

**Ocena jakości współpracy Samorządu Województwa
Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi
podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego
metodą Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy**

Raport z przeprowadzonej Oceny jakości współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego metodą Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy



**SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO**

Spis treści

Wstęp	3
Przebieg dyskusji	3
Tworzenie polityk publicznych	4
Realizacja zadań publicznych	6
Rozwijanie infrastruktury współpracy	6
Ocena współpracy	8
Listy kontrolne ustalone przez uczestników dyskusji	9
Najważniejsze rekomendacje	11
Kolejne kroki	12
Załącznik nr 1 – Opracowanie wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego wśród organizacji pozarządowych	14
Załącznik nr 2 – Opracowanie zawierające podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego	25
Załącznik nr 3 – Prezentacja podstawowych danych stanowiąca wstęp do dyskusji Zespołu Oceniającego	34
Załącznik nr 4 – Scenariusz dyskusji Zespołu Oceniającego	39

Wstęp

Posiedzenie Zespołu Oceniającego miało miejsce 27 kwietnia 2017 roku w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Spotkanie zostało zorganizowane przez przedstawicieli samorządu wojewódzkiego – pracowników Departamentu Organizacyjnego i Kadr UMWW: Małgorzatę Bartkowiak i Patrycję Pogorzalczyk we współpracy z pracownikami innych departamentów. W spotkaniu wzięło udział, w charakterze członków Zespołu Oceniającego, łącznie 15 osób – siedem osób reprezentujących Samorząd Województwa Wielkopolskiego oraz ośmioro przedstawicieli wielkopolskich organizacji pozarządowych współpracujących z samorządem. Byli to:

- Anna Chodorowska – Fundacja Feniks Anny Chodorowskiej;
- Hanna Czernik – Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego UMWW;
- Wojciech Gruchalski – Departament Polityki Regionalnej UMWW;
- Marcin Janecki – Caritas Archidiecezji Poznańskiej;
- Konrad Kołbik – Wielkopolskie Forum Organizacji Osób z Niepełnosprawnościami;
- Czesław Kruczek – Departament Edukacji i Nauki UMWW;
- Katarzyna Lisek – Departament Sportu i Turystyki UMWW;
- Emilia Ludwikowska – Organizacja Środowiskowa AZS Poznań;
- Paweł Michałowski – Departament Organizacyjny i Kadr UMWW;
- Maciej Nowicki – Stowarzyszenie Centrum PISOP;
- Przemysław Piechocki – Stowarzyszenie Na Rzecz Spółdzielni Socjalnych;
- Marek Radwański – Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu;
- Paweł Szczepanik – Wielkopolskie Stowarzyszenie Sportowe;
- Natalia Wasilewska – Departament Kultury UMWW;
- Janusz Wolski – ZHP Chorągiew Wielkopolska.

Spotkanie było moderowane przez dr hab. Magdalenę Dudkiewicz, funkcję sprawozdawcy pełnił Marek Dudkiewicz, oboje reprezentujący firmę MMD Milanowa sc. Opracowanie będące wstępem do dyskusji przygotowali także przedstawiciele firmy MMD Milanowa sc. Spotkanie trwało około 3 i pół godziny, jego przebieg został utrwalony w formacie audio. W spotkaniu jako obserwatorzy uczestniczyli pracownicy Departamentu Organizacyjnego i Kadr UMWW Małgorzata Bartkowiak oraz Patrycja Pogorzalczyk.

Przebieg dyskusji

Uczestnicy spotkania zostali zapoznani z krótką prezentacją (załącznik nr 3 do raportu) syntetycznie podsumowującą wyniki ankiety przeprowadzonej wśród wielkopolskich organizacji pozarządowych przez UMWW (załącznik nr 1 do raportu) oraz z opracowaniem zawierającym podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego na tle innych województw (załącznik nr 2 do raportu). Następnie przeprowadzono dyskusję na temat trzech płaszczyzn wynikających z „Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”¹:

¹ Metodologia zastosowana w pracach Zespołu Oceniającego jest zgodna z Lokalnym Indekssem Jakości Współpracy będącym jednym z efektów projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej

- tworzenie polityk publicznych – są to rozwiązania dotyczące „udziału organizacji pozarządowych i władz samorządowych w kształtowaniu polityk publicznych, strategii (długofalowych zamierzeń dotyczących celów i realizacji polityk) i programów (bieżących i wieloletnich planów działań podporządkowanych strategiom)”²;
- realizacja zadań publicznych – płaszczyzna ta opisuje współpracę organizacji i samorządu „przy realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy finansowej i niefinansowej”³;
- rozwijanie infrastruktury współpracy – czynniki (w tym instytucje działające na rzecz NGO, prawo miejscowe, relacje i wzory postępowania) „wpływające na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem”⁴.

Dyskusja nad współpracą w obrębie każdej płaszczyzny przebiegała według jednolitego schematu, który obejmował indywidualne wypełnienie list kontrolnych, dyskusję moderowaną zgodnie ze scenariuszem spotkania (załącznik nr 4 do raportu) oraz ustalenie wspólnej listy kontrolnej.

Tworzenie polityk publicznych

Analiza list kontrolnych wypełnianych indywidualnie wskazuje na jedną istotną rozbieżność opinii – większość przedstawicieli jednostek samorządu wojewódzkiego uważała, że istnieje jawny i spisany sposób postępowania i/lub procedura tworzenia strategii, programów, planów pozwalająca organizacjom pozarządowym na zgłaszanie własnych projektów uchwał, a tym samym na wpływanie na kształt polityk publicznych. Z taką opinią zgadzała się zdecydowana mniejszość przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ta różnica w opiniach ujawniła się w trakcie dyskusji i ostatecznie we wspólnie ustalonej liście kontrolnej uznano, że takiej procedury w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego nie ma.

Kontrowersje wywołała także kwestia współudziału organizacji w tworzeniu prawa i programów regionalnych. Przedstawiciele organizacji podnosili, że sprawa ta pozostaje domeną urzędu: „mamy przeświadczenie, że Urząd Marszałkowski wie wszystko i raczej w tworzeniu prawa się nie konsultuje. Przychodzimy po pieniądze. (...) mamy przemyślenia, dajemy je jako konsultacje.” W odpowiedzi przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego wskazywali, że:

- urząd poddaje konsultacjom wszelkie dokumenty, które zgodnie z przepisami powinny takiej procedurze podlegać, a zgłaszane przez organizacje uwagi stara się uwzględnić;
- organizacje pozarządowe rzadko uczestniczą w konsultacjach.

i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałania 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, por. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych,

http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf (dostęp: 19 kwietnia 2017r.)

² op. cit., s. 13.

³ op. cit., s. 13

⁴ op. cit., s. 13

Część przedstawicieli organizacji przyznała, że niskie zaangażowanie organizacji w procesy konsultacyjne jest faktem, który wynika z braku czasu wielu działaczy społecznych. Wydaje się, że Zespołowi Oceniającemu umykała jednak istota problemu – przebieg dyskusji wskazuje bowiem, że w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego brakuje współdziałania organizacji w samym procesie tworzenia projektów dokumentów, a nie konsultacji ich gotowych projektów. Potwierdziła to wspólnie ustalona lista kontrolna.

W trakcie dyskusji o współpracy w ramach płaszczyzny „tworzenie polityk publicznych” badani byli natomiast zgodni, że dobrze układa się wymiana informacji pomiędzy jednostkami samorządu wojewódzkiego, a organizacjami oraz wspólne diagnozowanie problemów i potrzeb społecznych. Za wzór stawiana była w tym kontekście współpraca w obszarze ekonomii społecznej, a także sportu i turystyki, stwierdzono również, że praktyki w innych obszarach także nie odbiegają od dobrych wzorców.

Ustalona wspólnie lista kontrolna sygnalizuje kilka problemów w obszarze tworzenia polityk publicznych:

- brak wspólnego zespołu zajmującego się diagnozowaniem problemów regionalnych;
- brak procedury włączającej organizacje pozarządowe w proces tworzenia projektów lokalnych polityk publicznych (strategii, programów, planów, projektów uchwał);
- niski udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu projektów polityk publicznych;
- brak powszechnie przyjętego zwyczaju publikowania przez samorząd wojewódzki wyników konsultacji wraz z uzasadnieniem powodów, dla których poszczególne uwagi zostały przyjęte lub odrzucone;
- branżowość wielu działań – różne aktywności, np. diagnozowanie problemów, wspólne ustalanie kierunków polityki regionalnej, ewaluowanie programów i planów mają miejsce w poszczególnych, wybranych obszarach (np. ekonomii społecznej, sportu i turystyki, kultury), nie dzieją się jednak na poziomie całościowej, spójnej polityki całego regionu.

Generalnie była to płaszczyzna, która wzbudziła najwięcej dyskusji i w jej obrębie pojawiło się najwięcej rozbieżnych opinii pomiędzy przedstawicielami instytucji Samorządu Województwa Wielkopolskiego, a reprezentantami organizacji pozarządowych.

Ogólna ocena współpracy w ramach tej płaszczyzny wypadła jednak bardzo pozytywnie. Ponieważ rozrzut ocen indywidualnych był od 4 do 5 (w skali od 1 do 5), nie było trudno uzyskać konsensus w zakresie oceny ogólnej; w efekcie uczestnicy uznali, że właściwą oceną będzie 4,5. Wyższa ocena tej płaszczyzny będzie możliwa po rozwiązaniu zasygnalizowanych wyżej problemów we współpracy przy tworzeniu polityk publicznych. Szczególnie znalezienie sposobu na włączenie organizacji pozarządowych na wcześniejszym etapie tworzenia strategii, programów itp. niż dopiero konsultacja gotowych projektów oraz zwiększenie motywacji organizacji do udziału w konsultacjach powinno przyczynić się do uzyskania w przyszłości oceny maksymalnej.

Realizacja zadań publicznych

W ramach płaszczyzny „realizacja zadań publicznych” panowała największa zgodność wszystkich uczestników dyskusji. Listy kontrolne wypełniane indywidualnie pokazały, że relacje w tym obszarze postrzegane są praktycznie w identyczny sposób. Świadczy o tym także łatwość ustalenia wspólnej listy kontrolnej, w której jako istniejące i działające zaznaczono dziewięć z dziesięciu rozwiązań. Zgodnie uznano, że dziesiąte (istnienie ogólnodostępnych reguł realizacji zadań w trybie inicjatywy lokalnej) nie ma zastosowania na szczeblu samorządu wojewódzkiego. Realizacja zadań publicznych otrzymała najwyższą możliwą ocenę (5 na skali od 1 do 5) i warto podkreślić, że ocena została przyznana wspólnie, niejako przez akklamację. Zasadnym jest zatem uznanie, że w ramach realizowania zadań publicznych nie sposób wskazać kwestii, które wymagałyby pilnych zmian lub korekt. Wyzwaniem będzie raczej utrzymanie obecnego poziomu współpracy w tym zakresie. Na pewno warto utrzymać, a wręcz rozwijać możliwość podpisywania z organizacjami pozarządowymi umów wieloletnich na realizację zadań publicznych.

Uczestnicy dyskusji podkreślali, że w trakcie realizacji zadań publicznych organizacje pozarządowe mogą liczyć na wsparcie Samorządu Województwa Wielkopolskiego. Możliwe jest negocjowanie zakresu zadań, uzyskanie doradztwa lub pomocy w relacjach z samorządami niższego szczebla z terenu województwa wielkopolskiego. Współpraca i wsparcie udzielane jest także przez organizacje pozarządowe Samorządowi Województwa Wielkopolskiego w jego działaniach – podano przykład pomocy udzielonej przez organizacje w zaangażowaniu wszystkich PCPR-ów w projekt realizowany przez samorząd. Nie zgłaszano także zastrzeżeń związanych z konkursami ofert, ich regulaminami, sposobem wyboru realizatorów zlecanych zadań, kryteriami oceny. Jedynym postulatem była sugestia, aby pracownicy jednostek Samorządu Województwa Wielkopolskiego nie ograniczali się na etapie rozliczania danego projektu do analizy papierowych sprawozdań, ale uczestniczyli w wydarzeniach, których prawidłowość przeprowadzenia przez organizacje kontrolują. Przedstawiciele samorządu wojewódzkiego odpowiadali, że chętnie to robią, ale na szersze zaangażowanie nie pozwalają im obowiązki służbowe, ograniczenia czasowe i niewystarczające zasoby kadrowe.

Rozwijanie infrastruktury współpracy

Analiza list kontrolnych wypełnianych indywidualnie w ramach płaszczyzny „rozwijanie infrastruktury współpracy” wskazuje na dużą zgodność opinii pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu wojewódzkiego, a reprezentantami organizacji pozarządowych. W trakcie dyskusji pojawiło się jednak kilka rozbieżnych opinii. W największym stopniu dotyczyło to wymogu wnoszenia przez organizacje pozarządowe wkładów własnych. Przedstawiciele organizacji wskazywali, że stanowi to problem zwłaszcza dla małych organizacji, które nie mogą startować w niektórych konkursach. W odpowiedzi przedstawiciele samorządu wojewódzkiego argumentowali, że za wkład własny można uznać wolontariat lub wkład rzeczowy ponoszony przez organizacje przy realizacji danego zadania publicznego. Wskazywano również, że istnieje możliwość podjęcia rozmowy na ten temat i uzyskania porady w tym zakresie ze strony pracowników samorządu wojewódzkiego. Przedstawiciele organizacji sygnalizowali także, że chociaż problem wkładów własnych jest

kwestią istotną, to same organizacje są za mało aktywne w tym obszarze – podano przykład konkursu rozpisanego przez miasto Poznań na dofinansowanie wkładów własnych, do którego zgłosiła się tylko jedna organizacja.

W trakcie dyskusji rozmawiano także o wymogach formalnych związanych ze składaniem ofert oraz rozliczaniem projektów. Dużo emocji wzbudziła konieczność dostarczania dokumentów rejestrowych (np. wyciągu z KRS-u, odpisów statutu itp.) przy każdej składanej ofercie. Przedstawiciele organizacji wskazywali, że pracownicy Samorządu Województwa Wielkopolskiego mogliby sami sprawdzać te dane korzystając z ogólnodostępnych baz i rozwiązań informatycznych. Z kolei pracownicy jednostek samorządu wojewódzkiego argumentowali, że nie jest to możliwe z uwagi na zbyt dużą liczbę ofert i za małą liczbę pracowników do ich opracowania, co w sytuacji konieczności dostosowania się do wymogów prawnych (m.in. sprawdzenia statusu organizacji) znacznie wydłużyłoby np. proces przygotowania i podpisywania umów, a w konsekwencji uruchomienia środków finansowych.

Innym zagadnieniem, które wywołało sporo emocji były procedury związane z rozliczaniem zadań. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych jego marzeniem byłoby, aby jedynie „składać ofertę, rozliczenie i fakturę”, najlepiej bez konieczności opisywania dokumentów księgowych. Przedstawiciele jednostek samorządu wojewódzkiego argumentowali, że kontrola na poziomie faktur jest konieczna z uwagi na przepisy prawa oraz sprawdzenie, czy dotacja została prawidłowo wydatkowana. Przedstawiciele organizacji wskazywali jednak, że inne samorządy (np. miasto Poznań) nie wymagają przedstawienia wszystkich faktur, zgodzili się natomiast, że zdarzają się przypadki nieuczciwych organizacji pozarządowych i zjawisko to powinno być zwalczane.

Zgodnie natomiast podkreślano, że w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego istnieją rozwiązania (np. kryteria konkursowe) promujące, a niekiedy wymuszające nawiązywanie współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi albo organizacjami i jednostkami samorządu terytorialnego.

Wspólnie ustalona lista kontrolna i przeprowadzona dyskusja wskazuje na istnienie kilku problemów w obszarze infrastruktury współpracy:

- Nie wszyscy na tyle dokładnie znają zapisy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, aby być przekonani, że przewiduje on działania na rzecz rozwoju organizacji i inicjatyw obywatelskich (zgodzono się jednak, że takie zapisy istnieją).
- Nie udało się ustalić jednoznacznej opinii na temat instytucjonalnych rozwiązań wspierających organizacje – wskazywano, że powstaje instytucja wspierająca organizacje pozarządowe zajmujące się sportem, jednak w innych obszarach takich rozwiązań brakuje. Podobnie jest z pożyczkami/gwarancjami dla organizacji lub funduszem na wkład własny – w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego rozwiązania takie generalnie nie funkcjonują.
- Skala działania samorządu wojewódzkiego jest na tyle duża, że nie ma spotkań plenarnych z organizacjami pozarządowymi – jest natomiast dużo spotkań w węższym, z reguły branżowym gronie.
- Podobnie wygląda kwestia regionalnej federacji, sieci lub związku organizacji – takie parasolowe organizacje lub porozumienia zrzeszające większą liczbę organizacji

istnieją, ale mają one charakter branżowy (np. organizacje wspierające osoby z niepełnosprawnościami, sportowe itp.). W świadomości Zespołu Oceniającego nie funkcjonuje natomiast żadna federacja „międzybranżowa” – wspomniano wprowadzić o istnieniu jednej organizacji parasolowej zrzeszającej około 50 organizacji różnego typu, ale uznano, że nie jest to aktywny podmiot w wielkopolskim środowisku trzeciego sektora.

Ostatecznie, mimo powyższych zastrzeżeń, ogólna ocena współpracy w ramach tej płaszczyzny wypadła bardzo pozytywnie – uczestnicy uznali, że będzie to 4,5 (w skali od 1 do 5), przy czym rozrzut ocen indywidualnych był od 4 do 5, bez trudu zatem uzyskano konsensus w zakresie oceny ogólnej. Poprawy oceny i szanse na osiągnięcie w przyszłości oceny maksymalnej należy szukać w obszarach kilku niedociągnięć zasygnalizowanych wyżej. Dwie kwestie wydają się szczególnie istotne:

- znalezienie skutecznego sposobu wspierania organizacji w zakresie wkładów własnych – może to być upowszechnienie wiedzy o dostępnych już teraz rozwiązaniach niefinansowego rozliczania wkładu własnego lub uruchomienie odpowiedniego funduszu w przypadku wspierania organizacji w staraniach o środki zewnętrzne wobec Samorządu Województwa Wielkopolskiego;
- podjęcie działań, najlepiej wspólnie z organizacjami pozarządowymi, nad wypracowaniem łatwiejszych dla nich, a zarazem zgodnych z przepisami prawa procedur aplikowania o środki finansowe i ich rozliczania. Wyzwanie stanowi stworzenie procedur z jednej strony przyjaznych dla organizacji, a z drugiej zapewniających bezpieczeństwo jednostkom samorządu wojewódzkiego w przypadku kontroli zewnętrznych.

Ocena współpracy

Ogólna ocena współpracy wypadła bardzo pozytywnie, niemalże na najwyższym możliwym poziomie. Szczegółowe wyniki zaprezentowane są w poniższej tabeli.

Tab. 1. Wspólna ocena współpracy

Płaszczyzna współpracy	Ocena (skala od 1 do 5)
tworzenie polityk publicznych	4,5
realizacja zadań publicznych	5
rozwijanie infrastruktury współpracy	4,5

Uzasadnieniem dla ocen nieco poniżej maksymalnych wskazań było określenie, że w tych obszarach jest kilka kwestii wymagających poprawy.

Listy kontrolne ustalone przez uczestników dyskusji

Listy kontrolne dla poszczególnych płaszczyzn były uzgadniane jako zwieńczenie dyskusji nad daną problematyką.

Tab. 2. Wspólna lista kontrolna – płaszczyzna „Tworzenie polityk publicznych”

Czy w NASZYM SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZKIM istnieje tego typu rozwiązanie?	Jeśli dane rozwiązanie występuje, proszę wpisać „X”
1. Samorząd dysponuje danymi nt. bezrobocia, warunków mieszkaniowych, aktywności obywatelskiej na swoim terenie.	X (?) ⁵
2. Istnieje wspólny zespół itp. diagnozowania problemów lokalnych.	? (tylko w obszarze ekonomii społecznej)
3. Samorząd dysponuje aktualną bazą teleadresową organizacji działających na swoim terenie.	X
4. Na stronach internetowych samorządu istnieje miejsce, w którym organizacje mogą zamieszczać informacje.	X
5. Samorząd i organizacje wspólnie, w ramach regularnych spotkań ustalają najważniejsze kierunki polityki lokalnej, omawiając przy tym również kwestie finansowe.	Jedynie w poszczególnych obszarach
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.	X
9. Kształt dokumentów, uchwał opisujących lokalne polityki podlega konsultacjom co najmniej dwojakiego rodzaju (np. konsultacjom pisemnym i wysłuchaniu).	X
10. Wyniki tych konsultacji są publikowane wraz z uzasadnieniem przyjętych/odrzuconych propozycji i uwag.	wyrywkowo
11. Istnieje roczny program współpracy z organizacjami, w którym ujęte są również zasady współpracy przy realizacji lokalnych polityk publicznych.	X
12. Tworząc polityki publiczne, organizacje współpracują z samorządem w ramach zespołów problemowych, rad, forów, komisji konkursowych, komitetów sterujących itp.	X
13. Plany, strategie, programy są opracowywane tak, żeby była możliwa ich ewaluacja według wcześniej przyjętych wskaźników. Organizacje uczestniczą w ewaluacji planów, strategii i programów.	X (? , pół na pół, nie dotyczy strategii)
14. Organizacje i samorząd monitorują realizację planów, strategii, programów.	X
15. Samorząd upowszechnia wyniki ewaluacji realizowanych przez siebie lokalnych polityk publicznych.	X

⁵ Symbol „?” w tabeli oznacza, że uczestnicy dyskusji mieli kłopot w ustaleniu wspólnego stanowiska – nie byli pewni, czy dane rozwiązanie istnieje lub wskazywali, że istnieje ono jedynie w ograniczonym zakresie.

Tab. 3. Wspólna lista kontrolna – płaszczyzna „Realizacja zadań publicznych”

Czy w NASZYM SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZKIM istnieje tego typu rozwiązanie?	Jeśli dane rozwiązanie występuje, proszę wpisać „X”
1. Organizacje pozarządowe wykonują powierzane im zadania publiczne według ustalonych standardów.	X
2. Podpisywane są wieloletnie umowy na realizację zadań publicznych przez organizacje.	X
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).	X
4. Istnieją jawne, spisane zasady organizacji konkursów, precyzujące zasady wyboru komisji konkursowych, warunki składania wspólnych ofert przez organizacje, czy kryteria wyboru ofert.	X
5. Samorząd umożliwia organizacjom korzystanie z majątku komunalnego, publicznej infrastruktury, pomocy jednostek organizacyjnych samorządu. Obowiązują w tym zakresie przejrzyste procedury.	X
6. Samorząd udziela organizacjom wsparcia merytorycznego (udziela informacji, szkoli, doradza) w zakresie realizacji zadań publicznych (np. ich rozliczania).	X
7. Organizacje pozarządowe realizując zadania publiczne promują ich rezultaty we współpracy z samorządem (np. strona www, patronaty).	X
8. Realizując zadania publiczne, organizacje współpracują z samorządem w ramach zespołów problemowych, rad, forów, komitetów sterujących itp.	X
9. W samorządzie istnieje procedura zawierania partnerstw w celu realizacji zadań publicznych i jest zawarta w programie współpracy.	X
10. Istnieją ogólnodostępne reguły realizacji zadań w trybie inicjatywy lokalnej.	Nie dotyczy

Tab. 4. Wspólna lista kontrolna – płaszczyzna „Rozwijanie infrastruktury współpracy”

Czy w NASZYM SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZKIM istnieje tego typu rozwiązanie?	Jeśli dane rozwiązanie występuje, proszę wpisać „X”
1. W programie współpracy z organizacjami jest zadanie przewidujące działania na rzecz rozwoju organizacji i inicjatyw obywatelskich poprzez szkolenia, doradztwo i animacje.	X
2. Istnieje co najmniej jedno z rozwiązań stanowiących instytucjonalne wsparcie organizacji: <ul style="list-style-type: none"> • możliwość udzielania pożyczek/gwarancji organizacjom lub fundusz wkładu własnego, • centrum organizacji pozarządowych. 	X (? ⁶ – nie we wszystkich obszarach, nie ma)
3. W samorządzie jest osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi, np. pełnomocnik ds. organizacji współpracy z organizacjami.	X (zespół, a nie jedna osoba)
4. Samorząd wspiera rozwój wolontariatu i inicjatyw obywatelskich podejmowanych przez mieszkańców.	X
5. Samorząd wspiera i uczestniczy przynajmniej raz w roku w plenarnym spotkaniu miejscowych organizacji.	X (nie ma spotkań plenarnych, są spotkania branżowe)
6. Istnieje lokalna federacja, sieć, związek lokalnych organizacji pozarządowych (lub oddział większej sieciowej organizacji).	X (raczej branżowe porozumienia)
7. Samorząd i organizacje wspólnie promują swoje działania w ramach lokalnych wydarzeń (np. festynów).	X
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.	

Najważniejsze rekomendacje

W trakcie dyskusji nad poszczególnymi płaszczyznami współpracy ujawniły się deficyty lub niedociągnięcia, których usunięcie polepszyłoby stan relacji i umożliwiło pełniejsze wykorzystanie potencjału współpracy międzysektorowej. Zasadne wydaje się zarekomendowanie następujących działań:

- Podjęcie działań mających na celu zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu regionalnych polityk publicznych. Jest to zadanie z jednej strony dla samorządu wojewódzkiego, głównie w zakresie takiego planowania prac nad politykami publicznymi, które na odpowiednio wczesnym etapie przewidywałoby możliwość konsultacji założeń tych projektów, a nie tylko końcowych dokumentów. Z drugiej strony jest to zadanie dla samych organizacji pozarządowych, które powinny

⁶ Symbol „?” w tabeli oznacza, że uczestnicy dyskusji mieli kłopot w ustaleniu wspólnego stanowiska – nie byli pewni, czy dane rozwiązanie istnieje lub wskazywali, że istnieje ono jedynie w ograniczonym zakresie.

szukać sposobów zwiększania motywacji i kompetencji do wzięcia udziału w takim procesie wśród przedstawicieli własnego środowiska.

- Poszukiwanie rozwiązań ułatwiających organizacjom pozarządowym udział w konkursach, mimo kłopotów z wniesieniem wkładu własnego.
- Wypracowanie sposobów uproszczenia procedur formalnych wymaganych przy składaniu ofert i wniosków konkursowych oraz rozliczaniu projektów, a także podniesienie świadomości prawnej organizacji pozarządowych w tym zakresie.
- Zwiększenie zasobu kadrowego w placówkach Samorządu Województwa Wielkopolskiego delegowanego do współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Kolejne kroki

Przeprowadzona ocena powinna zostać:

- upowszechniona zarówno wśród jednostek Samorządu Województwa Wielkopolskiego, jak i w środowisku wielkopolskich organizacji pozarządowych;
- przeanalizowana pod kątem dokonania wyboru działań priorytetowych do wdrożenia w przeciągu najbliższego roku – dwóch lat. Priorytety te mogą być wybrane wspólnie przez obie strony współpracy (można sformułować listę działań i poprosić organizacje o odpowiedź w ramach krótkiej ankiety internetowej);
- włączona w zakresie sposobu zrealizowania wybranego priorytetu / wybranych priorytetów do oceny współpracy w kolejnym roku.

Załączniki

1. Opracowanie wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego wśród organizacji pozarządowych
2. Opracowanie zawierające podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego
3. Prezentacja podstawowych danych stanowiąca wstęp do dyskusji Zespołu Oceniającego
4. Scenariusz dyskusji Zespołu Oceniającego

**Ocena jakości współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego
z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi
działalność pożytku publicznego metodą Lokalnego Indeksu Jakości
Współpracy**

Załącznik 1: Opracowanie wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez
Samorząd Województwa Wielkopolskiego wśród organizacji pozarządowych

Wstęp

Ocena współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi z zastosowaniem metodologii Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy jest przeprowadzana po raz drugi. Pierwszym elementem oceny jest przeprowadzenie ankiety wśród organizacji pozarządowych z terenu województwa wielkopolskiego. Niniejszy raport przedstawia wyniki tej ankiety – w głównej części podane są najważniejsze wyniki wraz z omówieniem głównych wniosków, w załączniku zawarte są odpowiedzi na pytania wraz z analizami wykonane według metodologii Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy z zastosowaniem gotowych narzędzi będących elementem Niezbędnika do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi⁷.

NGO biorące udział w ankiecie

Ankieta została wypełniona przez przedstawicieli 48 organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie województwa wielkopolskiego. Miała ona postać kwestionariusza internetowego do samodzielnego wypełnienia, zawarte w niej pytania były tożsame z projektem ankiety zawartym we wspomnianym wcześniej Niezbędniku (po dostosowaniu jej do specyfiki współpracy na szczeblu województwa, co nie wpłynęło na możliwość analizy w ramach metodologii Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy). Ankiety były wypełniane w styczniu 2017 roku i dotyczyły oceny współpracy za rok 2016. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wypełnione ankiety przesyłali do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

Uwaga interpretacyjna – z uwagi na małą liczebność próby (N=48 ankiet) należy pamiętać, że najważniejszym wskaźnikiem w analizie wyników są średnie uzyskane ze skal odpowiedzi (przy czym za próg pozwalający na uznanie oceny danego obszaru za pozytywną należy przyjąć średnią 4,0⁸). Procentowy rozkład odpowiedzi, jeżeli jest podawany, ma walor przede wszystkim ilustracyjny (odpowiedzi z jednej ankiety odpowiadają bowiem za dwa punkty procentowe – liczba zebranych ankiet jest za mała, aby w sposób wiarygodny statystycznie porównywać rozkłady odpowiedzi np. pomiędzy pytaniami⁹).

W ankiecie wzięły udział organizacje pozarządowe o różnym stażu i zasięgu działania. Były to zatem organizacje o:

- różnym stażu działania – praktycznie tyle samo z nich powstało przed 2000 rokiem (19 organizacji, 40%), co po 2004 roku (21 organizacji, 44%);
- różnym zasięgu działania – każdy z czterech zasięgów działania (gmina/miasto, powiat, województwo, kraj/i lub zagranica) został wskazany przez mniej więcej połowę badanych organizacji. Należy dodać, że najczęściej (26 organizacji, 54%) wskazywano tylko jeden zasięg działania, zwykle był to szczebel ponadgminny. Tylko 4 organizacje (8%) wskazały, że zasięg ich

⁷ Grzegorz Makowski, Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi (Lokalny Indeks Jakości Współpracy), Warszawa 2012.

⁸ W trakcie analiz policzone zostały także statystyki opisowe – dominanta i mediana. Zdecydowanie najczęściej występowała wartość 4 (w odniesieniu do dominanty było tak w 23 przypadkach na 29, dla mediany natomiast wartość 4 wystąpiła w 26 przypadkach na 29). Zrezygnowano z systematycznego prezentowania tych wyników z uwagi na ich znikome zróżnicowanie.

⁹ Dane procentowe podawane są w odniesieniu do pełnej podstawy procentowania (N=48), wskazują bowiem, jaki odsetek całej próby podał daną ocenę. Wspomniane narzędzie przypisane do Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy procentuje do odpowiedzi ważnych (nie uwzględnia braków danych) – z tego powodu dane procentowe podane w załączniku niekiedy nieznacznie różnią się od danych podanych w treści opracowania. Nie zmienia to jednak wymowy wyników i wniosków.

działania ogranicza się wyłącznie do ich gminy/miasta, a 11 organizacji (23%) zadeklarowało wszystkie cztery zasięgi jednocześnie.

Blisko dwie trzecie badanych organizacji zatrudnia maksymalnie dwóch etatowych pracowników, w większości z nich w ogóle nie ma płatnego personelu. Działania tych podmiotów opierają się zatem na współpracownikach nieetatowych i/lub wolontariuszach.

Badane organizacje najczęściej są aktywne w trzech obszarach: kulturze i sztuce (18 organizacji, 38%), edukacji i wychowaniu (16 organizacji, 33%) i pomocy społecznej (12 organizacji, 25%). Żadna organizacja jako obszaru swojej działalności nie wskazała bezpieczeństwa publicznego, mniejszości narodowych, osób starszych, praw mężczyzn i kobiet, współpracy międzynarodowej.

Zestawienie najważniejszych wyników

Ocena ogólna

Ogólna ocena jakości współpracy z Samorządem Województwa Wielkopolskiego w roku 2016 wypada w ocenie badanych organizacji zdecydowanie pozytywnie – średnia ocena (na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 5 – „bardzo dobrze”¹⁰) wyniosła 4,21 (przy czym oceny pozytywne, to znaczy „bardzo dobrze” lub „dobrze”, wskazało 40 organizacji, a ocenę negatywną tylko jedna).

Badane organizacje były proszone o wskazanie maksymalnie dwóch największych zalet i dwóch największych wad obecnych relacji z Samorządem Województwa Wielkopolskiego. Badani zdecydowanie częściej byli skłonni wymieniać zalety, niż wady, co obrazują dane podane w tabeli 1.

Tabela 1. Zalety i wady współpracy NGO z Samorządem Województwa Wielkopolskiego

	Średnia liczba zalet/wad wskazanych przez jedną NGO	Liczba NGO, które nie wskazały żadnej zalety/wady
Zalety współpracy	1,7	9 (19%)
Wady współpracy	0,8	22 (46%)

Najczęściej wymieniane zalety to:

- życzliwość pracowników i chęć udzielenia pomocy – aspekty te podniosło 17 przedstawicieli badanych organizacji (35%): „pomoc w problemach”, „gotowość pracowników do pomocy w prawidłowym przeprowadzeniu projektu pod względem formalnym”, „życzliwa pomoc przez pracowników”, „przyjazny, pomocny zespół”, „pomocność pracowników Urzędu”;
- dobry kontakt, zwłaszcza bezpośredni, z pracownikami (12 organizacji, 25%) – „bardzo dobry kontakt telefoniczny / mailowy”, „dokładne informowanie o sprawach nas dotyczących”, „bezpośredni kontakt z osobami nadzorującymi realizację projektu ze strony Urzędu Marszałkowskiego”, „możliwość telefonicznego doprecyzowania w razie problemów lub niejasności”, „możliwość kontaktowania się z konkretną osobą”, „możliwość otrzymania informacji na każdym etapie realizacji”;
- kompetencja i wiedza pracowników (9 organizacji, 19%) – „kompetentna pomoc przez pracowników”, „ogromna wiedza zespołu merytorycznego”, „wysokie kompetencje kadry”, „w pracy zespołu merytorycznego widać rezultaty szkoleń UE”;

¹⁰ W ankiecie w dwóch przypadkach opis skali był inny i dostosowany do treści pytania, czyli do oceny intensywności współpracy zastosowano skalę, w której 1 oznaczało „bardzo mała/brak”, a 5 – „bardzo duża”, natomiast do oceny uwarunkowań zewnętrznych współpracy użyto skali, gdzie 1 oznaczało „nie”, a 5 – „tak”.

- dostępność finansowania dla organizacji, konkursy (9 organizacji, 19%) – „duże szanse na pozyskiwanie środków na rozwój organizacji pożytku publicznego”, „dzięki temu, że UMWW jest największym składkodawcą organizacja ma zapewnione środki na działalność”, „konkursy grantowe dla NGO w różnych obszarach”, „pomoc finansowa”;
- otwartość na współpracę (6 organizacji, 13%) – „otwartość samorządu na współpracę”, „otwartość na rzecz wspierania osób z niepełnosprawnościami”, „otwartość na współpracę systemową w zakresie sportu i turystyki”, „otwartość na inicjatywy organizacji”.

Badani docenili także działania pracowników konkretnych departamentów Urzędu Marszałkowskiego lub innych jednostek organizacyjnych samorządu (6 organizacji, 13%): „kompetentni urzędnicy w departamencie zdrowia”, „bardzo duża gotowość i chęć pomocy pracownikom ROPS”, „współpraca z DK - wzajemna życzliwość. Współpraca z DO - porozumienie co do celów i znaczenia realizowanych zadań publicznych”, „dobry kontakt z pracownikami Departamentu Kultury”.

Poza tym pojawiło się dość dużo wypowiedzi niekwalifikujących się do żadnej z kategorii zbiorczych, np.: „możliwość uczestniczenia w szkoleniach”, „umowy wieloletnie”, „przejrzystość reguł dotyczących współpracy”, „partnerstwo stron”, „jasne, czytelne zasady udzielania wsparcia przy realizacji projektów”, „brak hierarchii”, „trafne doboru tytułów zadań publicznych do realizacji w ramach konkursu ofert w dziedzinie turystyki i krajoznawstwa”.

Wady są dość rozproszone i trudno mówić o wyraźnej przewadze jakiejś bardziej ogólnej kategorii. Relatywnie najczęściej wymieniane wady dotyczą:

- nadmiernego rozbudowania procedur administracyjnych (7 organizacji, 15%) – „rozbudowana biurokracja”, „nadmierna sprawozdawczość”, „nadmiernie rozbudowana dokumentacja okołoprojektowa”, „coroczna zmiana druków i załączników w konkursach”, „duża biurokracja przy rozliczaniu zadań publicznych”, „nader skomplikowana i mało spójna forma dokumentacji projektu, zwłaszcza pod względem finansowym. Formy dokumentów wymagały często powielania informacji”, „przekraczanie przepisów prawa przy przyjmowaniu rozliczenia projektów (żądanie skopiowanej dokumentacji, mimo że przepisy wskazują na okazywanie tej dokumentacji w trakcie kontroli w NGO)”;
- niewystarczającej skali wsparcia finansowego działań organizacji pozarządowych (5 organizacji, 10%) – „zbyt mała ilość zadań/projektów do realizacji”, „małe środki”, „za małe kwoty dotacji”, „niewystarczająca liczba środków w stosunku do zapotrzebowania”;
- niedostatecznej różnorodności sposobów komunikowania się, tj. faktu, że jest za mało szkoleń i spotkań (4 organizacje, 8%) – „brak cyklicznych spotkań NGO z Samorządem WW umożliwiających omawianie bieżących potrzeb w mniej formalnej formie (nie tylko konferencje, a także "warsztaty")”, „brak spotkań dotyczących merytorycznej działalności”, „zbyt mała liczba organizowanych nieodpłatnych szkoleń”.

Pojawiło się także trochę rozproszonych pojedynczych wskazań na takie negatywne aspekty jak: „brak możliwości zgłaszania wniosków on-line”, „realizacja zadań ze środków PFRON będących w dyspozycji WW od września (za późno) powoduje, że tak krótki czas realizacji wpływa na mniejszą efektywność terapii”, „brak jasnego stanowiska ze strony departamentu na temat polityki kulturalnej regionu”, „niedostateczne zaangażowanie ze strony Samorządu Województwa w promocję realizowanych projektów”, „niedoprecyzowane wymogi formalne w ogłoszeniach konkursowych”, „takie same warunki rozliczania "dużych" i "małych" wartościowo zadań publicznych współfinansowanych przez SWW”, „słabość informacyjna portalu Wielkopolskie Wici”, „długi okres oczekiwania na pisemną odpowiedź (decyzje) dot. zmian w trakcie realizowania zadania”, „rozbudowana struktura urzędu

sprawia wrażenie nieprzystępności i tworzy barierę dostępu, np. czy możemy przyjść na spotkanie z p. Dyrektorem czy też zatrzymujemy się na poziomie sekretariatu...?” „niesłuszne nadinterpretowanie obowiązujących przepisów księgowych oraz chwilami zwyczajny brak ich znajomości”, „współpraca z DK - w komisji konkursowej oceniającej wnioski brakuje ludzi związanych z kulturą: muzyków, twórców, animatorów kultury”.

Powyższe wyniki potwierdzają stwierdzone (m.in. w ramach badań prowadzonych w projekcie „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”) odmienne podejście NGO i instytucji publicznych do procesu współpracy i obowiązujących w tym zakresie standardów. Dotyczą one zarówno źródeł, zakresu, celu, treści i charakteru standardów, a także związanych z procesem standaryzacji obaw i oczekiwań, a nawet sposobów ich implementowania i egzekwowania. Organizacje pozarządowe nastawione są przede wszystkim na budowanie relacji, wspólnoty, działanie w imię wartości, a działanie zgodne z procedurami, wypełnianie obowiązków formalnych zwykle postrzegane jest jako niepotrzebna uciążliwość i przeszkoda w realizacji słusznego celu.

Oceny szczegółowe

Lokalny Indeks Jakości Współpracy wyznacza pięć obszarów, w których analizuje się relację pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi. Zbiorcze zestawienie wyników prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Jakość współpracy między Samorządem Województwa Wielkopolskiego i organizacjami pozarządowymi w 2016 roku – zestawienie ocen szczegółowych

Kategoria oceny	Ocena w skali od 1 do 5
Ocena ogólna	4,21
Zakres współpracy	3,51
Podejście administracji	3,97
Podejście organizacji	3,72
Uwarunkowania współpracy	3,56
Rezultaty współpracy	4,17

Spośród ocen szczegółowych pozytywnie wypadają rezultaty współpracy oraz podejście administracji samorządowej do relacji z NGO (ocena jest wprawdzie nieznacznie poniżej progu 4,0, ale na tyle blisko, że przy tak małej próbie można ten wskaźnik uznać za zadowolający). Relatywnie najślabiej wypadają zakres współpracy oraz zewnętrzne uwarunkowania współpracy.

Zakres współpracy

Współpraca badanych organizacji pozarządowych z Samorządem Województwa Wielkopolskiego (rozumianego jako jego różne jednostki organizacyjne, w tym Urząd Marszałkowski, ROPS, WUP) polegała przede wszystkim na realizacji zadań publicznych finansowanych lub współfinansowanych przez samorząd – taką formę współpracy wskazało 40 organizacji (czyli 83%), przy czym była to jedyna forma współpracy dla 20 badanych organizacji (czyli 42%). Ze wsparcia pozafinansowego korzystały 24 organizacje (50%), a jedynie 9 organizacji (19%) współpracowało przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, programów lub strategii (w tym uwzględniony był także udział w konsultacjach). Jedynie 7 organizacji (15%) wskazało na wszystkie trzy formy współpracy. Ogólna ocena intensywności współpracy NGO z Samorządem Województwa Wielkopolskiego wypadła nieco powyżej średniej – wskaźnik na skali od 1 do 5 wynosi 3,5. Jako „bardzo dużą” lub „dużą” intensywność współpracy ocenili 26 organizacji (54%).

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest zapewne zjawisko tzw. „grantozny”, a w jego obrębie zbytniego uzależnienia NGO od pieniędzy publicznych, samoograniczania podstawowych funkcji NGO

i uzależniania ich od zewnętrznych okoliczności, np. bieżącej polityki publicznej czy dostępnych środków. Warto przy tym podkreślić, że wynikające z tego skupienie organizacji na realizowaniu działań zgodnych z oczekiwaniami zleceńodawców kosztem ograniczania własnej innowacyjności oraz niechęć do konsultowania (a w konsekwencji potencjalnego wpływania) na treść zlecanych zadań, to niejedyny negatywny efekt takiego podejścia. Kolejne dotyczą procesu tzw. governmentalizacji („upaństwowienia” „urzędniczenia” – rezygnacji ze specyfiki działania NGO na rzecz dostosowania się do wymogów administracji publicznej), uruchomienia nadmiernej konkurencji „zarówno między instytucjami samorządowymi a organizacjami (o mandat społeczny i pozycję na scenie lokalnej), jak i między samymi organizacjami (o środki publiczne w ramach konkursów na odpłatne świadczenie usług społecznych mieszczących się w sferze pożytku publicznego)”¹¹. W efekcie tych wszystkich procesów dochodzi do zachwiania pomiędzy funkcjami społeczeństwa obywatelskiego, co przejawia się w niewystarczająco realizowanej funkcji rzeczniczej (interesu społecznego), kontrolnej wobec władzy publicznej, czy diagnostycznej i innowacyjnej.

Podejście administracji samorządowej do współpracy

Na ten obszar składają się trzy podobszary wskazane w tabeli 3.

Tabela 3. Ocena podejścia administracji samorządowej do współpracy

Podobszar	Ocena na skali od 1 do 5
Aktywność władz samorządu w sferze aktywizacji społecznej mieszkańców województwa	4,02
Postawa samorządu wobec NGO	4,09
Działania podejmowane przez samorząd na rzecz NGO	3,79

Wyniki wskazują na pozytywną ocenę ze strony badanych NGO zarówno aktywności Samorządu Województwa Wielkopolskiego w zakresie aktywizacji mieszkańców (77% ocen pozytywnych wobec tylko 4% ocen negatywnych), jak postawy samorządu wobec organizacji pozarządowych rozumianej jako wola współdziałania oraz poszanowanie zasad pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, jak również stosowania jawnych i przejrzystych procedur decyzyjnych. Wszystkie te aspekty otrzymały średnie oceny na skali od 1 do 5 powyżej 4,0, a liczba organizacji z pozytywnymi wskazaniami waha się w przedziale od 37 do 38 (77% do 79%) – tyle badanych organizacji podawało oceny „bardzo dobrze” lub „dobrze”.

Relatywnie słabszym podobszarem są natomiast działania samorządu podejmowane na rzecz organizacji pozarządowych. Na cały ten podobszar składa się ocena sześciu konkretnych aktywności, wyniki są zaprezentowane w tabeli 4.

Tabela 4. Ocena działań Samorządu Województwa Wielkopolskiego podejmowanych na rzecz NGO

	Ocena na skali od 1 do 5	Liczba NGO, które wskazały ocenę „bardzo dobrze” lub „dobrze”
Diagnozowanie lokalnych problemów	3,90	35 (73%)
Informowanie o swoich działaniach	3,96	35 (73%)
Włączanie NGOs w proces decyzyjny	3,70	25 (52%)
Finansowanie działań organizacji	4,02	38 (79%)
Pomoc NGOs w zabiegach o fundusze	3,33	17 (35%)
Niefinansowe formy wspierania NGOs	3,83	34 (71%)

¹¹ M. Rymusza, *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa* (w:) Kwartalnik Trzeci Sektor, nr 20, ISP, Warszawa 2010.

Aspekty działań samorządu oceniane pozytywnie to finansowanie projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, a także informowanie o swoich planach i działaniach oraz diagnozowanie problemów i potrzeb mieszkańców województwa.

Relatywnie najniżej (w porównaniu do innych aspektów współpracy) oceniono pomaganie organizacjom w pozyskiwaniu innych źródeł finansowania. Średnia ocena była na poziomie praktycznie neutralnym, pojawiło się tylko 17 (35%) wskazań pozytywnych, a 6 organizacji (13%) dało wskazania negatywne – to największa liczba spośród wszystkich aspektów, w których oceniany był samorząd, pozostałe aspekty były negatywnie oceniane przez pojedyncze organizacje. Drugi relatywnie nisko oceniony aspekt współpracy dotyczy uwzględniania opinii organizacji pozarządowych przy tworzeniu prawa, programów, strategii – pozytywne oceny tego aspektu wydało tylko 25 organizacji (52%).

Takie wyniki mogą świadczyć o słabości organizacyjnej NGO, które nie są zdolne samodzielnie sięgnąć po inne środki i trochę uniezależnić się od samorządu. Wynika to zarówno ze słabego osadzenia polskich NGO w społeczeństwie, jak i wciąż słabo rozwiniętego współdziałania z podmiotami biznesowymi (w ramach CSR). W efekcie tej słabości poszczególnych organizacji na plan pierwszy wysuwa się funkcja usługowa, czyli świadczenie przez organizacje usług społecznych zleczanych przez samorząd, co prowadzi do zaniechania starań o pozyskiwanie funduszy bezpośrednio z innych źródeł, przede wszystkim od obywateli, lokalnych społeczności, czy z zastosowaniem nowoczesnych metod crowdfundingowych. Można także postawić hipotezę, że za niską oceną zakresu wsparcia organizacji ze strony samorządu w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, kryje się niewypowiedziane wprost oczekiwanie pomocy w wykazywaniu przez organizacje wkładów własnych – poprzez dotacje, gwarancje, poręczenia lub inne rozwiązania dostępne samorządom w ramach przepisów prawa.

Podejście organizacji pozarządowych do współpracy

Na ten obszar składają się także trzy podobszary wskazane w tabeli 5.

Tabela 5. Ocena podejścia organizacji pozarządowych do współpracy

Podobszar	Ocena na skali od 1 do 5
Aktywność społeczna mieszkańców województwa (w tym liczba i aktywność działających NGO)	3,80
Postawa NGO wobec współpracy z samorządem województwa i innymi partnerami	3,77
Działania podejmowane przez NGO w ramach współpracy	3,59

Ocena badanych organizacji pozarządowych wobec własnego środowiska jest surowsza niż wobec samorządu województwa. O ile samorząd wypada w tej ocenie generalnie pozytywnie, o tyle opinia o organizacjach wskazuje na wiele aspektów wymagających poprawy.

Relatywnie lepiej wypada ocena aktywności społecznej samych mieszkańców i stopnia zorganizowania trzeciego sektora – tutaj oceny zbliżone są do zadowalających i pozytywne zdanie na ten temat (oceny „bardzo dobrze” lub „dobrze”) wyrażają 34 organizacje (71%). Warto jednak zwrócić uwagę, że w większości przypadków jest to ocena jedynie „dobrze”, co przesądza o średniej na skali niższej od 4,0.

Postawy sektora organizacji pozarządowych wobec współpracy z samorządem wojewódzkim oraz innymi partnerami, rozumiane jako wola współdziałania przy rozwiązywaniu problemów, stosowanie zasady partnerstwa w relacjach oraz jawność i przejrzystość działań, pozytywnie ocenia od 26 do 30 badanych organizacji (54% – 63%). To obszar, w którym także widać potrzebę poprawy funkcjonowania organizacji.

Zdecydowanie słabiej ocenianym podobszarem są działania podejmowane przez organizacje w ramach współpracy, dotyczy to szczególnie oceny zaangażowania organizacji w tworzenie nowego prawa, programów i strategii. Średnia ocena tego aspektu na skali od 1 do 5 wynosi tylko 3,13 (jest zatem praktycznie w środku skali), liczba organizacji pozytywnie oceniających ten aspekt to jedynie 14 (29%) przy 9 organizacjach (19%) oceniających go negatywnie.

Pozostałe aspekty słabo oceniane to informowanie przez NGO lokalnych partnerów o swoich planach i działaniach (średnia 3,55, pozytywne oceny wskazało 27 organizacji, czyli 56%), działania na rzecz integracji środowiska pozarządowego (średnia 3,60, pozytywne oceny wskazało 28 organizacji, czyli 58%) oraz korzystanie z mechanizmów pozafinansowego wsparcia dla NGO (średnia 3,62, pozytywne oceny wskazało 25 organizacji, czyli 52%).

Jedynym aspektem zbliżonym do pozytywnej oceny jest diagnozowanie przez organizacje problemów i potrzeb swoich adresatów – średnia ocena na skali wynosi 3,85, a pozytywne oceny wydają 33 badane organizacje (69%).

Takie wyniki, oprócz wskazanych już bolączek polegających na niepewnym zapleczu społecznym, potwierdzają generalnie niski poziom współpracy w obrębie polskiego sektora pozarządowego¹² – polskie organizacje nie budują koalicji, często zamiast współpracy decydują się na konkurowanie o ograniczone środki publiczne.

Uwarunkowania współpracy

Jest to obszar wypadający zdecydowanie słabiej od większości pozostałych obszarów (poza zakresem współpracy). 29 badanych organizacji (60%) uznaje, że obowiązujące rozwiązania prawne oraz programy i działania władz krajowych sprzyjają rozwojowi współpracy między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (rzadko jest to zdecydowane potwierdzenie, aż 23 organizacje wybrały odpowiedź „raczej tak”), a 7 organizacji (15%) ocenia te zewnętrzne uwarunkowania negatywnie.

Mamy tu do czynienia z szerszym zjawiskiem społecznym polegającym na niskim poziomie zaufania wobec rozwiązań prawnych. Polska legislacja nie jest stabilna, powszechnie znane są zastrzeżenia w tym zakresie płynące ze środowisk biznesowych, jednak problem dotyczy także organizacji. Sektor pozarządowy dotykają częste zmiany prawa na różnych szczeblach, począwszy od kolejnych nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a skończywszy na prawie lokalnym. Przepisy obowiązujące przy realizowaniu projektów finansowanych z UE są skomplikowane, niejasne są także procedury przyznawania i rozliczania dotacji publicznych. Te wszystkie zjawiska nie budują poczucia pewności, że każda NGO jest w stanie poznać, a następnie wypełnić wszystkie obowiązujące zapisy. Poczuciu stabilizacji z całą pewnością nie sprzyjają też zmiany natury strictly politycznej zachodzące w obrębie funkcjonowania organizacji w ostatnim czasie.

Rezultaty współpracy

Jest to jeden z dwóch obszarów ocenianych zdecydowanie pozytywnie. Składają się na niego dwa aspekty:

- ocena wpływu współpracy pomiędzy samorządem wojewódzkim a NGO na jakość i dostępność usług świadczonych na rzecz mieszkańców województwa – średnia na skali od 1 do 5 wynosi 3,96, pozytywnie ten aspekt (oceny „bardzo dobrze” i „dobrze”) ocenia 37 badanych organizacji (77%);

¹² Por. m. in. P. Frączak *Wczoraj, dziś i jutro współpracy w trzecim sektorze*, (w:) Kwartalnik Trzeci Sektor, nr 28, ISP, Warszawa 2012.

- ocena wpływu współpracy pomiędzy samorządem wojewódzkim a NGO na rozwój samych organizacji pozarządowych – średnia na skali od 1 do 5 wynosi 4,38, pozytywnie ten aspekt (oceny „bardzo dobrze” i „dobrze”) ocenia 41 badanych organizacji (85%).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zdecydowanie dostrzegają pozytywny wpływ współpracy z samorządem wojewódzkim zarówno na jakość i dostępność usług dla mieszkańców, jak i na rozwój samych organizacji. Z uwagi na małą liczebność próby nie sposób wskazać istotnej statystycznie różnicy pomiędzy tymi wynikami, a jedynie dostrzec zarysowującą się tendencję do dostrzegania tego oddziaływania nieco silniej w stosunku do rozwoju samych organizacji.

Propozycje zmian

Przedstawiciele badanych organizacji pozarządowych poproszono o wskazanie jednego, konkretnego działania, które powinny podjąć władze samorządu wojewódzkiego, aby znacząco poprawić jakość i użyteczność współpracy z NGO. Niektórzy badani w odpowiedzi wskazali więcej niż jedno takie działanie, inni w ogóle nie odpowiedzieli na to pytanie (od odpowiedzi uchyliło się 19 organizacji, czyli 40%). Wśród pozostałych wypowiedzi najczęściej pojawiały się głosy wskazujące na:

- potrzebę organizacji szkoleń dla przedstawicieli NGO oraz w ogóle większej liczby spotkań z przedstawicielami samorządu – wypowiedzi takie podało 11 badanych organizacji (23%), przykładowe opinie: *„Przeprowadzenie szkolenia dla organizacji, które otrzymały dotacje z obowiązków informacyjnych. Szczególnie z obowiązków wynikających z zapisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz Prawa Prasowego.”*, *„szkolenie dla księgowych lub zarządów na temat prawnych i finansowych aspektów funkcjonowania organizacji”*, *„warsztaty szkoleniowe dla NGO z zakresu pisania wniosków o środki publiczne i europejskie na działalność pożytku publicznego”*, *„więcej szkoleń, spotkań bezpłatnych nie tylko w Poznaniu”*, *„organizowanie większej ilości spotkań z przedstawicielami NGO”*;
- potrzebę zmniejszenia zakresu biurokracji, zwłaszcza liczby wymaganych dokumentów – wypowiedzi takie podało 7 organizacji (15%), przykładowe opinie: *„w programach mających za zadanie pomoc finansową ograniczyć do minimum wielkość składanej oferty, ograniczyć ilość załączników (po co odpis KRS, Statut). Podać czytelnie i jednoznacznie co w danej pozycji oferty wpisać.”*, *„warunki rozliczania "małych" wartościowo projektów współfinansowanych przez SWW (np. do 5 000 pln) a realizowanych w wyniku konkursów ofert przez organizacje pozarządowe - winny być uproszczone, bez nadmiernie rozbudowanej obecnie dokumentacji finansowo-księgowej i sprawozdawczej.”*, *„możliwość składania wniosków oraz rozliczania przyznanych dotacji tylko w wersji elektronicznej”*, *„Spotkanie NGO w sprawie wypełniania formularza konkursowego i ujednolicenia wymagań w departamentach.”*, *„Ogłaszać konkursy na wieloletnie działania.”*

Pozostałe postulaty były wskazywane przez mniej niż 4 organizacje (8%) i dotyczyły zwiększenia liczby informacji podawanych przez samorząd wojewódzki (*„szersza informacja na temat ogłaszanych konkursów”*, *„uruchomić wielkopolski portal informacyjny organizacji pozarządowych, który: na bieżąco informuje o działaniach dla NGO; na bieżąco zamieszcza informacje o działaniach NGO, prowadzi w ww. obszarach newslettera. Wielkopolskie Wici w obecnej formie nie spełniają w ogóle tego zadania.”*), udzielania innego wsparcia niż finansowe (*„Wzmocnić wsparcie pozafinansowe młodych NGO np. w kwestiach związanych z pozyskiwaniem lokalu bądź w rozmowach z lokalnymi jednostkami samorządu (gminy)”*, *„utworzenie jednostki terenowej (osoby kompetentnej), która jest w stanie dojechać np. raz w miesiącu do Urzędu Gminy, na terenie której działa Fundacja i odpowiedzieć na pytania, pomóc w pisaniu wniosków, rozwiązywaniu bieżących problemów oczywiście związanych z*

działaniami prowadzonymi wspólnie z SWW.”, „mobilizacja samorządowych instytucji kultury do współpracy z NGO.”) oraz rozwiązania kwestii wkładów własnych organizacji do projektów („Większe zainteresowanie sytuacją finansową NGO – organizacje nie prowadzą działalności gospodarczej, nawet te prężnie działające, często nie posiadają środków finansowych, aby wykazać wkład własny finansowy wymagany w większości przy wspieraniu działań ogłaszanych przez Samorząd w otwartych konkursach ofert”, „wspierać organizacje na wkład własny do większych projektów”).

Pojawiały się także następujące pojedyncze głosy: *„Stworzyć wspólną siedzibę dla NGO o profilu sportowym mających co najmniej wojewódzki zasięg działania.”, „Badanie potrzeb i to na dość dużej próbie poprzez ankietę lub nawet pewnej grupie w badaniu fokusowym. Tylko takie - poważne - badanie pozwoli w budowie rocznego i wieloletniego programu współpracy i ze znaczącym załącznikiem finansowym.”, „stworzenie płaszczyzny współpracy i wymiany informacji między organizacjami pozarządowymi w zakresie aplikowania w środki oraz realizacji projektów.”, „Różnorodność ogłaszanych konkursów”.*

Podsumowanie

Współpraca Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi w 2016 roku została oceniona generalnie pozytywnie.

Najmocniejszymi stronami tej współpracy są pracownicy poszczególnych departamentów Urzędu Marszałkowskiego oraz innych jednostek organizacyjnych samorządu, którzy w relacji z przedstawicielami organizacji pozarządowych jawią się jako życzliwi, otwarci na kontakt i kompetentni partnerzy.

Pozytywnie oceniane jest także podejście administracji samorządowej do współpracy – wola współpracy, poszanowanie zasad, dbałość o przejrzystość reguł postępowania i podejmowania decyzji.

Plusem współpracy są jej efekty, zarówno dla mieszkańców województwa, jak i samych organizacji – oceny tych rezultatów są, w oczach badanych organizacji pozarządowych, zdecydowanie pozytywne.

Najwięcej zastrzeżeń budzą następujące aspekty współpracy:

- Zbyt rozbudowana – zdaniem NGO – biurokracja po stronie jednostek organizacyjnych samorządu. Warto podkreślić, że jest to najczęściej podnoszona bolączka w większości badań dotyczących współpracy międzysektorowej. W znacznej mierze wynika ona z nieusuwalnych różnic w specyfice funkcjonowania obu stron współpracy. Jak pokazały badania prowadzone na potrzeby opracowania *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, współpraca w oczach przedstawicieli JST jawi się jako konkretny proces zachodzący między dwiema, dobrze określonymi stronami, ukierunkowany na osiągnięcie konkretnego celu, zaś dla przedstawicieli NGO to przede wszystkim szereg czynności, które same w sobie mogą stanowić wartość, dziejące się na wysokim poziomie ogólności między rozmytymi partnerami.¹³
- Niewystarczające działania podejmowane przez samorząd na rzecz wsparcia trzeciego sektora zwłaszcza w zakresie pozyskiwania środków finansowych z innych niż samorządowe źródeł – trudność w tym zakresie być może wynika ze złożoności tego rodzaju współpracy, która z jednej strony jest finansowa, z drugiej zakłada wiele działań i procesów wybiegających znacznie poza proste przyznanie dotacji i jej rozliczenie oraz, choćby ze względu na włączenie do takich działań innych partnerów i interesariuszy (zewnętrznych instytucji finansujących) – wymaga

¹³ Por. http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf

określonego poziomu zaufania obu stron, najczęściej wynikającego z wcześniejszych pozytywnych doświadczeń we współpracy.

- Włączanie organizacji w procesy decyzyjne dotyczące dokumentów strategicznych. To również istotna i powszechnie wskazywana w badaniach bolączka procesu współpracy międzysektorowej w Polsce. Badania pokazały, że przedstawiciele samorządów widzą współpracę międzysektorową przede wszystkim jako element zarządzania procesami społecznymi, nakierowany na określone, konkretne cele, mają do niej podejście raczej technokratyczne. Natomiast dla partnerów pozarządowych współpraca to nieco „romantyczny” proces budowania więzi dla bliżej nieokreślonego wspólnego dobra.¹⁴

Wyniki ankiety wskazują na kilka obszarów wymagających wspólnego namysłu ze strony przedstawicieli samorządu wojewódzkiego i organizacji pozarządowych:

- Organizacje pozarządowe do własnych działań podchodzą ze znaczną dozą samokrytycyzmu, często surowiej oceniają podejście trzeciego sektora do współpracy niż analogiczne podejście Samorządu Województwa Wielkopolskiego. Zarazem deklarują zakres współpracy w dużej mierze ograniczony do realizacji zleczanych zadań publicznych. Relatywnie słabiej oceniane są zarówno działania ze strony samorządu na rzecz włączania organizacji w proces decyzyjny przy opracowywaniu dokumentów strategicznych, jak i gotowość samych organizacji do angażowania się w ten proces. Taki obraz współpracy może wskazywać na zbyt dużą jednostronność relacji – organizacje pozostają na pozycji raczej biernego wykonawcy zadań publicznych zleczanych przez samorząd bez istotnego wpływu na dokumenty strategiczne. Taka sytuacja może w przyszłości prowadzić do obustronnej frustracji i stać się barierą dla rozwoju współpracy. Warto podjąć dyskusję o powodach takiego stanu rzeczy i pożądanym kierunkach i metodach jej zmiany.
- Warto dokonać wspólnego przeglądu procedur i wymogów formalnych, zwłaszcza w zakresie dokumentacji zarówno na etapie aplikowania przez organizacje o środki finansowe, jak i w trakcie rozliczania projektów. Obecne w materiale badawczym sygnały o np. zróżnicowanych procedurach pomiędzy departamentami Urzędu Marszałkowskiego, identycznym traktowaniu „dużych” i „małych” projektów w trakcie rozliczania, oczekiwaniu rozbudowanej listy dokumentów (wciąż tych samych) przy każdym kolejnym wniosku, itp., o ile się potwierdzą, mogą stać się przyczynkiem do wspólnego wypracowania rozwiązań spełniających wymogi prawne i księgowo samorządu, a zarazem bardziej przyjaznych dla organizacji pozarządowych.
- Wydaje się także, że warto zastanowić się nad metodami rozszerzenia współpracy w zakresie zwiększania puli środków finansowych dostępnych dla organizacji pozarządowych, niekoniecznie z budżetu samego samorządu wojewódzkiego. Wyraźne jest oczekiwanie organizacji w zakresie wsparcia w pozyskiwaniu dodatkowych środków. Wiąże się z tym sprawa rozwiązania kwestii wkładów własnych NGO, co także warto uczynić przedmiotem wspólnej dyskusji. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego powinien rozważyć zwiększenie liczby szkoleń przeznaczonych dla organizacji pozarządowych.

¹⁴ Por.: m.in. M. Dudkiewicz, *Czego nie chcielibyście wiedzieć o standaryzacji współpracy międzysektorowej*, w: „Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych”, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2012.

**Ocena jakości współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego
z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi
działalność pożytku publicznego metodą Lokalnego Indeksu Jakości
Współpracy**

Załącznik 2: Opracowanie zawierające podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego

Wstęp

Ocena współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi z zastosowaniem metodologii Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy jest przeprowadzana po raz drugi (po raz pierwszy była dokonana w 2016 roku i dotyczyła współpracy w roku 2015). Elementem tej oceny jest sporządzenie informacji o jakości współpracy zawierającej podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego.

Źródła danych

Niniejszy materiał został opracowany w oparciu o dane, które zostały przekazane przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego oraz pozyskane ze źródeł publicznych zgodnie ze wskazaniem zawartymi w Niezbędniku do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi¹⁵. Niezbędnik został opracowany w 2012 roku, od tamtej pory nastąpiły pewne zmiany w funkcjonowaniu opisanych w nim źródeł danych:

- badanie Indeks Jakości Współpracy zostało wykonane do tej pory jedynie raz (w 2011 roku) w oparciu o dane z lat 2009 – 2010 i wyniki te są już niezbyt aktualne;
- System Analiz Samorządowych prowadzony przez Związek Miast Polskich przeszedł w ostatnim czasie zmiany (jego obecna, unowocześniona wersja jest dostępna pod adresem www.systemanaliz.pl), dane dotyczące organizacji pozarządowych i ich relacji z samorządami pochodzą w tej bazie z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzonego przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej MRPiPS), ostatnie wprowadzone dane odnoszą się do 2012 roku;
- system internetowy www.mojapolis.pl zawiesił swoją działalność w 2016 roku – sam system jest dostępny, ale jego zawartość nie jest aktualizowana;
- wyniki badania Stowarzyszenia Klon/Jawor nie są już dostępne na stronie www.civicpedia.ngo.pl, ale na stronie www.fakty.ngo.pl w postaci gotowych raportów, a nie dostępnych do wtórnych analiz baz danych. Najbardziej aktualne dane pochodzą z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015” przeprowadzonego na ogólnopolskiej, losowej próbie 4000 stowarzyszeń i fundacji;
- dane dostępne w serwisie Vademecum Samorządowca prowadzonym przez GUS praktycznie nie dotyczą problematyki współpracy międzysektorowej, a inne dane na ten temat do pozyskania ze stron GUS-u odnoszą się do roku 2014;
- na stronach Departamentu Pożytku Publicznego MRPiPS niedostępne są aktualne dane z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – ostatni monitoring został wykonany w 2016 roku i obejmował rok 2015, natomiast monitoring za rok 2016 nie został jeszcze uruchomiony przez Ministerstwo.

W tej sytuacji MMD Milanowa sc zwróciła się do Departamentu Pożytku Publicznego MRPiPS o udostępnienie danych ze wspomnianego wcześniej Monitoringu – otrzymaliśmy takie dane odnoszące się do roku 2015 w postaci bazy danych, co pozwoliło na wykonanie analiz wtórnych zgromadzonych w tej bazie danych. Dane te zostały porównane z danymi dotyczącymi współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi w 2016 roku.

¹⁵ Grzegorz Makowski, Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi (Lokalny Indeks Jakości Współpracy), Warszawa 2012.

Współpraca Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi na tle innych województw

Dane dotyczące liczby organizacji pozarządowych zarejestrowanych i działających w Polsce nie są całkowicie spójne. Stowarzyszenie Klon/Jawor, które zajmuje się od wielu lat badaniem trzeciego sektora w Polsce, w końcu grudnia 2015 roku szacowało, że w Polsce formalnie zarejestrowanych było łącznie około 103 000 organizacji pozarządowych (17 000 fundacji i 86 000 stowarzyszeń, z czego aktywnych było około 70 000 podmiotów, czyli dwie trzecie zarejestrowanych)¹⁶. Jednak inne dane tego samego stowarzyszenia, opracowane w 2016 roku na podstawie analizy bazy REGON, wskazują, że na koniec grudnia 2015 roku liczba organizacji pozarządowych zarejestrowanych była większa i wynosiła około 126 000 podmiotów (w tym około 20 000 fundacji i 106 000 stowarzyszeń)¹⁷. Warto przy tym zaznaczyć, że jak wskazuje samo stowarzyszenie, liczba ta obejmuje organizacje pozarządowe działające jedynie w formie fundacji lub stowarzyszenia. Tymczasem w Polsce działa około 50 000 organizacji, takich jak np. koła łowieckie, związki zawodowe, spółdzielnie socjalne, organizacje pracodawców, koła gospodyń wiejskich, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, instytucje kościelne, partie polityczne.

Dodatkową trudnością w określeniu liczby organizacji pozarządowych jest praktyka niewywiązywania się z obowiązku wyrejestrowania zamykanej organizacji z bazy REGON (praktyka ta dotyczy nie tylko organizacji pozarządowych, ale także podmiotów gospodarczych) oraz pozostawianie w tym rejestrze organizacji, które wprawdzie formalnie istnieją, ale zaprzestały działalności. Tym niemniej, przyjmując dane zebrane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, należy uznać, że na terenie Wielkopolski było zarejestrowanych 11 933 stowarzyszeń i fundacji (stan na 31 grudnia 2015 roku). Metodologia określania liczby organizacji pozarządowych przyjęta przez to stowarzyszenie jest identyczna dla wszystkich województw, można zatem porównać te dane między sobą, niezależnie od stopnia, w jakim oddają one stan rzeczywisty.

Średnia liczba NGO (fundacji i stowarzyszeń) w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców wynosi w Polsce około 33, wartość tego wskaźnika dla Województwa Wielkopolskiego to 34. Zdecydowanie większe nasycenie organizacjami pozarządowymi występuje w województwie mazowieckim (40 – przede wszystkim za sprawą Warszawy), a nieco większe w województwie dolnośląskim (36) i warmińsko-mazurskim (35)¹⁸. Wielkopolska, razem z sześcioma innymi województwami, ma wskaźnik zbliżony do średniej krajowej (w przedziale 33-34), można zatem uznać, że nasycenie organizacjami w województwie wielkopolskim jest typowe dla całego kraju.

Zestawienie podstawowych informacji dotyczących współpracy międzysektorowej przedstawia tabela 1 – są w niej zaprezentowane dane:

- przekazane przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego za rok 2016;
- dotyczące Województwa Wielkopolskiego za rok 2015, a pochodzące z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – dane te zostały wytworzone przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w odpowiedzi na ankietę Ministerstwa;
- dotyczące wszystkich 16 województw za rok 2015, a pochodzące z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – dane te zostały wytworzone przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie w odpowiedzi na ankietę Ministerstwa.

¹⁶ Por. Polskie organizacje pozarządowe 2015, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015, http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/KondycjaNGO2015.pdf (dostęp: 12 kwietnia 2017r.)

¹⁷ Por. Liczba NGO w Polsce, artykuł internetowy, <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> (dostęp: 12 kwietnia 2017r.)

¹⁸ Wszystkie dane za: Liczba NGO w Polsce, artykuł internetowy, <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> (dostęp: 12 kwietnia 2017r.)

Tabela 1. Współpraca między samorządami wojewódzkimi a organizacjami pozarządowymi: Samorząd Województwa Wielkopolskiego na tle innych samorządów wojewódzkich

	Wszystkie województwa – 2015 (dane zbiorcze)	Średnia wojewódzka – 2015	Województwo Wielkopolskie – 2015	Województwo Wielkopolskie – 2016
Wielkość środków przekazanych organizacjom w ramach konkursów	120 188 522 PLN	7 511 783 PLN	14 572 638 PLN	14 695 790 PLN
Wielkość środków przekazanych organizacjom w innym trybie niż konkursy	43 431 870 PLN	2 714 492 PLN	5 058 898 PLN	3 098 048 PLN ¹⁹
Wielkość środków przekazanych organizacjom ogólnie	163 620 392 PLN	10 226 275 PLN	19 631 536 PLN	17 793 838 PLN
Liczba zawartych umów	7 330	458	534	560
Zawieranie umów wieloletnich	8 województw – tak	Nie dotyczy	Tak	Tak
Liczba umów wieloletnich	39	2,4	1	8
Udzielanie pożyczek, gwarancji, poręczeń NGO	1 województwo (5 takich działań na łączną kwotę 470 400 PLN)	Nie dotyczy	Nie	Nie
Dzierżawienie/użyczenie organizacjom nieruchomości	16 województw – tak	Tak	Tak	Tak
Zespoły o charakterze doradczym i/lub inicjatywnym z udziałem przedstawicieli NGO i administracji publicznej	W 14 województwach – tak (łączna liczba zespołów to 182)	11,4	Tak – 4 zespoły	Tak – 3 zespoły
Konsultacje Programu Współpracy SWW z NGO	W 15 województwach tak, w szesnastym obowiązywał program wieloletni	Nie dotyczy	Tak	Udział WRDPP, w większości uwagi były przez UMWW opiniowane pozytywnie (poza jedną). W konsultacjach nie wzięła udziału żadna organizacja pozarządowa.
Liczba form konsultacji Programu	W ankiecie dostępnych było 7 form plus opcja „inne”	3	2	2
Prowadzenie konsultacji projektów aktów prawnych	11 województw – tak	Nie dotyczy	Nie	Tak
Korzystanie z Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy	3 województwa – tak	Nie dotyczy	Tak	Tak

¹⁹ Pozycja „wielkość środków przekazanych organizacjom pozarządowym w innym trybie niż konkursy” obejmuje wyłącznie kwoty przekazane w ramach tzw. „małych grantów” oraz dotację przekazaną OSP w ramach „Programu Rozwoju OSP w Wielkopolsce na lata 2012-2020”.

Wstępna ocena stanu współpracy

Jakość współpracy pomiędzy Samorządem Województwa Wielkopolskiego a organizacjami pozarządowymi powinna zostać oceniona w kontekście modelu współpracy, który został opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w wyniku zrealizowania projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałania 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Model ten opiera się na trzech głównych składowych²⁰:

1. Ustawowe zasady współpracy, które stanowią oś całości modelu i są jego fundamentem. Model wymienia sześć zasad: efektywności, pomocniczości, jawności, suwerenności stron, uczciwej konkurencji, partnerstwa.
2. Płaszczyzny współpracy – określają one główne treści współpracy. Model określa trzy płaszczyzny:
 - a) Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych (płaszczyzna I) – płaszczyzna ta opisuje rozwiązania dotyczące „udziału organizacji pozarządowych i władz samorządowych w kształtowaniu polityk publicznych, strategii (długofalowych zamierzeń dotyczących celów i realizacji polityk) i programów (bieżących i wieloletnich planów działań podporządkowanych strategiom)”²¹.
 - b) Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie realizacji polityk publicznych (płaszczyzna II) – płaszczyzna ta opisuje współpracę organizacji i samorządu „przy realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy finansowej i niefinansowej”²².
 - c) Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności (płaszczyzna III) – płaszczyzna ta opisuje czynniki (w tym instytucje działające na rzecz NGO, prawo miejscowe, relacje i wzory postępowania) „wpływające na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem”²³.
3. Obszary współpracy – stanowią one części składowe poszczególnych płaszczyzn współpracy:
 - a) Płaszczyzna I – składają się na nią obszary: (1) współpraca samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań; (2) wzajemne informowanie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań; (3) współtworzenie przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych; (4) konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć; (5) współpraca samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych; (6) uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów.

²⁰ Por. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf (dostęp: 19 kwietnia 2017r.)

²¹ op. cit., s. 13.

²² op. cit., s. 13

²³ op. cit., s. 13

- b) Płaszczyzna II – składają się na nią obszary: (1) realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych; (2) realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych; (3) partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych.
- c) Płaszczyzna III – składają się na nią obszary: (1) system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych; (2) wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych; (3) partnerstwo lokalne.

Uwzględniając zarówno wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego wśród organizacji pozarządowych²⁴, jak i zaprezentowane powyżej podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego można sformułować następujące, wstępne wnioski i hipotezy dotyczące stanu współpracy:

1. Samorząd Województwa Wielkopolskiego przykłada dużą wagę do stanu relacji z organizacjami pozarządowymi – świadczy o tym systematyczne i metodyczne podejście do jej oceny. Samorząd Województwa Wielkopolskiego jest jednym z trzech samorządów wojewódzkich, obok małopolskiego i mazowieckiego, które przeprowadzają ocenę metodą Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy.
2. Stosowanie przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego ustawowych zasad współpracy, stanowiących główną oś wspomnianego wyżej modelu współpracy, jest wysoko oceniane przez organizacje pozarządowe (na podstawie wyników badania ankietowego).
3. Relatywnie dobrze (choć nie w sposób w pełni zadowalający – średnie oceny na skali od 1 do 5 na poziomie nieco poniżej 4,0) wypada ocena diagnozowania lokalnych problemów i wyzwania zarówno przez samorząd wojewódzki, jak i organizacje pozarządowe.
4. Nieco gorzej wypada wzajemne informowanie się o swoich planach i zamierzeniach – w ocenie organizacji pozarządowych to właśnie one same w zbyt małym stopniu dbają o ten aspekt współpracy (średnia na skali od 1 do 5 na poziomie 3,55), podczas gdy ocena działań samorządu wojewódzkiego jest w tym zakresie praktycznie pozytywna (średnia 3,96). Być może przez część organizacji pozarządowych Samorząd Województwa Wielkopolskiego nie jest traktowany jako partner mający bezpośredni wpływ na ich lokalne działania i dlatego nie widzą potrzeby przekazywania mu informacji o swojej aktywności i potrzebach.
5. Słabiej (także w porównaniu do innych województw) wypada współtworzenie strategii i programów współpracy realizacji polityk publicznych oraz konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych. Świadczą o tym:
 - Relatywnie niska ocena wystawiona przez organizacje pozarządowe działaniom podejmowanym przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego w tym zakresie. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest także niska samoocena gotowości włączania się w takie działania konsultacyjne przez same organizacje (na podstawie badania ankietowego).
 - Słaby wynik na tle innych województw konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych – zgodnie z danymi z Monitoringu za 2015 rok w województwie wielkopolskim nie poddano konsultacjom żadnych projektów aktów prawnych, podczas gdy w

²⁴ Wyniki te zostały omówione szczegółowo w materiale będącym Produktem 1 realizacji projektu Wsparcie procesu przeprowadzenia Oceny jakości współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego metodą Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy.

jedenastu innych województwach konsultacje takie miały miejsce. W 2016 roku Samorząd Województwa Wielkopolskiego przeprowadził konsultacje projektów aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi.

- Rzadsze funkcjonowanie zespołów o charakterze doradczym i/lub inicjatywnym, w których składach są przedstawiciele zarówno organizacji pozarządowych, jak i administracji publicznej – w województwie wielkopolskim zespołów takich w 2015 roku było trzy razy mniej niż przypadało ich przeciętnie na województwo. W 2016 roku w województwie wielkopolskim działały trzy zespoły o charakterze doradczym i/lub inicjatywnym z udziałem przedstawicieli NGO i administracji.
- Tezę, że konsultowanie projektów uchwał stanowi słabą stronę współpracy międzysektorowej w województwie wielkopolskim wzmacnia dodatkowo fakt, że Program współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2016 roku opiniowany był jedynie przez Wielkopolską Radę Działalności Pożytku Publicznego, a w konsultacjach nie wzięła udziału żadna organizacja pozarządowa. Tak samo wyglądały konsultacje projektu „Wieloletniego programu współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2017 – 2018”. Samorząd Województwa Wielkopolskiego, jak pokazują dane, stosuje mniej sposobów dotarcia z programem do organizacji pozarządowych niż ma to miejsce w innych województwach. Niskie zaangażowanie organizacji pozarządowych w procesy konsultacyjne może wynikać z różnych przyczyn. Z jednej strony jest to powszechnie wskazywana w badaniach bolączka procesu współpracy międzysektorowej w Polsce. Badania pokazały, że przedstawiciele samorządów widzą współpracę międzysektorową przede wszystkim jako element zarządzania procesami społecznymi, nakierowany na określone, konkretne cele, mają do niej podejście raczej technokratyczne. Natomiast dla partnerów pozarządowych współpraca to nieco „romantyczny” proces budowania więzi dla bliżej nieokreślonego wspólnego dobra.²⁵ Uzupełnienie tego wyjaśnienia może stanowić hipoteza o postrzeganiu przez organizacje konsultacji jako działań pozornych – może to dotyczyć zwłaszcza programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Programy współpracy uchwalane są już od wielu lat, zwykle jest w nich zachowany duży element ciągłości celów i działań (co samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym zapewniającym stabilność działań publicznych), a także pewna wtórność wobec zapisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Może to zniechęcać organizacje do udziału w konsultacjach dokumentu, który niejako z definicji jest ogólnie słuszny. Dodatkowo słabość organizacyjna i kadrowa organizacji sprawia, że nie mają one wystarczających zasobów (ludzkich i czasowych), aby wziąć udział w konsultacjach. To może tłumaczyć bierność w konsultowaniu także innych dokumentów strategicznych. To wszystko nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwych powodów – zarówno dane z badania ankietowego, jak i wspomniane wcześniej dane z monitoringu realizacji Ustawy wskazują, że również Samorząd Województwa Wielkopolskiego robi mniej w zakresie włączania organizacji w procesy konsultacyjne niż inne województwa. Znalazienie sposobów włączania organizacji pozarządowych w opiniowanie projektów uchwał i zwiększania ich motywacji do udziału w konsultacjach może podnieść jakość współpracy międzysektorowej i w większym stopniu wykorzystać jej potencjał.

²⁵ Por.: m.in. M. Dudkiewicz, *Czego nie chcielibyście wiedzieć o standaryzacji współpracy międzysektorowej*, w: „Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych”, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2012.

6. Współpraca finansowa pomiędzy Samorządem Województwa Wielkopolskiego a organizacjami pozarządowymi na tle kraju, w świetle danych z Monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyróżnia się w następujących aspektach:
- Zdecydowanie wyższa niż przeciętna skala środków finansowych przeznaczanych na zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe (dwukrotnie wyższa niż średnia dla samorządów wojewódzkich) – Województwo Wielkopolskie zajmuje drugie miejsce (po Województwie Małopolskim) pod względem kwoty środków przekazanych organizacjom w 2015 roku. W 2016 roku Samorząd Województwa Wielkopolskiego przekazał organizacjom w ramach otwartych konkursów ofert większą kwotę środków finansowych niż w 2015 roku. Zmniejszyła się natomiast kwota środków finansowych przekazanych organizacjom w innym trybie niż konkursy, głównie z powodu niższej kwoty dotacji dla ochotniczych straży pożarnych przekazanej w ramach „Programu Rozwoju Ochotniczych Straży Pożarnych w Wielkopolsce na lata 2012-2020”.
 - Zdecydowanie wyższa średnia kwota środków przekazywanych w ramach jednej umowy (ponad półtora razy wyższa). W 2015 roku średnia wartość jednej umowy zawieranej przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego wynosiła około 36 800 PLN w porównaniu do średniej wartości umowy zawieranej przez samorządy wojewódzkie na poziomie około 22 300 PLN.
 - Możliwość podpisania przez organizacje pozarządowe umów wieloletnich – Samorząd Województwa Wielkopolskiego jest jednym z ośmiu samorządów wojewódzkich, w których umowy wieloletnie występują (nie jest to powszechne rozwiązanie – więcej umów wieloletnich niż w Wielkopolsce podpisano w 2015 roku jedynie w województwach małopolskim i opolskim). Samorząd Województwa Wielkopolskiego również w 2016 roku oferował taką możliwość.

Biorąc pod uwagę skalę środków przeznaczanych przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, przeciętną wartość jednej umowy oraz nasycenie województwa organizacjami pozarządowymi można postawić tezę, że przeciętna organizacja pozarządowa z terenu Wielkopolski ma relatywnie większą szansę na dostęp do środków finansowych niż przeciętna organizacja z innych rejonów Polski (poza Województwem Małopolskim), a wysokość możliwych do uzyskania środków jest wyższa niż gdzie indziej.

7. Wydaje się, że inne formy współpracy, poza finansową, są stosowane w relacjach między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi w sposób typowy dla całego kraju. Tak jak inne województwa Samorząd Województwa Wielkopolskiego oferuje organizacjom możliwość dzierżawienia lub użyczenia nieruchomości, nie angażuje się natomiast (podobnie jak prawie wszystkie pozostałe województwa) w udzielanie organizacjom pożyczek, gwarancji lub poręczeń. Tezy te potwierdzają wyniki badania ankietowego, w którym organizacje pozarządowe wystawiły relatywnie pozytywną ocenę działaniom samorządu wojewódzkiego w zakresie wsparcia pozafinansowego funkcjonowania organizacji (średnia na skali od 1 do 5 wynosząca 3,83) oraz relatywnie słabą ocenę dotyczącą pomocy udzielanej organizacjom przez samorząd wojewódzki w pozyskiwaniu innych źródeł finansowania (średnia 3,33).
8. Niska aktywność organizacji pozarządowych w zakresie udziału w konsultacjach oraz pozyskiwania zewnętrznych wobec samorządu wojewódzkiego źródeł finansowania świadczy o słabości sektora pozarządowego na terenie województwa wielkopolskiego. Organizacje pozarządowe relatywnie słabiej oceniają działania swojego środowiska na rzecz integracji. Potwierdza się generalnie niski

poziom współpracy w obrębie polskiego sektora pozarządowego²⁶ – polskie organizacje nie budują koalicji, często zamiast współpracy decydują się na konkurowanie o ograniczone środki publiczne. Jest to obszar wymagający wspólnego zastanowienia się przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządu wojewódzkiego, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy oraz czy samorząd wojewódzki może, a jeśli tak, to czy powinien podjąć jakieś działania na rzecz zwiększenia integracji trzeciego sektora na terenie Wielkopolski.

²⁶ Por. m. in. P. Frączak *Wczoraj, dziś i jutro współpracy w trzecim sektorze*, (w:) *Kwartalnik Trzeci Sektor*, nr 28, ISP, Warszawa 2012.

Załącznik 3: Prezentacja podstawowych danych stanowiąca wstęp do dyskusji Zespołu Oceniającego

Badania społeczne i ewaluacje – dla zmiany otoczenia na lepsze
Dr hab. Magdalena Dudkiewicz i Marek Dudkiewicz
MMD Milanowa: www.dudkiewicz-milanowa.pl

Ocena jakości współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego metodą Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy

?

Najważniejsze fakty o współpracy

?

?

?

?

Posiedzenie Zespołu Oceniającego

Poznań, 27 kwietnia 2017r

1

ŹRÓDŁA INFORMACJI

- **Badanie ankietowe przeprowadzone przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego wśród organizacji pozarządowych:**
 - ankiety internetowe do samodzielnego wypełnienia przez przedstawicieli organizacji pozarządowych;
 - N=48 wypełnionych ankiet;
 - ocena współpracy za rok 2016;
 - ankiety wypełniane w styczniu 2017 roku.
- **Podstawowe dane o stanie relacji między organizacjami pozarządowymi i Samorządem Województwa Wielkopolskiego w oparciu o:**
 - dane za rok 2016 przekazane przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego;
 - dane za rok 2015 pochodzące z monitoringu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzonego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
 - dane stowarzyszenia Klon / Jawor.

2

KONTEKST OCENY

- **Model współpracy – wynik projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów”**
- **Trzy składowe modelu:**
 - ustawowe zasady współpracy: efektywności, pomocniczości, jawności, suwerenności stron, uczciwej konkurencji, partnerstwa – oś całości modelu i jego fundament;
 - płaszczyzny (treści) współpracy:
 - współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych;
 - współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie realizacji polityk publicznych;
 - infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności;
 - obszary współpracy w ramach każdej płaszczyzny.

1

NAJWAŻNIEJSZE FAKTY

- **Liczba organizacji pozarządowych na terenie województwa wielkopolskiego jest typowa dla całej Polski – 34 na 10 000 mieszkańców (średnia dla Polski – 33).**
- **Tylko trzy samorządy wojewódzkie przeprowadzają ocenę współpracy z organizacjami pozarządowymi używając Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy.**
- **Samorząd Województwa Wielkopolskiego wyróżnia się na tle kraju w zakresie współpracy finansowej:**
 - dwukrotnie wyższa niż średnia samorządów wojewódzkich kwota środków przekazanych NGO na realizację zadań publicznych;
 - zdecydowanie wyższa średnia kwota przekazana w ramach jednej umowy;
 - możliwość podpisywania umów wieloletnich.

	Średnia wojewódzka – 2015	SWW – 2015	SWW – 2016
Środki dla NGO w ramach konkursów	7 511 783	14 572 638	14 695 790
Środki dla NGO poza konkursami	2 714 492	5 058 898	3 098 048
Razem	10 226 275	19 631 536	17 793 838
Liczba umów	458	534	560
Średnia wartość umowy	22 300	36 800	31 800
Umowy wieloletnie	8 samorządów	1 umowa	8 umów

NAJWAŻNIEJSZE FAKTY, cd.

- **Samorząd Województwa Wielkopolskiego na tle kraju słabiej wypada w zakresie współtworzenia strategii i programów współpracy realizacji polityk publicznych oraz konsultowania założeń projektów i aktów normatywnych:**
 - rzadsze konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych;
 - rzadsze funkcjonowanie zespołów o charakterze doradczym i/lub inicjatywnym, w których składach są wspólnie przedstawiciele administracji publicznej i organizacji;
 - mniejsza liczba form konsultowania Programu Współpracy z NGO.

	Średnia wojewódzka – 2015	SWW – 2015	SWW – 2016
Konsultowanie projektów aktów prawnych z NGO	11 województw – tak	nie	tak
Wspólne zespoły o charakterze doradczym / inicjatywnym	11,4	4	3
Liczba form konsultowania Programu Współpracy	3	2	2

5

OCENA WSPÓŁPRACY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI

Kategoria oceny	Średnia na skali od 1 do 5
Ocena ogólna	4,21
Zakres współpracy	3,51
Podejście administracji do współpracy	3,97
Podejście organizacji do współpracy	3,72
Uwarunkowania współpracy	3,56
Rezultaty współpracy	4,17

- **Zakres współpracy:**
 - przede wszystkim realizacja zadań publicznych finansowanych lub współfinansowanych przez SWW (40 organizacji, dla 20 to jedyna forma współpracy);
 - tylko 9 organizacji współpracowało przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, programów lub strategii;
 - ogólna ocena intensywności współpracy na poziomie średnim – 3,5 (na skali od 1 do 5).

6

OCENA WSPÓŁPRACY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI, cd.

- **Podejście administracji do współpracy:**

–pozytywna ocena aktywności SWW w zakresie aktywizacji mieszkańców: średnia ocena 4,02;

–pozytywna ocena postawy SWW wobec organizacji (wola współdziałania oraz przestrzeganie zasad współpracy: średnie powyżej 4,0;

–relatywnie słabsza ocena działań podejmowanych przez SWW na rzecz NGO – średnia ocena 3,79, a zwłaszcza:

- pomaganie NGO w pozyskiwaniu innych źródeł finansowania (średnia 3,33);

- włączanie NGO w proces decyzyjny przy tworzeniu prawa, programów, strategii (średnia 3,7);

- ale raczej pozytywna ocena informowania przez SWW o swoich działaniach (3,96) oraz diagnozowanie lokalnych problemów (3,9).

7

OCENA WSPÓŁPRACY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI, cd.

- **Podejście organizacji do współpracy – niższa ocena NGO niż SWW:**

–umiarkowana ocena aktywności społecznej mieszkańców i stopnia zorganizowania trzeciego sektora: 3,8;

–umiarkowana ocena podejścia NGO do współpracy (wola współdziałania, stosowanie zasady partnerstwa, jawność i przejrzystość działań: średnia 3,77;

–relatywnie słabsza ocena działań podejmowanych przez NGO w ramach współpracy: średnia ocena 3,59, a zwłaszcza:

- zaangażowanie NGO w tworzenie prawa, programów, strategii – 3,13;

- informowanie partnerów o swoich planach i działaniach – 3,55;

- działania na rzecz integracji środowiska pozarządowego – 3,6;

- korzystanie z pozafinansowych metod wsparcia NGO – 3,62.

8

OCENA WSPÓŁPRACY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI, cd.

- **Uwarunkowania współpracy:**

–29 badanych organizacji uznaje, że obowiązujące rozwiązania prawne oraz programy i działania władz krajowych sprzyjają rozwojowi współpracy między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (w tym aż 23 organizacje wybrały odpowiedź „raczej tak”), a 7 organizacji (15%) ocenia te zewnętrzne uwarunkowania negatywnie.

- **Rezultaty współpracy:**

–średnia ocena wpływu współpracy między SWW a NGO na jakość i dostępność usług świadczonych na rzecz mieszkańców oraz rozwój samych organizacji jest pozytywna;

–wyżej oceniany jest wpływ współpracy na rozwój organizacji (4,38) niż na jakość usług dla mieszkańców (3,96).

9

OCENA WSPÓŁPRACY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI, cd.

- **Zalety (swobodne odpowiedzi), średnia liczba zalet – 1,7:**

- życzliwość pracowników i chęć udzielenia pomocy: 17 organizacji;
- dobry kontakt z pracownikami: 12 organizacji;
- kompetencja i wiedza pracowników: 9 organizacji;
- dostępność finansowania dla organizacji: 9 organizacji;
- otwartość na współpracę: 6 organizacji.

- **Wady (swobodne wypowiedzi), średnia liczba wad – 0,8:**

- nadmierne rozbudowanie procedur administracyjnych: 7 organizacji;
- niewystarczająca skala wsparcia finansowego: 5 organizacji;
- mała różnorodność form komunikacji, za mało szkoleń i spotkań: 4 organizacje.

- **Propozycje zmian (swobodne odpowiedzi):**

- potrzeba organizacji szkoleń dla NGO i większej liczby spotkań: 11 organizacji;
- zmniejszenie zakresu biurokracji, zwłaszcza liczby wymaganych dokumentów: 7 organizacji.

10

Załącznik 4: Scenariusz dyskusji Zespołu Oceniającego

Ogólne wprowadzenie do dyskusji i podanie ogólnych zasad:

Teraz przechodzimy do zasadniczej części naszego spotkania. Dyskutując, spróbujmy 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.

UWAGA!!! Pytając o poszczególne obszary / formy współpracy zawsze dopytywać na ile przestrzegane są zasady określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konferencji, jawności?
Proszę o mówienie po kolei, nieprzerywanie sobie i powściągnięcie emocji.

Temat: współpraca organizacji i administracji samorządowej przy tworzeniu regionalnych polityk publicznych (minimalny czas potrzebny na omówienie wątku: ok. 30 min.).

Wprowadzenie:

Regionalne polityki publiczne – działania podejmowane przez samorząd w celu zaspakajania potrzeb jego mieszkańców (np. bezpieczeństwa, opieki społecznej, środowiska, zatrudnienia), to podstawowe pole współdziałania organizacji i administracji samorządowej. Zaczniemy nasze spotkanie od rozmowy o tym, na ile i w jaki sposób w naszym regionie administracja 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 i samorząd informują się wzajemnie o planach, kierunkach swoich działań? Jak to robią? Czy jesteście z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - *Czy robią to na tyle sprawnie, że możliwa jest szybka reakcja na potrzeby/problemy mieszkańców?*
 - *Czy organizacje i administracja wymieniają się informacjami o swoich działaniach? W jaki sposób?*
 - *Czy na stronie internetowej urzędu/BIP jest miejsce poświęcone współpracy z organizacjami?*
 - *Czy w jakiś inny sposób samorząd gromadzi dane o działalności organizacji (np. przez ankiety, inne)?*

- 2. Czy organizacje uczestniczą w diagnozowaniu regionalnych i ponadlokalnych problemów/potrzeb społecznych? W jaki sposób się włączają? Czy są włączane w ten proces przez władze samorządowe?**

- 3. Czy organizacje i samorząd współpracują ze sobą przy tworzeniu strategii i programów opisujących regionalne polityki publiczne (w tym w szczególności programów współpracy)? Jak to robią? Czy jesteście z tego zadowoleni? Jeśli mamy zastrzeżenia, jak możemy poprawić sytuację w tym zakresie (spróbujmy sformułować konkretne rekomendacje)?**
 - *Jakiego typu dokumenty są tworzone wspólnie?*
 - *Czy wypracowano jakąś trwałą metodę współtworzenia tych dokumentów?*
 - *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)?**
 - *Czy organizacje są przygotowane do udziału w konsultacjach? Czy zgłaszają konstruktywne propozycje?*
 - *W jaki sposób odbywają się te konsultacje? Czy samorząd opracowuje i publikuje wyniki konsultacji?*
 - *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 (spróbujemy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy program współpracy jest w jakikolwiek sposób powiązany z innymi dokumentami, strategiami, planami itp.?*
 - *Czy na okoliczność realizacji regionalnych polityk publicznych tworzone są wspólne zespoły konsultacyjne/doradcze?*
 - *Czy powoływane są stałe partnerstwa na okoliczność realizacji konkretnych zadań w ramach określonych polityk?*

Temat: współpraca organizacji i administracji samorządowej przy realizacji regionalnych 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 problemów regionalnych i ponadlokalnych 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 (spróbujemy 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 regionalne i ponadlokalne 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 (spróbujemy sformułować konkretne rekomendacje)?**
- *Czy organizacjom udostępniane jest mienie samorządu (np. lokale, sprzęt)?*
 - *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. rady działalności pożytku publicznego w ramach, których współpracują obie strony)?*
8. **Czy organizacje i administracja samorządowa zawierają trwalsze, stałe stosunki na okoliczność realizacji regionalnych 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 (spróbujemy 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 regionalnych 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 (spróbujemy 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 (spróbujemy 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 (spróbujemy 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 rada działalności pożytku publicznego lub inne forum regularnych (co najmniej dorocznych) spotkań organizacji i administracji samorządowej? Jeśli tak, w jaki sposób wyłaniany są członkowie tego ciała? Na ile jest ono otwarte na udział zainteresowanych?