

Sławomir Mandes

Barometr współpracy 2003

Barometr współpracy to badanie mające na celu określenie relacji pomiędzy samorządem a trzecim sektorem, zaprojektowane i zrealizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej przy współpracy Stowarzyszenia Klon/Jawor.

Nowa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie reguluje zasady „prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych” (art. 1). Bez przesady można powiedzieć, że relacje pomiędzy trzecim sektorem a samorządem weszły wraz z ustawą w nową fazę. Jednak sama ustawa nie zmieni faktycznego stanu współpracy z dnia na dzień. Dopiero praktyka pokaże, na ile samorząd i trzeci sektor wykorzystują możliwości, jakie daje ustawa. Wiele będzie zależało od tego, czy obaj partnerzy potraktują się podmiotowo. Organizacje pozarządowe na pewno będą musiały być bardziej wyszczulone na opinie i potrzeby samorządu. Badania poniższe stanowią próbę określenia, jak samorząd postrzega trzeci sektor i jakie ma względem niego oczekiwania. Mamy nadzieję, że przyczynią się do wzajemnego zrozumienia, które jest podstawą każdej współpracy.



Poprzednie badania

Badanie zostało pierwotnie zaprojektowane i zrealizowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor¹. Pierwszą edycję badania zrealizowano w 2000 roku. Ankieta została wysłana do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jednak z powodu niskiego poziomu zwrotów (odesłano jedynie 171 ankiet), jak przyznają autorzy raportu, „liczba ta jest stanowczo za mała na formułowanie poważnych uogólnień”. Druga edycja badania została zrealizowana w 2003 roku. W odróżnieniu od poprzedniej obszar badania ograniczono do pomocy społecznej, więc kwestionariusz skierowano do ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie. Zwrócono w sumie 200 ankiet.

Poza badaniami ilościowymi realizowanymi przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, przeprowadzono kilka badań jakościowych, których głównym przedmiotem lub częścią był problem relacji administracji publicznej z trzecim sektorem. Jednak wykorzystywana w nich metoda studium przypadku nakładała ograniczenia na formułowanie ogólnych wniosków.

Metodologia badania i statystyka zbadanych jednostek samorządu terytorialnego

Ankieta wykorzystana w „Barometrze współpracy 2003” została przygotowana na podstawie ankiety wykorzystanej w pierwszej turze badań realizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Do oryginalnej wersji ankiety dodano kilka pytań, część przerobiono, aby dostosować je do obecnej sytuacji i wiedzy na temat relacji trzeciego sektora z samorządem.

¹ Wyniki dwu wcześniejszych edycji badań są dostępne na stronach internetowych Stowarzyszenia Klon/Jawor (www.badania.ngo.pl)

Badanie realizowano w okresie od grudnia 2003 do lutego 2004 roku. Ankietę wysłano do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, z imiennym listem do sekretarzy jednostek samorządu. Po wysłaniu zastosowano systematyczną procedurę, przypominającą o wypełnieniu i odesłaniu ankiety. W sumie zwrócono 635 ankiet, co na 2862 wysłanych daje całkiem wysoki, jak na ankietę pocztową, wynik zwrotów wynoszący 22,18%. Z tego 45,9% zwróconych ankiet pochodziło z gmin wiejskich, 38,6% z gmin miejskich, 15,6% z powiatów. Rozkład zwrotów z poszczególnych województw prezentuje tabela 1.

Województwo	Liczebność	Procent
Dolnośląskie	53	8,4
Kujawsko-pomorskie	21	3,3
Lubelskie	49	7,8
Lubuskie	13	2,1
Łódzkie	32	5,1
Małopolski	53	8,4
Mazowieckie	29	4,6
Opolskie	31	4,9
Podkarpackie	75	11,9
Podlaskie	28	4,4
Pomorskie	58	9,2
Śląskie	13	2,1
Świętokrzyskie	25	4,0
Warmińsko-mazurskie	36	5,7
Wielkopolskie	58	9,2
Zachodniopomorskie	58	9,2
Suma	635	100,0

Tabela 1. Rozkład zwrotów z poszczególnych województw



Wysoki wynik zwrotów ankiet wynika ze współpracy z regionalnymi ośrodkami Fundacji, z których każdy miał za zadanie nadzór nad ilością zwrotów. Poniżej przedstawione wyniki oraz wnioski odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego, które zwróciły ankiety. Każda ankieta listowa obciążona jest błędem autoselekcji, co oznacza, że pod względem metodologicznym przedstawionych wyników nie można uznać za reprezentatywne dla całej populacji. Można przypuszczać, że jednostki samorządu terytorialnego, które odpowiedziały na ankietę, są relatywnie bardziej aktywne i bardziej otwarte na problematykę trzeciego sektora.

Trzeba też podkreślić oczywisty fakt, że ankieta była wypełniana przez samorządy, w wyniku czego wyłaniający się z badań obraz trzeciego sektora pokazuje, jaką wiedzę i jakie opinie na temat trzeciego sektora ma samorząd.

Skala współpracy trzeciego sektora z samorządem

Z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego współpracuje z organizacjami pozarządowymi. **Współpracę taką deklaruje 91,3% jednostek samorządu terytorialnego.** Ten napawający optymizmem wynik należy opatrzyć zastrzeżeniem, wedle którego wśród zwróconych ankiet możemy mieć do czynienia z sytuacją nadreprezentacji jednostek współpracujących z trzecim sektorem. Jednostki samorządu terytorialnego, które stwierdziły, że nie współpracują w żaden sposób z trzecim sektorem, na tym pytaniu kończyły ankietę. Dalsze wyniki odnoszą się do jednostek, które zadeklarowały taką współpracę.

Więcej informacji o stanie i rodzaju współpracy jednostek samorządu terytorialnego z trzecim sektorem dostarczają odpowiedzi na kolejne pytania. **Średnio na terenie przebadanych**

jednostek samorządu terytorialnego działają 42 organizacje. Jak widać w poniższej tabeli średnia ta jest różna w zależności od rodzaju jednostek.

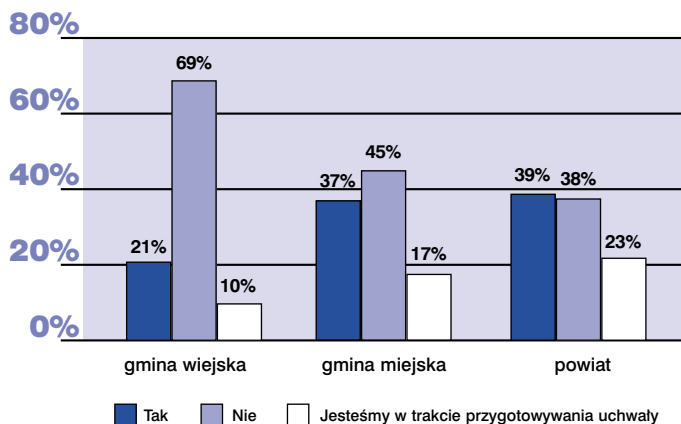
Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	Średnia liczba organizacji pozarządowych	Średnia liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców
gmina wiejska	12,3	14,5
gmina miejska	41,7	17,6
powiat	117,3	13,6

Tabela 2. Rozkład liczby organizacji pozarządowych oraz ich liczby na 10 tys. mieszkańców.

Jednostki samorządu terytorialnego wydają się być dobrze poinformowane o stanie organizacji pozarządowych działających na ich terenie – 67,4% samorządowców odpowiada, że posiada odpowiedni wykaz lub bazę danych. Obraz ich stanu wiedzy o trzecim sektorze jeszcze się polepszy, jeśli uwzględnimy fakt, że takich baz danych nie posiadają przede wszystkim gminy wiejskie (47%). Tam informacje o wszystkich działających na terenie gminy organizacjach znajdują się w głowie wójta lub sekretarza. Natomiast praktycznie wszystkie powiaty (98,8%) takie bazy danych posiadają.

Gorzej natomiast wygląda współpraca od strony formalnej. Ustawa o pożytku publicznym nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uchwalenia „rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.” (art. 5 § 3). 30,8% przebadanych jednostek posiada uchwałę o współpracy z organizacjami pozarządowymi. 15% przyznało się, że jest w trakcie przygotowywania takiej uchwały. Oznacza to, że 54,2% jednostek nie ma i nie przygotowywało dokumentu, który regulowałby w sposób całościowy współpracę jednostki z organizacjami. Podobnie jak w przypadku baz danych, najsłabiej pod względem formalnej regulacji współpracy wypadają gminy

wiejskie – aż 69% nie ma i w momencie przeprowadzania badania nie przygotowywało takiej uchwały. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie przedstawia poniższy wykres.



Wykres 1. Formalny stan współpracy w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego

Interesowało nas również, jaka jest najczęściej spotykana podstawa współpracy z organizacjami samorządowymi. Okazało się, że najczęściej, bo prawie w połowie przypadków (47%), jednostki samorządu terytorialnego współpracują z organizacjami pozarządowymi na podstawie umów dwustronnych. Drugą pod względem powszechności formą współpracy są akty prawne, tj. ustawa o finansach publicznych, ustawa o zamówieniach publicznych. Taka forma dominuje w 22,3% zbadanych przez nas jednostek. W podobnej liczbie jednostek (19,6%) podstawową formą jest uchwała właściwego organu samorządowego. W znacznej mniejszości są gminy, w których współpraca oparta jest na programie współpracy (7%). W pozostałych 4,1% jednostek współpraca przybiera inny charakter i jest ona najczęściej niesformalizowana w żaden sposób, polega na doraźnym wsparciu. Nie ma pod tym względem żadnych specjalnych różnic pomiędzy gminami wiejskimi, miejskimi a powiatami.

Formy współpracy

W ankiecie zadano jednostkom samorządu terytorialnego pytanie o formy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

	Na ile wymienione poniżej formy wspierania organizacji pozarządowych występują w Państwa jednostce samorządu terytorialnego?	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak	Trudno powiedzieć
1.	Samorząd na bieżąco informuje organizacje pozarządowe o swoich celach i planach.	4,6%	17,8%	49,9%	22,9%	4,8%
2.	Samorząd dotuje (dofinansowuje) działanie organizacji.	5,5%	8,0%	37,1%	47,6%	1,8%
3.	Samorząd doradza/udziela pomocy merytorycznej organizacjom pozarządowym (np. w przygotowaniu projektów i pisaniu wniosków).	4,8%	14,9%	45,7%	32,3%	2,4%
4.	Samorząd pomaga organizacjom pozarządowym zdobyć środki finansowe z innych źródeł.	5,4%	22,9%	44,6%	22,0%	5,2%
5.	Samorząd udziela organizacjom pozarządowym wsparcia pozafinansowego (oddelegowuje pracowników, udziela sprzętu, bezpłatnie udostępnia sale urzędu itp.).	2,9%	4,1%	35,4%	57,1%	0,5%
6.	Organizacje pozarządowe mają możliwość skorzystania z preferencyjnych zasad uzyskiwania lokali na działalność.	5,6%	15,5%	37,1%	34,0%	7,8%
7.	Samorząd i organizacje pozarządowe wspólnie rozpoznają potrzeby społeczności lokalnej i wspólnie planują działania służące zaspokojeniu potrzeb.	3,5%	22,9%	50,1%	15,9%	7,6%
8.	Samorząd promuje działania organizacji pozarządowych i pomaga w tworzeniu jej dobrego wizerunku.	2,4%	10,1%	48,2%	33,4%	5,9%

Tabela 3. Formy współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi

Wyniki badań pokazują, że samorząd ma bardzo optymistyczny obraz współpracy z trzecim sektorem. Większość jednostek samorządu terytorialnego – 72,8% – twierdzi, że na bieżąco informuje organizacje pozarządowe o swoich celach i planach. Jeszcze więcej, bo aż 84,7% jednostek twierdzi, że dotuje działanie, a 78% udziela pomocy merytorycznej organizacjom pozarządowym. Aż 92,5% jednostek udziela wsparcia pozafinansowego, a 81,6% promuje działania organizacji pozarządowych. Tylko trochę słabiej wygląda współpraca w zdobywaniu środków z innych źródeł – do takiej pomocy przyznaje się 66,6% jednostek samorządu terytorialnego. W 71,1% przebadanych jednostek organizacje mają możliwość skorzystania z preferencyjnych zasad uzyskiwania lokali, a w 66% wspólnie rozpoznają potrzeby społeczności lokalnych.

Ważnym i często drażliwym elementem współpracy samorządów z trzecim sektorem są reguły przyznawania środków na konkretne działania. Ustawa o pożytku publicznym dość szczegółowo określa zasady przyznawania środków. Aby określić, w jakim stopniu samorząd stosuje się do nowych wymagań, w ankiecie pojawiła się cała grupa pytań o funkcjonowanie konkretnych procedur na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

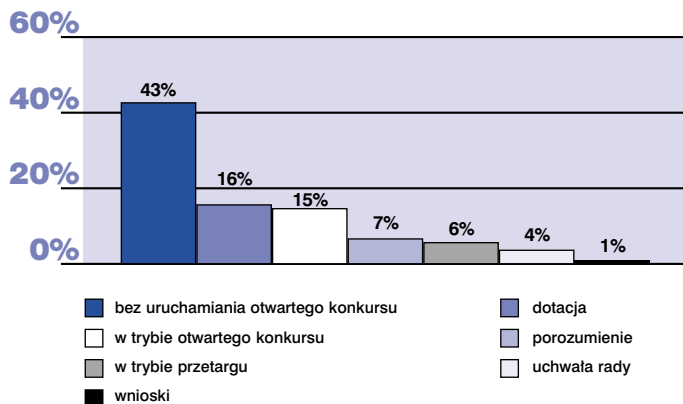
Jak widać z wyników przedstawionych w tabeli zamieszczonej na sąsiedniej stronie, w ponad połowie jednostek nie ma ujednoliconego formularza wniosku o dotację, brak określonych terminów składania wniosków, nie podaje się do publicznej wiadomości kwot przeznaczonych na wsparcie organizacji, co więcej – nie podaje się informacji, które organizacje uzyskały wsparcie. Brak jest jasnych zasad kontroli finansowej działań, a duża ilość odpowiedzi „trudno powiedzieć”, wskazuje, że brak również merytorycznej ewaluacji wykonanych działań. Co ciekawe, pod względem stosowania się do powyższych procedur gorzej wypadają gminy miejskie i powiaty. Choć nie są to znaczące różnice, gminy wiejskie częściej stosują się do wymienionych wyżej procedur.

Czy wymienione poniżej procedury współpracy z organizacjami funkcjonują w Państwa jednostce?		Nie	Tak	Trudno powiedzieć
1.	Publicznie ogłaszane, otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych.	29,9%	65,5%	4,6%
2.	Ujednolicony formularz wniosku o dotację.	59,0%	37,2%	3,9%
3.	Jasno określone i z góry znane terminy składania wniosków, ich rozpatrywania i ostatecznie przekazania środków.	69,3%	25,4%	5,2%
4.	Publicznie podawana wielkość kwot przeznaczonych na wsparcie organizacji.	64,5%	28,2%	7,3%
5.	Publicznie podawana procedura oceny wniosków.	34,2%	54,1%	11,6%
6.	Publicznie podawany skład komisji rozpatrującej wnioski.	32,2%	57,2%	10,6%
7.	Publicznie podawane zasady (kryteria), w oparciu o które rozpatrywane są wnioski	46,0%	44,9%	9,1%
8.	Publicznie podawana informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie.	67,7%	26,2%	6,0%
9.	Jasne zasady kontroli finansowej działań/projektów organizacji.	70,0%	19,4%	10,6%
10.	Merytoryczna ewaluacja działań/projektów organizacji prowadzona przez samorząd.	37,5%	33,5%	29,0%
11.	Odrębne procedury dla dotacji i zlecenia (powierzenia) zadań.	35,0%	50,4%	14,6%
12.	Możliwość podpisywania umów wieloletnich.	19,4%	69,7%	10,9%
13.	Czytelne reguły uniemożliwiające sytuacje, w których sami zainteresowani decydują o przyznaniu środków organizacji, z którymi są związani	41,7%	37,0%	21,3%

Tabela 4. Stosowanie procedur przyznawania pomocy finansowej

Wszystko to świadczy, że samorząd czeka dużo pracy, aby dostosować się do wymogów ustawy, która wyraźnie stwierdza: „wspieranie oraz powierzanie [...] odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia.” (art. 3 § 2), jednocześnie precyzyjnie określając warunki przeprowadzania konkursu ofert.

W ankiecie szczególnie dużo miejsca poświęcono pytaniom dotyczącym finansowej strony współpracy. **79,4% jednostek samorządu terytorialnego twierdzi, że w przeciągu ostatnich 3 lat przekazało środki finansowe na realizację zadań zleconych organizacjom pozarządowym.** Środki są przekazywane do organizacji pozarządowych w różnym trybie.



Wykres 2. Tryb przekazywania pomocy finansowej

Badani mieli do wyboru trzy możliwości (przetarg, konkurs ofert, bez uruchamiania konkursu) oraz dodatkowo mogli wpisać inne, stosowane w ich jednostkach tryby. Mogli oni zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź. Wyniki pokazują, że przeważa mało formalny styl przekazywania dotacji – bez otwartego konkursu, w postaci dotacji lub na podstawie porozumienia zainteresowanych stron. Jednocześnie nie ma zbyt dużych różnic w trybie przyznawania dotacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Jedynie powiaty i miasta trochę częściej w porównaniu z gminami wiejskimi ogłaszają otwarte konkursy ofert.

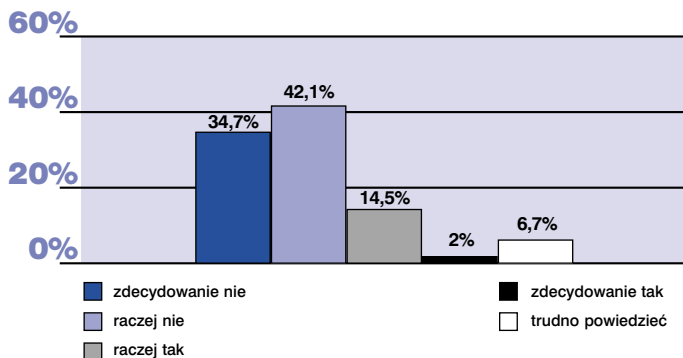
Badane jednostki miały podać wysokość budżetu, kwotę przeznaczaną na zadania publiczne oraz wysokość kwot przeznaczonych dla organizacji pozarządowych.

	Budżet jednostek samorządu terytorialnego	Nakłady na zadania publiczne zlecone organizacjom pozarządowym
gminy wiejskie	11 626 000	116 000
gminy miejskie	48 029 000	521 000
powiaty	55 950 000	515 000

Tabela 5. Średnie budżety jednostek samorządu terytorialnego. oraz średnie nakłady na zadania publiczne zlecane organizacjom pozarządowym

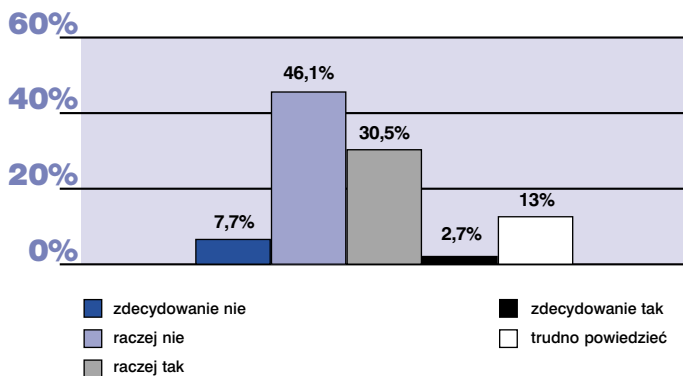
Do zaprezentowanych w tabeli danych o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatkach na zadania zlecone organizacjom pozarządowym należy podchodzić ostrożnie. Realizowane w ramach tego projektu badania pogłębione pokazały, że szczególnie ostatnia pozycja była różnie interpretowana. Pamiętając o tym zastrzeżeniu, wskażmy na ciekawy fakt: otóż bez względu na rodzaj jednostek samorządu terytorialnego, pieniądze przekazywane organizacjom pozarządowym kształtują się na prawie identycznym poziomie – średnia wynosi 1% budżetu. W przypadku gmin wiejskich jest to dokładnie 0,9% budżetu, w gminach miejskich – 1%, w powiatach natomiast – 0,9%.

Nie jest to wysoki odsetek. Ale – jak się okazuje – wysokość środków przekazywanych trzeciemu sektorowi nie zadowala również samorządowców. W ankiecie postawiono im dwa pytania. Pierwsze brzmiało: „Na ile zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniem, że środki finansowe przeznaczone na współpracę w ramach urzędu są wystarczające?”



Wykres 3. Ocena wysokości środków przekazywanych organizacjom pozarządowym

Pytanie drugie brzmiało: „Na ile zgadzają się Państwo z poniższym stwierdzeniem, że aktualny zakres współpracy z organizacjami uważamy za wystarczający?”



Wykres 4. Ocena aktualnego stanu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi

Wyniki pokazują, że po stronie samorządu przynajmniej w warstwie deklaracji istnieje gotowość podzielenia się częścią pieniędzy podatników. Jednocześnie samorządowcy są generalnie optymistami, uważają, że współpraca z organizacjami się poprawia. Uważa tak 84,6% przebadanych reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego. Porównanie rozkładów odpowiedzi na powyższe pytania w poszczególnych jednostkach pokazuje, że najbardziej niezadowolone z poziomu współpracy są powiaty. Ale nie są to duże różnice. Generalnie samorząd oczekuje większego zaangażowania trzeciego sektora.

Partycypacja organizacji pozarządowych w rządzeniu jednostkami samorządu terytorialnego

Obserwując środowisko ludzi działających w trzecim sektorze, można dojść do wniosku, że odczuwają oni pewną awersję do władzy, którą utożsamia się najczęściej z biurokracją. Z drugiej jednak strony społeczeństwu obywatelskiemu przypisuje się ważną rolę kontrolera władzy, co w pewnym, ograniczonym sensie oznacza uczestnictwo w jej sprawowaniu. W ankiecie postawiono kilka pytań, które pozwoliły uzyskać wiedzę o stopniu, w jakim trzeci sektor partycypuje we władzy samorządowej.

Z badań okazało się, że w radach 87% przebadanych jednostek zasiadają osoby będące członkami organizacji pozarządowych. W niewiele mniejszej liczbie jednostek – bo w 76% – przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczą w posiedzeniach rad jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo zadano pytanie o procent posiedzeń, w których biorą udział przedstawiciele trzeciego sektora. Średnia z udzielonych odpowiedzi wyniosła 48,8%.

Zadano również pytanie: „Czy w przypadku, gdy decyzja podejmowana przez wójta/burmistrza/starostę dotyczy obszaru, w którym działa organizacja pozarządowa, na bieżąco konsultuje on swoje decyzje z przedstawicielami tej organizacji?”. Również w tym przypadku przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego, aż 80% twierdzi, że takie konsultacje mają miejsce. Co ciekawe, nieco częściej takie konsultacje odbywają się w gminach wiejskich (83,6%) niż w miejskich (79,1%) czy powiatach (74,7%).

Przebadane gminy i powiaty w większości mają już opracowaną strategię. Jak się okazało, w 75,9% jednostek w tworzeniu strategii brały udział organizacje pozarządowe. Odwrotnie niż w przypadku konsultacji, częściej współpracowano przy tworzeniu strategii w powiatach (83,5%) niż gminach miejskich (79,6%) czy wiejskich (69,9%).

