbieranych przez MPiPS wynika, że w blisko połowie JST **liczba zgłoszonych ofert w konkursach na zlecenie zadań publicznych jest równa liczbie zawartych umów**. Inaczej mówiąc – na jedną umowę przypada jedna złożona oferta, czyli nie ma żadnej konkurencyjności ofert, żadnej konkurencyjności między NGO.

○ Z czego, P. zdaniem, to wynika?

Zgromadzić interpretacje uczestników, podsumować, spróbować wyprowadzić praktyczne wnioski i poddać je dyskusji (przykład, patrz poniżej).

○ *Przedstawić własne interpretacje:*

- **To wynik słabości sektora pozarządowego**, po prostu w wielu gminach / powiatach jest tylko kilka NGO i w sposób naturalny nie ma między nimi konkurencji.
- **To efekt słabości i JST i sektora pozarządowego** – z jednej strony samorządy mają mało pieniędzy do podziału, z drugiej jest mało NGO i są słabe. W związku z tym współpraca jest pozorna i z roku na rok, niejako automatycznie, pieniądze otrzymują te same organizacje na realizację tych samych zadań. Sztandarowym przykładem są tutaj lokalne kluby sportowe, ewentualnie OSP
- **To efekt układów, kumoterstwa** – po prostu zlecenia dostają NGO, które mają kontakty z samorządem i z góry wiadomo, kto jakie umowy podpisze. Nie ma zatem sensu składać ofert.

○ W jaki sposób można byłoby skorygować tę sytuację?

3. Jednym z obszarów, jakie można brać pod uwagę przy ocenie jakości współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi jest **poziom zadowolenia ze współpracy** – zarówno zadowolenia organizacji, jak i przedstawicieli samorządu.

- Jakie jest P. zdanie w tej kwestii – na ile obopólne zadowolenie może być traktowane jako miernik jakości współpracy?

Pozwolić wypowiedzieć się krótko uczestnikom i zgromadzić interpretacje uczestników, podsumować, spróbować wyprowadzić praktyczne wnioski i poddać je dyskusji (przykład, patrz poniżej).

- *Przedstawić własne interpretacje:*
 - Z jednej strony **zadowolenie wydaje się ważnym efektem współpracy, ale satysfakcja może wpływać z przyczyn, które niewiele mają wspólnego z jakością współpracy** – przykładowo NGO mogą być zadowolone wówczas, gdy mają łatwy dostęp do pieniędzy, czyli np. gdy nie muszą o nie rywalizować w konkursach, tylko otrzymują dotacje. Mogą być także zadowolone, gdy nie ma kontroli, na co przeznaczane są pieniądze, itd. Z kolei JST mogą być zadowolone, gdy szybko i sprawnie rozdadzą pieniądze tym samym NGO, co zawsze, bo w ten sposób mają problem z głową.
 - *Uwaga: jeśli wcześniej nie pojawi się spontanicznie poniższa interpretacja, podać ją, zebrać komentarze i przejść do następnego punktu, niejako kontynuując dyskusję.* Wstępne wyniki IJW wskazują, że NGO są najbardziej zadowolone w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, czyli tam, gdzie wartość Indeksu jest najniższa (a zatem relatywnie najstabilniej jest z jakością współpracy). Może to wynikać z faktu, że głównym źródłem zadowolenia są relacje interpersonalne między przedstawicielami NGO i JST, a tego nie jesteśmy w stanie zmierzyć i uwzględnić w Indeksie.

ZAGADNIENIA FAKULTATYWNE - DO DYSKUSJI (JEŚLI JEST JESZCZE CZAS) WG PONIŻSZEJ KOLEJNOŚCI

4. Jednym z ustaleń ze wstępnej analizy wyników IJW jest to, że **gminy wiejskie wypadają najgorzej ze względu na wszystkie „twarde” wskaźniki współpracy** takie, jak infrastruktura (czyli jest to istnienie programów współpracy, do tego uchwalonych w konsultacji z NGO, wyznaczenie osoby w urzędzie – za chwilę będziemy o tym mówić szerzej), jej dostępność, współpracę finansową i pozafinansową, jak również ze względu na wiedzę organizacji pozarządowych nt. uwarunkowań współpracy i ich opinię nt. jej jakości. Jednocześnie organizacje w przypadku gmin wiejskich wyraziły najwyższy poziom zadowolenia ze wzajemnych relacji.

- Jak P. skomentowałyby ten rezultat?

Zgromadzić interpretacje uczestników, podsumować, spróbować wyprowadzić praktyczne wnioski i poddać je dyskusji (przykład, patrz poniżej).

- *Przedstawić własne interpretacje:*
 - w gminach wiejskich dla jakości współpracy **infrastruktura, sztywne rozwiązania nie mają znaczenia**, zarówno sektor jak i administracja są zbyt słabe, żeby na tym opierać relacje, najważniejsze są bezpośrednie więzi między reprezentantami obu stron
→ **czy na to zjawisko należy patrzeć jak na swego rodzaju szarą strefę relacji między organizacjami i administracją**, czy też raczej może jak na zasób wiedzy (np. o tym jak budować kulturę współpracy)?

5. Ze wstępnych badań przeprowadzonych na potrzeby konstrukcji IJW wynika, że **jedną z głównych barier współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową jest brak swoistej kultury współpracy**, tzn. wspólnego języka, który byłby zrozumiały dla obu stron, umiejętności budowania i podtrzymywania relacji niezależnie od wymogów formalnych, czy przepisów prawa. Problem ten przejawia się na przykład:

W odwoływaniu się do tych samych pojęć, czy wartości opisujących wzajemne relacje, ale rozumieniu ich i stosowaniu w odmienny sposób? Obie strony mówią np. o partnerstwie, ale dla administracji pojęcie to kojarzy się z cierpliwością i kompromisem, dla organizacji natomiast z unikaniem hierarchicznych relacji, włączaniem organizacji od początku w podejmowane decyzje, większą dyplomacją w codziennych kontaktach.

- Czy zgadzają się P. z tą diagnozą (dlaczego tak / nie)? Czy jest w tym zakresie coś do zrobienia, czy też należy zostawić tę kwestię swojemu biegowi?
- W jaki sposób można budować ową kulturę współpracy? Jak P. odnieśliby się do takich przykładowych pomysłów?
 - Szkolenia, treningi dla obu stron nt. komunikacji interpersonalnej, facylitacji, rozwiązywania konfliktów;
 - wspólne ustalanie standardów współpracy (co jest głównym tematem projektu w ramach którego realizowane są badania), czyli pewnych spisanych reguł funkcjonujących między wymogami prawa i obyczajem;
 - wymiany, programy stażowe dla pracowników / działaczy organizacji samorządów (np. miesiąc pracownik organizacji pracuje w urzędzie i vice versa);
 - jakie inne metody mogłyby być skuteczne;

KWESTIE OGÓLNE – Dyskusja nt. konstrukcji IJW (MAX. 30 MINUT)

6. Przedstawić architekturę indeksu, czyli poszczególne składowe – wybrane slajdy z prezentacji z Komitetu Ekspertów, slajdy od 11 do 15 (max. 5 minut).

Dyskusja skupiona na poniższych aspektach (max. 15 minut)

- Jak P. odbieracie poszczególne elementy Indeksu, czy uważacie, że są to istotne kwestie mające wpływ na jakość współpracy?
- W obrębie „infrastruktury” – na ile ważny jest sam program współpracy, moment jego uchwalenia (np. w czerwcu z data obowiązywania wstecz od 1 stycznia – czy uznawać takie przypadki), na ile ważny jest udział NGO w jego pisaniu, czy monitorowanie jego realizacji jest ważne, na ile ważne jest wyznaczenie specjalnej osoby w urzędzie do współpracy z NGO?
- W obrębie dostępności infrastruktury – na ile Internet jest dobrym i potrzebnym medium do informowania o zasadach współpracy?

- W obrębie współpracy – na ile ważniejsze, lepiej świadczące o współpracy jest preferowanie powierzania zadań publicznych, a nie ich wspieranie? Z czego bierze się to, że w większości JST proporcja jest jednak na korzyść wspierania?

Jeśli pozwala na to czas poprosić o inne komentarze

7. Prezentacja równania Indeksu z wagami (slajd 16 z prezentacji)

- Dyskusja nad wagami, próba wypracowania wspólnego stanowiska akceptującego lub modyfikującego wagi (max. 10 minut)

W szczególności należy dopytać o to, na ile uzasadnione jest P. zdaniem preferowanie pozafinansowych / miękkich form współpracy, jako tych elementów, które w największym stopniu decydują o jakości współpracy?

8. Prezentacja wyniku głównego, tzn. luka do celu i oceny poszczególnych wymiarów współpracy (całość max. 10 minut)

- Krótka dyskusja nad wynikami, podzielenie się refleksjami przez uczestników, ewentualne wnioski dotyczące sposobu prezentacji wyników i wykorzystania ich w praktyce przez JST i NGO.

Podziękowanie za udział w dyskusji. Podać informację o dalszych losach badania i projektu.