



Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze

**Raporty z badań zrealizowanych w projekcie
„Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu
zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych”**

Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze

Raporty z badań zrealizowanych w projekcie

„Naprawdę nie masz wpływu?”

**Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach
pozarządowych”**

Krzysztof Stachura

Gdańsk 2022

Autor badań: Krzysztof Stachura

Opracowanie: Krzysztof Stachura

Koordynatorka projektu: Marta Dietrich

Redakcja i korekta: Klara Mirecka

Grafiki: Adam Wojtas

Opracowanie graficzne: Klara Mirecka

Skład i łamanie: Klara Mirecka

Zdjęcia: www.stock.adobe.com

ISBN 978-83-916936-9-8



Projekt „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych” realizowany jest z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Raport dostępny on-line: <http://kustabilizacjingo.org.pl/oprojekcie/raporty-z-badan/>

Spis treści

Część 1

Wprowadzenie 6

Perspektywa organizacji pozarządowych 8

Podstawowe informacje na temat organizacji _____ 8

Ogólna charakterystyka organizacji _____ 12

Warunki zatrudnienia _____ 18

Polityka kadrowa _____ 26

Potrzeby kadrowe _____ 30

Kondycja finansowa organizacji _____ 37

Perspektywa jednostek samorządu terytorialnego 48

Podstawowe informacje na temat jednostek samorządu terytorialnego_ 48

Ocena funkcjonowania organizacji _____ 50

Doświadczenia współpracy _____ 54

Tryby współpracy _____ 59

Wnioski 64

Perspektywa organizacji pozarządowych _____ 64

Perspektywa jednostek samorządu terytorialnego _____ 66

Rekomendacje 68

Komentarze ekspertów 71

Aneks 81

Spis grafik, tabel i wykresów _____ 81

Część 2

Wprowadzenie 85

Uwarunkowania współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi 88

Filozofia i reguły współpracy _____ 88

Programy współpracy - procedury i kontekst wdrażania _____ 94

Wyzwania dla profesjonalizacji współpracy _____ 96

Analiza porównawcza programów współpracy i sprawozdań z realizacji programów 102

Ogólna charakterystyka programów współpracy _____ 102

Finansowy wymiar współpracy _____ 106

Pozafinansowy wymiar współpracy _____ 112

Wnioski ze sprawozdań z realizacji programów współpracy za rok 2020 120

Wnioski 125

Kontekst współpracy międzysektorowej _____ 125

Konkluzje z analizy programów i sprawozdań _____ 127

Komentarz do wniosków _____ 128

Rekomendacje 129

Aneks 132

Spis grafik, tabel i wykresów _____ 132



Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze cz. 1

**Raport z badania ilościowego zrealizowanego
w projekcie „Naprawdę nie masz wpływu?
Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach
pozarządowych”**

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie poświęcone jest prezentacji wyników badania ilościowego dotyczącego warunków zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Badanie realizowane było w okresie od marca do maja 2022 roku na terenie województwa pomorskiego.

Celem badania było pozyskanie wiedzy, która mogłaby umożliwić poprawę stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze. Do udziału w badaniu zapraszane były organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa pomorskiego. Badanie realizowane było techniką kwestionariusza ankiety udostępnianego online (na platformie Webankieta.pl). Dobór próby oparty był na dostępności badanych. Kwestionariusz wypełnili przedstawiciele 123 organizacji pozarządowych (n=123) oraz 38 jednostek samorządu terytorialnego (n=38).

Z uwagi na specyfikę podjętej tematyki badania miały charakter eksploracyjny. Pozwalają one odkryć różne wymiary funkcjonowania organizacji pozarządowych z punktu widzenia realizowanych strategii zatrudnienia pracowników. Oferują wgląd w specyfikę tego, jak pracuje się w trzecim sektorze. Ukazują też, jakie bariery i wyzwania wymagają podjęcia działań w celu zwiększenia stopnia profesjonalizacji organizacji pozarządowych działających na terenie województwa pomorskiego.

Pozyskane dane pozwalają jednak nie tylko wyciągać wnioski o specyfice regionalnej. Stanowią punkt wyjścia do dyskusji o kondycji zatrudnienia w trzecim sektorze w skali całego kraju. Można bowiem przyjąć, że wiele zjawisk i procesów charakterystycznych dla województwa pomorskiego można zaobserwować także w innych regionach. Uniwersalny, ponadlokalny charakter dylematów, które wiążą się z działaniem w organizacjach pozarządowych, wymaga pogłębionej refleksji. Dotyczy to możliwości zapewniania dobrych warunków pracy w trzecim sektorze oraz pozytywnych efektów, które płyną z optymalnie planowanych działań realizowanych na rzecz otoczenia społecznego.

Część wątków analizowana była z uwzględnieniem zróżnicowania ze względu na fakt zatrudnienia osób w organizacjach. Pozwala to pozyskać szerszą wiedzę o kondycji sektora ze względu na prowadzoną politykę kadrową i dostrzec odmienne perspektywy funkcjonowania organizacji, realizujących różne strategie i modele działania.

Dyskusja nad wynikami badań może przynieść pozytywne skutki dla wzmocnienia trzeciego sektora, przyczyniając się do podniesienia świadomości społecznej w zakresie problemów związanych z warunkami zatrudnienia w organizacjach pozarządowych.



HER

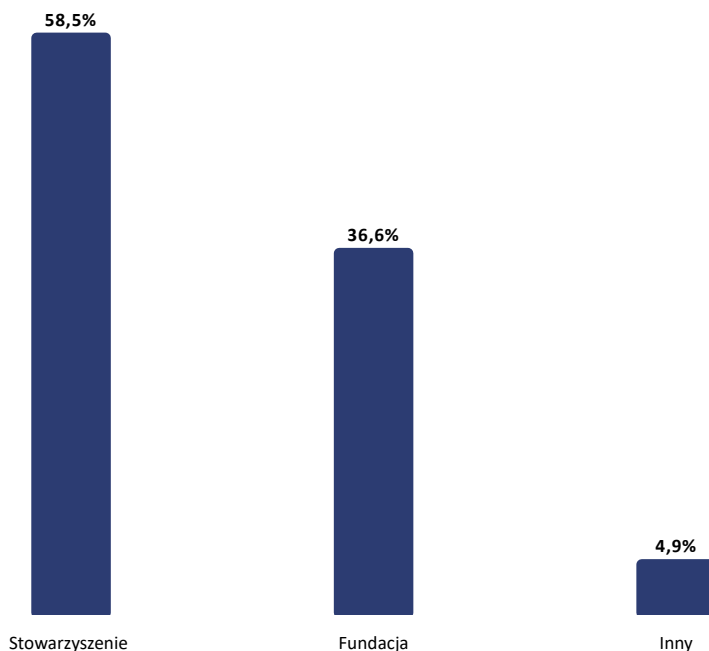
NGO

Perspektywa organizacji pozarządowych

Podstawowe informacje na temat organizacji

Wśród osób, które wzięły udział w badaniu, najwięcej jest reprezentantów stowarzyszeń (58,5%). Ponad 1/3 stanowią przedstawiciele fundacji (36,6%), natomiast w pojedynczych przypadkach respondenci reprezentowali organizację innego typu, np. Koło Gospodyń Wiejskich, Kółko Rolnicze czy spółdzielnię socjalną. Niewiele mniej niż połowa organizacji (47,5%) funkcjonuje dłużej niż 10 lat.

Wykres 1. Status prawny organizacji.



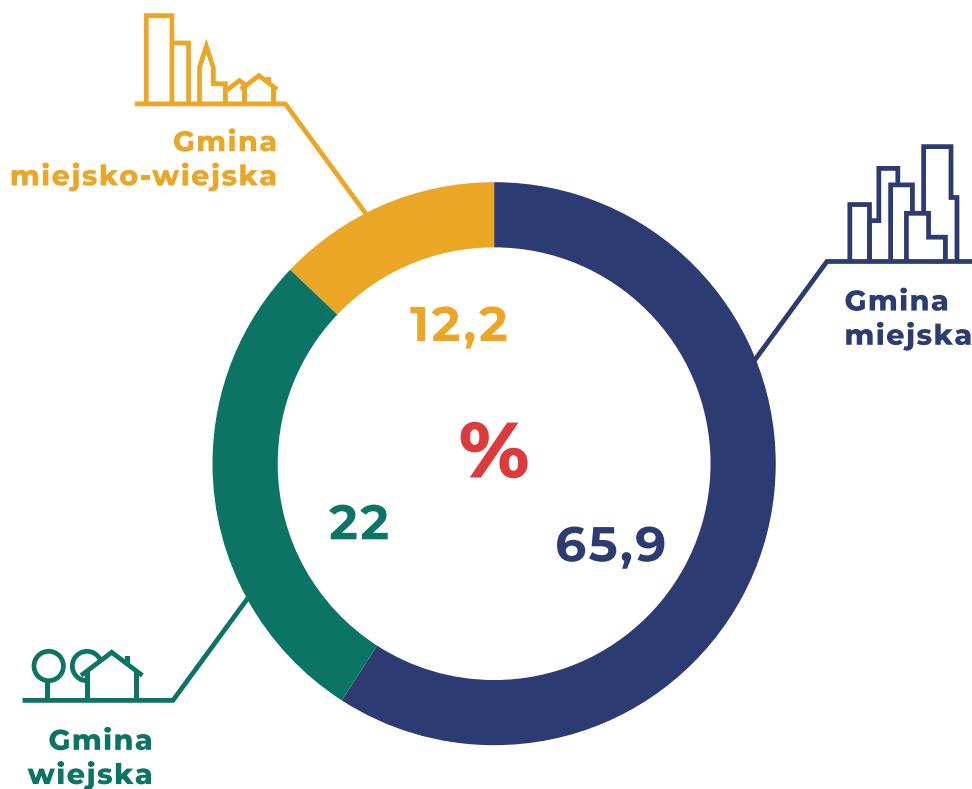
47,5%

52,5%

2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

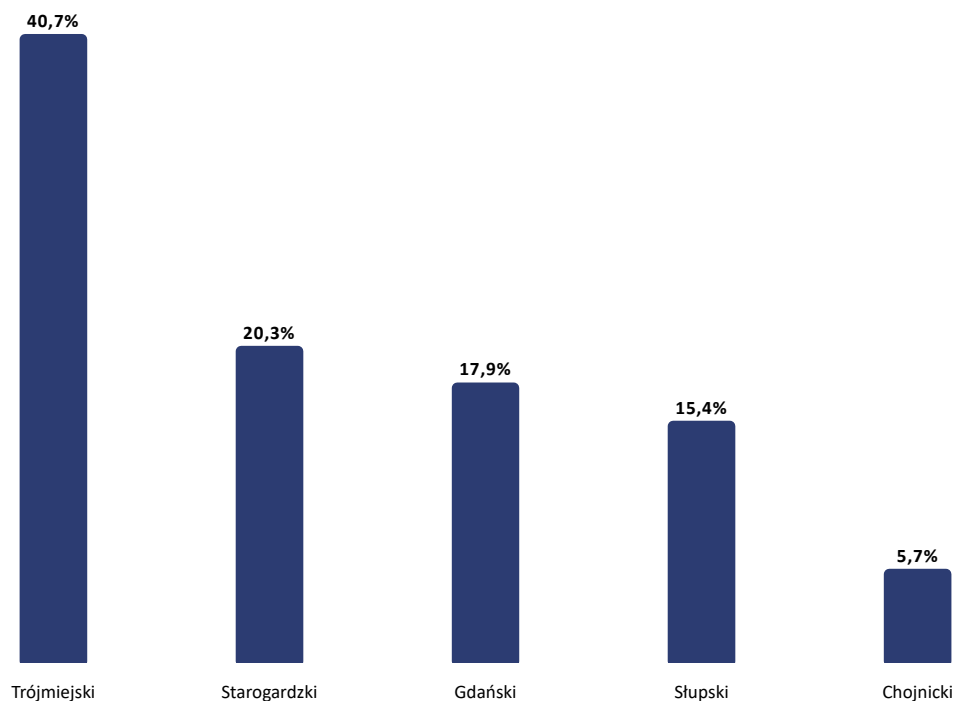
Rok rejestracji organizacji.

Niemal 2/3 organizacji, których reprezentanci wzięli udział w badaniu, ma swoją siedzibę w gminie miejskiej. 22% podmiotów zlokalizowanych jest na terenie gmin wiejskich, a 12,2% - gmin miejsko-wiejskich. Znaczna liczba organizacji skupiona jest w Trójmieście (40,7%). Reprezentowane są jednak podmioty ze wszystkich subregionów - starogardzkiego (20,3%), gdańskiego (17,9%), słupskiego (15,4%) oraz chojnickiego (5,7%).



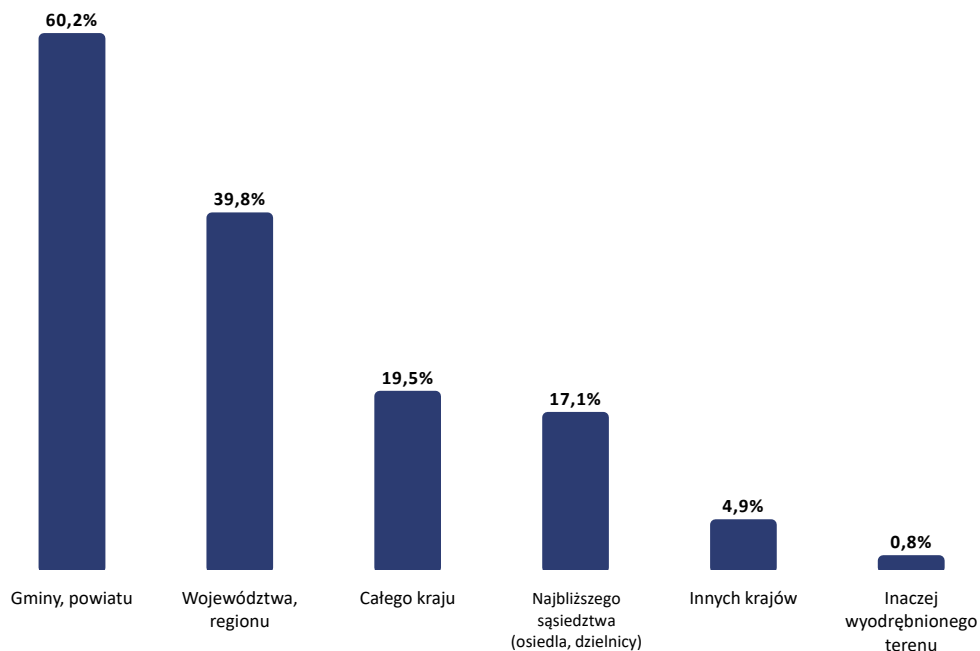
Lokalizacja organizacji.

Wykres 2. Subregion, na terenie którego zlokalizowana jest organizacja.



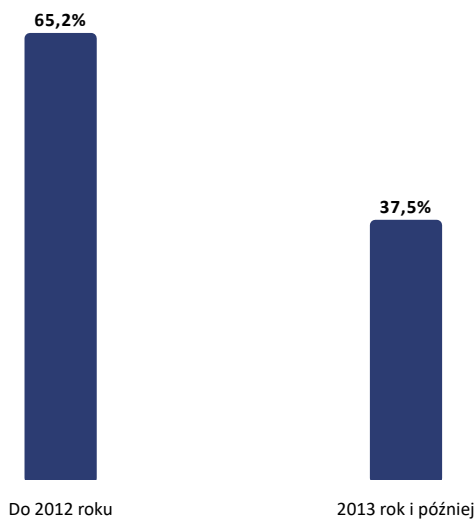
Organizacje prowadzą swoje działania najczęściej na terenie gminy / powiatu (60,2%). Są jednak aktywne także w przestrzeni województwa / regionu (39,8%), jak również szerzej – w wymiarze ogólnokrajowym (19,5%) i międzynarodowym (4,9%). 17,1% podmiotów deklaruje, że prowadzi aktywność w skali najbliższego sąsiedztwa (osiedla bądź dzielnicy).

Wykres 3. Teren, na jakim prowadzone są działania organizacji.

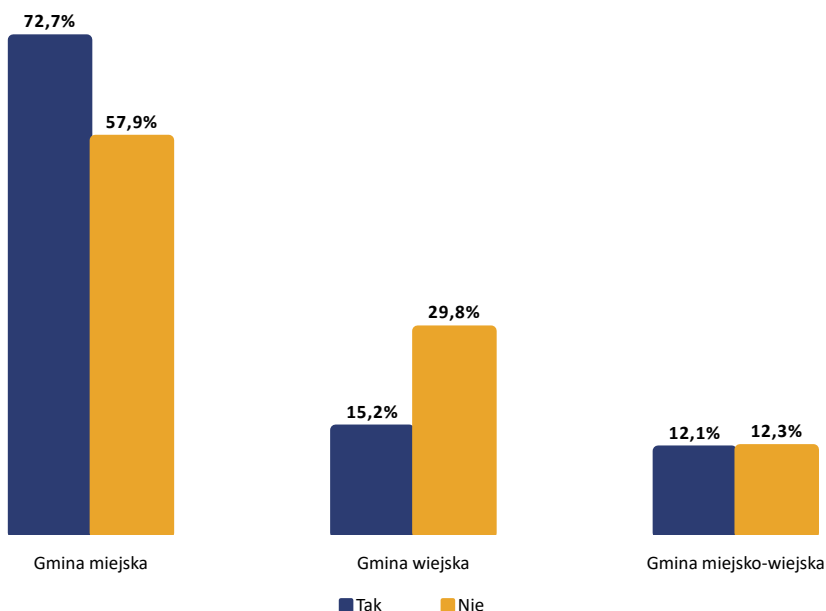


Niewiele ponad połowa organizacji, których przedstawiciele wypełnili kwestionariusz, zatrudnia pracowników (53,7%). Wyraźnie widać natomiast, że zatrudnienia występują częściej w organizacjach z dłuższym stażem. Wśród tych, które powstały 10 lat temu lub dawniej 65,2% przyjmuje osoby do pracy. Dla porównania w podmiotach o krótszej historii odsetek ten jest wyraźnie niższy (37,5%). Organizacje zatrudniające pracowników są częściej zlokalizowane w gminach miejskich, natomiast w gminach wiejskich więcej jest podmiotów, które w momencie badania nie przyjmowały nikogo do pracy.

Wykres 4. Rok rejestracji organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji



Wykres 5. Lokalizacja organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

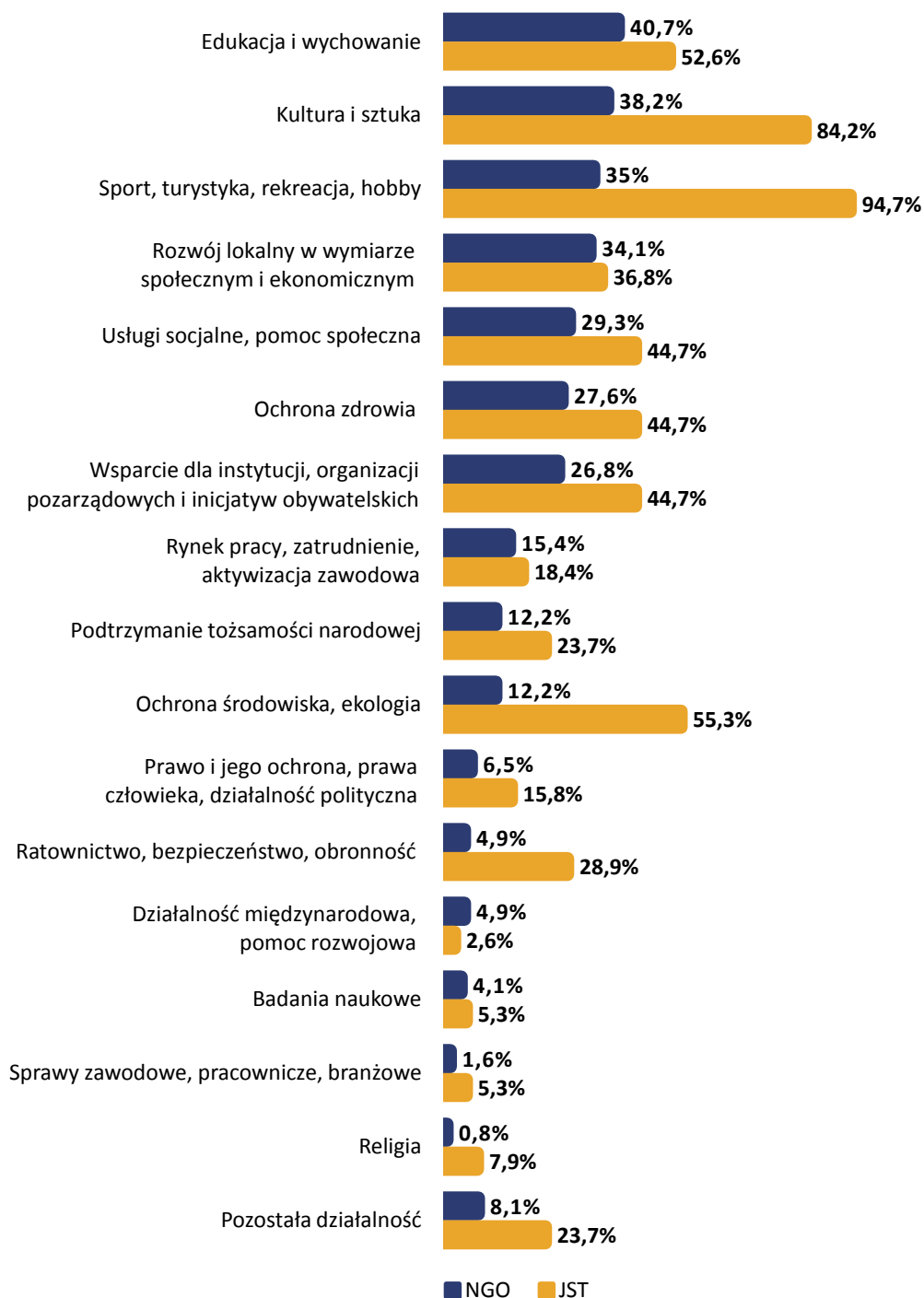


Ogólna charakterystyka organizacji

Organizacje najczęściej podejmują realizację działań z takich obszarów, jak edukacja i wychowanie (40,7%), kultura i sztuka (38,2%), sport, turystyka, rekreacja i hobby (35%) oraz rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym (34,1%). Najrzadziej natomiast w trzecim sektorze w województwie pomorskim podejmuje się aktywność w następujących obszarach: działalność międzynarodowa i pomoc rozwojowa (4,9%), badania naukowe (4,1%), sprawy zawodowe, pracownicze i branżowe (1,6%) oraz religia (0,8%). Wśród działalności wskazujących dodatkowo przez respondentów należy wymienić: aktywizację społeczno-zawodową osób z niepełnosprawnościami (4 wskazania), rozwój obszarów wiejskich (2), promocję lokalnych zasobów (1), działalność wolontarystyczną (1), profilaktyczno-terapeutyczną (1) oraz patriotyczną (1).

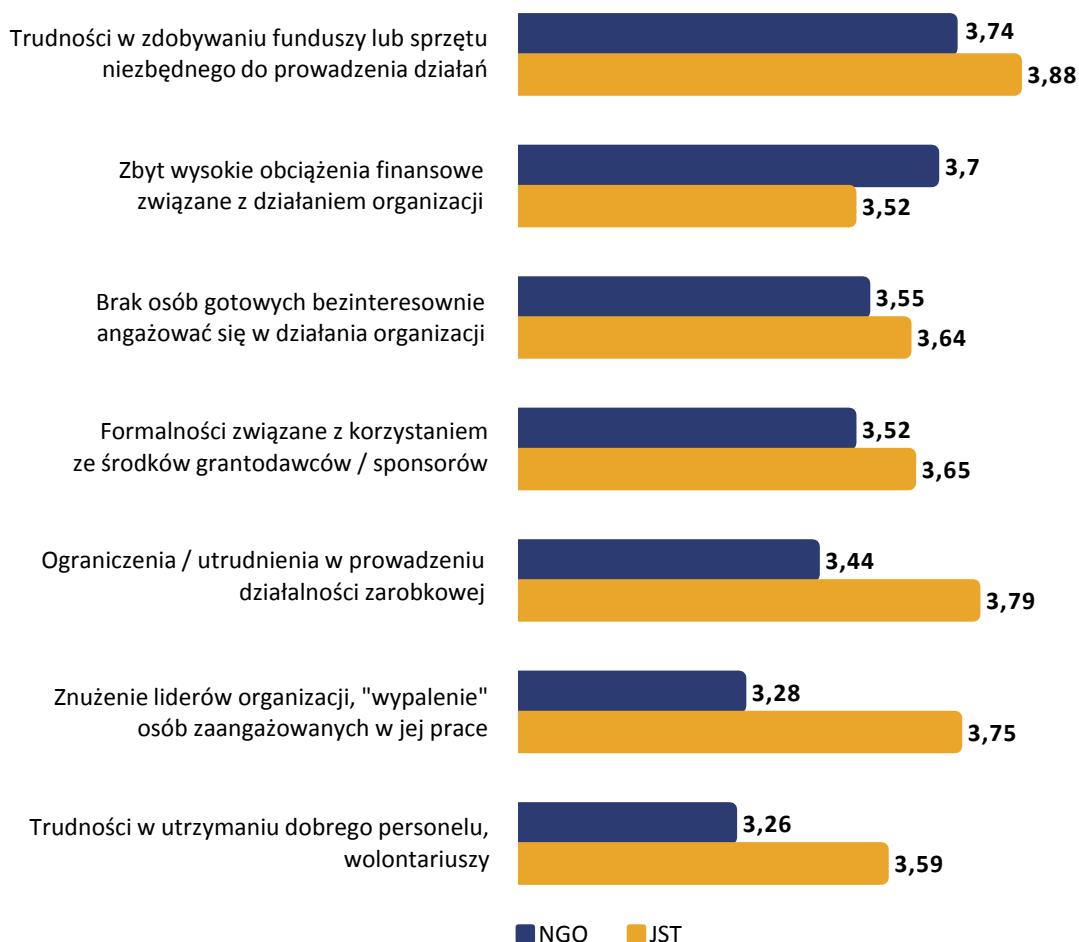
Na Wykresie 6 przedstawiono zestawienie wskazań dokonanych przez przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego. Badani z trzeciego sektora wskazywali na charakter działań organizacji wykonywanych w ciągu ostatnich dwóch lat. Respondentów z sektora samorządowego pytano o to, jaki był zakres merytoryczny współpracy podejmowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w ciągu ostatnich dwóch lat. Warto zauważyć, że niemal we wszystkich kategoriach (z wyjątkiem działalności międzynarodowej i pomocy rozwojowej) częstotliwość wskazań jest większa w gronie badanych reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego. Zapewne wynika to przede wszystkim z faktu, że administracja samorządowa współpracuje z większą liczbą organizacji. Nie można jednak wykluczyć tego, że w jednostkach samorządu terytorialnego nieco inaczej postrzega się zarówno charakterystykę samych organizacji, jak i zakres zadań, które są przez nie realizowane. Przyczyny różnic można też upatrywać w specyfice próby jednostek samorządu terytorialnego, które wzięły udział w badaniu. Być może były to te z nich, w których zakres współpracy z organizacjami jest szczególnie rozbudowany.

Wykres 6. NGO: Charakter działań organizacji wykonywanych w ciągu ostatnich 2 lat || JST: Zakres merytoryczny współpracy podejmowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w ciągu ostatnich 2 lat.



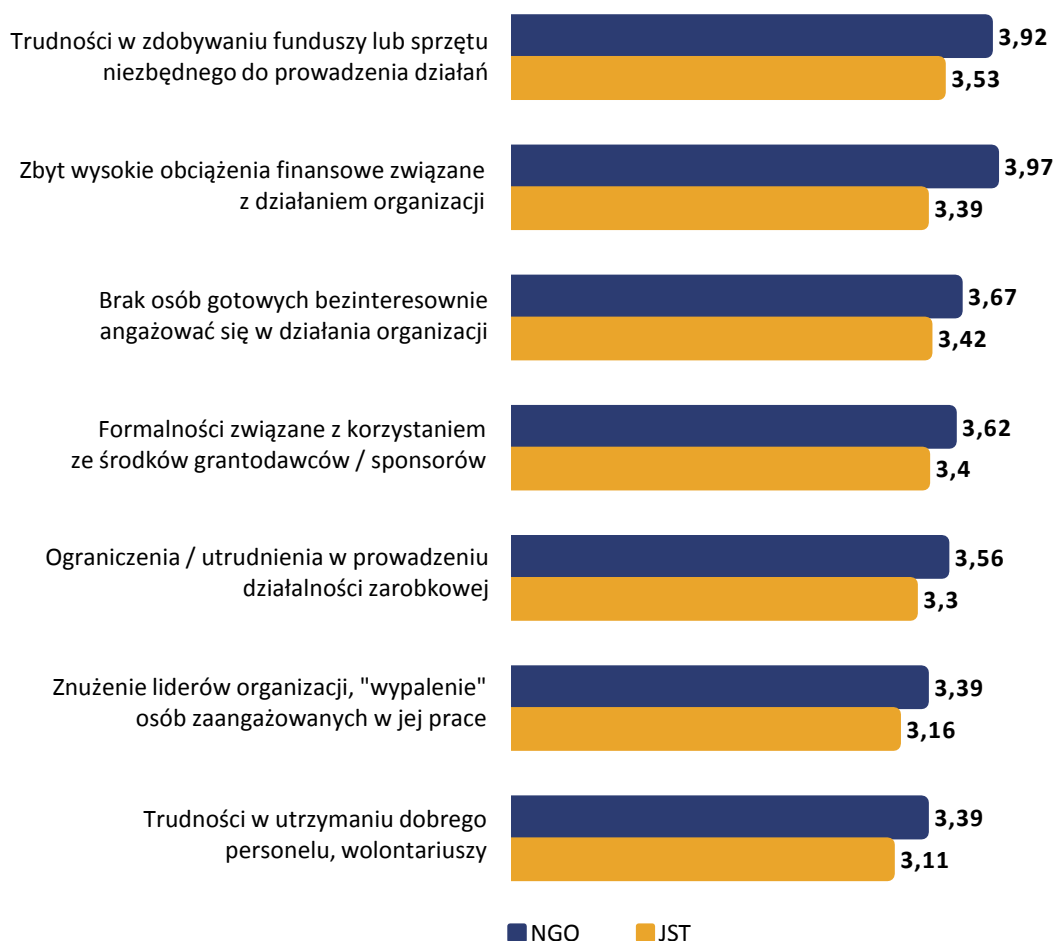
Porównać można także zakres, w jakim poszczególne problemy związane z codziennym funkcjonowaniem były odczuwalne w życiu organizacji w ciągu ostatnich dwóch lat. Podobnie jak w przypadku pytania o charakter działań / zakres merytoryczny współpracy, zauważalna jest różnica w perspektywach podmiotów z trzeciego sektora oraz administracji. Badani dokonywali wyboru wariantu od 1 do 5, gdzie wartość 1 oznacza, że dany problem był „zdecydowanie nieodczuwalny”, zaś 5 – „zdecydowanie odczuwalny”. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w obu grupach respondentów waga wszystkich problemów mieści się w przedziale między 3 a 4, co oznacza, że są one odczuwalne bardziej niż przeciętnie. W ocenie organizacji kluczowe znaczenie mają trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji (3,74) oraz zbyt wysokie obciążenia finansowe związane z działaniem organizacji (3,7). Wśród respondentów z jednostek samorządu terytorialnego dużą wagę przypisuje się też do wątków ograniczeń / utrudnień w prowadzeniu działalności zarobkowej (3,79) oraz znużenia liderów organizacji / „wypalenia” osób zaangażowanych w jej pracę (3,75), przez organizacje określonych jako relatywnie mniej istotne.

Wykres 7. Zakres, w jakim poszczególne problemy były odczuwalne w życiu organizacji w ciągu ostatnich 2 lat – porównanie perspektywy NGO i JST (wartości średnie).



Warto zauważyć, że wszystkie typy trudności, jakie dostrzegane są w organizacjach, częściej wskazywali badani reprezentujący podmioty, które zatrudniają pracowników. Różnice w uzyskanych wynikach mogą wynikać z faktu odmiennych modeli prowadzenia podmiotów. Organizacje zatrudniające pracowników działają zapewne na szerszą skalę, co wiąże się z potencjalną koniecznością rozwiązywania większej liczby problemów. Większa jest też odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem. Znaczące w tym kontekście są największe różnice w wartościach średnich dla badanych podgrup w kategoriach trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań oraz zbyt wysokie obciążenia finansowe związane z działaniem organizacji.

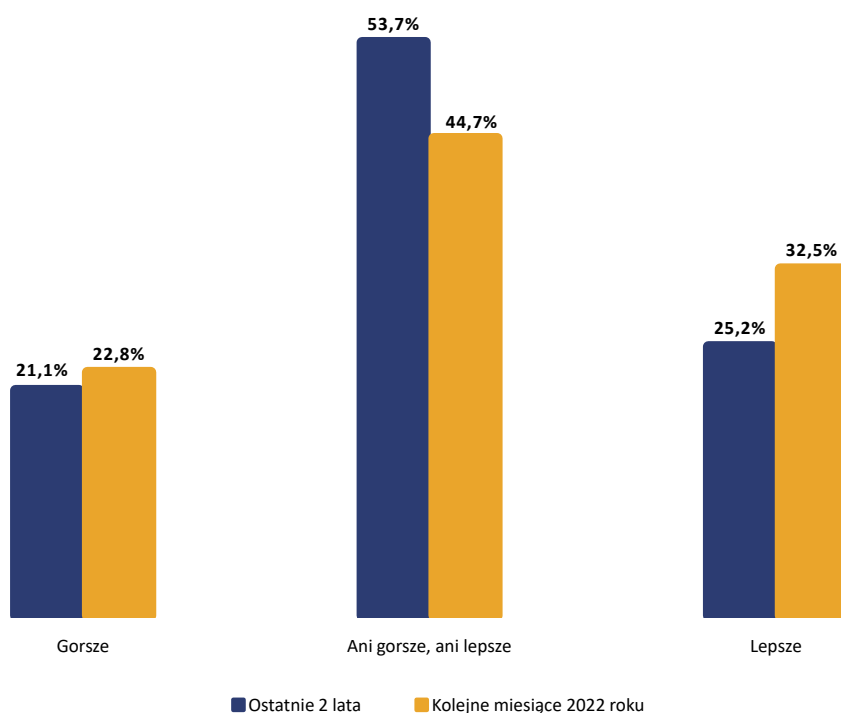
Wykres 8. Zakres, w jakim poszczególne problemy były odczuwalne w życiu organizacji w ciągu ostatnich 2 lat – porównanie perspektywy NGO i JST (wartości średnie).



Z perspektywy reprezentantów organizacji pozarządowych ostatnie dwa lata najczęściej nie były ani gorsze, ani lepsze w porównaniu do wcześniejszego okresu (53,7%). Nieznacznie większy jest odsetek odpowiedzi wskazujących, że warunki działania były lepsze (25,2%) niż gorsze (21,1%) w stosunku do poprzednich lat. Odnośnie do najbliższej przyszłości panuje natomiast nieco większy optymizm.

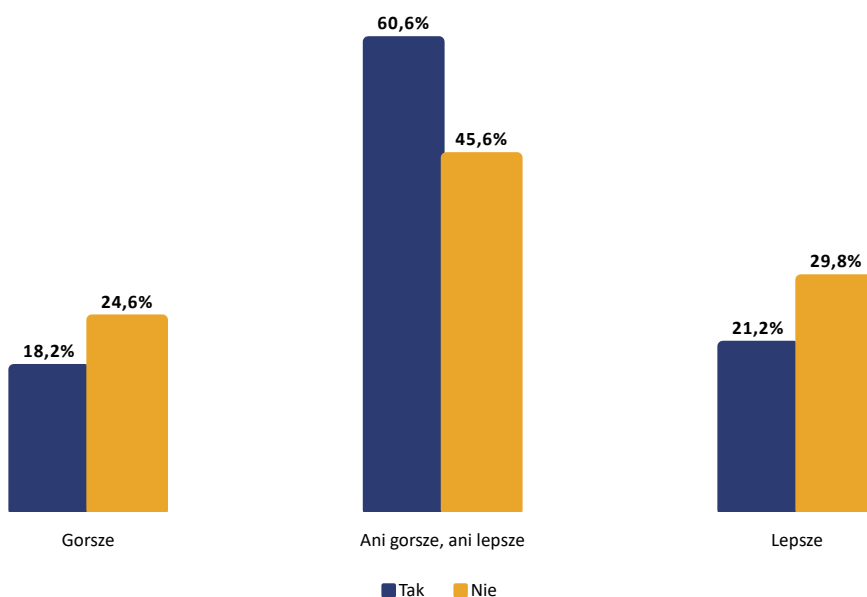
Zdania, że należy spodziewać się lepszych niż obecnie, warunków do działania dla organizacji, było 32,5% badanych, czyli o 9,7 p.p. więcej niż tych, którzy są zdania, że warunki funkcjonowania podmiotów będą gorsze.

Wykres 9. Ocena warunków działania organizacji w ciągu ostatnich 2 lat i perspektyw na kolejne miesiące 2022 roku.



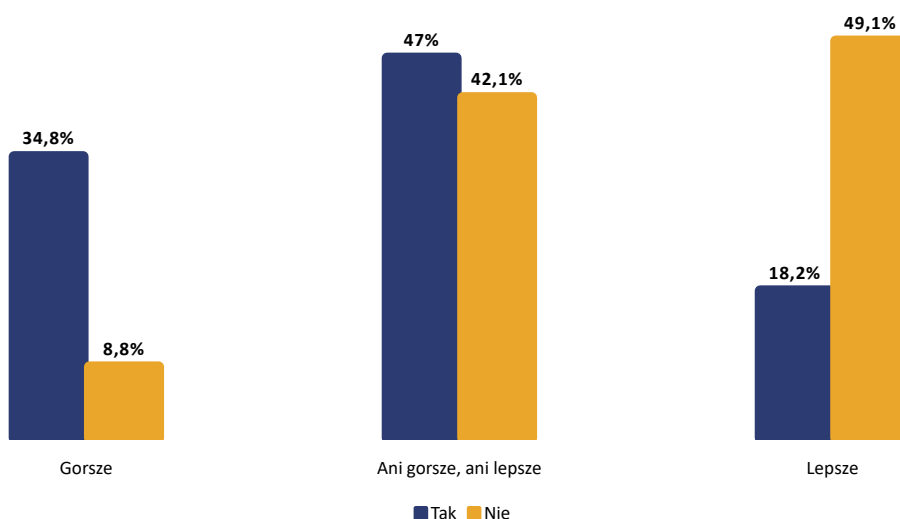
Badani z podmiotów, które zatrudniają pracowników, częściej postrzegają warunki działania w ciągu ostatnich dwóch lat jako podobne do tych, które występowały już wcześniej (60,6% wskazań w porównaniu do 45,6% w drugiej grupie podmiotów). Deklaracje reprezentantów organizacji, w których nie zatrudnia się aktualnie osób, częściej natomiast wskazują zarówno na gorszą, jak i lepszą ocenę kondycji prowadzenia działalności w trzecim sektorze w porównaniu do wcześniejszych okresów.

Wykres 10. Ocena warunków działania organizacji w ciągu ostatnich 2 lat w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



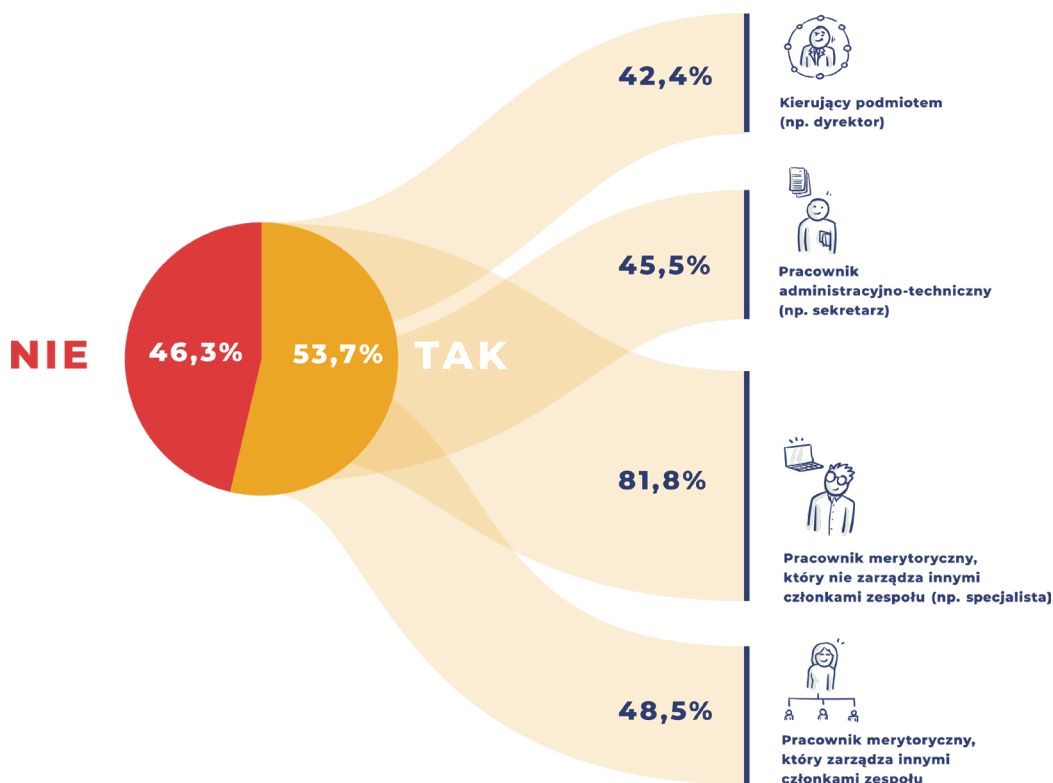
Bardzo duże różnice zauważalne są w podziale na ocenę perspektyw funkcjonowania organizacji na kolejne miesiące 2022 roku. Z zebranych danych wynika, że w podmiotach, w których zatrudnia się pracowników, znacznie częściej uważa się, że nadchodzący czas przyniesie gorsze warunki funkcjonowania organizacji. Takie deklaracje składa 34,8% badanych. Dla porównania wśród podmiotów, które nie zatrudniają osób, wskaźnik wynosi jedynie 8,8%. Jeszcze wyraźniej różnicę między grupami organizacji widać, gdy analizuje się odsetek organizacji optymistycznie nastawionych do prowadzenia działań w najbliższych miesiącach. Pozytywnie na najbliższą przyszłość zapatruje się niemal połowa podmiotów, które nie zatrudniają pracowników (49,1%) i tylko 18,2% tych, które tego rodzaju aktywność prowadzą.

Wykres 11. Ocena perspektyw na kolejne miesiące 2022 roku w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



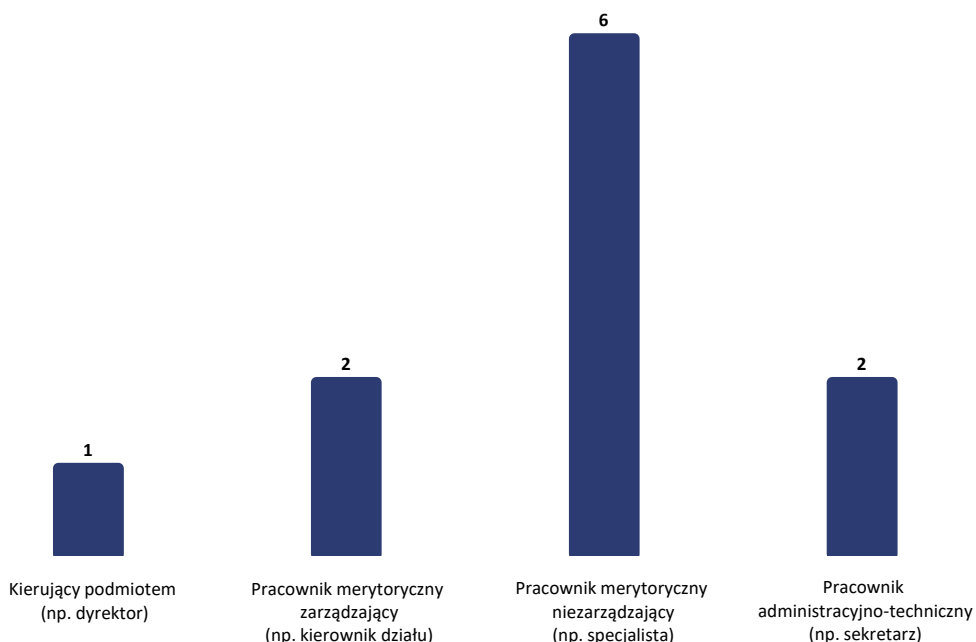
Warunki zatrudnienia

W organizacjach najczęściej zatrudnia się pracowników merytorycznych, którzy nie pełnią funkcji zarządczych (np. specjalistów). Takie działania podejmuje 81,8% podmiotów. We wszystkich pozostałych kategoriach odsetki zatrudnienia wahają się od 42,4% (kierujący podmiotem), przez 45,5% (pracownicy administracyjno-techniczni), po 48,5% (pracownicy merytoryczni, którzy pełnią funkcje zarządcze). Organizacje nie tylko najczęściej zatrudniają specjalistów, ale też ich liczba w organizacji jest największa. Przeciętnie w jednym podmiocie pracuje sześć osób i jest to liczba wyraźnie wyższa niż w przypadku innych kategorii pracowników.



Zatrudnienie osób w organizacjach oraz stanowiska, na jakich organizacja zatrudnia osoby.

Wykres 12. Liczba osób zatrudnionych w organizacji na danym stanowisku (wartości średnie).



Interesujących danych dostarcza analiza sposobu zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach ze względu na rodzaj umowy. Niezależnie od rodzaju stanowiska dominującą formą zatrudnienia jest umowa o pracę.

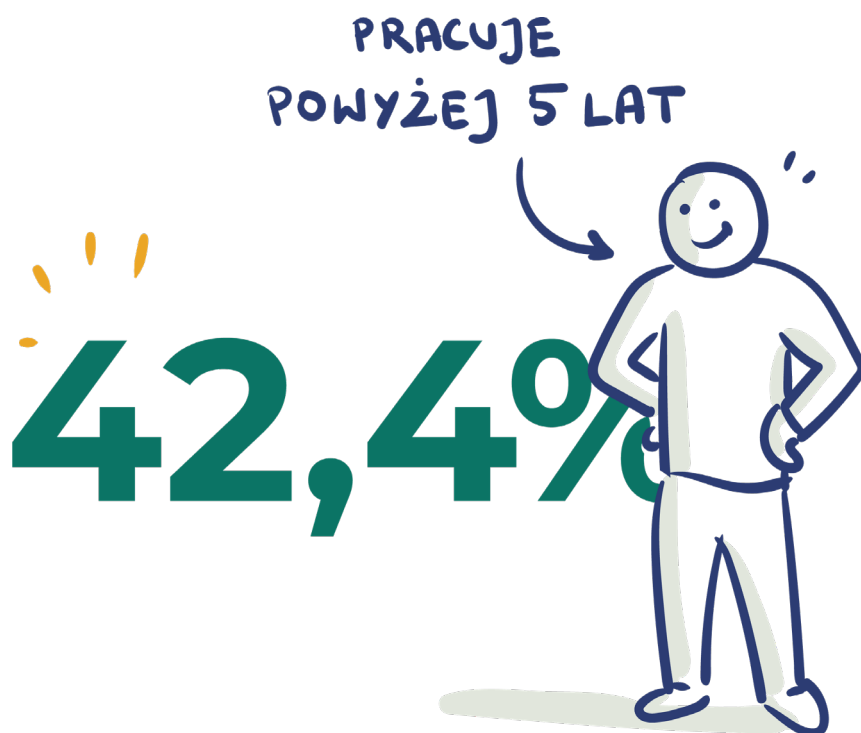
Najczęściej takie umowy zawierane są z osobami kierującymi podmiotem (92,9%), najrzadziej zaś – ze specjalistami (81,5%). Specjaliści często pracują natomiast w oparciu o umowę zlecenie (46,3%). Jest to też relatywnie popularny rodzaj zatrudnienia w grupie pracowników administracyjno-technicznych (30%). Podpisywanie pozostałych umów: o staż, o praktyki, o wolontariat czy innych nie jest powszechnym sposobem przyjmowania do pracy osób w organizacjach pozarządowych.

Analizując dane zamieszczone w Tabeli 1 należy pamiętać, że nie sumują się one do 100% (ani w kategoriach poszczególnych stanowisk, ani rodzajów umów). Z zestawienia wynika między innymi, że większość osób kierujących podmiotami zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę, ale na tym stanowisku możliwe jest też zatrudnienie w oparciu o inny rodzaj umowy. Prawdopodobna jest też sytuacja, w której osoba w organizacji jest jednocześnie zatrudniona w oparciu o różne typy umów (np. umowę zlecenie i umowę o dzieło).

Tabela 1. Rodzaj umowy, na podstawie której obecnie zatrudnione są w organizacji osoby (dane w %).

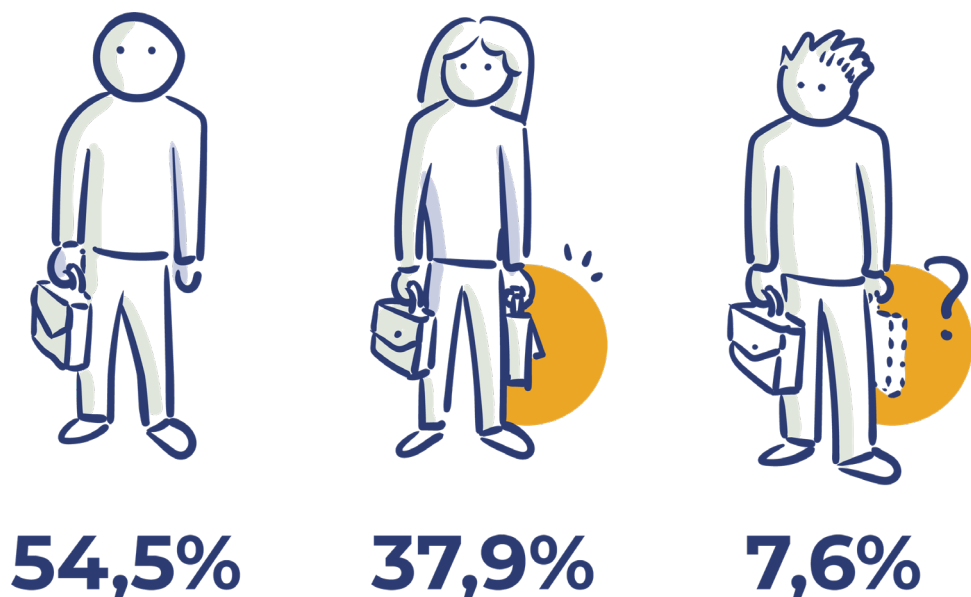
Rodzaj stanowiska	Umowa o pracę	Umowa o dzieło	Umowa zlecenie	Umowa o staż	Umowa o praktyki	Umowa o wolontariat	Inna forma umowy cywilno-prawnej
Kierujący podmiotem (np. dyrektor)	92,9	7,1	7,1	---	---	3,6	---
Pracownik merytoryczny, który zarządza innymi członkami zespołu (np. kierownik działu)	87,5	6,3	18,8	---	---	---	---
Pracownik merytoryczny, który nie zarządza innymi członkami zespołu (np. specjalista)	81,5	3,7	46,3	1,9	---	3,7	9,3
Pracownik administracyjno-techniczny (np. sekretarz)	86,7	3,3	30	3,3	3,3	3,3	6,7

W organizacjach dominują pracownicy zatrudnieni przez względnie długi, minimum 5-letni, okres. Takich osób jest w organizacjach 42,4%. Im krótszy staż pracy, tym mniejszy jest odsetek takich osób zatrudnionych w danym podmiocie (7,6% osób pracujących krócej niż rok). Dane te pozwalają dostrzec, jak ważnym środowiskiem pracy dla wielu osób jest trzeci sektor. Długi staż pracy w jednym podmiocie znacznej grupy pracowników wskazuje, że organizacje pozarządowe stanowią fundamentalny element współczesnego rynku pracy. Na podstawie zebranych danych można też zakładać, jak ważne dla stabilności funkcjonowania organizacji jest oparcie jej działań o stały zespół pracowników.



Średnia długość stażu osób zatrudnionych w organizacji.

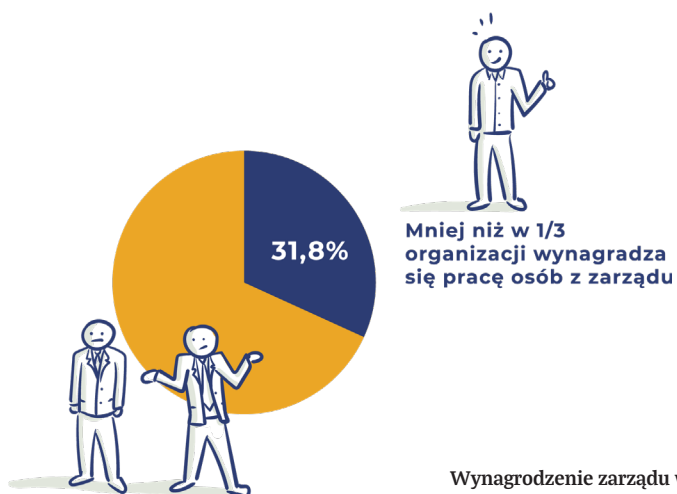
Z zebranych deklaracji osób reprezentujących trzeci sektor wynika, że w ponad połowie podmiotów (54,5%) pracownicy są równolegle zatrudnieni także w innych miejscach. 7,6% respondentów stwierdziło, że nie ma na ten temat wiedzy. Średni odsetek osób zatrudnionych jednocześnie w organizacji i przez innego pracodawcę wynosi 47%. W oparciu o te dane nie można wprawdzie określić, jaka jest specyfika „wieloletowości” pracowników trzeciego sektora, ale uzyskane wyniki dają wgląd w charakterystykę modelu zatrudnienia, który w organizacjach pozarządowych jest częsty.



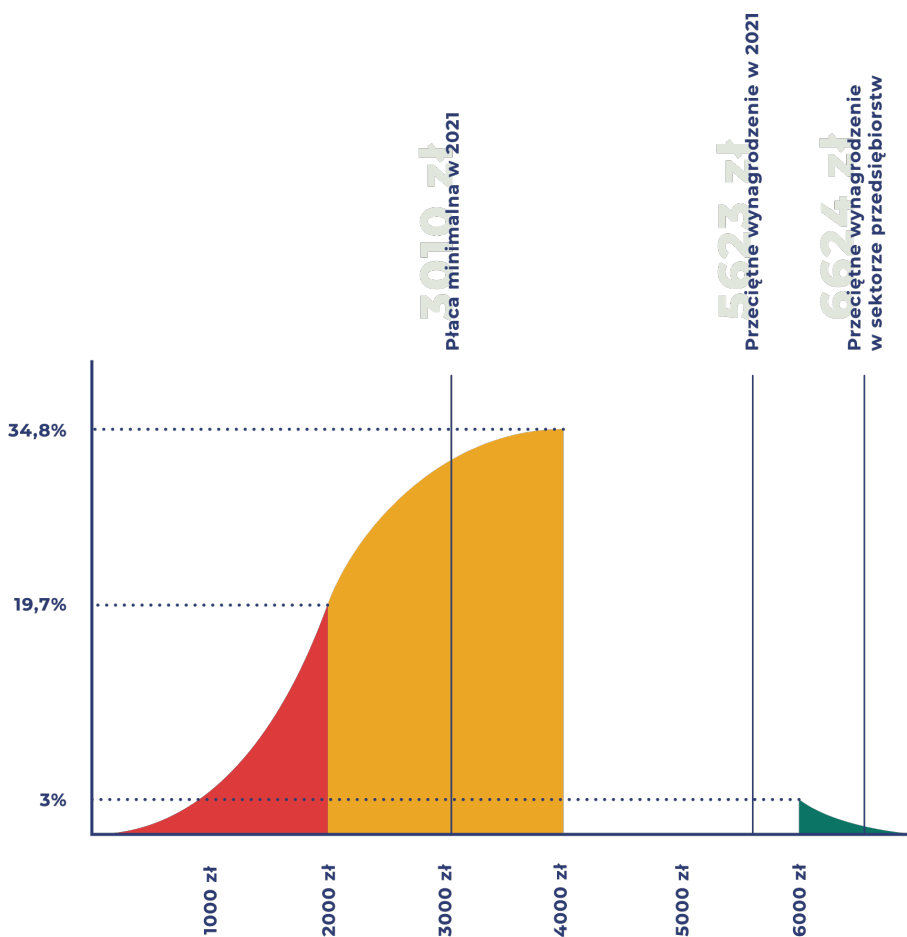
Odsetek osób pracujących na rzecz organizacji pozarządowych zatrudnionych w kilku miejscach.

Prawie połowa osób (45,5%) w badanych organizacjach uzyskuje przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) w wysokości powyżej 2 000 zł do 4 000 zł. Niewiele ponad 1/3 (34,8%) otrzymuje z tytułu wynagrodzenia kwotę powyżej 4 000 zł, przy czym jednak zaledwie 3% pracowników zarabia więcej niż 6 000 zł. Co piąta osoba zatrudniona w trzecim sektorze (19,7%) uzyskuje wynagrodzenie nieprzekraczające 2 000 zł. Mniej niż w 1/3 organizacji (31,8%) wynagradza się pracę osób z zarządu¹.

1. Dla porównania minimalne wynagrodzenie za pracę od 1 stycznia 2022 roku wynosi 3 010 zł, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2021 r. wynosiło 5 662,53 zł, a przeciętne wynagrodzenie w I kwartale 2022 r. – 6 235,22 zł.



Wynagrodzenie zarządu w organizacjach.



Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) osoby zatrudnionej w organizacji.

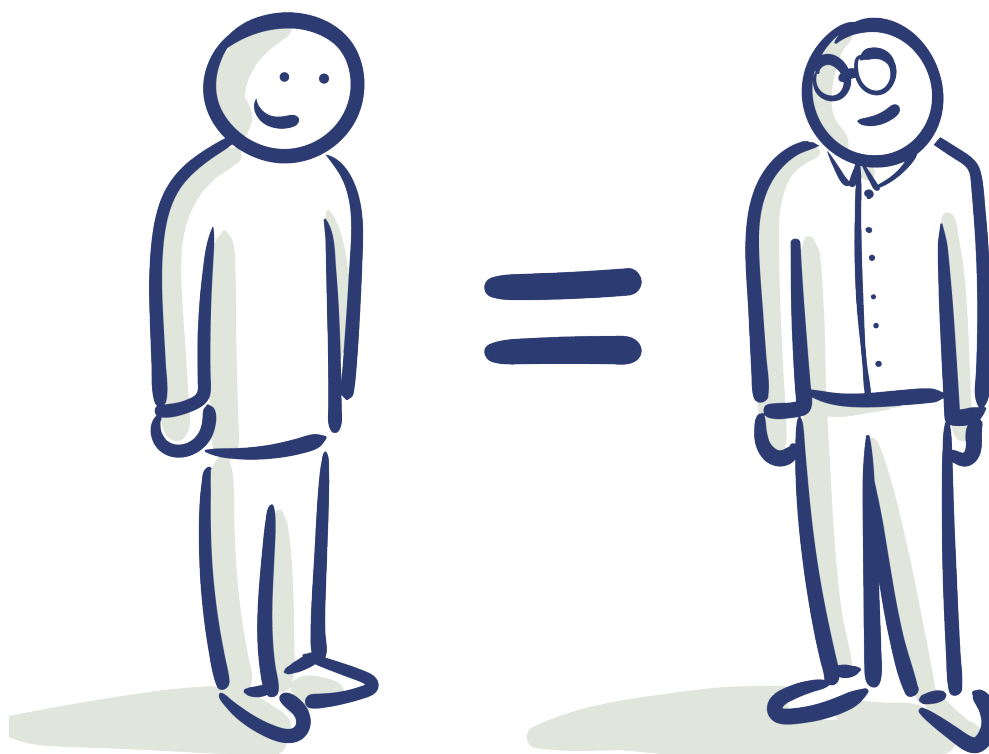
Wynagrodzenie osób zatrudnionych w organizacji pokrywane jest przede wszystkim ze źródeł projektowych. W pytaniu otwartym takich wskazań udzieliło 46 respondentów. Innymi istotnymi źródłami finansowania pracy są dotacje (10), środki pochodzące z działalności gospodarczej (9) oraz działalności statutowej odpłatnej (8). W celu pokrywania kosztów związanych z wynagrodzeniami dla organizacji znaczące są też: możliwość korzystania ze środków własnych (6), składki członkowskie (5) oraz darowizny (3). Pozostałe źródła wskazywane były przez reprezentantów pojedynczych organizacji.



Wynagrodzenie pracowników

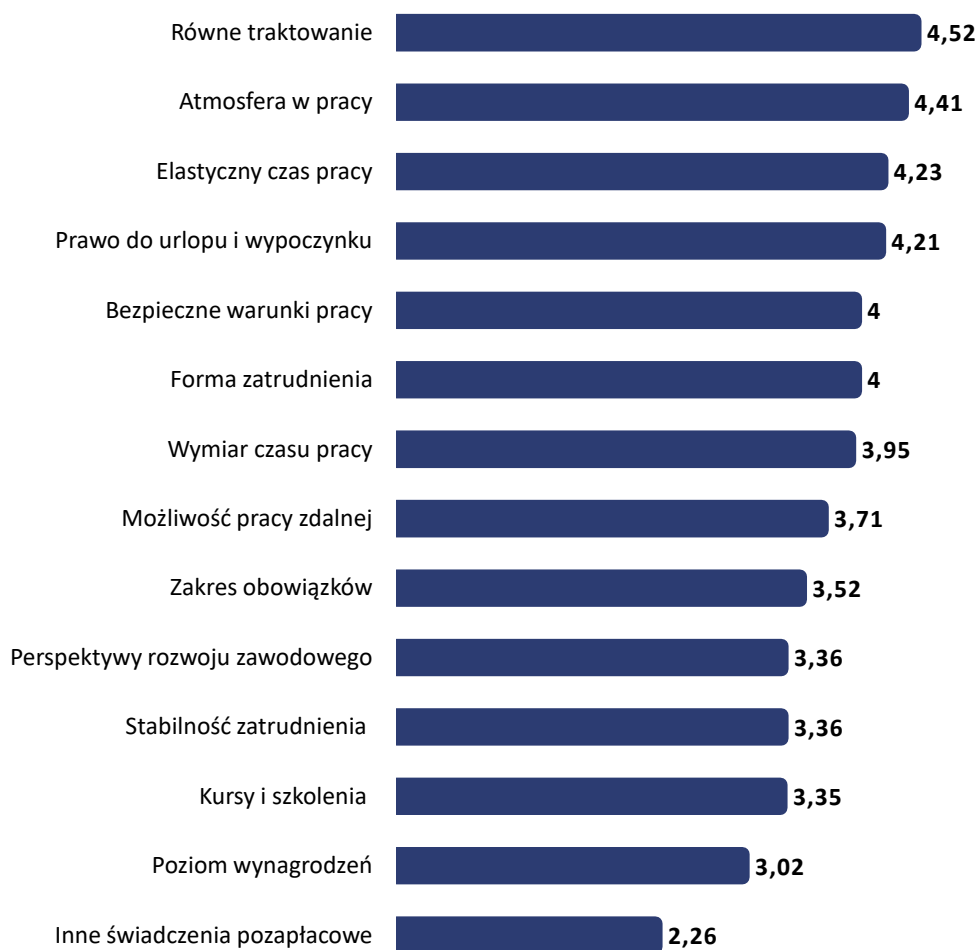
Źródła, z jakich pokrywane jest wynagrodzenie osób zatrudnionych w organizacji.

Badani mieli możliwość określenia, na ile atrakcyjna jest praca w organizacji, którą reprezentują. Odpowiedzi udzielano wybierając wariant ze skali 1-5, gdzie wartość 1 oznacza, że atrakcyjność pracy w danym obszarze należy ocenić „zdecydowanie źle”, a wartość 5 – „zdecydowanie dobrze”. Ocena poszczególnych wymiarów atrakcyjności pracy jest silnie zróżnicowana. Zatrudnienie w trzecim sektorze jawi się jako atrakcyjne przede wszystkim pod względem równego traktowania (4,52), atmosfery w pracy (4,41), elastycznego czasu pracy (4,23) oraz prawa do urlopu i wypoczynku (4,21). W każdym z tych czterech wymiarów ocena atrakcyjności pracy jest co najmniej „raczej dobra”. Najsłabiej natomiast ocenione są takie aspekty zatrudnienia jak poziom wynagrodzeń (3,02) oraz inne świadczenia pozapłacowe (2,26). Kwestie stabilności zatrudnienia i perspektyw rozwoju zawodowego, szczególnie istotne z punktu widzenia zrealizowanych badań, ocenione zostały nieco lepiej niż przeciętnie (w obu przypadkach wartości średnie wyniosły 3,36). W zestawieniu 14. wymiarów atrakcyjności pracy znalazły się na niskim, ex aequo 10. miejscu.



Równe traktowanie w miejscu pracy jest ważne dla pracowników trzeciego sektora.

Wykres 14. Atrakcyjność pracy w organizacji w wybranych obszarach (wartości średnie).



Polityka kadrowa

19,7%



**Polityka kadrowa
lub polityka awansu**

31,8%



**Dział
kadr**

30,3%

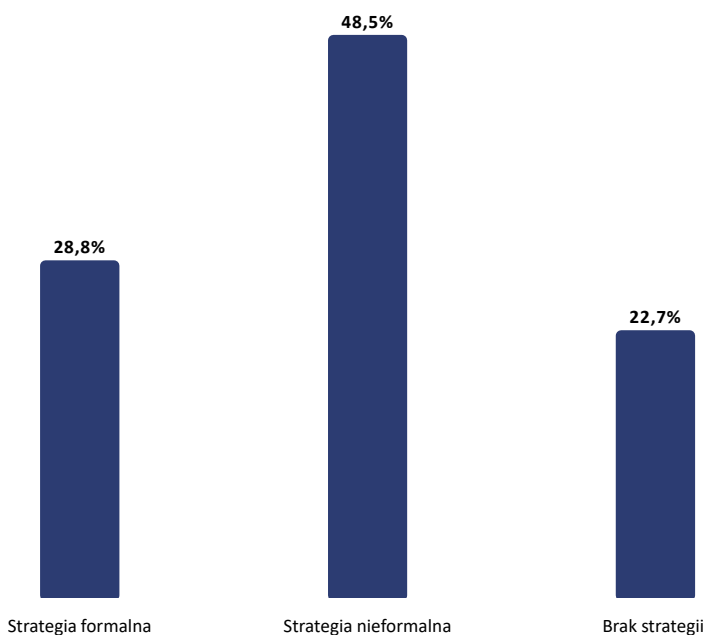


**Dokonywanie ocen
kompetencji i efektów**

Elementy polityki kadrowej organizacji.

Ponad 3/4 organizacji posiada strategię rozwoju – 28,8% podmiotów dysponuje strategią formalną, zaś 48,5% bazuje na strategii nieformalnej. Mniej niż 1/4 organizacji (22,7%) nie opiera się w codziennych działaniach na wytycznych strategicznych. Średnio co piąty podmiot (19,7%) prowadzi politykę kadrową / politykę awansu zatrudnionych osób. Dział kadr funkcjonuje w większej liczbie organizacji – posiada go niemal co trzecia z nich (31,8%). Niewiele mniejszy (30,3%) jest odsetek podmiotów, w których dokonywane są okresowe oceny kompetencji i efektów pracy zatrudnionych osób.

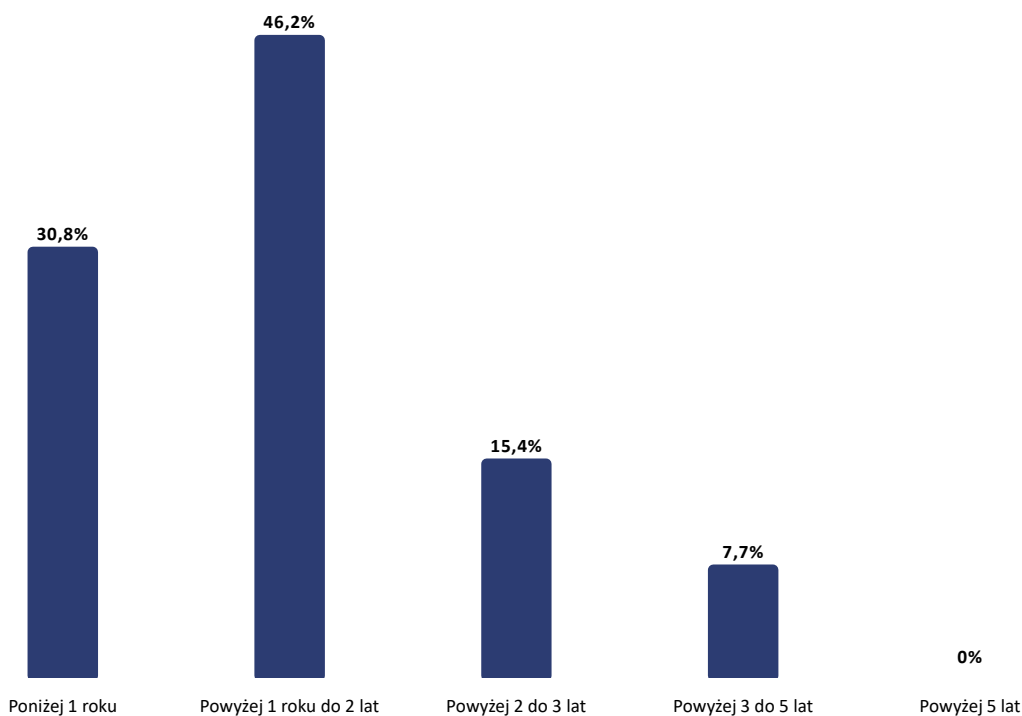
Wykres 15. Posiadanie przez organizację strategii rozwoju.



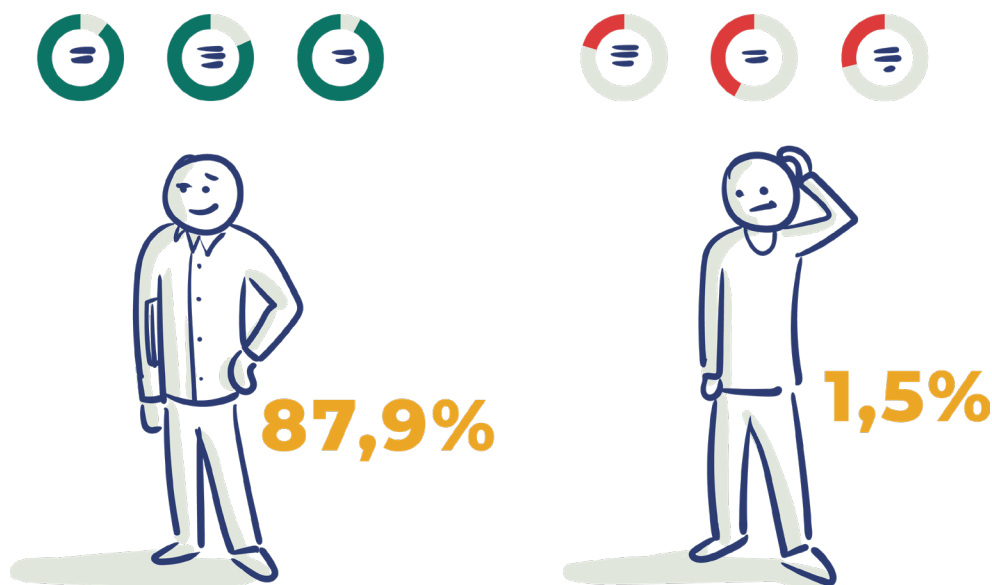
Większość organizacji planuje politykę kadrową / politykę awansu pracowników w krótkim horyzoncie czasowym. Najczęściej plany definiuje się na okres powyżej roku do dwóch lat (46,2%). Znaczna część podmiotów (30,8%) tworzy strategię w obszarze zatrudnienia w perspektywie nie więcej niż roku. Jednocześnie najmniejszy jest odsetek organizacji, w których polityka kadrowa / polityka awansu pracowników formułowana jest na okres powyżej trzech do pięciu lat (7,7%). Wśród instytucji trzeciego sektora, których reprezentanci wypełnili kwestionariusz, nie ma takich, których horyzont polityki zatrudnienia przekracza pięć lat.

Zarządzanie organizacjami pozarządowymi jest więc siłą rzeczy nastawione na stosunkowo krótką perspektywę czasową, co warto mieć na uwadze planując projektowanie polityk wsparcia dla trzeciego sektora.

Wykres 16. Horyzont czasowy, w jakim planuje się politykę kadrową / politykę awansu pracowników.



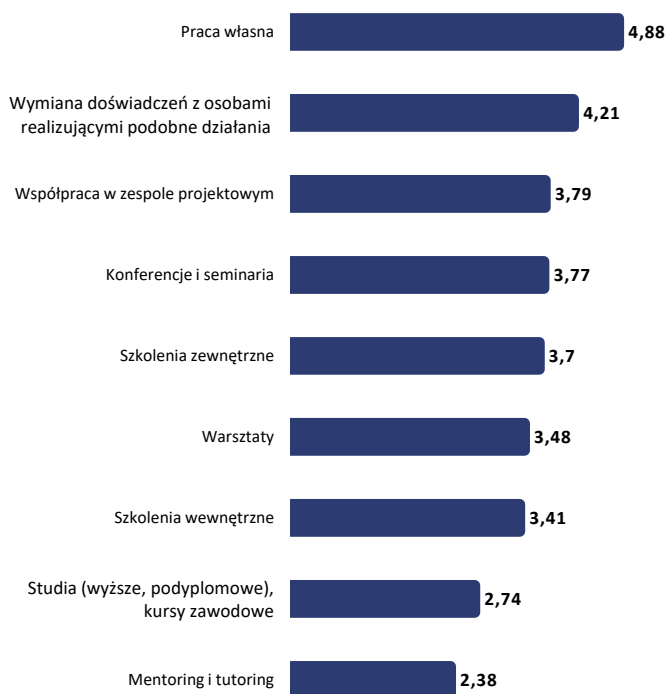
Ankietowani zostali poproszeni o oszacowanie, jaki jest obecnie, ich zdaniem, ogólny poziom kompetencji osób zatrudnianych w organizacji. Z danych wynika wyraźnie, że panuje przekonanie o wysokim poziomie kompetencji pracowników. Takiego zdania jest 87,9% respondentów, a jedynie 1,5% jest zdania, że poziom umiejętności osób zatrudnionych w podmiocie jest niski.



Ogólny poziom kompetencji osób zatrudnianych w organizacji.

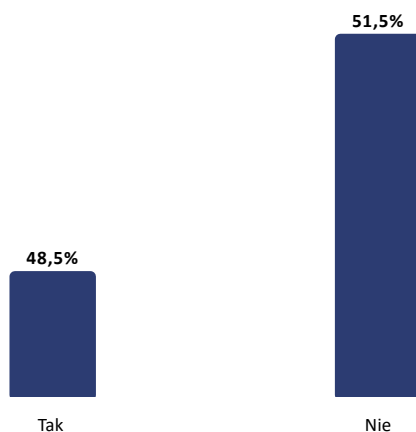
W organizacjach pracownicy korzystają z różnych form treningu kompetencji. W kwestionariuszu poproszono o określenie, z jaką częstotliwością podejmuje się poszczególne formuły treninowe. Wskazywano jeden z wariantów odpowiedzi na skali 1-6, gdzie wartość 1 oznacza „nigdy”, a 6 – „bardzo często”. Najczęściej stosowanymi technikami treningu kompetencji są praca własna (4,88) oraz wymiana doświadczeń z osobami realizującymi podobne działania (4,21). Pozostałe rodzaje są wyraźnie mniej popularne. Zdecydowanie najrzadziej w organizacjach pozarządowych korzysta się z treningu kompetencji w postaci udziału w studiach i kursach zawodowych (2,74) oraz mentoringu i tutoringu (2,38).

Wykres 17. Korzystanie z różnych formuł treningu kompetencji (wartości średnie).

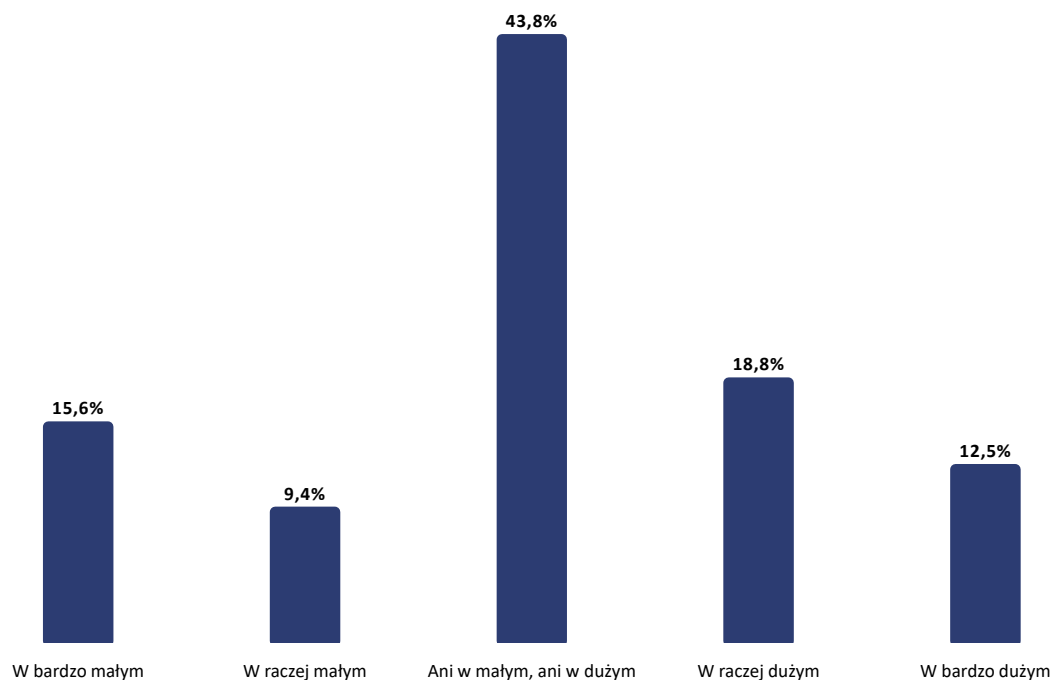


Niespełna połowa podmiotów (48,5%) finansuje / współfinansuje udział osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji. Wśród organizacji, które podejmują tego rodzaju działania, zakres wsparcia jest najczęściej przeciętny, tj. „ani mały, ani duży” (43,8%). Nieznacznie częściej zakres finansowania / współfinansowania jest większy (31,3%) niż mniejszy (25%).

Wykres 18. Finansowanie/współfinansowanie udziału osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji.



Wykres 19. Zakres, w jakim organizacja finansuje / współfinansuje udział osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji.



Potrzeby kadrowe

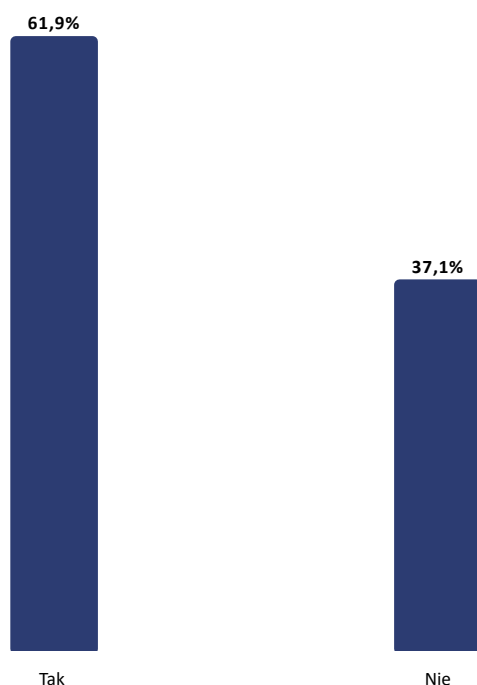


Dostrzeganie potrzeby zatrudnienia i trudności w rekrutacji pracowników.

Z zebranych danych wynika, że ponad 6 na 10 organizacji (62,7%) dostrzega obecnie potrzebę zatrudnienia pracowników. Jedynie w mniej niż 1/4 podmiotów (22,7%) uznaje się, że takiej potrzeby aktualnie nie ma. Jednocześnie co druga organizacja (50,6%) doświadcza obecnie trudności w zakresie rekrutacji osób do pracy.

O ile w przypadku potrzeby zatrudnienia osób nie ma znaczących różnic między organizacjami, które aktualnie zatrudniają pracowników i tymi, które tego nie robią (taką potrzebę dostrzega 63,6% organizacji zatrudniających i 61,5% organizacji niezatrudniających), zauważalne są różnice w odsetkach wskazań ze względu na dostrzeganie trudności w rekrutacji pracowników. Z danych wynika, że jeśli w podmiotach zatrudnia się osoby, przekłada się to też częściej na dostrzeganie trudności w procesie rekrutacyjnym (61,9% w porównaniu do 37,1% organizacji, w których pracownicy nie są zatrudniani).

Wykres 20. Dostrzeganie trudności w rekrutacji pracowników w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



Organizacje najchętniej zatrudniłyby obecnie pracowników biurowych i obsługę administracyjną (21 wskazań), a także koordynatorów i specjalistów ds. realizacji projektów (19). Wyraźne jest też zapotrzebowanie na księgowych (10), fundraiserów (9) oraz opiekunów, wychowawców, instruktorów i trenerów (8). W trzecim sektorze relatywnie często brakuje również ekspertów ds. PR, marketingu i promocji (7) oraz pracowników technicznych (7).

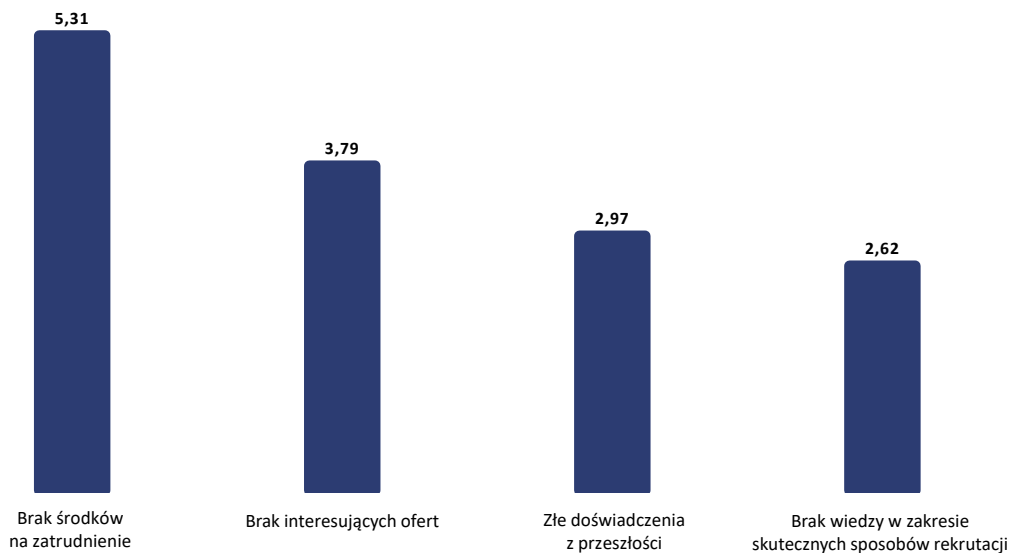
Tabela 2. Stanowiska, na jakie organizacja chciałaby obecnie zatrudnić osoby.

Rodzaj stanowiska	Liczba wskazań
Pracownik biurowy / obsługa administracyjna	21
Koordinator / specjalista ds. projektów	19
Księgowy	10
Fundraiser	9
Opiekun / wychowawca / instruktor / trener	8
Ekspert ds. PR / marketingu / promocji // Pracownik techniczny	7
Animator społeczny	6
Pedagog / psycholog / terapeuta	5
Asystent osoby z niepełnosprawnością / w podeszłym wieku // Informatyk	4
Medyk // Organizator wydarzeń / imprez // Specjalista ds. kadr // Specjalista ds. www / mediów społecznościowych	3
Dyrektor / prezes // Kierowca // Konsultant prawny // Pracownik merytoryczny	2
Analitik biznesowy // Asystent // Barman // Konsultant / doradca // Kosztorysant // Kucharz // Osoba sprzątająca // Pomocnik trenera // Specjalista ds. CRM	1

Zdecydowanie najważniejszym czynnikiem, który stanowi obecnie problem w rekrutacji osób do pracy, jest brak środków na zatrudnienie. Średni wynik 5,31 na skali 1-6 oznacza, że czynnik ten był ważną barierą w procesie rekrutacji pracowników. Pozostałe kwestie w wyraźnie mniejszym stopniu wpływały na trudności w rekrutacji. Pewne znaczenie miał brak interesujących ofert (3,79). Złe doświadczenia z przeszłości (2,97), jak i brak wiedzy w zakresie skutecznych sposobów rekrutacji (2,62) nie są uważane za ważne czynniki utrudniające rekrutację pracowników.

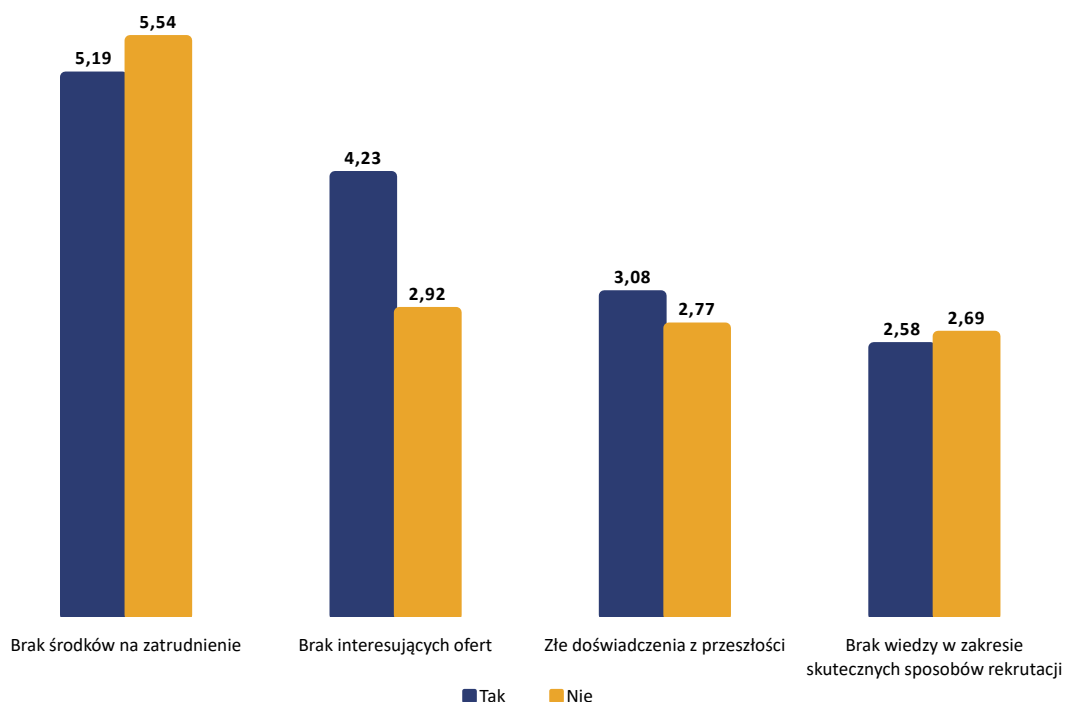


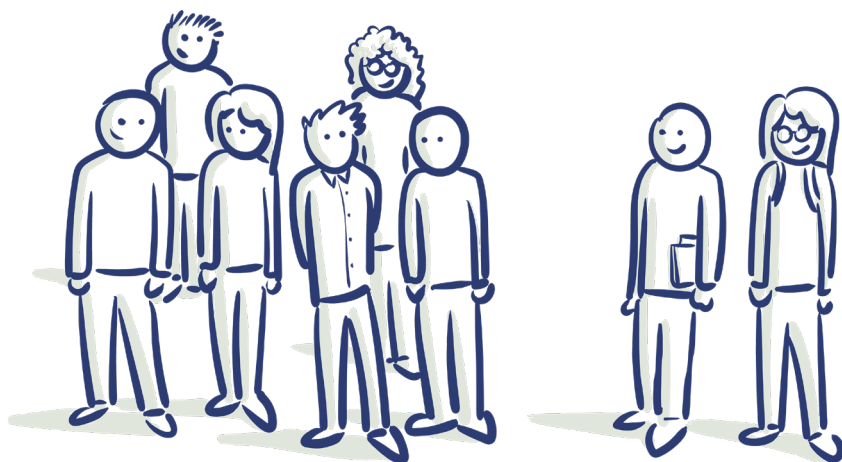
Wykres 21. Czynniki, które stanowią obecnie problem w rekrutacji osób do pracy (wartości średnie).



W organizacjach, które zatrudniają pracowników, znacznie częściej problemem w rekrutacji osób jest brak interesujących ofert. Nieco częściej trudność stanowią też złe doświadczenia z przeszłości. W podmiotach, w których aktualnie osób się nie zatrudnia, większe znaczenie mają brak środków na ten cel oraz brak wiedzy w zakresie skutecznych sposobów rekrutacji.

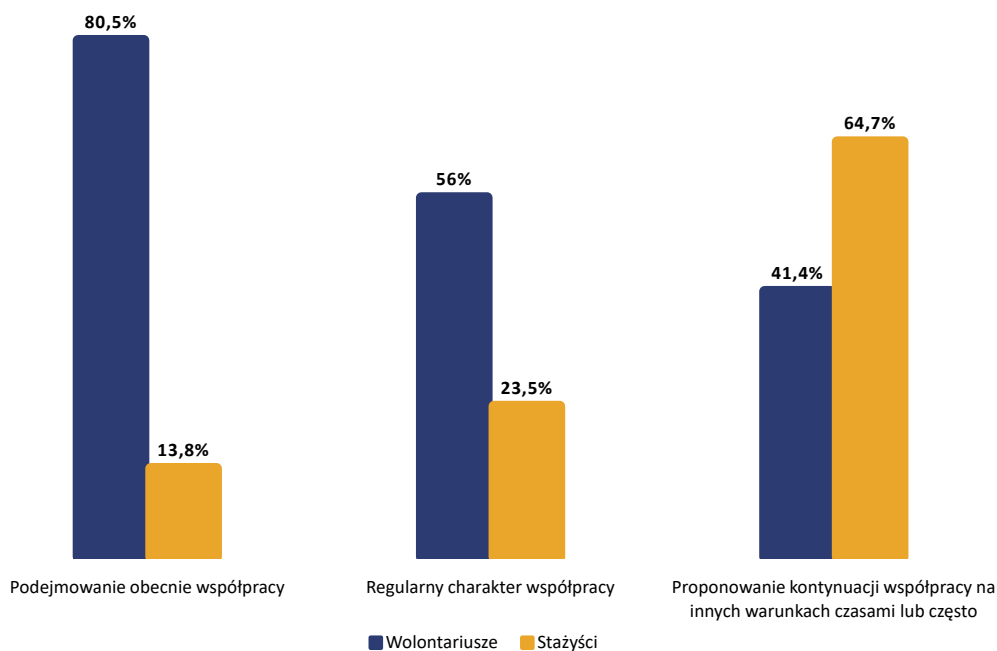
Wykres 22. Czynniki, które stanowią obecnie problem w rekrutacji osób do pracy w podziale na zatrudnienie osób w organizacji (wartości średnie).



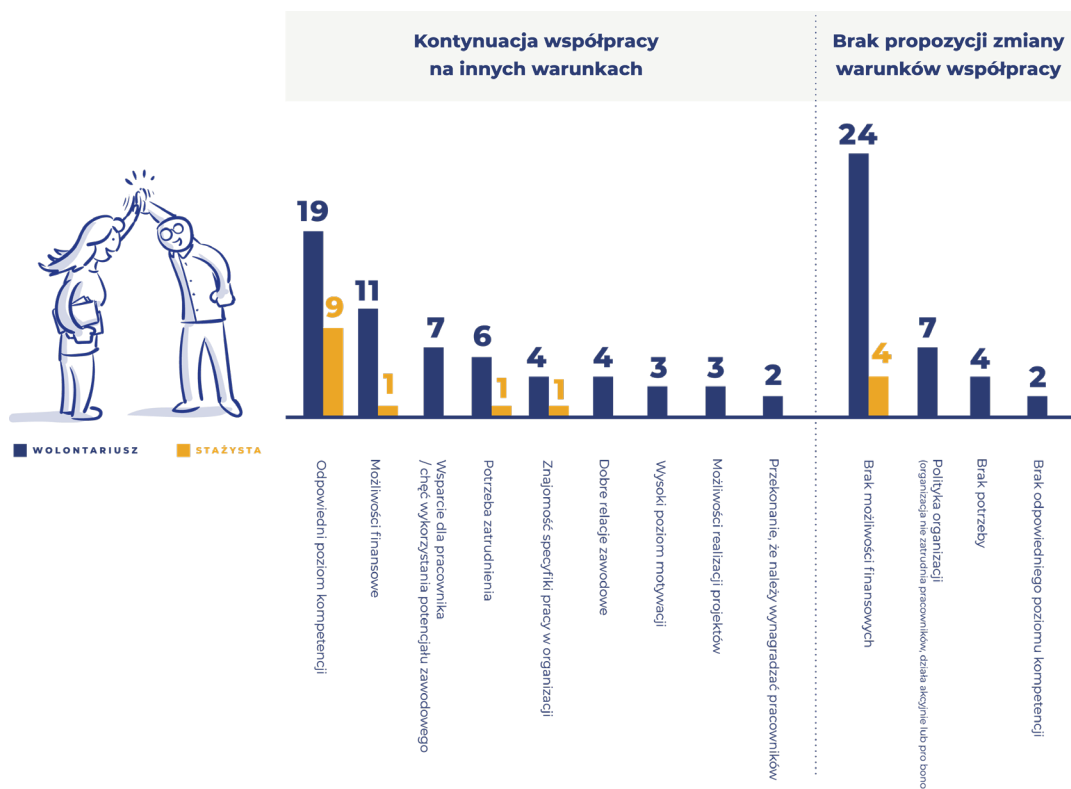


Istotnym wymiarem funkcjonowania organizacji jest współpraca z wolontariuszami i stażystami. Z jedną organizacją współpracuje obecnie przeciętnie 6 wolontariuszy i 2 stażystów. W 4 na 5 podmiotach (80,5%) podejmuje się kooperację z wolontariuszami. Znacznie rzadziej angażuje się natomiast do współpracy stażystów (13,8%). W przypadku wolontariuszy wyraźnie częstsze jest też działanie podejmowane w sposób regularny (56% w porównaniu do 23,5% w przypadku stażystów). Kontynuację współpracy na innych warunkach – po zakończeniu okresu wolontariatu lub stażu – częściej proponuje się natomiast stażystom (64,7%) niż wolontariuszom (41,4%).

Wykres 23. Charakterystyka współpracy organizacji z wolontariuszami i stażystami.

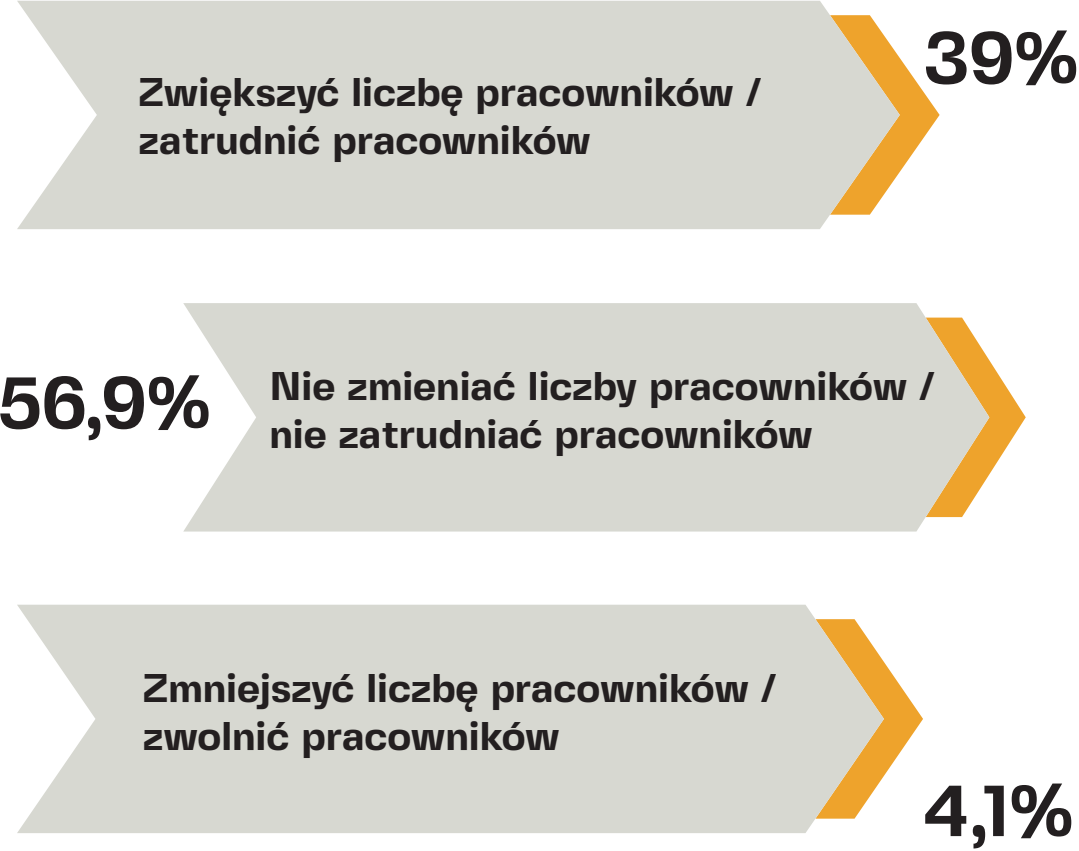


Głównym powodem, dla którego organizacje proponują kontynuację współpracy zarówno wolontariuszom, jak i stażystom, jest odpowiedni poziom ich kompetencji (odpowiednio 19 i 9 wskazań). Ważne są też możliwości finansowe organizacji (11 i 1), odczuwana przez podmiot potrzeba zatrudnienia (6 i 1) oraz znajomość specyfiki pracy w danym miejscu (4 i 1). W przypadku perspektywy przedłużania współpracy z wolontariuszami istotne są również chęć okazania wsparcia pracownikom i wykorzystania ich potencjału zawodowego (7) oraz zbudowane wcześniej dobre relacje zawodowe (4). Zdecydowanym najważniejszym powodem, dla którego wolontariusz czy stażysta nie zostają zatrudnieni, jest brak możliwości finansowych (27 i 4). Kontynuacji współpracy z wolontariuszami nie proponuje się także dlatego, że taka jest polityka organizacji (7), nie odczuwa ona potrzeby zatrudnienia (4) lub uznaje się, że wolontariusz nie ma odpowiedniego poziomu kompetencji (2).



Powody, dla których organizacja proponuje lub nie proponuje wolontariuszom / stażystom kontynuację współpracy na innych warunkach (liczba wskazań).

Ponad połowa organizacji (56,9%) nie planuje zmieniać liczby pracowników i zatrudniać nowych osób. Wśród podmiotów, które przewidują zmiany w strukturze zatrudnienia, zdecydowanie więcej jest tych, które chcą poszerzać zakres działań, tj. zwiększać liczbę pracowników, zatrudniając kolejne osoby (39% w porównaniu do 4,1% podmiotów, które przewidują zmniejszenie skali zatrudnienia).



**Zwiększyć liczbę pracowników /
zatrudnić pracowników**

39%

56,9%

**Nie zmieniać liczby pracowników /
nie zatrudniać pracowników**

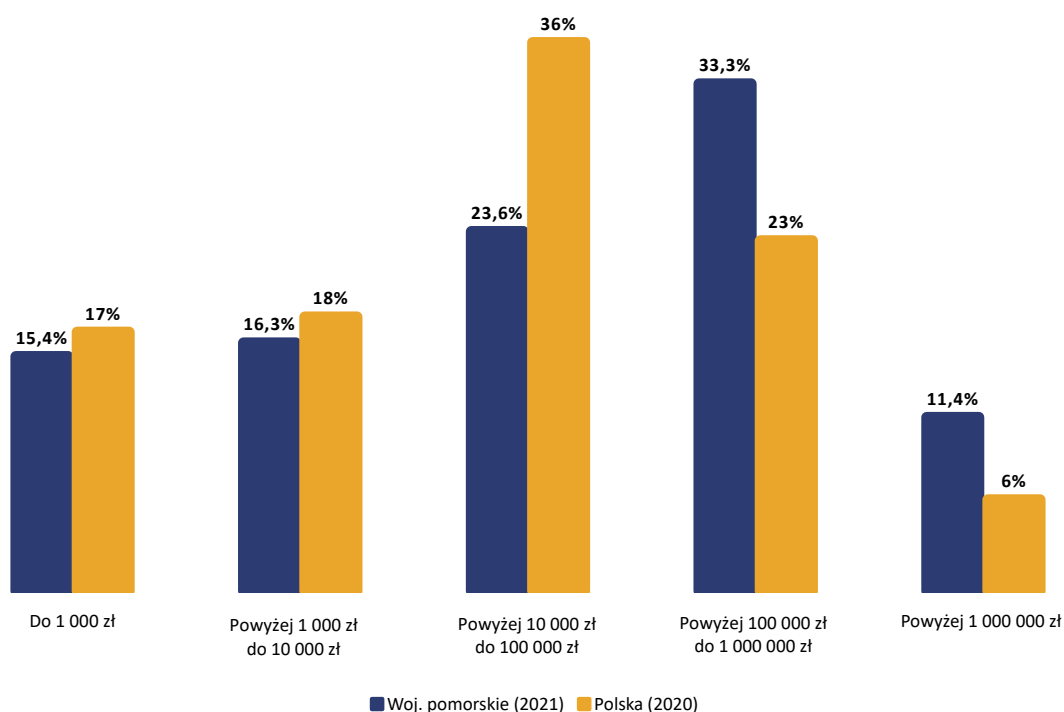
**Zmniejszyć liczbę pracowników /
zwolnić pracowników**

4,1%

Kondycja finansowa organizacji

Jednym z głównych wymiarów kondycji finansowej organizacji jest wielkość ich rocznych przychodów. Zestawiając dane z pomiaru dla województwa pomorskiego za ostatni zakończony rok (2021) z danymi dla całego kraju, zbieranymi przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (pomiar z 2020 roku)², widać, że próba organizacji pomorskich jest statystycznie bardziej zasobna w środki finansowe. W województwie pomorskim organizacji z rocznymi przychodami przekraczającymi 100 000 zł jest 44,7% – o 15,7 p.p. więcej niż w skali całego kraju. Różnice w wynikach mogą jednak mieć swoje źródło nie tylko w większej zasobności organizacji działających na obszarze województwa pomorskiego, ale też w specyfice doboru próby czy roku pomiaru. Lata 2020 i 2021 były specyficzne także ze względu na różną dynamikę działań warunkowaną pandemią COVID-19.

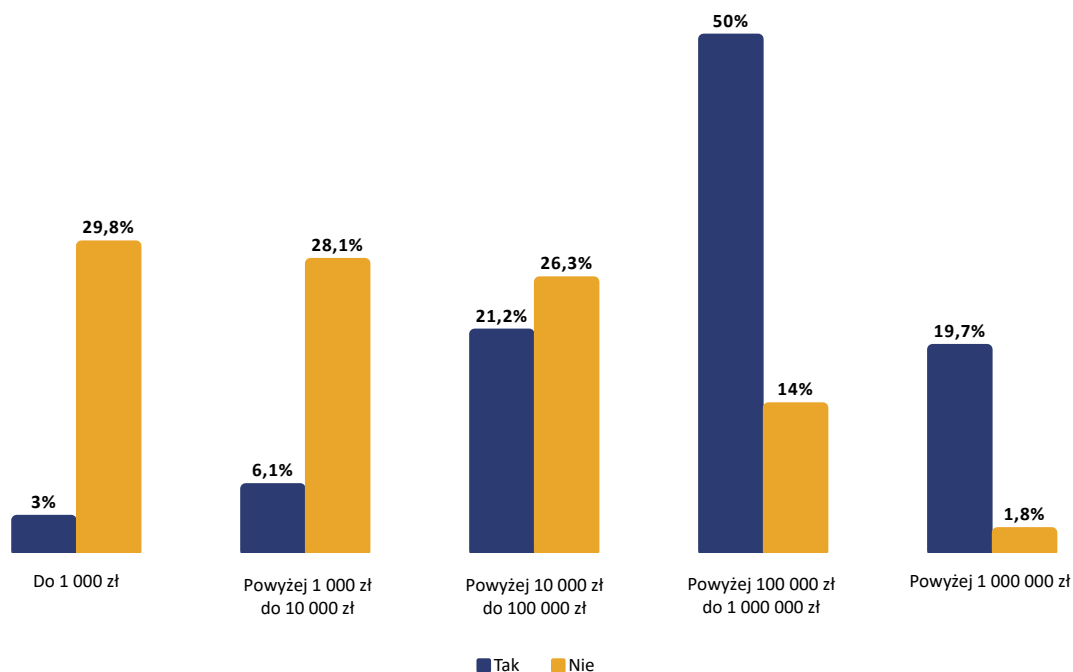
Wykres 24. Orientacyjna wielkość rocznych przychodów organizacji. Porównanie danych dla woj. pomorskiego (2021) i Polski (2020).



2. B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek. 2022. Kondycja organizacji pozarządowych 2021. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Z analizy danych w podziale na fakt zatrudnienia osób w organizacji wyraźnie wynika, że organizacje, które to robią, są znacznie bardziej zasobne w środki finansowe. Tylko 3% z nich posiada roczne przychody nieprzekraczające kwoty 1 000 zł, podczas gdy wśród podmiotów, w których nie zatrudnia się pracowników, odsetek ten wynosi aż 29,8%. Równocześnie niemal co piąta organizacja zatrudniająca osoby (19,7%) dysponuje przychodami przekraczającymi 1 000 000 zł. Dla porównania podmiotów o takich przychodach, które nie zatrudniają pracowników, jest tylko 1,8%.

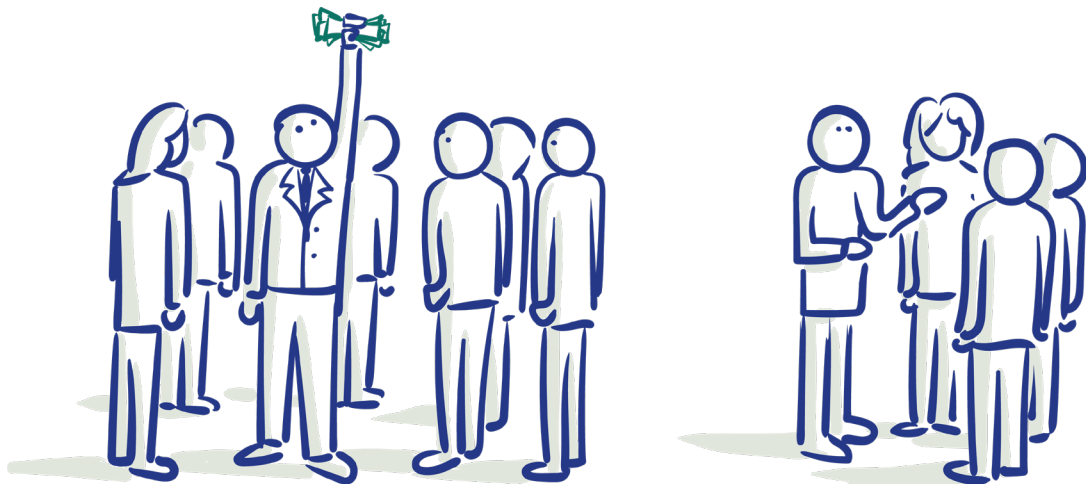
Wykres 25. Orientacyjna wielkość rocznych przychodów organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



Kluczowym źródłem finansowania, z jakiego organizacje korzystały w minionym roku (2021), były środki samorządowe. Sięgnęło po nie ponad 2/3 organizacji (68,2%). Są to też zasoby, które stanowią największą pozycję w budżecie podmiotów (29,2%). W kontekście finansowania duże znaczenie ma też pozyskanie darowizn od osób prywatnych (58,9%), składek członkowskich (56,1%) oraz darowizn od instytucji i firm (45,8%). W puli dostępnych środków większe znaczenie mają natomiast takie źródła jak fundusze Unii Europejskiej (15,2%) oraz odpłatna działalność statutowa (9,9%). Jako „inne źródła” badani wskazywali takie odpowiedzi, jak: projekty (2 wskazania), granty i dotacje (2), pożyczki (1), a także środki Narodowego Funduszu Zdrowia i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Wykres 26. Źródła finansowania, z jakich organizacja korzystała w 2021 roku oraz % budżetu organizacji w 2021 roku w ramach poszczególnych źródeł.



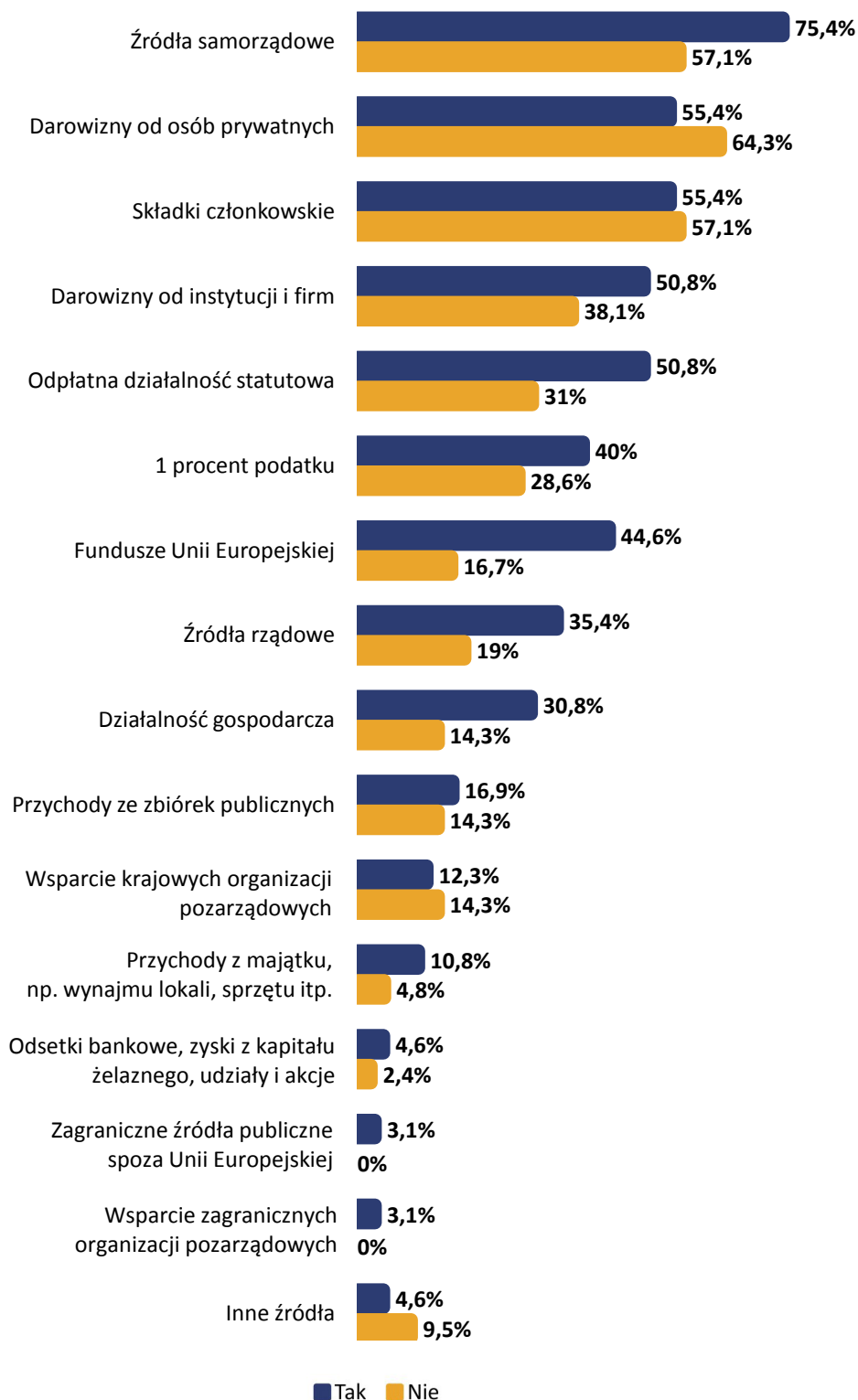


Na łącznie szesnaście źródeł finansowania w dwunastu przypadkach częściej korzystają z nich podmioty, które zatrudniają pracowników. Największą różnicę w porównaniu z grupą organizacji, które takiej aktywności nie podejmują, widać w przypadku korzystania z funduszy Unii Europejskiej. W tym aspekcie różnice między grupami przekraczają 20 p.p.

Podmioty, które nie zatrudniają pracowników, częściej korzystają z następujących źródeł finansowania:

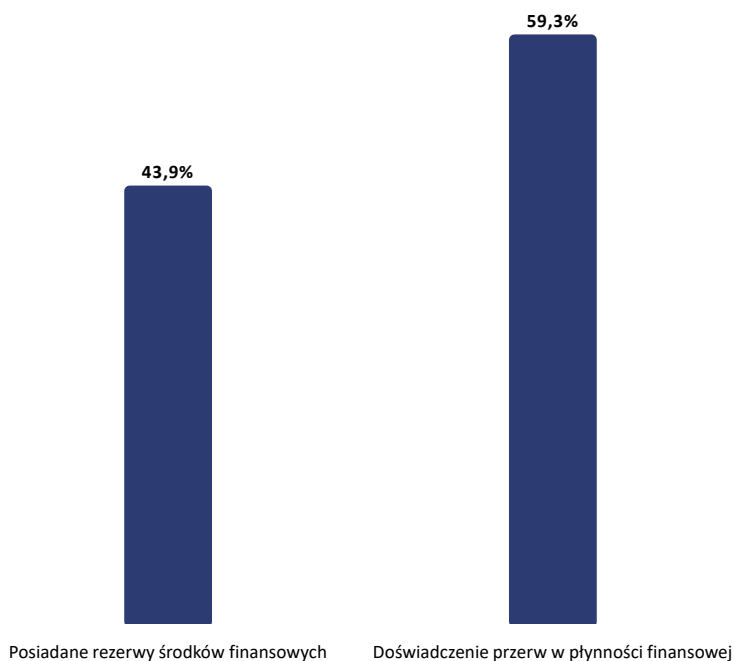
- darowizn od osób prywatnych,
- składek członkowskich,
- wsparcia krajowych organizacji pozarządowych oraz innych.

Wykres 27. Źródła finansowania, z jakich organizacja korzystała w 2021 roku w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



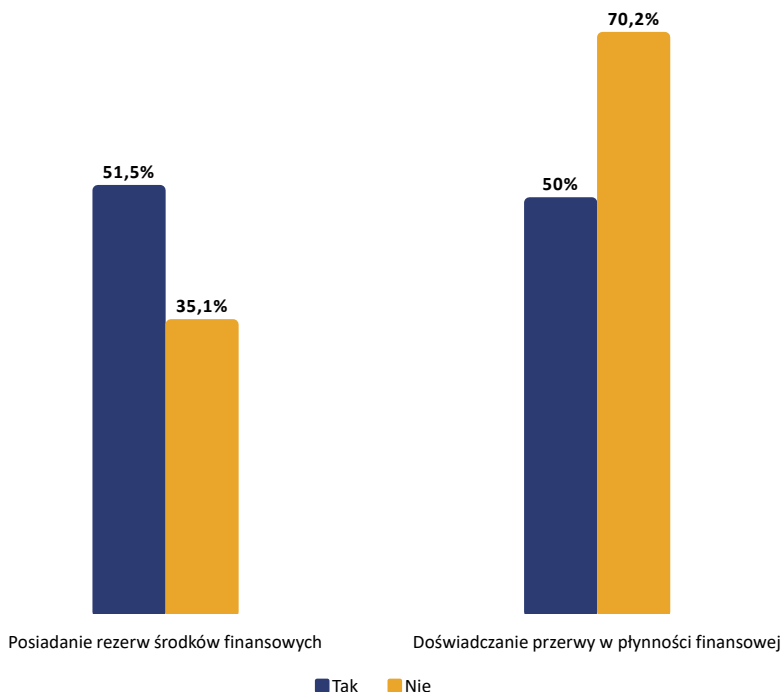
Mniej niż połowa organizacji (43,9%) posiada rezerwy środków finansowych, natomiast ponad połowa (59,3%) doświadcza przerw w płynności finansowej w ciągu roku, np. miesięcy, w trakcie których nie otrzymuje dotacji.

Wykres 28. Posiadanie przez organizację rezerw finansowych i doświadczenie przerw w płynności finansowej.

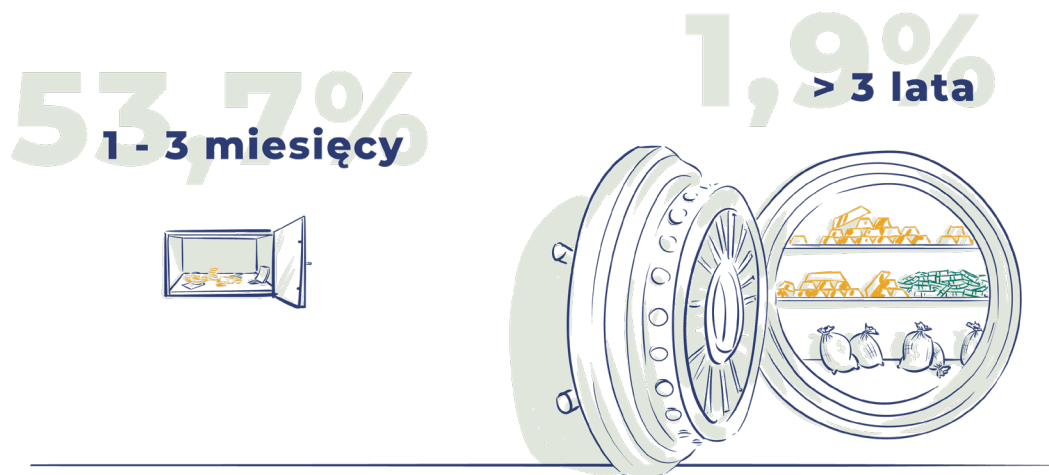


Organizacje, które zatrudniają pracowników, częściej, niż podmioty niezatrudniające posiadają rezerwy środków finansowych (51,5% w porównaniu do 35,1%). Rzadziej także doświadczają przerw w płynności finansowej (50% w porównaniu do 70,2%). Można więc przyjąć, że w badanym wymiarze gotowość do zatrudnienia pracowników w trzecim sektorze koreluje ze stabilnością kondycji instytucjonalnej organizacji.

Wykres 29. Posiadanie przez organizację rezerw finansowych i doświadczanie przerw w płynności finansowej w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

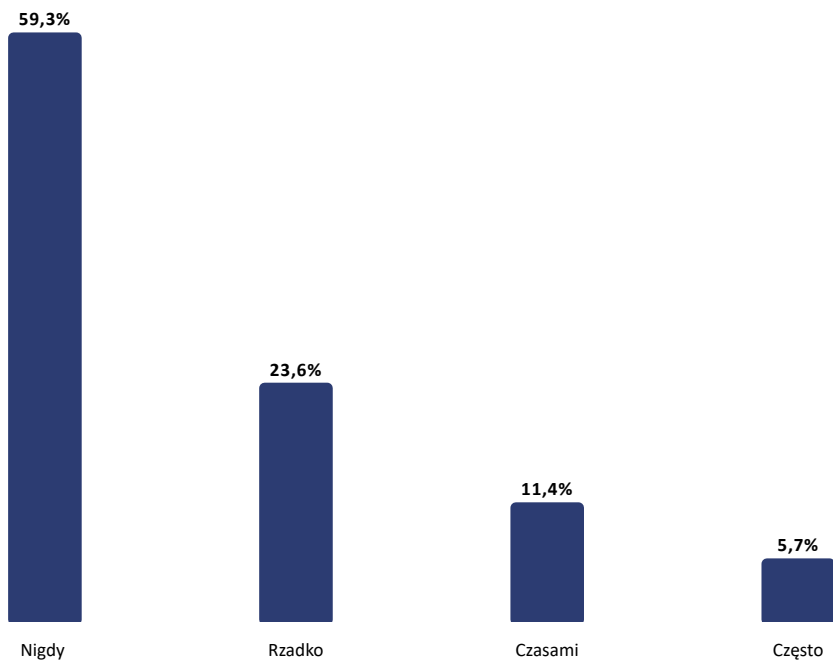


Rezerwy środków finansowych, o ile organizacje nimi dysponują, w zamierzeniu mają najczęściej wystarczyć na krótki okres – od 1 do 3 miesięcy. Takie rezerwy posiada według deklaracji aż 53,7% podmiotów. Jedynie 1,9% organizacji dysponuje rezerwami na okres dłuższy niż 3 lata. O ile w ostatnich dwóch latach 6 na 10 organizacji (59,3%) nie doświadczyło sytuacji, w której nie było w stanie zapłacić w terminie należności za pracę na jej rzecz, dostarczone towary lub usługi, znaczny jest odsetek podmiotów, które z takimi trudnościami się borykały. 17,1% podmiotów deklaruje, że sytuacja taka miała miejsce „czasami” lub „często”.

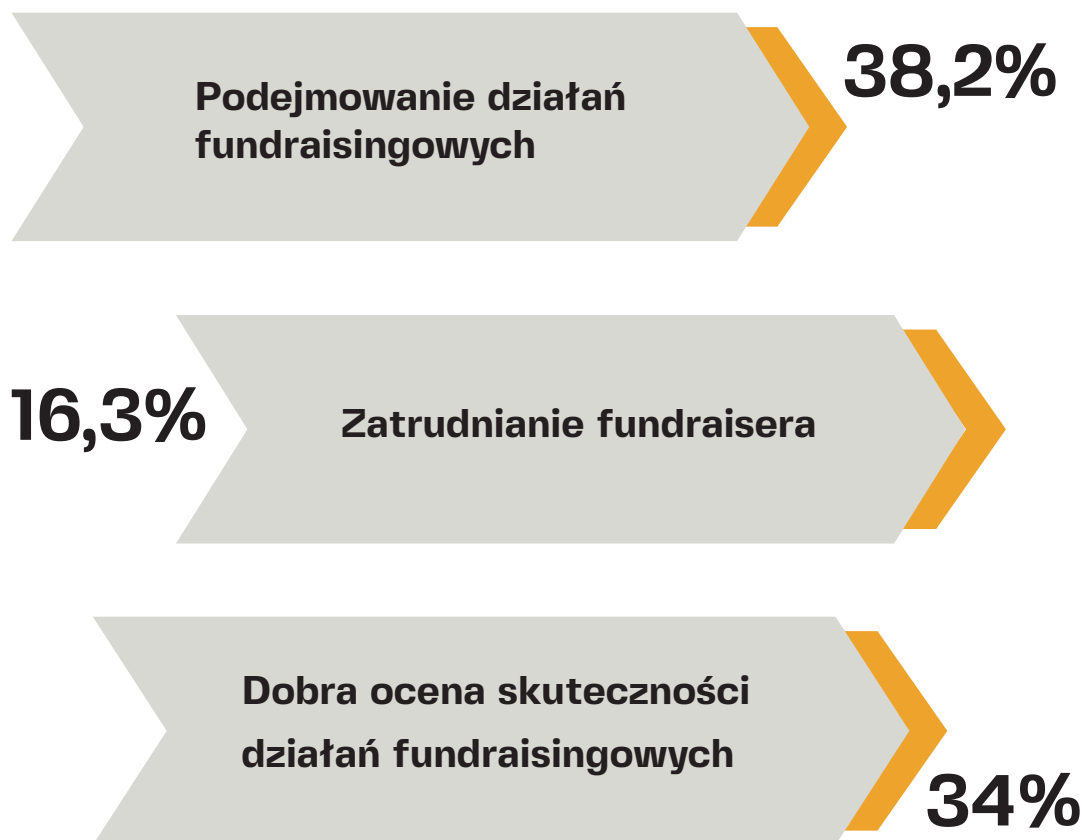


Okres, na jaki organizacja posiada rezerwy środków finansowych.

Wykres 30. Częstotliwość, z jaką zdarzało się, że organizacja nie była w stanie zapłacić w terminie należności za pracę na jej rzecz, dostarczone towary lub usługi.

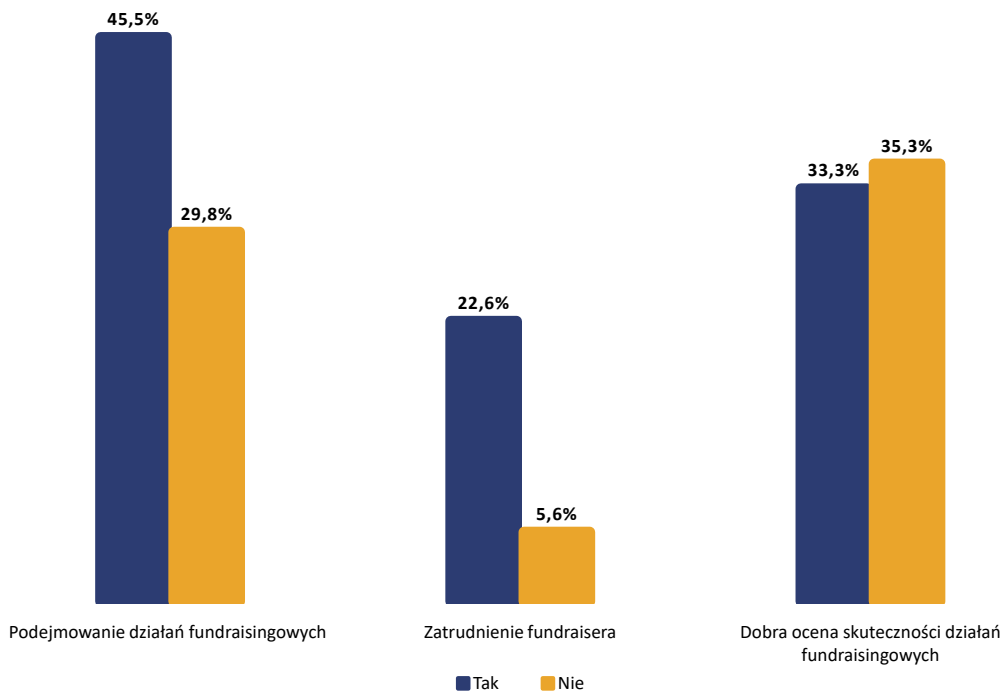


Kondycję finansową w organizacjach pozarządowych poprawić mogą działania z zakresu fundraisingu. Wśród badanych podmiotów taką aktywność podejmuje 38,2%. Mniej (16,3%) zatrudnia osobę na stanowisku fundraisera. 1/3 badanych (34%) uważa, że skuteczność podejmowanych działań fundraisingowych w organizacji należy ocenić dobrze.



Organizacje, które zatrudniają pracowników, częściej podejmują działania fundraisingowe (45,5% w porównaniu do 29,8% w grupie podmiotów niezatrudniających) oraz zatrudniają fundraisera (22,6% i 5,6%). Mimo tych różnic skuteczność działań fundraisingowych jako dobrą częściej oceniają organizacje, które nie zatrudniają pracowników.

Wykres 31. Fundraising w organizacjach pozarządowych w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.



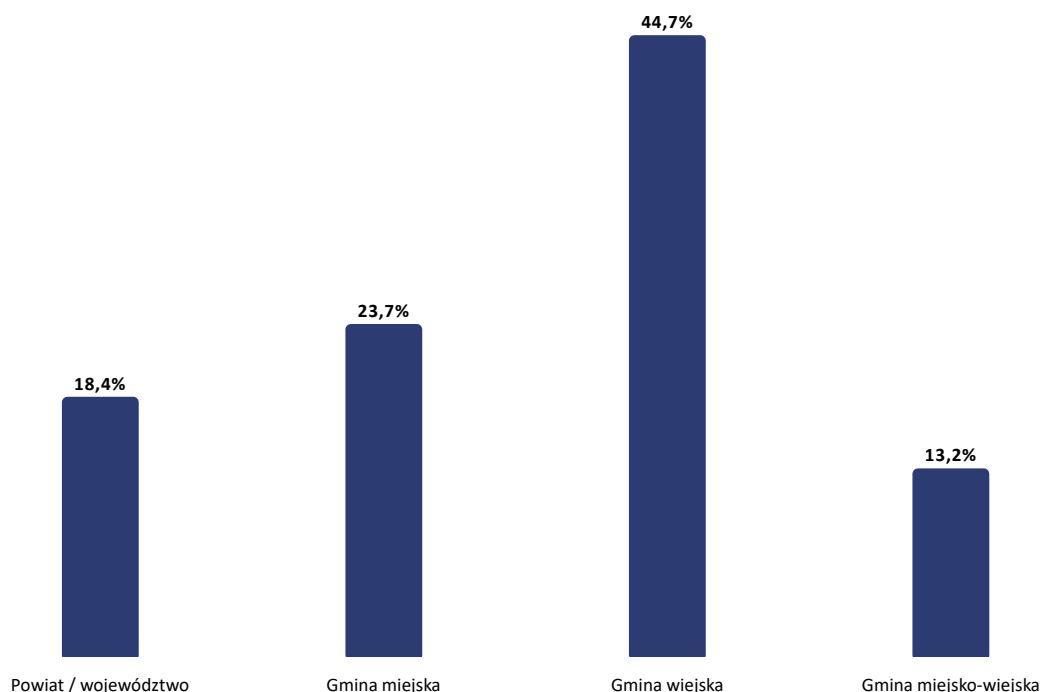


Perspektywa jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowe informacje na temat jednostek samorządu terytorialnego

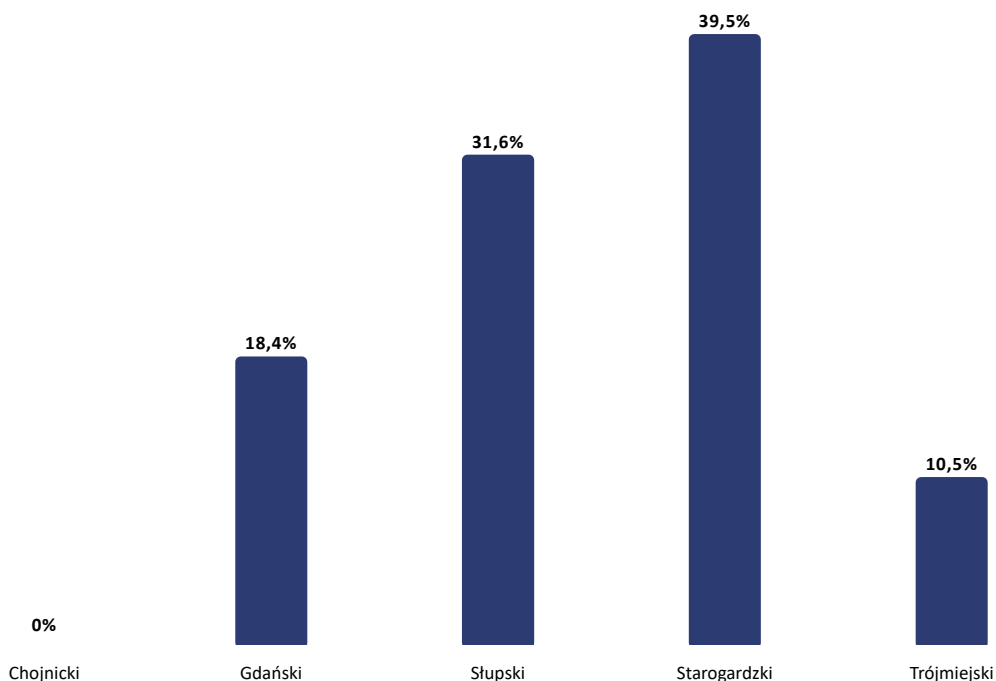
W badaniach wzięli udział reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego z terenu całego województwa pomorskiego. Najczęściej byli to przedstawiciele gmin wiejskich (44,7%), rzadziej zaś gmin miejskich (23,7%), powiatu bądź województwa (18,4%) i gmin miejsko-wiejskich (13,2%).

Wykres 32. Typ jednostki samorządu terytorialnego.



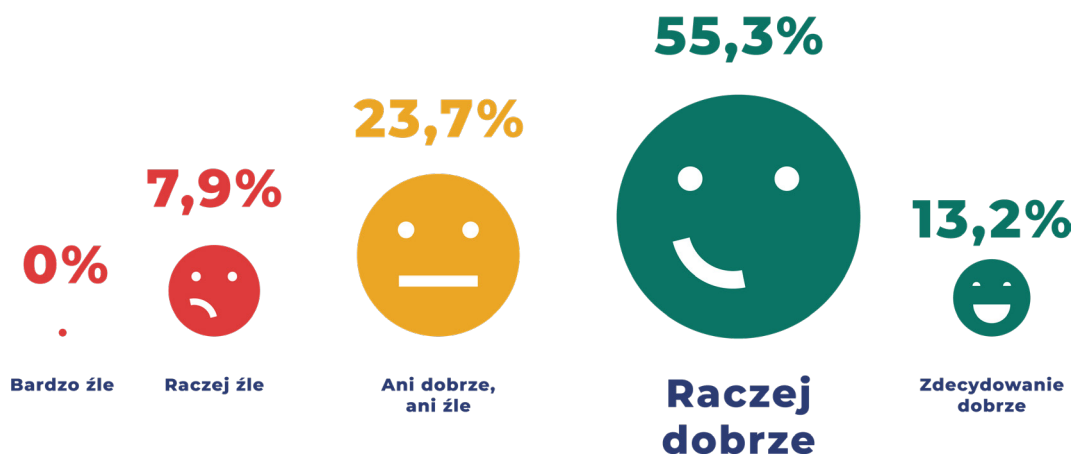
Jednostki samorządu terytorialnego, których reprezentanci wypełnili kwestionariusz, pochodzili najczęściej z subregionu starogardzkiego (39,5%) oraz słupskiego (31,6%). Jednostki samorządu terytorialnego z subregionu gdańskiego stanowią 18,4% badanej próby, a z subregionu trójmiejskiego – 10,5%. W badaniu nie brali udział przedstawiciele administracji publicznej z subregionu chojnickiego.

Wykres 33. Subregion, na terenie którego zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego.



Ocena funkcjonowania organizacji

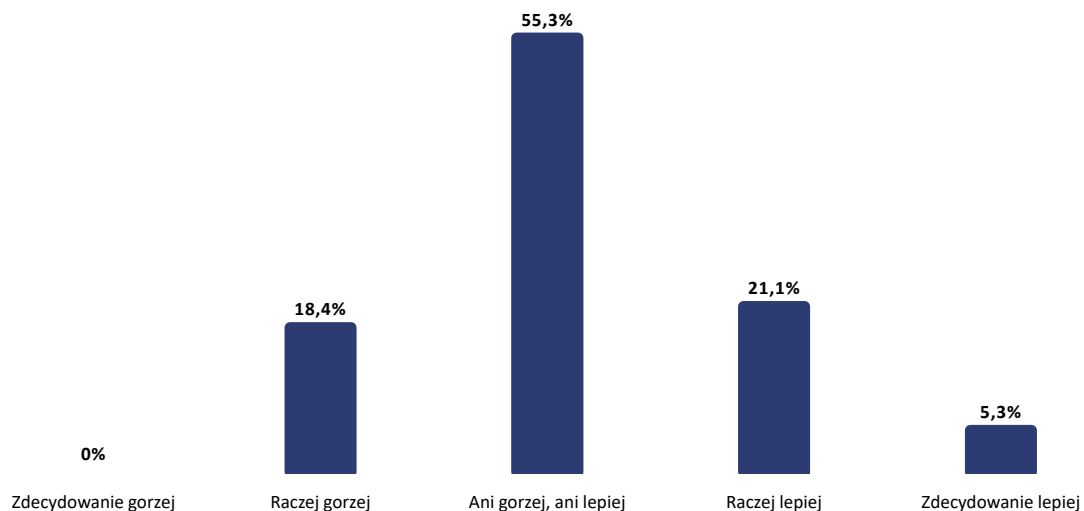
Większość badanych reprezentujących administrację samorządową uważa, że poziom profesjonalizacji organizacji pozarządowych działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego należy ocenić jako dobry (68,5%). Przeciwnego zdania jest tylko 7,9% badanych. Wynik ten stanowi niewątpliwie bazę do rozwijania współpracy międzysektorowej.



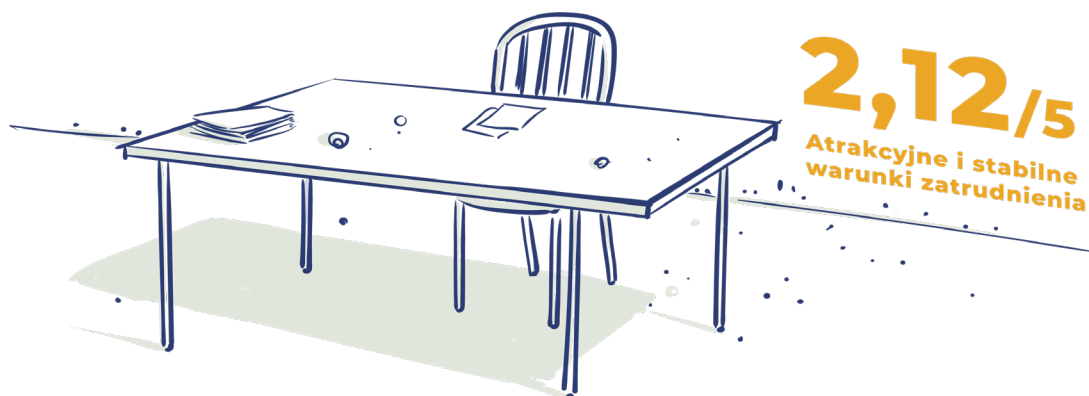
Ogólna ocena poziomu profesjonalizacji organizacji działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

55,3% respondentów uważa przy tym, że ogólna ocena poziomu profesjonalizacji organizacji pozarządowych działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego jest neutralna. Nieco większy jest natomiast odsetek badanych dokonujących oceny pozytywnej organizacji z danego terenu na tle innych podmiotów (26,4% w porównaniu do 18,4% tych, którzy są zdania, że sprawniej działają organizacje geograficznie bardziej oddalone).

Wykres 34. Ogólna ocena poziomu profesjonalizacji organizacji działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.



Badani zostali poproszeni o ocenę sposobu funkcjonowania organizacji. W tym celu dokonywano wyboru wariantu od 1 do 5, gdzie wartość 1 oznacza „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 – „zdecydowanie się zgadzam”. Wyniki wskazują, że respondenci pozytywnie oceniają działania podmiotów w wymiarze realizacji zadań publicznych zleczanych przez administrację samorządową (4,27). Średnia ocena o wartości wyższej niż 4 (odpowiedź „raczej się zgadzam”) została też wystawiona w kategorii znajomości potrzeb lokalnych społeczności i umiejętności adekwatnego reagowania na nie (4,05). Na kolejnych miejscach w zestawieniu znalazły się takie stwierdzenia jak „organizacje posiadają dobrze działającą sieć relacji z przedstawicielami administracji samorządowej” (3,97), „organizacje rozumieją formalne zasady współpracy z administracją samorządową” (3,95) i „organizacje są zainteresowane merytoryczną współpracą z administracją samorządową” (3,92).



Ocena sposobu funkcjonowania organizacji.

Symptomatyczny jest fakt, że najniżej zostały ocenione te obszary, które wiążą się z warunkami zatrudnienia i zasobnością organizacji.

W trzech przypadkach oceny mieszczą się w średnim zakresie między 2 a 3, czyli poniżej przeciętnej. Najniższy wynik odnotowano w kategorii oferowania pracownikom atrakcyjnych i stabilnych warunków zatrudnienia (2,12). Niskie są jednak także oceny dla dwóch innych wymiarów: zatrudniania odpowiednio dużej liczby wykwalifikowanych pracowników (2,47) oraz dysponowania wystarczającą ilością zasobów, by móc sprawnie realizować projekty (2,83). Wyraźnie widać więc, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego mają świadomość wyzwań, jakie stoją przed organizacjami w kontekście budowania długofalowych strategii rozwoju instytucjonalnego.

Wykres 35. Ocena sposobu funkcjonowania organizacji działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego (wartości średnie).



28,9% badanych uznało, że na terenie jednostki samorządu terytorialnego organizacje pozarządowe podejmują się realizacji zadań o szczególnym znaczeniu strategicznym dla lokalnej / regionalnej społeczności. W pytaniu otwartym wymieniano wśród nich zadania z zakresu pomocy społecznej (dedykowane seniorom, osobom z niepełnosprawnościami i osobom znajdującym się w kryzysie bezdomności) (4 wskazania), podnoszenia poziomu aktywności fizycznej różnych grup odbiorców (4) oraz lokalnej kultury i pielęgnowania tradycji (2). Pojedyncze wskazania dotyczyły kwestii ekologii, edukacji morskiej, polityki informacyjnej, działań inwestycyjnych i ochrony przeciwpożarowej.

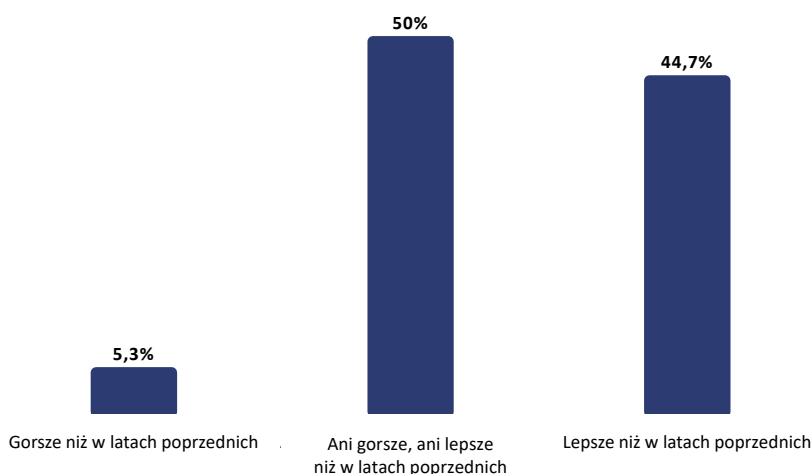


Realizacja przez organizacje na terenie jednostki samorządu terytorialnego zadań o szczególnym znaczeniu strategicznym dla lokalnej / regionalnej społeczności.

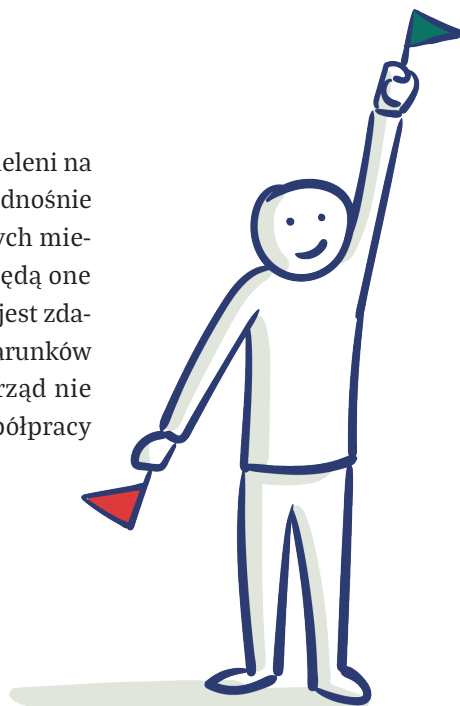
Doświadczenia współpracy

Ogólna ocena warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich dwóch lat jest lepsza niż przeciętna. Wprawdzie dokładnie połowa badanych stoi na stanowisku, że warunki współpracy nie były ani lepsze, ani gorsze niż w latach poprzednich, ale aż 44,7% respondentów wskazało, że były one lepsze, a jedynie 5,3% wyraziło w tym względzie opinię krytyczną.

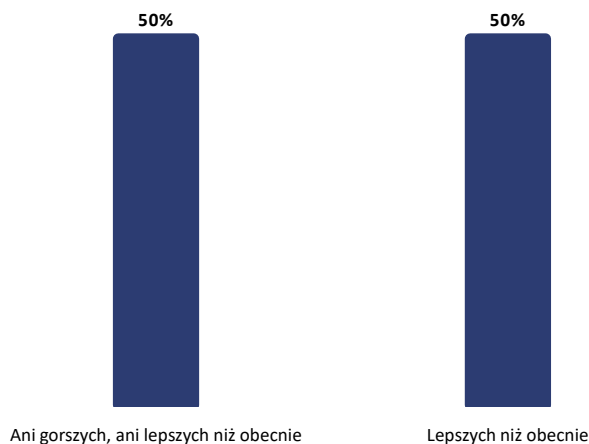
Wykres 36. Ogólna ocena warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami na terenie jednostki samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 2 lat.



Przedstawiciele administracji samorządowej są podzieleni na dwie równoliczne grupy, jeśli chodzi o oczekiwania odnośnie do warunków współpracy z organizacjami w kolejnych miesiącach 2022 roku. 50% badanych twierdzi, że nie będą one ani gorsze, ani lepsze, niż obecnie i taki sam odsetek jest zdania, że należy spodziewać się bardziej korzystnych warunków do współpracy. Żadna osoba reprezentująca samorząd nie wskazała, że spodziewa się gorszych warunków współpracy niż obecnie w nadchodzących miesiącach.

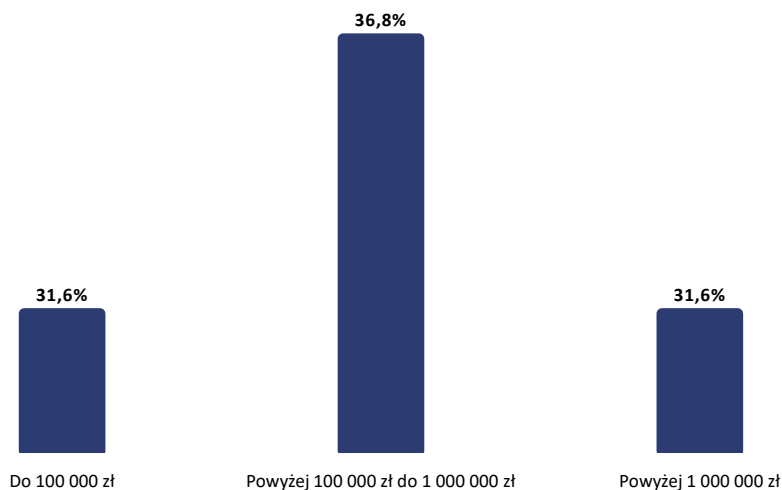


Wykres 37. Oczekiwania odnośnie do warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami na terenie jednostki samorządu terytorialnego kolejnych miesiącach 2022 roku.



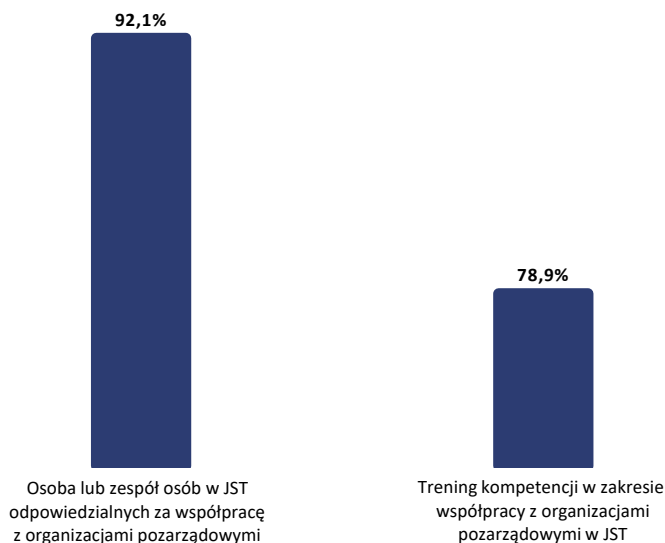
Przeciętnie jednostka samorządu terytorialnego z terenu województwa pomorskiego przeznaczyła w 2021 roku 200 000 zł na prowadzenie zadań realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Układ danych w podziale na kwoty, jakie rozdysponowywane są na realizację zadań we współpracy z podmiotami z trzeciego sektora, ukazuje silne zróżnicowanie wewnątrzregionalne. Zbliżone pod względem wielkości są bowiem odsetki samorządów przeznaczających na współpracę środki powyżej 100 000 zł do 1 000 000 zł (36,8%) oraz tych, które przekazują w tym celu kwotę do 100 000 zł lub powyżej 1 000 000 zł (w obu przypadkach jest to 31,6% jednostek samorządu terytorialnego).

Wykres 38. Kwota, jaką jednostka samorządu terytorialnego przeznaczyła w 2021 roku na realizację zadań realizowanych we współpracy z organizacjami.



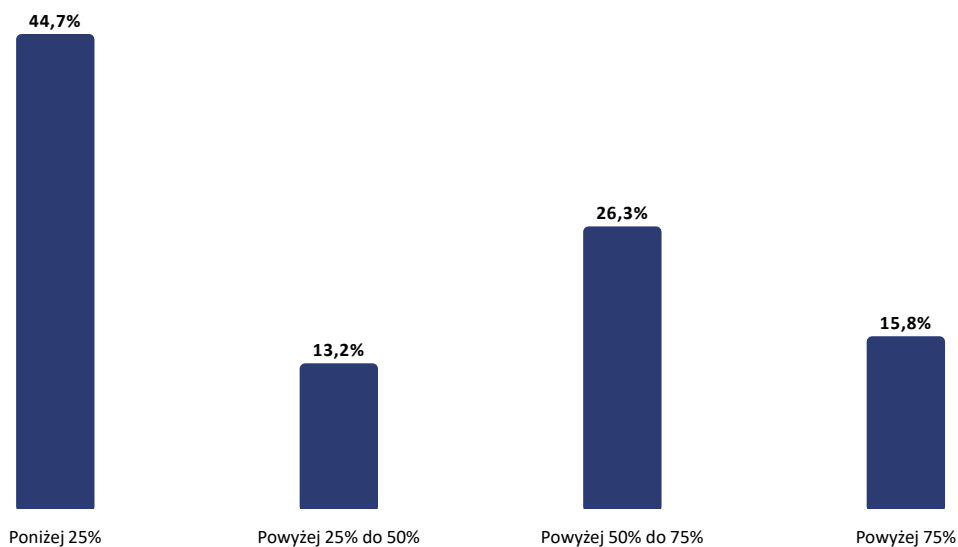
W zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego wyznaczona jest osoba (lub zespół osób) odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi (92,1%). Często jest też doświadczenie treningu kompetencji w zakresie współpracy z organizacjami, np. w postaci szkoleń (78,9%).

Wykres 39. Wyznaczenie w jednostce samorządu terytorialnego osoby lub zespołu osób odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami oraz trening kompetencji pracowników w zakresie współpracy z organizacjami (np. udział w szkoleniach).



Odsetek zadań realizowanych na terenie jednostki samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe w trybie ciągłym (przez cały rok) najczęściej nie przekracza 1/4 wszystkich zadań prowadzonych przez podmioty z trzeciego sektora (44,7%). Więcej niż 3/4 zadań w trybie ciągłym realizowanych jest w relatywnie niewielkiej grupie samorządów (15,8%).

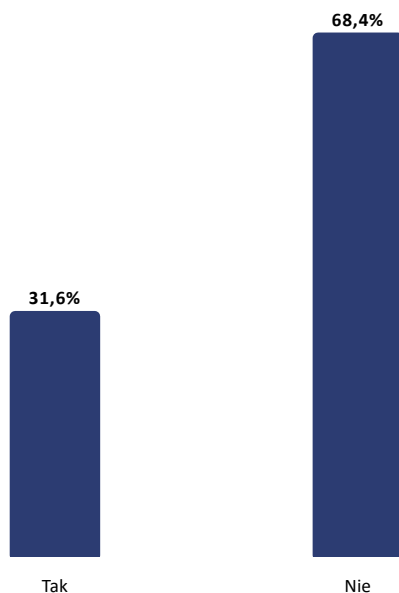
Wykres 40. Odsetek zadań realizowanych przez organizacje na terenie jednostki samorządu terytorialnego w trybie ciągłym (przez cały rok).



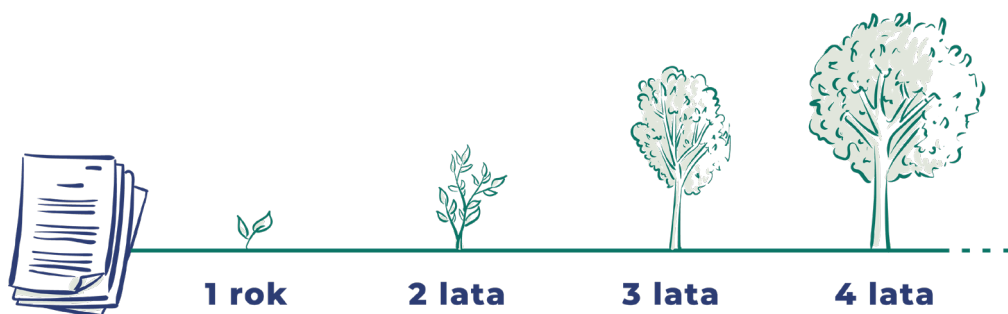
Średni czas na złożenie przez organizację dokumentacji w celu możliwości realizacji zadania publicznego w danej jednostce samorządu terytorialnego wynosi powyżej 22 dni. Organizacje mają na to między 14 a 30 dni. Najczęściej jest to 21 dni (taki okres zakłada prawie co drugi samorząd – 47,4%).

Niespełna 1/3 jednostek samorządu terytorialnego (31,6%) podejmuje współpracę z organizacjami w ramach umów wieloletnich. Wśród wszystkich samorządów, których reprezentanci wzięli udział w badaniu, doświadczenie podpisywania takich umów ma jedynie 12 z nich. Tylko w 4 przypadkach odsetek umów wieloletnich w puli wszystkich umów przekracza 25%.

Wykres 41. Podejmowanie współpracy z organizacjami w ramach umów wieloletnich.



Badani reprezentujący administrację samorządową dostrzegają zarówno mocne, jak i słabe strony podpisywania wieloletnich umów z organizacjami. Zdecydowanie najważniejszą zaletą takiej formy współpracy jest możliwość zapewnienia ciągłości realizacji zadań, w tym finansowania (17 wskazań). Jako istotne wskazano też zmniejszenie skali formalności / oszczędność czasu związaną z organizacją konkursu (6), stabilizację funkcjonowania organizacji pozarządowych (4) czy możliwość planowania działań w długiej perspektywie (3). W kontekście umów wieloletnich doceniana jest również zwiększona stabilność zatrudnienia (2).



Podkreślono jednak także słabości, jakie mogą wiązać się z realizacją zadań w trybie wieloletnim. W ocenie badanych ważnym problemem jest kwestia indeksacji środków i rosnących kosztów realizacji zadań (6) oraz możliwy słabnący poziom jakości i zaangażowania realizatorów (4). Zwracano również uwagę (w każdym przypadku 3-krotne wskazanie) na możliwość wystąpienia nieprzewidzianych problemów w toku realizacji zadania, trudność w sprawowaniu kontroli nad przebiegiem realizacji zadania, zmianę warunków realizacji zadania w trakcie trwania umowy oraz zmianę zapotrzebowania na zakres usług w trakcie trwania umowy.

Tabela 3. Mocne i słabe strony podpisywania wieloletnich umów z organizacjami.

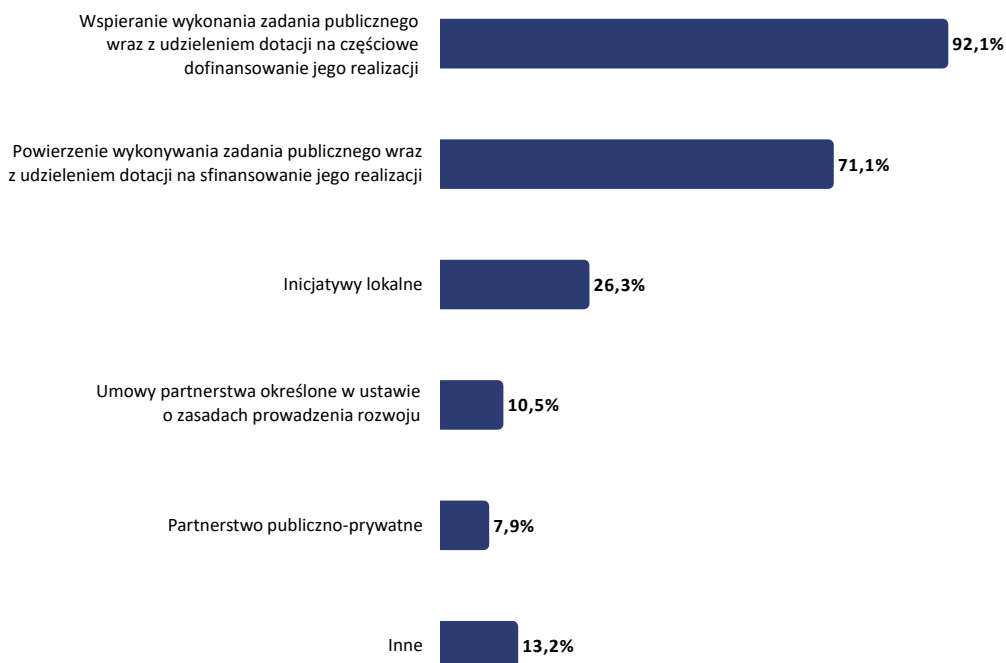
Podpisywanie wieloletnich umów z organizacjami	Liczba wskazań
MOCNE STRONY	
Możliwość zapewnienia ciągłości realizacji zadań (w tym: finansowania)	17
Zmniejszenie skali formalności / oszczędność czasu związana z organizacją konkursu	6
Stabilizacja funkcjonowania organizacji pozarządowych	4
Możliwość planowania działań w długiej perspektywie	3
Zwiększona stabilność zatrudnienia	2
Bardziej rozbudowana forma wymiany doświadczeń i wspólnego rozwiązywania trudności // Możliwość realizacji bardziej długotrwałych i wielowymiarowych działań // Pozytywny wpływ na politykę miasta // Specjalizacja organizacji w danym zakresie przedmiotowym	1
SŁABE STRONY	
Brak indeksacji środków / Rosnące koszty realizacji zadań	6
Słabnący poziom jakości i zaangażowania realizatorów	4
Możliwość wystąpienia nieprzewidzianych problemów w toku realizacji zadania // Trudność w sprawowaniu kontroli nad przebiegiem realizacji zadania // Zmiana warunków realizacji zadania w trakcie trwania umowy // Zmiana zapotrzebowania na zakres usług w trakcie trwania umowy	3
Brak doświadczenia w realizacji przez samorząd takiego modelu współpracy // Konieczność podpisywania aneksów do umowy głównej	2
Brak możliwości wyboru innego sposobu realizacji zadania publicznego // Brak szans realizacji zadań dla nowopowstałych organizacji // Zmiana uwarunkowań politycznych // Ograniczenie skali finansowania działań	1

Tryby współpracy

Respondenci zostali zapytani, z jakich form współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi jednostka samorządu terytorialnego korzystała w ciągu ostatnich dwóch lat. Z zebranych danych wynika, że zdecydowana większość samorządów wspiera wykonywanie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji (92,1%). Częste jest również powierzenie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji (71,1%). Wyraźnie rzadziej natomiast korzysta się z innych form współpracy: inicjatywy lokalnej (26,3%), umowy partnerstwa określonej w ustawie o zasadach prowadzenia rozwoju (10,5%) oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (7,9%).

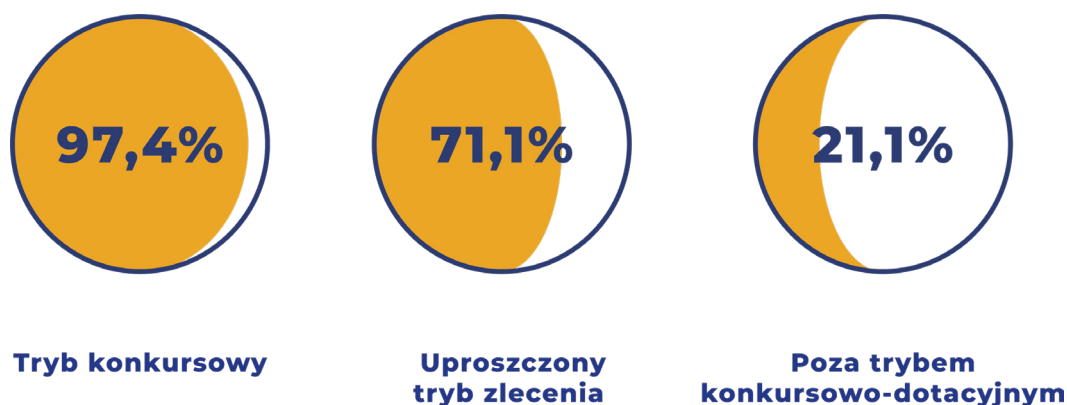
Badani wymienili także inne możliwe modele współpracy finansowej, wskazując – w każdym przypadku jednokrotnie – na dotacje celowe, dotacje na wkład własny, finansowanie nagród w ramach organizowanych przez podmioty imprez i konkursów, środki na działania sąsiedzkie i młodzieżowe, użyczenie lub wynajem lokali na preferencyjnych warunkach, zakup towarów i usług oraz zwrotne pożyczki.

Wykres 42. Formy współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, z których jednostka samorządu terytorialnego korzystała w ciągu ostatnich 2 lat.



Kluczowy z punktu widzenia rozpoznania logiki wsparcia samorządu dla organizacji był blok pytań poświęcony możliwym trybom współpracy oferowanym przez administrację samorządową. Badani pytani byli o podejmowanie współpracy w drodze: (1) zastosowania trybu konkursowego w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (2) uproszczonego trybu zlecania zadań publicznych (tryb małych dotacji – art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz (3) zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym³.

Tryb konkursowy stosują niemal wszystkie samorządy (97,4%). Uproszczony tryb zlecania zadań publicznych jest mniej powszechny (71,1%), natomiast zakup usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym stanowi doświadczenie średnio co piątego samorządu (21,1%).

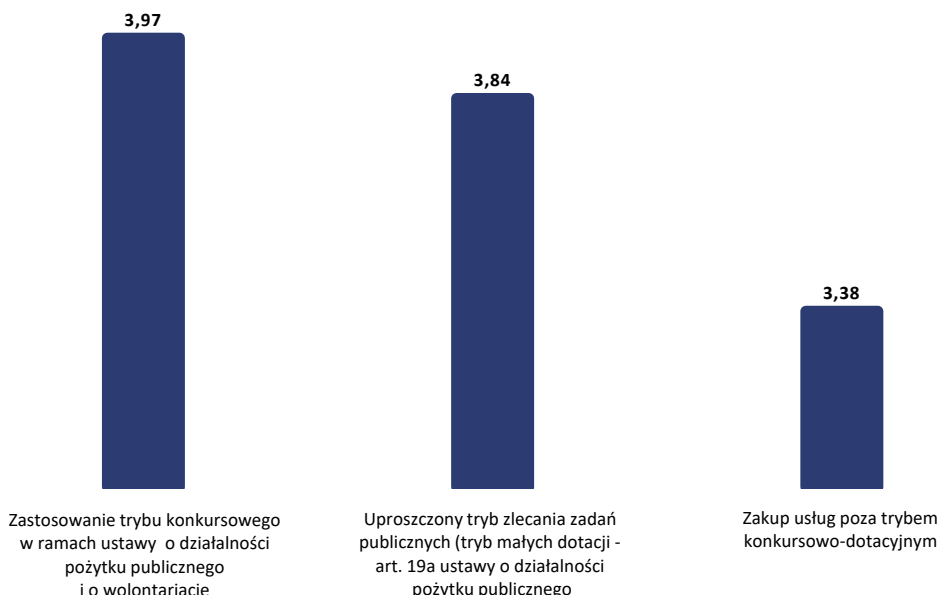


Zastosowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami
w ramach określonych trybów.

Badani mieli możliwość oceny zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego trybów współpracy z organizacjami. Wybierając wariant na skali 1-5, gdzie 1 oznacza ocenę „zdecydowanie negatywną”, a 5 – „zdecydowanie pozytywną”, respondenci wskazali, że najlepiej oceniałą zastosowanie trybu konkursowego (3,97), nieco słabiej zaś – trybu małych dotacji (3,84). Wyraźnie słabiej natomiast oceniono formułę zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym (3,38). Być może słabsza ocena ostatniego z wymienionych trybów wynika z jego relatywnie niewielkiej powszechności.

3. Model zakupu usług stanowi odpowiedź na potrzebę uproszczenia współpracy na linii organizacje pozarządowe – administracja publiczna. Dotyczy zakupów, które nie podlegają rygorowi ustawy Prawo zamówień publicznych. Więcej informacji na temat tego trybu: <https://publicystyka.ngo.pl/jak-nie-dotacja-to-co-jak-zbudowac-prosty-system-wspolpracy-finansowej-samorządu-z-organizacjami-pozarządowymi>.

Wykres 43. Ocena zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami w ramach określonych trybów (wartości średnie).



Zamieszczone w kwestionariuszu pytania otwarte pozwalały na określenie powodów pozytywnej lub negatywnej oceny zastosowania każdego z trzech trybów współpracy. Główną dostrzeżaną zaletą trybu konkursowego jest umożliwienie uczciwej konkurencji na przejrzystych zasadach (14 wskazań). Pozostałe mocne strony zebrały nie więcej niż 3 wskazania. Należą do nich np. możliwość większego wyboru potencjalnych realizatorów, znajomość i oswojenie organizacji z trybem konkursowym oraz wsparcie platformy Witkac.pl. W przypadku trybu małych dotacji docenia się przede wszystkim prostotę procedury (7), możliwość szybkiego reagowania na potrzeby (6) oraz możliwość realizacji zadań nieobjętych trybem konkursowym. Zakup usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym również ocenia się pozytywnie przede wszystkim ze względu na prostotę procedury (4) oraz możliwość szybkiego reagowania na potrzeby (2), a także większy zakres możliwości rozwiązywania problemów lokalnej społeczności / jej integracji (2) i możliwość wspierania działalności statutowej organizacji (2).

Tabela 4. Pozytywna ocena zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami w ramach określonych trybów.

Kategoria	Tryb konkursowy	Tryb małych dotacji	Zakup usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym	RAZEM
Umożliwienie uczciwej konkurencji na przejrzystych zasadach	14	---	---	14
Prostota procedury	---	7	4	11
Możliwość szybkiego reagowania na potrzeby	---	6	2	8
Wsparcie platformy Witkac.pl	3	1	---	4
Możliwość korzystania z zasobów profesjonalnie przygotowanych do realizacji zadań organizacji	2	1	---	3
Możliwość realizacji zadań nieobjętych trybem konkursowym	---	3	---	3
Możliwość większego wyboru potencjalnych realizatorów	3	---	---	3
Znajomość i oswojenie organizacji z trybem konkursowym	3	---	---	3
Możliwość odpowiedzi na potrzeby społeczne	2	---	---	2
Rosnące zainteresowanie organizacji braniem udziału w konkursach	2	---	---	2
Skuteczność realizacji zadań	---	2	---	2
Większy zakres możliwości rozwiązywania problemów lokalnej społeczności / jej integracji	---	---	2	2
Możliwość wspierania działalności statutowej organizacji	---	---	2	2
Zaangażowanie lokalnej społeczności	2	---	---	2
Mobilizacja dla organizacji do podejmowania dodatkowych działań na rzecz społeczności lokalnej	---	1	---	1
Możliwość szybkiego reagowania na zapotrzebowanie zgłaszane przez organizacje	---	1	---	1
Odciążenie samorządu z konieczności realizacji zadań	1	---	---	1
Realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości	1	---	---	1

Przedstawiciele administracji samorządowej wskazali pojedyncze uwagi krytyczne odnośnie do dwóch formuł współpracy. W przypadku trybu konkursowego podkreślono, że ogłoszenia o konkursach publikowane są z niewystarczającym wyprzedzeniem (1 wskazanie). „Brak szerszego spojrzenia” sformułowano jeden raz jako uwagę do zastosowania modelu zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym.



Perspektywa organizacji pozarządowych

W ocenie organizacji główne trudności w bieżącym funkcjonowaniu wiążą się ze zdobywaniem funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji oraz zbyt wysokimi obciążeniami finansowymi związanymi z działaniem organizacji.

Ostatnie dwa lata przez większość organizacji postrzegane są jako ani gorsze, ani lepsze w porównaniu do wcześniejszego okresu. Organizacje zatrudniające pracowników są znacznie bardziej pesymistyczne odnośnie do oceny perspektyw na najbliższą przyszłość w porównaniu do podmiotów, które nie zatrudniają osób.

Niewiele ponad połowa organizacji zatrudnia osoby – najczęściej specjalistów, rzadziej osoby pełniące funkcje zarządcze oraz pracowników administracyjno-technicznych. Dominującą formą zatrudnienia jest umowa o pracę. Najczęściej takie umowy podpisywane są z osobami kierującymi podmiotem, a najrzadziej ze specjalistami. Ci bowiem relatywnie często pracują w oparciu o umowę zlecenie.

W organizacjach pracują najczęściej osoby zatrudnione przez okres minimum 5 lat. W ponad połowie podmiotów pracownicy są równolegle zatrudnieni w innych miejscach. Niemal co drugi pracownik uzyskuje przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) w wysokości powyżej 2 000 zł do 4 000 zł, a jedynie 3 osoby na 100 zarabiają więcej niż 6 000 zł brutto.

Wynagrodzenie pracowników pokrywane jest zazwyczaj ze źródeł projektowych, rzadziej z dotacji czy działalności gospodarczej lub działalności statutowej odpłatnej prowadzonej przez organizację.

Zatrudnienie w organizacjach jest atrakcyjne pod względem równego traktowania, atmosfery w pracy, elastycznego czasu pracy oraz prawa do urlopu i wypoczynku. Najmniej atrakcyjnymi wymiarami zatrudnienia są poziom wynagrodzeń oraz inne świadczenia pozapłacowe.

Ponad 3/4 organizacji posiada strategię rozwoju, a średnio co piąty podmiot prowadzi politykę kadrową / politykę awansu zatrudnionych osób. Organizacje zazwyczaj planują politykę kadrową / politykę awansu pracowników w krótkim horyzoncie czasowym (na okres powyżej roku do dwóch lat).

W organizacjach panuje przekonanie o wysokim poziomie kompetencji pracowników. Najczęściej stosuje się takie techniki treningu kompetencji jak praca własna oraz wymiana doświadczeń z osobami realizującymi podobne działania. Mniej niż połowa podmiotów finansuje/współfinansuje udział osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji.

Ponad 6 na 10 organizacji dostrzega obecnie potrzebę zatrudnienia pracowników, a co drugi podmiot doświadcza trudności w zakresie rekrutacji osób do pracy. Organizacje najchętniej chciałyby zatrudnić pracowników biurowych i obsługę administracyjną, koordynatorów i specjalistów ds. realizacji projektów, księgowych, fundraiserów oraz opiekunów, wychowawców, instruktorów i trenerów. Najważniejszą trudnością w rekrutacji osób do pracy jest brak środków na zatrudnienie. Ponad połowa organizacji nie planuje zatrudniać nowych osób.

Przeciętnie z jedną organizacją współpracuje 6 wolontariuszy i 2 stażystów. Znacznie częściej w organizacjach podejmuje się działania z wolontariuszami niż ze stażystami. Stażystom natomiast częściej proponuje się kontynuację kooperacji na innych warunkach. Z punktu widzenia dalszej współpracy zarówno w przypadku wolontariuszy, jak i stażystów kluczowe są: poziom ich kompetencji, możliwości finansowe organizacji oraz odczuwana przez podmiot potrzeba zatrudnienia.

W województwie pomorskim organizacji z rocznymi przychodami przekraczającymi 100 000 zł jest mniej niż połowa, ale zauważalnie więcej niż w skali kraju. Znacznie bardziej zasobne w środki finansowe są organizacje zatrudniające pracowników.

Kluczowym źródłem finansowania są środki samorządowe. Duże znaczenie ma też pozyskiwanie darowizn oraz środki pochodzące ze składek członkowskich. W strukturze budżetu istotną rolę pełnią fundusze Unii Europejskiej oraz odpłatna działalność statutowa.

Mniej niż połowa organizacji posiada rezerwy środków finansowych, natomiast blisko 6 na 10 podmiotów doświadcza przerw w płynności finansowej w ciągu roku. Rezerwy środków finansowych przewidziane są najczęściej na krótki, kilkumiesięczny okres. Prawie 4 na 10 organizacji podejmuje aktywność fundraisingową. 1/3 uważa, że skuteczność podejmowanych działań fundraisingowych w organizacji należy ocenić dobrze.

Perspektywa jednostek samorządu terytorialnego

Administracja samorządowa generalnie dobrze ocenia poziom profesjonalizacji organizacji pozarządowych. Ponad połowa reprezentantów samorządu jest zdania, że podmioty z terenu danej gminy / powiatu / województwa nie funkcjonują ani gorzej, ani lepiej niż te z innych obszarów.

Pozytywnie oceniane są działania w wymiarze realizacji przez organizacje zadań publicznych zleczanych przez administrację samorządową oraz w kategorii znajomości potrzeb lokalnych społeczności i umiejętności adekwatnego reagowania na nie. Najniższe wyniki odnotowano w kategoriach oferowania pracownikom atrakcyjnych i stabilnych warunków zatrudnienia, zatrudniania odpowiednio dużej liczby wykwalifikowanych pracowników oraz dysponowania wystarczającą ilością zasobów, by móc sprawnie realizować projekty.

Ogólna ocena warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich dwóch lat jest lepsza niż przeciętna. Połowa badanych spodziewa się takich samych, a połowa lepszych warunków współpracy w najbliższej przyszłości.

Przeciętnie jednostka samorządu terytorialnego z obszaru województwa pomorskiego przeznaczyła w 2021 roku 200 000 zł na wykonywanie zadań realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Największy jest odsetek podmiotów, które przeznaczają na ten cel środki powyżej 100 000 zł do 1 000 000 zł.

W większości jednostek samorządu terytorialnego wyznaczona jest osoba (lub zespół osób) odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Popularne jest też doświadczenie treningu kompetencji w zakresie współpracy z organizacjami.

Średni czas na złożenie przez organizację dokumentacji w celu możliwości realizacji zadania publicznego w danej jednostce samorządu terytorialnego wynosi powyżej 22 dni. Odsetek zadań realizowanych przez organizacje w trybie ciągłym (przez cały rok) najczęściej nie przekracza 1/4 wszystkich zadań realizowanych przez podmioty z trzeciego sektora.

Niespełna 1/3 jednostek samorządu terytorialnego podejmuje współpracę z organizacjami w ramach umów wieloletnich. Za ich mocną stroną uważa się przede wszystkim możliwość zapewnienia ciągłości realizacji zadań (w tym: finansowania) i zmniejszenie skali formalności / oszczędność czasu związana z organizacją konkursu. Główną słabością umów wieloletnich są natomiast kwestie indeksacji środków i rosnących kosztów realizacji zadań oraz możliwy słabnący poziom jakości i zaangażowania realizatorów.

W większości samorządów wspiera się wykonywanie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji. Relatywnie częste jest też powierzanie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji. Rzadziej korzysta się z innych formuł współpracy: inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa określonej w ustawie o zasadach prowadzenia rozwoju oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tryb konkursowy stosowany jest prawie we wszystkich samorządach. Mniej powszechny jest uproszczony tryb zlecania zadań publicznych, natomiast zakup usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym stanowi doświadczenie średnio co piątego samorządu. Respondenci wskazali, że najlepiej oceniają zastosowanie trybu konkursowego, nieco gorzej – trybu małych dotacji, a najslabiej – formuły zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym.

Zaletą trybu konkursowego jest przede wszystkim umożliwienie uczciwej konkurencji na przejrzystych zasadach (14 wskazań). W przypadku trybu małych dotacji i zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym pozytywnie ocenia się głównie prostotę procedury i możliwość szybkiego reagowania na potrzeby.

Rekomendacje

W oparciu o uzyskany materiał badawczy można sformułować kilka rekomendacji odnośnie do pożądanego kierunku działań, którego celem mogłaby być poprawa stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze.



Po pierwsze, warto zachęcać organizacje do bardziej intensywnych działań z zakresu fundraisingu, mających na celu stabilizację kondycji finansowej podmiotów, a co za tym idzie, większą stabilność zatrudnienia.



Po drugie, należy wspierać podmioty w trzecim sektorze w procesie budowania strategii i długofalowego myślenia o rozwoju organizacji. Jego kluczowym elementem powinna być polityka rozwoju kadr.



Po trzecie, zasadnicze znaczenie z punktu widzenia rozwoju organizacji będzie mieć położenie akcentu na zwiększenie skali treningu kompetencji. Zdobywanie nowych umiejętności ma docelowo poprawić jakość zarządzania i kondycji organizacji zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie czasowej.



Po czwarte, nacisk powinien zostać położony na uświadamianie administracji samorządowej w zakresie wagi, jaką mają organizacje z perspektywy realizacji zadań publicznych. Wskazane jest podniesienie rangi działań ogniskujących się wokół wsparcia podmiotów z trzeciego sektora w jednostkach samorządu terytorialnego.



Po piąte, należy zwiększyć udział umów wieloletnich w modelu współpracy na linii samorząd–organizacje pozarządowe. Wymaga to prze-myślenia sposobu zamawiania usług i namysłu nad specyfiką strategii korzystania ze wsparcia organizacji pozarządowych po stronie administracji samorządowej.



Po szóste, warto promować alternatywne do trybu konkursowego modele zlecania realizacji zadań publicznych. Dotyczy to zarówno trybu małych dotacji, jak i zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym, dla części samorządów formuł nieznanych i niesprawdzonych w praktyce.



Po siódme, warto rozważyć różne formy zintensyfikowania dyskusji o kondycji zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Głos płynący z podmiotów powinien być w większej mierze słyszalny, a docelowo przekładalny na rozwiązania w politykach publicznych.



Po ósme, należy rozwinąć diagnozę w zakresie problemów związanych ze stabilizacją zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Warto w tym celu podjąć realizację badań o charakterze jakościowym (etnograficznym) oraz uwzględnić w nich zróżnicowania między- i wewnątrzregionalne.



Komentarze ekspertów

Piotr Stec – prezes Pomorskiej Sieci Centrów Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji MAPA Obywatelska. Perspektywa koordynatora merytorycznego.

Stabilizacja sektora społecznego to stabilizacja zarówno usług, jak i całego systemu społecznego. To, że setki tysięcy ludzi ruszyło na pomoc uchodźcom z Ukrainy nie wzięło się znikąd. To efekt tego, że wiele organizacji od dziesięcioleci realizowało przedsięwzięcia, które budowały taki kapitał społeczny. Jeśli zdamy sobie sprawę z tego, jak funkcjonowalibyśmy dziś jako społeczeństwo, bez tak wykonanej pracy – zorientujemy się, jak ważne jest wzmocnienie III sektora, zapewniające jego pracownikom stabilne warunki zatrudnienia.

Widzę jednak pewne zagrożenia dla stabilizacji zatrudnienia. Jedno z nich polega na zbyt wolnym przesuwaniu środków finansowych z administracji publicznej do organizacji pozarządowych. Mam takie przekonanie, że te samorządy, które postawią na pracę nad stabilizacją NGO rozwiną się bardziej niż inne. Największe zagrożenie, jakie postrzegam, jest jednak zlokalizowane zupełnie gdzie indziej. Ono jest po stronie nas samych, pracowników NGO. Ludzi, którzy muszą redefiniować na nowo to, czym jest organizacja, kto ją tworzy i dla kogo oraz w jaki sposób chcemy nagradzać te osoby, które organizację tworzą i na jakich zasadach chcemy z nimi współpracować.

Naszym zadaniem będą teraz działania uświadamiające organizatorów konkursów prozatrudnieniowych w kwestii zapisów, ale także działania zmierzające do urealnienia np. tabeli stawek w ramach zapisów konkursowych. Chodzi tu o realne, w oparciu o dane rynkowe, uwzględnianie prognozowanych poziomów inflacyjnych, odpowiadające kompetencjom zatrudnianych przez nas osób. Z drugiej strony potrzebne są szkolenia dla kadr zarządzających w zakresie praw i obowiązków podmiotów zatrudniających oraz szkolenia rozwijające poziomy kompetencyjne liderów organizacji. Brak tych kompetencji, brak świadomości funkcjonowania mechanizmów czy rozwiązań, jest jedną z wewnętrznych barier sektora na drodze do odpowiednio dobrze zarządzanej organizacji, stanowiącej atrakcyjne miejsce pracy.

Wreszcie to, co jest niezmiernie ważne na drodze ku stabilizacji zatrudnienia w III sektorze. To podkreślanie tego, jak istotne jest wzmacnianie w dokumentach programowych działań, mających na celu zacieśnianie współpracy międzysektorowej. To rodzaj aktywności, który jest niedoceniany, a pozwala realnie budować dobre warunki do wypracowywania systemowych rozwiązań w zakresie mechanizmów współpracy. Jeśli połączymy to z procesem podejmowania kroków, mających na celu podniesienie jakości procesu konsultacyjnego i treningiem kompetencji organizacji w zakresie sieciowania – mamy już ugruntowaną drogę do osiągnięcia celu.

**Tomasz Keler – członek zarządu Centrum Inicjatyw Obywatelskich w Słupsku,
a także członek zarządu Pomorskiej Sieci Centrów Organizacji Pozarządowych.
Perspektywa pracodawcy.**

W Raporcie czytamy, że pracownicy III sektora otrzymują najczęściej wynagrodzenie w widełkach 2000 - 4000 PLN. To, co jest zastanawiające w kontekście stabilizacji zatrudnienia, to limity w kosztach obsługi zadań zleconych – ich sens, źródło (podstawa prawna) i to, jakie są skutki takich zapisów. Jeśli godzimy się bowiem na to, żeby zatrudniać pracowników oferując im wynagrodzenie, które od razu skazuje takiego pracownika na poszukiwanie dodatkowego źródła dochodu, to musimy pamiętać o konsekwencjach. A one są nie tylko bólem organizacji takich jak łatanie etatów i ograniczona dostępność pracowników w projektach. Martwi to, że samorząd słabo ocenia zlecanie zadań w trybie pozakonkursowym. To jest ten sam samorząd, który określa nam wskazane limity. Ten sam, który powoduje, że realizujemy zadania pomiędzy innymi projektami. Warto zauważyć, że zadania te, są wizytówką samorządów. Beneficjenci tych działań nie pamiętają, jakie NGO stało za organizacją wydarzenia, ale utożsamiają je z konkretnym miastem. Zatem brak stabilności zatrudnienia w organizacjach pozarządowych to także konsekwencje po stronie jednostek samorządu terytorialnego.

Fakt, iż prawie połowa osób w badanych organizacjach uzyskuje przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) w wysokości powyżej 2000 PLN do 4000 PLN, oznaczać może znaczną ilość osób zatrudnianych poniżej jednego etatu (w tym w organizacjach pozarządowych „dorabiających”). Nie zawsze będzie to stanowiło problem, ponieważ elastyczność może być cechą zatrudnienia pożądaną zarówno ze strony organizacji, jak i jej pracownika. Jednakże formuła wykonywania określonych zadań poniżej jednego etatu, jak w formach, w których nie istnieje podporządkowanie pracownicze (zlecenie, dzieło), nie unieważnia potrzeb ze sfery socjalnej działalności państwa. Tu przydałaby się pogłębiona analiza parowania tych potrzeb z obciążeniami finansowymi po stronie organizacji oraz zakresu udogodnień socjalnych oferowanych osobom zatrudnionym w tak zwanych elastycznych formach zatrudnienia.

Raport pokazuje bardzo dobrze złożoność budowania stabilnego zatrudnienia w organizacji pozarządowej i relacje we współpracy z samorządem. Wysokość płac czy stałość zatrudnienia w organizacjach, które działają w dużej mierze „od projektu do projektu” na bazie środków samorządowych – zawsze będzie kruchą podstawą rozwoju współpracy między I i III sektorem. Jeśli chcemy budować społeczeństwo obywatelskie całościowo, to z jednej strony musimy budować niezależność finansową organizacji. Z drugiej zaś, musimy budować silne i dobre relacje z samorządami, które są naturalnym partnerem dla NGO. To, co wydaje się być wciąż aktualne i wciąż tak samo istotne, to ciągle podnoszenie kompetencji kadr organizacji pozarządowych. Musimy tworzyć takie warunki pracy w organizacjach, aby pracownik miał przestrzeń do rozwoju swoich umiejętności, mógł się specjalizować. Sposobem na taki rozwój III sektora jest między innymi zawieranie umów wieloletnich, rozwijanie pozakonkursowych form zlecania zadań publicznych oraz tworzenie i konsekwentna realizacja strategii współpracy trójsektorowej w naszym województwie. Stabilne organizacje to silny i skuteczny partner dla samorządu i biznesu. Silny i skuteczny III sektor to zrównoważony i dynamiczny rozwój naszego regionu.

Agata Kozyr – inicjatorka, założycielka i prezeska fundacji Lęborskie Hospicjum Stacjonarne. Perspektywa zatrudnieniowa NGO z obszaru pomocowego.

Od pięciu lat buduję Lęborskie Hospicjum Stacjonarne siłą wolontariatu. Pracując w projekcie „Ku stabilizacji zatrudnienia w organizacjach pozarządowych”, zyskałam szeroką perspektywę na temat tego, jak funkcjonują pracownicy III sektora i z jakimi problemami przyjdzie mi się mierzyć w momencie podejmowania decyzji o zatrudnianiu osób do zespołu. To, co najbardziej mnie niepokoi w kwestii prowadzenia jednostki świadczącej opiekę paliatywną, to zatrudnianie od projektu do projektu. Nie wyobrażam sobie hospicjum funkcjonującego w taki sposób. Nawet wieloletnie projekty nie stanowią remedium dla tej sytuacji. Pojawia się bowiem problem rozliczania poszczególnych etapów projektu. Jeśli opłacamy w ramach niego pracownika – jak utrzymać go [pracownika] w każdym roku, jeśli 12 miesięcy jest tu pewną fikcją? Jak się nim zaopiekować, kiedy mamy trzy puste miesiące, podczas których czekamy na kolejną transzę? Swoje działania w III sektorze rozpoczęłam od budowania dużego ruchu wolontarystycznego na rzecz zbierania funduszy na budowę hospicjum. Zdobywanie środków pozagruntowych wydaje mi się podstawą do utrzymania organizacji w skali roku. Dziś dla mnie nadal jest to fundament, na którym zbudowałam mury lęborskiego hospicjum i środek, z którego pomocą te mury pięły się ku górze.

Głęboko wierzę, że kiedy nasze hospicjum powstanie, stać nas będzie na zatrudnianie personelu do tego, by świadczyć usługi na jak najwyższym poziomie. Aby to osiągnąć, w opracowywanej strategii zatrudnienia należy w pierwszej kolejności opierać się na pozagruntowych i pozaprojektowych możliwościach finansowania etatów oraz na wdrażaniu narzędzi fundraisingowych, dzięki którym organizacji zostanie zapewniona stabilność finansowa.

**Tadeusz Podymiak - wiceprezes Fundacji Edukacji i Działań Społecznych
w Kartuzach, ekspert trzeciego sektora. Perspektywa prawno-organizacyjna.**

Realizując projekt „Ku stabilizacji zatrudnienia w organizacjach pozarządowych”, nadal spotykamy się z naiwnym przekonaniem, że pracownicy NGO pracują społecznie, więc problem zatrudnienia czy wynagrodzenia za pracę właściwie nie powinien nas dotyczyć.

A jednak to jest praca. NGO są miejscem pracy wykształconych ludzi o szerokich kompetencjach. I te kompetencje są widoczne. Potwierdzają to nasze badania. Z danych wynika wyraźnie, że panuje przekonanie o wysokim poziomie kompetencji pracowników. Uważa tak 87,9% respondentów. Jestem zdania, że merytoryczna praca wykształconych osób wymaga adekwatnego wynagradzania.

Lektura raportu wyraźnie wskazuje na całą listę problemów, z jakimi mierzą się liderzy organizacji pozarządowych w aspekcie zatrudniania pracowników. Lecz gdybyśmy się mieli zatrzymać na wykazaniu tej listy, wskazaniu wniosków z badań – niczego by to nie zmieniło. Dlatego już na etapie projektowania badań staraliśmy się, żeby ich wyniki pokazały nam to, co może być bezpośrednią konsekwencją działań samych organizacji i liderów, a co jest związane z zewnętrznymi okolicznościami, w których NGO funkcjonują. Analizując wyniki i przyglądając się przyczynom sytuacji personelu pomorskich stowarzyszeń i fundacji, doszliśmy w grupie do skromnego wniosku. Organizacje pozarządowe zatrudniające personel są pracodawcą, którego tak jak innych obowiązuje stosowanie Kodeksu Pracy. Znajomość przepisów i przestrzeganie Kodeksu pracy jest według mnie jedną z recept na to, żeby ta część (a przecież duża!) rynku pracy była stabilna. Wystarczy, że zaczniemy stosować obowiązujące zasady. Rozumiem, że żeby to było możliwe, potrzeba innych zmian. Ale niekoniecznie na poziomie zmiany prawa pracy.

Michał Bruski – socjolog, ekspert zarządzania zasobami ludzkimi i polityk publicznych. Perspektywa eksperta pomorskiego rynku pracy.

Wyniki zrealizowanych w ramach projektu badań ilościowych wyraźnie wskazują, że rynek pracy trzeciego sektora jest rynkiem stosunkowo płytkim (niewiele ponad połowa organizacji zatrudnia personel). A jednocześnie wrażliwym ze względu na niestabilne źródła finansowania.

Podstawą świadczenia pracy w organizacjach pozarządowych są umowy o pracę (ok 90%), a zdecydowanie rzadziej organizacje zatrudniają na podstawie umów zlecenia oraz umów o dzieło. Wydaje się, że w tym zakresie sektor nie różni się znacznie od ogólnej sytuacji na rynku pracy. Natomiast tym, co zdecydowanie wyróżnia segment rynku pracy trzeciego sektora, jest dość powszechne równoległe łączenie pracy w danej organizacji z pracą w innym miejscu (niekoniecznie w ramach sektora). To zjawisko dotyczy ponad połowy podmiotów, które wzięły udział w badaniu.

Wskazywałoby to zarówno na elastyczność zatrudnienia oferowanego w sektorze, ale również może oznaczać, że zatrudnienie w (jednej) organizacji pozarządowej jest często niewystarczającym źródłem utrzymania. Ten wątek wymaga pogłębienia w kolejnych badaniach.

Bardzo ciekawe są również wyniki badań w części, w której organizacje pozarządowe oceniały atrakcyjność pracy dla sektora w różnych wymiarach. Najwyżej ocenione zostały te, które związane były z dobrą atmosferą w miejscu pracy i równym traktowaniem pracowników, a także z elastycznością w zakresie wymaganego czasu pracy. Niestety najsłabiej oceniono: poziom wynagrodzeń, stabilność zatrudnienia i szeroko rozumiane perspektywy rozwoju zawodowego. Szczególnie niepokojąca jest niska ocena szans na rozwój zawodowy. W świetle wielu innych badań rynku pracy to właśnie perspektywy rozwojowe decydują w największym stopniu o postrzeganiu danego miejsca pracy jako atrakcyjnego i takiego, z którym pracownik gotów jest związać się na dłuższy czas. Pracodawcy, którzy zaniedbują ten obszar, często doświadczają trudności związanej z wysoką fluktuacją kadr.

Dorota Wiśniewska – koordynatorka Centrum Organizacji Pozarządowych w Malborku. Perspektywa doradczyni formalno-prawnej.

Mnie, jako osobę, która pracuje tylko w trzecim sektorze, zainteresowały odpowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych, w których jasno wskazali, że o atrakcyjności pracy w organizacji decydują przede wszystkim obszary poza finansowe. Takie jak równe traktowanie, atmosfera w pracy czy elastyczny czas pracy. Są one bardzo zbliżone do mojego postrzegania organizacji jako miejsca pracy. Niestety z uwagi na usytuowanie odpowiedzi związanej z atrakcyjnością wynagrodzeń w NGO na jednym z ostatnich miejsc, dostrzegam niebezpieczeństwo odpływu osób do pozostałych sektorów.

Patrząc na te odpowiedzi poprzez dane, które wskazują jednoznacznie, że zatrudnienie w organizacjach znajdują najczęściej pracownicy merytoryczni – specjaliści, może okazać się to dużym zagrożeniem dla całego III sektora.

Ze stabilnością zatrudnienia wiąże się także rozwój kadry. Wśród odpowiedzi respondentów można zauważyć, że większość wskazuje na korzystanie z treningu kompetencji poprzez pracę własną, wymianę doświadczeń z innymi osobami oraz pracę w zespole projektowym. Na dalszym planie są formy związane ze zdobywaniem wiedzy z zewnątrz. Być może barierą w podejmowaniu studiów czy udziałzie w szkoleniach są finanse.

Te dwa składniki – niesatysfakcjonujący poziom wynagrodzeń oraz bardzo zawężone możliwości treningu kompetencji – stanowią ogromne wyzwanie dla sektora pozarządowego. Jeśli organizacje miałyby zostać postrzegane jako stabilny i atrakcyjny pracodawca, muszą w tych obszarach stać się konkurencyjne dla pozostałych sektorów.

W mojej opinii sektor pozarządowy nie będzie nigdy takim samym miejscem pracy, które tworzy biznes czy administracja publiczna. Ale to nie oznacza, że powinien być tym najmniej stabilnym. Przede wszystkim nie powinien zagubić poczucia misji, która jest dla niego charakterystyczna i jest atrakcyjna dla wielu osób poszukujących pracy z sensem. Gdyby sektor pozarządowy był miejscem pracy dla każdego i zatrudniałby osoby, które nie mają poczucia misji, dla których praca ma jedynie gwarantować godne warunki życia, wówczas i organizacje pozarządowe straciłyby na swej misyjności, a do tego nie można dopuścić. Zatem należy zadbać o osoby, które już się zawodowo z sektorem związały i tworzyć takie warunki, które sprawią, że ci, którzy sektor czują, będą mogli godzić pracę z pasją i rozwojem zawodowym.

Krzysztof Mularski - członek zarządu Instytutu Metropolitalnego.
Perspektywa prawna.

W odczuciu organizacji pozarządowych, ograniczenia czy utrudnienia w prowadzeniu działalności zarobkowej (3,44% badanych) oraz formalności związane z korzystaniem ze środków z grantów (3,52% badanych) nie stanowią bardziej odczuwalnego problemu od zbyt wysokiego obciążenia finansowego związanego z działaniem organizacji (3,70% badanych) czy trudności w zdobywaniu funduszy (3,74% badanych). Jednak najbardziej brakuje personelu w obszarze pracowników administracyjno-biurowych, koordynatorów projektów, a także księgowych.

Warto zestawić powyższe okoliczności z danymi wynikającymi z raportu. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, współpracujących z organizacjami „dużą wagę przypisuje się do wątków ograniczeń / utrudnień w prowadzeniu działalności zarobkowej, które przez organizacje są określane jako relatywnie mniej istotne”. Perspektywa formalna zawsze będzie ważniejsza dla podmiotów nadzorujących (jednostki samorządu terytorialnego) działalność organizacji pozarządowych, ponieważ nadzór i kontrola obejmuje w zasadniczej części tę perspektywę.

Nie zawsze „jakość” formalności, które stanowią barierę w działaniach organizacji, ale ich „ilość”, staje się dla organizacji problemem. Choć „jakość” i „ilość” są ze sobą powiązane. Potrzeba zatrudnienia osób zajmujących się nimi może wynikać zarówno z jednego, jak i drugiego. Księgowi czy specjaliści do spraw projektów muszą się zmagać z barierami zarówno w wymiarze jakościowym, jak i ilościowym. Jednak zadania pracowników administracyjno-biurowych często, o ile nie wykonują oni równoległe innych zadań, to zakres odnoszący się do ilości spraw do załatwienia. W szczególności dalsze badania w tym obszarze pozwoliłyby określić, jakie to bariery, a także czy problemów tych jest mniej czy więcej w porównaniu z latami ubiegłymi.

Wymagania formalne wielu przedsięwzięć, zwłaszcza tych związanych z prowadzeniem działalności odpłatnej czy gospodarczej oraz zatrudnianiem pracowników, ustanawiane są poprzez przepisy prawne. Jednak są koniecznością nie do uniknięcia i jako część rzeczywistości, z którą należy się zmierzyć, nie stanowią problemu „blokującego” działalność. Najczęściej to jednak brak funduszy, okoliczność, że „należy zapłacić” za określone czynności, stanowi problem w rozwoju.

Ułatwienia takie jak ustabilizowanie kondycji finansowej podmiotów (wniosek 1) i uniezależnienie się od źródeł wyłącznie projektowych, mogłyby stanowić jeden ze środków zaradczych.

Z perspektywy przepisów prawa, do istoty organizacji pozarządowych należy ich cel niezarobkowy (art. 2 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach: „Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.”; art. 1 ustawy o fundacjach: „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych” i art. 5 ust. 5 tej ustawy: „Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów.”). Przepisy prawa uwydatniają cele społecznie użyteczne i niezarobkowe, a ewentualne „zarabkowanie” powinno być podporządkowane celom.

Jeszcze przed pogłębieniem badań i dalszymi wnioskami, należy zwrócić uwagę na mylne, lecz często występujące w organizacjach, podmiotach zewnętrznych i wśród społeczeństwa, rozumienie istoty „celów niezarobkowych”. Nie oznaczają one obowiązku zatrudniania wyłącznie wolontariuszy i osób niewynagradzanych za pracę; nie oznaczają zakazu gromadzenia funduszy, budowania kapitału żelaznego. Forma współpracy z organizacjami pozarządowymi oparta o wolontariat jest określona w przepisach prawa jako możliwość (na zasadzie wspomagania i ograniczona jest wyłącznie do tej sfery działalności, która nie jest działalnością gospodarczą). Z tej możliwości szeroko korzystają organizacje, ponieważ jak ukazano w raporcie: „zdecydowanie najważniejszym powodem, dla którego wolontariusz czy stażysta nie zostają zatrudnieni, jest brak możliwości finansowych [...]”.

Cecha „niezarobkowości” organizacji nie oznacza też zakazu gromadzenia funduszy jako kapitału żelaznego czy przeznaczonego do wydatkowania w późniejszych okresach. Jak wskazano w raporcie, stabilizacja kondycji finansowej podmiotów przełożyć się może na większą stabilność zatrudnienia. Zasadnicza treść wspomnianej cechy oznacza, że – z perspektywy formalnej – w stowarzyszeniach i fundacjach wszelka działalność zarobkowa z istoty rzeczy służy wspomnianym celom społecznie użytecznym lub celom niezarobkowym. Natomiast cele te, aby były realizowane, powinny być finansowane z dozwolonych form działalności zarobkowej. W mojej ocenie, formy tego zarabkowania nie powinny różnić się od innych form, którymi dysponują podmioty pozostałych sektorów. Przykładowo, rozważyć należy możliwość bezpośredniego podziału dochodów pomiędzy osoby zaangażowane w działalność (nie tylko jako część wynagrodzenia) lub między poszczególnymi rodzajami działalności (jako część kosztów).

Właśnie ze względu na przeznaczenie środków (wspominane już cele, zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej i cele niezarobkowe), zasadne jest wprowadzanie jak największej ilości ułatwień, ulg i preferencji w tym zakresie.

Marta Kosińska - psycholożka, doradczyni i trenerka NGO, autorka projektu „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych”. Perspektywa psycholożki.

Spójrzmy na wyniki raportu jeszcze raz. Popatrzmy na nie tak, jakbyśmy widzieli za nimi człowieka. Przyjmijmy, że ma na imię Paweł. Dane wyraźnie wskazują, że jego wynagrodzenie jest.... niskie. Czy miesięczne zarobki netto pomiędzy 1400 a 3000 złotych pozwalają mu na spokojne utrzymanie się? Wątpliwe. Ponadto Paweł wie, że prognozy finansowe dla organizacji, w której pracuje, nie są pewne. Wszechobecny w NGO problem pozyskania funduszy dotyczy też jego miejsca pracy. Ciężko więc mówić o jakiegokolwiek nadziei na poprawę sytuacji. Pojawiające się w co trzeciej organizacji problemy z płynnością finansową dodatkowo zaburzają jego poczucie bezpieczeństwa. Paweł nie ma jednak czasu się zatrzymać i zastanowić, bo musi pracować w szybkim tempie. Obowiązków i tak zawsze jest za dużo. Oczywiście jego organizacja bardzo chce - i potrzebuje - zatrudnić więcej pracowników. Jednak nie ma na to pieniędzy.

Pamiętajmy, że Paweł to człowiek, którego kompetencje zawodowe są wysokie lub bardzo wysokie. Oczywiście, ceni swoje miejsce pracy za przyjazną atmosferę i elastyczny czas pracy. Można się domyślić, że czerpie z niego poczucie sensu, a wykonywane zadania są spójne z jego wartościami.

Logika nam jednak podpowiada, że ten człowiek ani sensu, ani wartości nie włoży do garnka. Tym bardziej nie zapłaci nimi za rosnące ceny gazu. Prędzej czy później, będzie szukał dodatkowych źródeł utrzymania. W końcu będzie przeznaczal swój czas na pracę również w innych miejscach - jak ponad 54% innych pracowników pomorskich NGO. Możliwe też, że chronologia zatrudnienia była odwrotna, bo akurat on jest w stanie pracować na rzecz sektora obywatelskiego właśnie dlatego, że główne źródło utrzymania ma gdzie indziej.

Żyjemy w niepewnych czasach: pandemia, inwazja Rosji na Ukrainę i rosnąca inflacja są niepokojącymi faktami. Z którego miejsca swojego zatrudnienia zrezygnuje Paweł w obliczu kryzysu? Rozsądek mówi: zostaw niepewne zatrudnienie w organizacji pozarządowej.

Dane uzyskane w omawianym raporcie stanowią spójną całość z innymi, ogólnopolskimi badaniami. Obecne od wielu lat trudności organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu funduszy, doświadczanie presji, by pracować więcej w połączeniu z wyczerpaniem i wypaleniem zawodowym sugerują, dlaczego Polacy coraz rzadziej angażują się w działania na rzecz społeczeństwa. Dlaczego w III sektorze występuje rotacja pracowników, ich odpływ na rzecz pracy w innych sektorach oraz niechęć do pełnienia funkcji zarządczych w NGO.

Musimy to zmienić. Zastanówmy się, co możemy zrobić, by zapewnić Pawłowi i wszystkim innym Piotrom i Aniom z dziesiątek tysięcy organizacji pozarządowych w Polsce godne wynagrodzenie i stabilne warunki pracy. A możemy wiele.

Między innymi: u liderów i liderek NGO wykształcić kompetencje pozyskiwania funduszy z różnych źródeł, w konkursach o środki publiczne wprowadzić konieczność realizacji działań na rzecz trwałości organizacji czy choćby usprawnić rozliczanie kosztów zadań, na przykład wprowadzając ryczałt. Jeśli chcemy, by organizacje pozarządowe wciąż skutecznie pomagały, to najwyższy czas, by te i inne rozwiązania wdrożyć.

Spis grafik, tabel i wykresów

Wykres 1. Status prawny organizacji.

Wykres 2. Subregion, na terenie którego zlokalizowana jest organizacja.

Wykres 3. Teren, na jakim prowadzone są działania organizacji.

Wykres 4. Rok rejestracji organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 5. Lokalizacja organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 6. NGO: Charakter działań organizacji wykonywanych w ciągu ostatnich 2 lat || JST: Zakres merytoryczny współpracy podejmowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w ciągu ostatnich 2 lat.

Wykres 7. Zakres, w jakim poszczególne problemy były odczuwalne w życiu organizacji w ciągu ostatnich 2 lat – porównanie perspektywy NGO i JST (wartości średnie).

Wykres 8. Zakres, w jakim poszczególne problemy były odczuwalne w życiu organizacji w ciągu ostatnich 2 lat – porównanie perspektywy NGO i JST (wartości średnie).

Wykres 9. Ocena warunków działania organizacji w ciągu ostatnich 2 lat i perspektyw na kolejne miesiące 2022 roku.

Wykres 10. Ocena warunków działania organizacji w ciągu ostatnich 2 lat w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 11. Ocena perspektyw na kolejne miesiące 2022 roku w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 12. Liczba osób zatrudnionych w organizacji na danym stanowisku (wartości średnie).

Wykres 13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) osoby zatrudnionej w organizacji.

Wykres 14. Atrakcyjność pracy w organizacji w wybranych obszarach (wartości średnie).

Wykres 15. Posiadanie przez organizację strategii rozwoju.

Wykres 16. Horyzont czasowy, w jakim planuje się politykę kadrową / politykę awansu pracowników.

Wykres 17. Korzystanie z różnych formuł treningu kompetencji (wartości średnie).

Wykres 18. Finansowanie/współfinansowanie udziału osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji.

Wykres 19. Zakres, w jakim organizacja finansuje / współfinansuje udział osób zatrudnionych w różnych formach treningu kompetencji.

Wykres 20. Dostrzeganie trudności w rekrutacji pracowników w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 21. Czynniki, które stanowią obecnie problem w rekrutacji osób do pracy (wartości średnie).

Wykres 22. Czynniki, które stanowią obecnie problem w rekrutacji osób do pracy w podziale na zatrudnienie osób w organizacji (wartości średnie).

Wykres 23. Charakterystyka współpracy organizacji z wolontariuszami i stażystami.

Wykres 24. Orientacyjna wielkość rocznych przychodów organizacji. Porównanie danych dla woj. pomorskiego (2021) i Polski (2020).

Wykres 25. Orientacyjna wielkość rocznych przychodów organizacji w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 26. Źródła finansowania, z jakich organizacja korzystała w 2021 roku oraz % budżetu organizacji w 2021 roku w ramach poszczególnych źródeł.

Wykres 27. Źródła finansowania, z jakich organizacja korzystała w 2021 roku w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 28. Posiadanie przez organizację rezerw finansowych i doświadczanie przerw w płynności finansowej.

Wykres 29. Posiadanie przez organizację rezerw finansowych i doświadczanie przerw w płynności finansowej w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 30. Częstotliwość, z jaką zdarzało się, że organizacja nie była w stanie zapłacić w terminie należności za pracę na jej rzecz, dostarczone towary lub usługi.

Wykres 31. Fundraising w organizacjach pozarządowych w podziale na zatrudnienie osób w organizacji.

Wykres 32. Typ jednostki samorządu terytorialnego.

Wykres 33. Subregion, na terenie którego zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego.

Wykres 34. Ogólna ocena poziomu profesjonalizacji organizacji działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Wykres 35. Ocena sposobu funkcjonowania organizacji działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego (wartości średnie).

Wykres 36. Ogólna ocena warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami na terenie jednostki samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 2 lat.

Wykres 37. Oczekiwania odnośnie do warunków współpracy administracji samorządowej z organizacjami na terenie jednostki samorządu terytorialnego kolejnych miesiącach 2022 roku.

Wykres 38. Kwota, jaką jednostka samorządu terytorialnego przeznaczyła w 2021 roku na realizację zadań realizowanych we współpracy z organizacjami.

Wykres 39. Wyznaczenie w jednostce samorządu terytorialnego osoby lub zespołu osób odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami oraz trening kompetencji pracowników w zakresie współpracy z organizacjami (np. udział w szkoleniach).

Wykres 40. Odsetek zadań realizowanych przez organizacje na terenie jednostki samorządu terytorialnego w trybie ciągłym (przez cały rok).

Wykres 41. Podejmowanie współpracy z organizacjami w ramach umów wieloletnich.

Wykres 42. Formy współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, z których jednostka samorządu terytorialnego korzystała w ciągu ostatnich 2 lat.

Wykres 43. Ocena zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami w ramach określonych trybów (wartości średnie).

Tabela 1. Rodzaj umowy, na podstawie której obecnie zatrudnione są w organizacji osoby (dane w %).

Tabela 2. Stanowiska, na jakie organizacja chciałaby obecnie zatrudnić osoby.

Tabela 3. Mocne i słabe strony podpisywania wieloletnich umów z organizacjami.

Tabela 4. Pozytywna ocena zastosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy z organizacjami w ramach określonych trybów.



Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze cz. 2

Programy współpracy administracji
samorządowej z organizacjami pozarządowymi
- uwarunkowania i praktyka realizacji

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie analizy desk research rocznych i wieloletnich programów współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi oraz sprawozdań z realizacji programów. Analiza została przeprowadzona w okresie od kwietnia do czerwca 2022 roku w ramach projektu „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych” poświęconego badaniu warunków pracy w trzecim sektorze w wybranych częściach województwa pomorskiego.

Badanie miało na celu uzyskanie wiedzy na temat specyfiki zebranej dokumentacji w kontekście wyzwań, jakie wiążą się z budowaniem i rozwijaniem modelu współpracy międzysektorowej na linii samorząd-organizacje. Analiza polegała na przeglądzie kilkudziesięciu dokumentów z wybranych jednostek samorządu terytorialnego (n=34), dotyczących okresu od roku 2020 do 2022. W procesie badawczym uwzględniono dokumentację dotyczącą sytuacji w miastach na prawach powiatu (Gdańsk, Gdynia i Słupsk), gmin miejskich (Kartuzy, Lębork i Malbork), a także powiatu kartuskiego i województwa pomorskiego.

W raporcie zamieszczono wyniki przeprowadzonej analizy, która uwzględniała kwestie charakterystyki programów oraz sposobu ich konstrukcji i wdrażania. Scharakteryzowano także zakres, w jakim dokumentacja stanowi odpowiedź na potrzeby organizacji pozarządowych działających na obszarze wyróżnionych jednostek samorządu terytorialnego. Kontekst dla prowadzonej analizy stanowiły wyzwania związane z budowaniem stabilności trzeciego sektora, w tym stabilności zatrudnienia.

Proces badawczy został uzupełniony o charakterystykę uwarunkowań współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Przedstawiony opis stanowi istotne tło dla dyskusji o wynikach analizy empirycznej. Umożliwia bowiem szersze spojrzenie na problematykę profesjonalizacji współpracy międzysektorowej i pozwala lepiej zrozumieć okoliczności mające wpływ na kondycję trzeciego sektora w Polsce.

Z uwagi na zakres czasowy, w którym dokumenty powstawały, i okres, którego dotyczyły, w analizie znajdują się odniesienia do realiów pandemicznych. Dotyczą one wpływu na sposób funkcjonowania trzeciego sektora, ale też strategii zaradczych, jakie wdrażano w celu minimalizowania negatywnych efektów pandemii COVID-19.

Analiza miała charakter porównawczy. Zestawiono ze sobą dokumenty w wymiarze czasowym (pomiędzy poszczególnymi latami) oraz geograficznym (pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego). W analizie uwzględniono materiały, które zostały upublicznione – pojedyncze programy i sprawozdania nie znalazły się w korpusie badanych materiałów z uwagi na ich niedostępność. Nie zawsze było też możliwe względnie łatwe zestawianie ze sobą danych o innej strukturze, przedstawianych w różnorodnej formie.

W strukturze tekstu wyodrębniono dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich ma charakter „teoretyczny”, w której nakreślone zostało tło współpracy na linii samorząd-organizacje. Druga zaś przedstawia wyniki prac empirycznych w podziale na ogólną specyfikę programów, finansowy i pozafinansowy wymiar współpracy oraz konkluzje, jakie płyną z poddanych analizie sprawozdań. Podsumowaniem raportu są syntetyczne wnioski oraz rekomendacje do potencjalnych dalszych działań.

Wnioski z badań można traktować jako dodatkowy zasób wiedzy w staraniach o podejmowanie działań mających na celu profesjonalizację trzeciego sektora w wymiarze lokalnym i regionalnym. Uzyskane wyniki są też punktem wyjścia do debaty o strategiach wzmacniania kondycji organizacji pozarządowych – przede wszystkim podnoszenia poziomu ich stabilności (w tym także stabilności zatrudnienia).



Uwarunkowania współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi

Filozofia i reguły współpracy

Współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową opiera się na określonej filozofii i wynikających z niej zasadach. Stanowią one ramy, które z jednej strony określają strukturalne uwarunkowania współdziałania, a z drugiej – tworzą dla niego specyficzny „klimat”. W Polsce sieć międzysektorowych powiązań na linii organizacje-administracja rozwija się ze zmienną dynamiką od czasu przełomu transformacji ustrojowej. W wymiarze formalno-prawnym współpraca ta wynika z zapisanej w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku zasady pomocniczości czy treści Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto podkreślić, że współpraca może mieć charakter zarówno finansowy, jak i pozafinansowy.

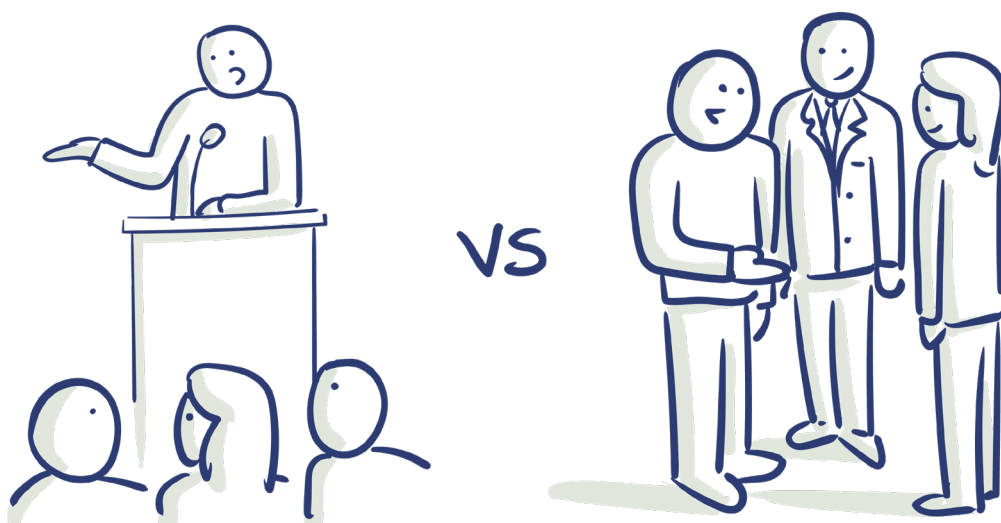
Istotnym wymiarem współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną w Polsce są działania podejmowane w wymiarze lokalnym. Głównym partnerem dla trzeciego sektora jest samorząd gminny i to często właśnie na tym poziomie tworzone są standardy oraz budowana jest kultura współpracy. Sektor pozarządowy staje się tym samym partnerem dla instytucji publicznych, uczestnicząc w procesach decyzyjnych w związku z prowadzonymi politykami i realizując zadania publiczne¹. Dla organizacji pozarządowych samorząd jest naturalnym sojusznikiem, a dostrzeżenie możliwości współpracy stanowi szansę na rozwój dla obu stron².



1. G. Makowski (red.). 2011. Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

2. M. Oliński. 2013. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji. „Optimum. Studia Ekonomiczne” 3/63, s. 127-144.

Ważne jest jednak znalezienie adekwatnych formuł współpracy odpowiednich dla obojga partnerów, umożliwiających wykorzystanie potencjałów, jakie tkwią w modelu działań połączonych. Ich uruchomienie zależy zarówno od umiejętności korzystania z narzędzi formalnych (np. dobrze zaplanowanej organizacji procesu konkursu ofert i wyboru realizatorów), jak i nieformalnych, bazujących na osobistych kontaktach i budowaniu doświadczeń wspólnej pracy. W modelu funkcjonowania sfery publicznej w Polsce współpraca o charakterze nieformalnym bywa skuteczniejsza, niż opieranie się na regułach formalnych. Oba te wymiary mogą się dopełniać. Mogą jednak też generować negatywne konsekwencje, przede wszystkim w postaci deficytu transparentności w relacjach między partnerami czy ich nierównościowego charakteru³.



W modelu funkcjonowania sfery publicznej w Polsce współpraca o charakterze nieformalnym bywa skuteczniejsza niż opieranie się na regułach formalnych.

Istnienie formalnych i nieformalnych mechanizmów współpracy nie przekłada się jednak automatycznie na funkcjonowanie i rozwój sprawnie działających partnerstw administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Jednym z głównych problemów międzysektorowego współdziałania jest traktowanie organizacji niemal wyłącznie jako realizatorów zadań publicznych, odbiorców oczekiwań administracji w zakresie wsparcia w świadczeniu usług na rzecz mieszkańców. Dopiero odpowiednie metody zarządzania współpracą, a w ślad za tym tworzenie odpowiednich warunków do współdziałania, umożliwia budowanie realnych, opartych na zasadach wzajemnego zaufania i autonomii partnerstw⁴.

3. Zob. np.: J. Adamiak, M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc. 2013. Wybrane aspekty współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych. „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2(1), s. 21-40; P. Zbieranek. 2021. Demokratyczna kultura. Proces formułowania polityk publicznych w zakresie kultury. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

4. E. Szulc-Wałęcka. 2015. Zasady współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi. W: Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych. Red. U. Szymańska, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki. Olsztyn: Wydział Prawa i Administracji UWM, s. 127-141.

W interesie organizacji leży ewolucja współpracy z administracją samorządową w kierunku budowania wspólnoty interesów, zwiększania efektywności podejmowanych wspólnie działań, tworzenia stabilnych podstaw instytucjonalnych w podmiotach, a przez to większej legitymizacji w relacjach międzysektorowych. Budowanie takiego modelu zwiększa też prawdopodobieństwo wchodzenia w relacje partnerskie, które będą mieć trwały charakter i w ramach których partnerzy będą mogli podzielać podobny system norm i wartości.

Współpraca powinna przy tym opierać się na kilku elementach: wymianie informacji, prowadzeniu procesów konsultacyjnych oraz tworzeniu zespołów doradczych i inicjatywnych (np. komisji konkursowych czy rad działalności pożytku publicznego). Oparcie współpracy o różne wymiary tworzy odpowiednie warunki do jej systematyzacji i instytucjonalizacji⁵.

W tym kontekście ważne są różnice w znaczeniach nadawanych przez organizacje pozarządowe i administrację samorządową kwestiom formowania współpracy oraz zawiązywania i rozwijania partnerstw. W sektorze publicznym są one postrzegane często jako „zdolność do ustępstw i cierpliwość wobec organizacji pozarządowych”. Z kolei w podmiotach w trzecim sektorze wyobrażenia współpracy są znacznie bardziej rozbudowane⁶.



5. M. Basaj, B. Kożuch. 2016. Współdziałanie organizacji pozarządowych. W: Zarządzanie organizacjami pozarządowymi. Red. E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 165–180.

6. Tamże.

Ta rozbieżność utrudnia budowanie relacji partnerskich i utrwała dystans względem angażowania się w różne formuły procesów konsultacyjnych. Mogą bowiem one być postrzegane jako fasadowe i pozorowane, nieprzynoszące realnych rezultatów i niewłaściwie zaplanowane⁶.



Charakterystyczne dla rozwijania partnerstw są też wizje tego, jak definiować standardy współpracy i jaka powinna być ich rola. Zarówno wśród przedstawicieli trzeciego sektora, jak i wśród reprezentantów administracji samorządowej panuje przekonanie, że standardy mogą wspierać uelastycznienie obowiązujących przepisów, stanowić narzędzie ich rozumienia i adaptowania do realnych potrzeb. Ważną funkcję w definiowaniu standardów i dobrych praktyk współpracy ma także akcentowanie jej atmosfery, klimatu, w którym się odbywa, z naciskiem na wzajemną komunikację i życzliwość.

Bazą do budowania współpracy powinna być sprzyjająca międzysektorowej synergii kultura organizacyjna, oparta o wystarczające zasoby wiedzy na temat partnerów, stwarzająca możliwości do elastycznego reagowania na potrzeby i doceniająca wagę wzajemnego zaufania i odpowiedzialności. Podstawą współpracy jest też dążenie do emancypacji organizacji jako dojrzałych, niezależnych od administracji podmiotów, mających za partnera merytorycznie przygotowanych urzędników, którzy rozumieją faktyczną specyfikę trzeciego sektora⁷.



W opracowanym modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych wyróżnia się trzy płaszczyzny współpracy w trzech różnych zakresach:

- 1) tworzenia polityk publicznych,**
- 2) realizacji zadań publicznych,**
- 3) tworzenia infrastruktury współpracy (warunków do społecznej aktywności).**

Każdy z nich ma swoją szczegółową specyfikę, ale każdy też można opisać z perspektywy sześciu tych samych zasad: efektywności, pomocniczości, jawności, suwerenności stron, uczciwej konkurencji i partnerstwa. Stosowanie modelu wymaga natomiast systemowego podejścia do kwestii budowania i utrzymywania relacji na linii organizacje-administracja samorządowa oraz opisanej powyżej kultury współpracy⁸.

W tym kontekście ważne są różnice w znaczeniach nadawanych przez organizacje pozarządowe i administrację samorządową kwestiom formowania współpracy oraz zawiązywania i rozwijania partnerstw. W sektorze publicznym są one postrzegane często jako „zdolność do ustępstw i cierpliwość wobec organizacji pozarządowych”. Z kolei w podmiotach w trzecim sektorze wyobrażenia współpracy są znacznie bardziej rozbudowane.

Wszystkie charakteryzowane w tym fragmencie rozwiązania dają wiele możliwości budowania dobrych relacji międzysektorowych, w których organizacje pozarządowe spotykają administrację samorządową. Jednocześnie opisany model wymaga upowszechnienia i rozwinięcia. Kluczowe jest bowiem wypracowanie konkretnych, realnych, „przećwiczonych” reguł współpracy. Takie działania wymagają wykonania żmudnej, mało spektakularnej pracy, której efektem ma być profesjonalizacja obu sektorów.

Zadaniem dla organizacji jest przy tym wykonywanie pracy rzeczniczej. Ma ona na celu zwiększanie świadomości roli, jaką trzeci sektor może odgrywać jako ważny gracz w lokalnej (choć nie tylko) sferze publicznej. Efektem tego rodzaju oddziaływań może być profesjonalizacja zarówno samego sektora, jak i współpracy międzysektorowej. Daje to organizacjom szansę na uzyskanie statusu sprawczych aktorów instytucjonalnych w sferze publicznej, przygotowanych do pełnienia różnych ról w procesach tworzenia polityk ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego⁹. Celem rozwijania standardów współpracy na linii organizacje-samorząd jest w praktyce poprawa efektywności realizowania zadań publicznych, wzrost dbałości o wysoki poziom świadczenia usług publicznych oraz włączanie lokalnych społeczności w dyskurs publiczny¹⁰.

8. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych,
http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model_wspolpracy.pdf. Dostęp: 11.05.2022.

9. K. Stachura. 2021. Stowarzyszenie ESWIP. Sfery wyzwań, obszary oddziaływań, przestrzenie wpływu. Elbląg: Stowarzyszenie ESWIP.

10. A. Wodecka-Hyjek. 2014. Standardy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Doświadczenia zagraniczne i krajowe. Raport. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Doświadczenie pandemii uwidocznilo wagę dobrze zaprojektowanej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. W ocenie Michała Syski radzenie sobie z pandemicznym kryzysem uwarunkowane było wypracowaniem opartej na wzajemnym zaufaniu współpracy międzysektorowej. Pozwalała ona na sprawne i efektywne realizowanie zadań, z uwzględnieniem różnych grup interesariuszy i w odpowiedzi na zróżnicowany zakres potrzeb. Innowacyjne narzędzia polityki publicznej bazują na płynnej kooperacji, umiejętności wykorzystywania szerokiego wachlarza potencjałów. Decentralizacja działań przyczynia się tym samym do zwiększenia skuteczności pracy na rzecz lokalnych i regionalnych społeczności¹¹. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że pandemia unaocznila sektorowe rozwarstwienie i problemy wielu podmiotów dysponujących ograniczoną pulą zasobów na bieżącą aktywność¹². Nie pozostaje to bez wpływu na specyfikę współpracy organizacji z administracją samorządową.

Ze studium przypadku współdziałania organizacji pozarządowych z administracją samorządową wynika, że o ile 76% podmiotów prowadzi z samorządami różne typy działań i projektów, tylko 29% samorządów prowadzi konsultacje decyzji związanych z przedmiotowym obszarem aktywności. Mimo to administracja docenia zaangażowanie i pomysły organizacji. Umożliwiają one bowiem profesjonalizowanie działalności. Za problematyczne we współpracy uznawane są: deficyty zasobów (po obu stronach), skomplikowane wymogi formalno-prawne oraz odmienne metody pracy¹³.

W kontekście prowadzonej analizy warto przytoczyć wyniki badań opublikowanych w 2011 roku, wskazujących na ocenę jakości współpracy międzysektorowej. Wynika z nich, że wartość indeksu współpracy w województwie pomorskim jest druga co do wielkości (po województwie warmińsko-mazurskim) w skali całego kraju. Szczególnie dobrej jakości jest współpraca pozafinansowa, a także działania w obszarze wiedzy i opinii organizacji oraz publicznej dostępności infrastruktury współpracy¹⁴. Mimo archiwalnego (z perspektywy czasu sporządzania raportu) charakteru przedstawianych danych, stanowią one być może ważny kontekst do analizy realnych wyzwań związanych ze współpracą międzysektorową w skali regionu.



11. M. Syska. 2021. Samorząd i organizacje. Lata chude: będziemy współpracować czy rywalizować? Przestroga przed ślepą wiarą w zbawienną moc centralizacji, <https://publicystyka.ngo.pl/samorzad-i-organizacje-bedziemy-wspolpracowac-czy-rywalizowac-michal-syska-przestroga-przed-slepa-wiara-w-zbawienna-moc-centralizacji>. Dostęp: 11.05.2022.

12. M. Gumkowska. 2021. Od zamrożenia do mobilizacji – polski sektor pozarządowy w czasie pandemii. „Trzeci Sektor” 2, s. 70-77.

13. P. Adamiak, B. Charycka. 2015. Działania organizacji pozarządowych oraz samorządów w obszarze dziedzictwa kulturowego: współpraca, potrzeby, zaangażowanie wolontariuszy. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

14. G. Makowski (red.). 2011. Dz. cyt.

Programy współpracy – procedury i kontekst wdrażania

Kluczowym narzędziem wdrażania filozofii i reguł współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi są uchwalane corocznie w jednostkach samorządu terytorialnego programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego¹⁵.

Programy określają reguły polityki samorządu względem organizacji pozarządowych. Przyjmowane są na mocy art. 5a ust. 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Istnieje obowiązek uchwalania programów rocznych, ale możliwe jest też wypracowywanie programów wieloletnich (na okres do 5 lat), mających charakter bardziej ramowych założeń w zakresie współpracy na linii trzeci sektor - administracja samorządowa. Programy muszą też być obowiązkowo konsultowane z organizacjami, a proces konsultacji - opisany w dokumencie. Jeśli w danej jednostce samorządu terytorialnego funkcjonuje rada działalności pożytku publicznego, opiniuje ona projekt programu przed wejściem w życie.

Na podstawie istniejących przepisów programy uchwalane są do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Praca nad nimi powinna przebiegać jednocześnie w relacji do prac nad stworzeniem budżetu samorządu. Ma to na celu dookreślenie konkretnych kwot, które dana jednostka ma zamiar przeznaczyć na realizację zadań publicznych przez podmioty z trzeciego sektora. Do 30 kwietnia każdego roku sprawozdanie z realizacji programu za rok miniony przedkłada się organowi stanowiącemu oraz publikuje dokument w Biuletynie Informacji Publicznej.

15. Poradnik dotyczący zasad tworzenia programów współpracy dostępny jest w portalu [ngo.pl](https://poradnik.ngo.pl/programy-wspolpracy). Zob.: Poradnik. Programy współpracy, <https://poradnik.ngo.pl/programy-wspolpracy>. Dostęp: 11.05.2022.

-  Programy współpracy definiują szereg form współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi.
-  Mają one wymiar zarówno finansowy, jak i pozafinansowy.
-  Formy współpracy są jednym z kilkunastu elementów, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w każdym dokumencie uchwalonym w danej jednostce samorządu terytorialnego¹⁶.
-  Dodatkowo programy zawierać mogą informacje dotyczące np. sposobu powoływania rad działalności pożytku publicznego, tworzenia centrów wsparcia dla organizacji pozarządowych czy udzielania podmiotom pożyczek i poręczeń.
-  Każdy dokument powinien odzwierciedlać specyfikę współpracy realizowanej w danym miejscu i różnić się w zależności od odmiennych potrzeb i oczekiwań związanych z podejmowaniem współdziałania

Z analizy przeprowadzonej w 2021 roku przez Fundację M.A.P.A. Obywatelska – Miejsce, Aktywność, Partycypacja, Animacja wynika, że programy współpracy uchwalane w Polsce w jednostkach samorządu terytorialnego różnego szczebla znacząco różnią się między sobą. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji zapisów oraz zakresu odniesień do sposobu finansowania zadań publicznych zleczanych do realizacji organizacjom. Zbieranie i prezentowanie danych zawartych w programach utrudniają: różnica w sposobie sporządzania programów, nieprecyzyjny sposób przedstawiania danych, a w pojedynczych przypadkach także brak dostępu do uchwalonych w danej jednostce samorządu terytorialnego dokumentów¹⁷. Wyzwaniem dla badaczy może też być nieprzystawalność danych zawartych w programach w porównaniu z materiałami zamieszczanymi w sprawozdaniach lub trudność, czy wręcz nieemożliwość, dokonania jakościowej oceny celów formułowanych w programach.

16. Są to: 1) cel główny i cele szczegółowe, 2) zasady współpracy, 3) zakres przedmiotowy, 4) formy współpracy, 5) priorytetowe zadania publiczne, 6) okres realizacji Programu, 7) sposób realizacji Programu, 8) wysokość środków planowanych na realizację Programu, 9) sposób oceny realizacji Programu, 10) informacja o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

17. P. Stec. 2021. Główne wnioski z badania. W: Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 i 2021 r. Raport z badania. Warszawa-Kwidzyn: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundacja M.A.P.A. Obywatelska – Miejsce, Aktywność, Partycypacja, Animacja, s. 102-103.

Wyzwania dla profesjonalizacji współpracy

Programy współpracy nie są jedynym narzędziem potencjalnej profesjonalizacji współpracy międzysektorowej. Stanowią jednak ważną platformę, za sprawą której możliwe jest planowanie rozwiązań w zakresie wspólnych działań administracji samorządowej i organizacji pozarządowych. Poniższy przegląd wyzwań warto czytać z myślą o możliwych modyfikacjach i aktualizacjach zapisów programowych, które docelowo wspierałyby dążenie do profesjonalizacji współpracy.

Na ogólnym poziomie rozwijanie różnych formuł współdziałania nie budzi kontrowersji. Włączanie trzeciego sektora w obieg tworzenia i realizacji polityk publicznych generuje bowiem korzyści zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Z jednej strony mamy do czynienia z rosnącą demokratyzacją legitymizacji, z drugiej – ze zwiększeniem skali oddziaływania sektorowego. Wyższa jakość polityki publicznej może też przełożyć się na szereg zysków społecznych dla otoczenia. Dla prowadzenia efektywnego dialogu międzysektorowego niezbędne jest jednak zbudowanie współpracy na zasadach bezstronności i niezależności. Ważna jest także dbałość o to, by zacieśnienie relacji nie podważało fundamentów współpracy i nie ograniczało skuteczności wzajemnych oddziaływań¹⁸.

Kluczowe znaczenie dla rozwijania współpracy ma fakt, że wielu przedstawicieli – zarówno organizacji pozarządowych, jak i administracji samorządowej – chce podejmować szereg różnych działań w tym zakresie. Ich efektywność uzależniona jest od dobrego klimatu współpracy i umiejętności dzielenia się doświadczeniem, ale wynika także z gotowości podejmowania takiej aktywności w perspektywie długofalowej¹⁹. Jednocześnie analizy, jakie prowadzono w zakresie specyfiki współpracy międzysektorowej, wskazują, że jej jakość jest raczej niska. Powodem tego są zarówno uwarunkowania formalno-prawne czy finansowe, jak i kontekst oraz kultura współpracy. Znaczenie ma też budowanie demokratycznego modelu współpracy, opartej na sprawiedliwej konkurencyjności, zaangażowaniu lokalnych organizacji i dążeniu do minimalizowania konfliktów wewnątrzsektorowych²⁰.

Istotnym wyzwaniem jest poprawa standardów w obszarze konsultacji. Doświadczenia organizacji w tym obszarze często są negatywne, a istniejąca legislacja w omawianym obszarze nie znajduje przełożenia na jakość realnych działań.

18. J. Meisel-Dobrzański. 2014. Współpraca NGO z sektorem publicznym – sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce. „Zarządzanie Publiczne” 1(25), s. 73–90.

19. S. Lipiec. 2018. Problemy polskich organizacji pozarządowych w opinii ich działaczy. Część druga – badania terenowe. W: Organizacje pozarządowe na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Red. P. Majer, M. Seroka. Olsztyn: Wydział Prawa i Administracji UWM, s. 59–107.

20. G. Makowski (red.). 2011. Dz. cyt.

Wynika to m.in. z faktu, że obowiązujące regulacje prawne postrzegane są jako zbyt skomplikowane, a przez to trudne do zastosowania. W praktyce konsultacje np. programów współpracy mają charakter rytualny, a niekiedy wręcz fasadowy²¹.



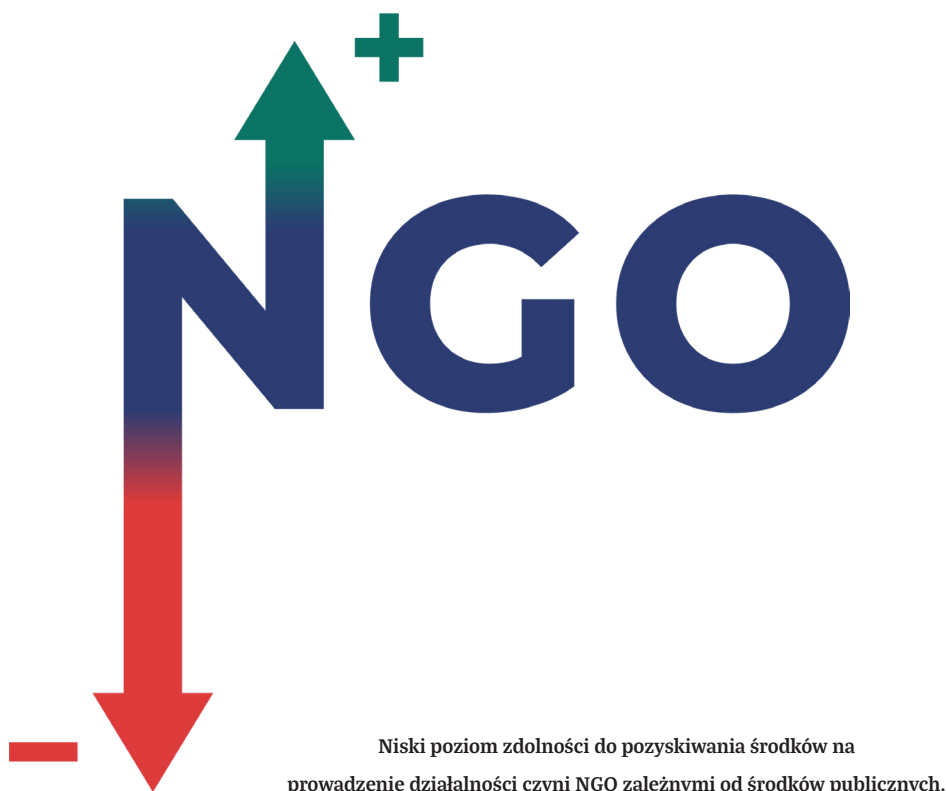
Magdalena Arczewska dowodzi, że między 2015 a 2018 rokiem doszło do obniżenia jakości i standardów procesów konsultacyjnych. Wydaje się to szczególnie niepokojące, jeśli wziąć pod uwagę fakt ograniczonej przed tym okresem skali oddziaływania mechanizmów konsultacyjnych. Arczewska za problematyczny uznaje także deficyt myślenia w kategoriach długoterminowych w zakresie tworzenia i stanowienia prawa. Fasadowości nieprzejrzystego, niewystarczająco dobrze udokumentowanego procesu konsultacji towarzyszy polaryzacja środowiska organizacji pozarządowych, także w wymiarze politycznym (podział na podmioty „prorządowe” i „antyrządowe”)²².

Po uchwaleniu Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie podniesieniu rangi organizacji pozarządowych i wprowadzeniu procedur regulujących współpracę trzeciego sektora z administracją samorządową towarzyszą też procesy o niekorzystnym oddziaływaniu. Można w tym kontekście wymienić tworzenie hierarchicznych układów między samorządową zlecającą a trzeciosektorowym wykonawcą zadań, nierzadko pozorne realizowanie zapisów ustawowych czy utrwalanie procesów oligarchizacji w obrębie sektora.

21. Tamże.

22. M. Arczewska. 2019. Rola organizacji pozarządowych w procesie konsultacji publicznych i w opiniowaniu – wnioski z badań. „Trzeci Sektor” 1, s. 55-63.

Te ostatnie skutkują jego podziałem na duże organizacje o stabilnej sytuacji i małe podmioty o słabej kondycji, marginalizowane w procesie tworzenia i realizacji polityk. Wyzwaniem staje się więc włączanie w model współpracy większej liczby organizacji, a co za tym idzie – zwiększanie reprezentatywności całego procesu²³.



Niski poziom zdolności do pozyskiwania środków na prowadzenie działalności czyni NGO zależnymi od środków publicznych.

Deficyt partnerstwa we współpracy międzysektorowej wynika m.in. z ograniczonej autonomii organizacji w wymiarze finansowym. Relatywnie niski poziom zdolności podmiotów do pozyskiwania środków na prowadzenie działalności czyni je w dużej mierze zależnymi od zdobywania finansowania ze źródeł publicznych (w tym: samorządowych). Nie wspiera to organizacji w legitymizowaniu ich jako silnych i sprawczych partnerów względem instytucji z innych sektorów²⁴. Osobnym problemem jest fakt, że środki, jakie podmioty pozyskują od administracji samorządowej, przeznaczone są nie tyle na rozwój potencjału organizacji, co realizację konkretnego zadania publicznego. W trudnej sytuacji są też podmioty z małych, peryferyjnie położonych miejscowości, na dodatek borykające się z dużymi deficytami w obszarze infrastruktury²⁵.

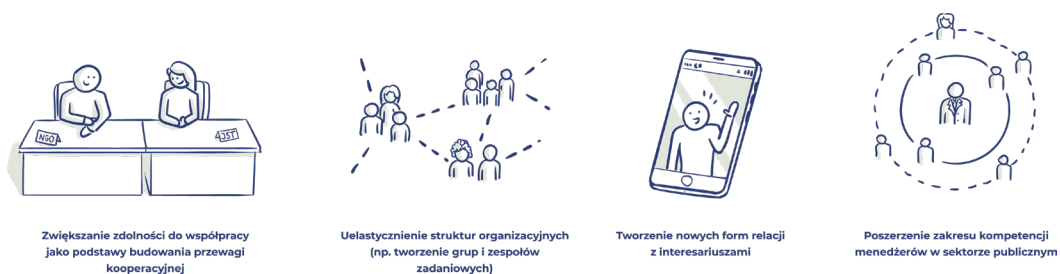
23. G. Makowski (red.). 2011. Dz. cyt.

24. J. Meisel-Dobrzański. 2014. Dz. cyt.

25. G. Makowski (red.). 2011. Dz. cyt.

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych jakość współpracy cierpi z powodu postawy i sposobu działania jednostek samorządu terytorialnego. Administracji samorządowej zarzuca się m.in. utrwalanie hierarchicznego, paternalistycznego modelu relacji międzysektorowej, brak wizji odnośnie do sposobu budowania współpracy z partnerami z trzeciego sektora oraz niechęć do ewolucji modelu współdziałania w kierunku mniej sformalizowanym i bardziej demokratycznym. W takich warunkach współpraca staje się wymuszonym obowiązkiem, który nie przekłada się na realne działania. Organizacje mają poczucie, że są traktowane w sposób instrumentalny, a partner samorządowy nie posiada odpowiedniego zasobu wiedzy dotyczącej znaczenia, jakie trzeci sektor może odegrać w planowaniu i realizowaniu polityk publicznych. Współpraca staje się symboliczna, gdy działania administracji są schematyczne i powtarzalne, a do tego nieurefleksyjnione. Krytyczne uwagi ze strony organizacji padają też pod adresem tych urzędników, którzy współpracując z organizacjami, nie mają realnej wiedzy na temat potencjału organizacji. Zarzuca im się, że swoje zaangażowanie w budowanie relacji z trzecim sektorem traktują marginalnie, ograniczając je przede wszystkim do spełniania wymogów formalnych, w tym także doprowadzenia do stworzenia programu współpracy²⁶.

Barbara Kożuch uważa, że istnieje szereg rozwiązań systemowych, których zastosowanie mogłoby w istotny sposób poprawić jakość współpracy administracji samorządowej z otoczeniem, w tym także z organizacjami pozarządowymi. Ich celem miałyby być przede wszystkim pokonywanie barier w zakresie wzmacniania budowy relacji międzysektorowych. Przykładami działań, które można by podjąć, by osiągnąć tak określony cel, są m.in. zwiększanie zdolności do współpracy jako podstawy budowania przewagi kooperacyjnej, uelastycznienie struktur organizacyjnych (np. tworzenie grup i zespołów zadaniowych), tworzenie nowych form relacji z interesariuszami, poszerzenie zakresu kompetencji menedżerów w sektorze publicznym²⁷.



Przykłady działań, które można by podjąć, aby pokonać bariery w zakresie wzmacniania budowy relacji międzysektorowych.

26. Tamże.

27. B. Kożuch. 2011. Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.

Trudność w budowaniu efektywnych modeli współpracy międzysektorowej jest też jednak odpowiedzialnością samych organizacji. Często są one bowiem w niewielkim stopniu zaangażowane w działania mające na celu podnoszenie poziomu profesjonalizacji współdziałania z administracją samorządową. Organizacje bywają apatyczne, inercyjne i roszczeniowe, do tego w ograniczonym jedynie stopniu zsieciovane. Niewielka skala ich zaangażowania w proces poprawy jakości współpracy międzysektorowej powinna więc być brana pod uwagę jako ważny element tworzenia zbalansowanego modelu relacji na linii administracja samorządowa – organizacje pozarządowe²⁸.



28. J. Meisel-Dobrzański. 2014. Dz. cyt.



Analiza porównawcza programów współpracy i sprawozdań z realizacji programów

Ogólna charakterystyka programów współpracy

W Tabeli 1 zamieszczone zostało zestawienie dokumentów uwzględnionych w przeprowadzonej na potrzeby niniejszego opracowania analizie. Zbadano łącznie 34 dokumenty, w tym 23 roczne programy współpracy, 5 programów wieloletnich oraz 6 sprawozdań. Analiza obejmowała okres od 2020 do 2022 roku. Uwzględniono w niej niemal wszystkie programy roczne – wyjątkiem jest brak dokumentu z powiatu kartuskiego za rok 2020.

Programy wieloletnie uwzględnione w analizie uchwalone zostały na okres od 3 do 5 lat. Przyjęto je w Gdańsku, w Gdyni, w powiecie kartuskim, w Malborku oraz w skali całego województwa pomorskiego. W zależności od specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego, okres, w jakim programy obowiązywały bądź obowiązują, rozpięty jest między 2015 a 2025 rokiem. Warto podkreślić, że wzięcie pod uwagę zapisów w programach wieloletnich pozwala lepiej zrozumieć specyfikę współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi na danym terenie. Stanowi też często uzupełnienie dla charakterystyki współpracy w jednostce samorządu terytorialnego w danym roku.

Ze względu na specyfikę zbieranej dokumentacji ograniczona była możliwość analizy sprawozdawczości. W jednostkach samorządu terytorialnego sprawozdania z realizacji programów współpracy przygotowywane są do 30 kwietnia każdego roku (za poprzedni rok). Z uwagi na fakt, że badanie realizowane było wiosną 2022 roku, w analizie uwzględniono sprawozdawczość za rok 2020. Dokumentacja dla powiatu kartuskiego oraz Malborka uwzględnia łączoną perspektywę sprawozdawczości rocznej i wieloletniej. W przypadku Kartuz i Lęborka nie pozyskano sprawozdań do analizy.

Z analizy dokumentacji wynika, że istnieją podobieństwa pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w sposobach konstruowania programów współpracy. Wynika to przede wszystkim z dążenia administracji samorządowej do tworzenia dokumentacji zgodnej z wytycznymi ustawowymi. Ponadto zauważalne jest też podobieństwo w strukturze i nazewnictwie programów w danej jednostce samorządu terytorialnego między poszczególnymi latami.

W ten sposób np. dokument uchwalony w roku 2022 może w jedynie niewielkim stopniu różnić się od tego sprzed dwóch lat. Należy natomiast wyraźnie podkreślić, że często analogiczna struktura opracowań nie przekłada się jednak na równie wysokie podobieństwo zawartości merytorycznej, rozumianej przede wszystkim jako zakres tematyczny współpracy i jej definiowane formy.

Tabela 1. Dokumentacja uwzględniona w analizie danych – programy roczne, programy wieloletnie oraz sprawozdania z programów rocznych za 2020 rok.

Kategoria	Program współpracy 2020	Program współpracy 2021	Program współpracy 2022	Program wieloletni	Sprawozdanie za rok 2020
Gdańsk	✓	✓	✓	✓	✓
Gdynia	✓	✓	✓	✓	✓
Powiat kartuski	✗	✓	✓	✓	✓*
Kartuzy	✓	✓	✓	✗	✗
Lębork	✓	✓	✓	✗	✗
Malbork	✓	✓	✓	✓	✓*
Słupsk	✓	✓	✓	✗	✓
Województwo pomorskie	✓	✓	✓	✓	✓

W dokumentach tworzonych w Gdyni, w powiecie kartuskim czy w Słupsku dokumenty zawierają wyodrębnioną część z uzasadnieniem uchwalenia programu współpracy. W Słupsku ten fragment nie nosi nazwy „Uzasadnienie”, lecz „Wstęp” (w dokumencie z 2020 roku). Informacja o powodach uchwalenia dokumentu nie musi jednak być wyróżniona w postaci odrębnego fragmentu, ale wynikać z treści programu.

Pod względem struktury spośród wszystkich analizowanych dokumentów wyróżniają się roczne programy współpracy uchwalane w Gdyni. Mają one bardziej rozbudowany układ niż dokumenty uchwalane w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Wyodrębniono w nich wątki, które nie są wyróżnione w podobny sposób w innych programach współpracy. W Malborku różnica między dokumentem z 2020 i 2021 roku polega na zmianie elementów w strukturze (zmiana kolejności rozdziałów). Rok później ponownie dokonano istotnych modyfikacji dokumentu, tym razem „spłaszczając” strukturę i ograniczając w nim liczbę rozdziałów. Do programu dodano załączniki, tj. kartę oceny formalnej i kartę oceny merytorycznej. Dokumentacja uchwalana w Słupsku także zawiera załączniki. W latach 2020 i 2021 było ich sześć, a rok później – pięć²⁹.

* Analiza dotyczy sprawozdania wieloletniego.

29. Zestawienie załączników wyróżnionych w programach uchwalanych w Słupsku: 1) Deklaracja bezstronności, 2) Karta oceny formalnej, 3) Karta oceny merytorycznej (Otwarty konkurs ofert), 4) Karta oceny merytorycznej (Otwarty konkurs ofert) (Nabór operatora regrantingu), 5) Sprawozdanie z realizacji programu współpracy Miasta Słupska z organizacjami pozarządowymi, 6) Zasady przyznawania dotacji i podmioty uprawnione do ubiegania się o dotację. W 2022 roku w dokumencie nie zamieszczono załącznika nr 6.

Elementami, które występują w programach uchwalanych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego jako wyodrębnione części, są:

- ➡ **postanowienia ogólne,**
- ➡ **przedmiot i zakres działań,**
- ➡ **priorytetowe zadania do realizacji,**
- ➡ **zasady współpracy,**
- ➡ **cele współpracy,**
- ➡ **formy współpracy,**
- ➡ **sposób tworzenia programów,**
- ➡ **ustalenia w zakresie możliwości konsultowania i współtworzenia przez organizację dokumentacji,**
- ➡ **tryb powoływania i zasad działania komisji konkursowych.**

Kluczowe znaczenie dla zrozumienia różnic między specyfiką poszczególnych programów wynika z faktu, że w strukturze dokumentu określone elementy nie zawsze zostają wyodrębnione jako tytuły rozdziałów. Dobrze obrazuje to status kwestii planowanej wysokości środków przeznaczonych na realizację programu. W dokumentach uchwalanych w Gdańsku wątek ten jest włączony do rozdziału, w którym opisano przedmiot współpracy. Na podobnej zasadzie np. kwestie dotyczące sposobu realizacji programu czy oceny jego realizacji także mogą stanowić element innych części dokumentów. W sześciu jednostkach samorządu terytorialnego wyodrębnia się część dotyczącą okresu realizacji programu, a w pięciu – postanowienia końcowe. W dokumentach dla Malborka i dla województwa pomorskiego wyróżniono rozdział dotyczący projektu programu na kolejny rok. Pozostałe wątki występują tylko w dokumentacji dla miast powiatowych – Gdańska, Gdyni bądź Słupska.

Należy natomiast podkreślić, że analizowane dokumenty spełniają wymóg zamieszczenia w nich elementów wskazanych w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5a ust. 4), nawet, jeśli poszczególne elementy nie zostały wyodrębnione jako osobne rozdziały.

Tabela 2. Zakresy tematyczne zdefiniowane jako tytuły rozdziałów w programach współpracy z organizacjami. Kropkami oznaczone są pola wskazujące na występowanie danego zakresu tematycznego jako tytułu rozdziału w programach współpracy. Jasnopomarańczowym oznaczone zostały pozostałe pola.

Kategoria	Gdańsk	Gdynia	Powiat kartuski	Kartuzy	Lębork	Malbork	Słupsk	Pomorskie	SUMA
Cele współpracy (główne / szczegółowe)	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Formy współpracy	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Konsultowanie i współtworzenie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych i dokumentów w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz dotyczących sfery zadań publicznych	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Priorytetowe zadania publiczne	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Postanowienia ogólne / wstępne	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Sposób tworzenia Programu oraz przebiegu konsultacji w zakresie jego tworzenia	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Szczegółowy przedmiot / zakres zadań / współpracy	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Tryb powoływania i zasady działania Komisji Konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Zasady współpracy	•	•	•	•	•	•	•	•	8
Planowana wysokość środków przeznaczona na realizację programu		•	•	•	•	•	•	•	7
Sposób realizacji programu		•	•	•	•	•	•	•	7
Sposób oceny realizacji programu		•	•	•	•	•	•	•	7
Okres realizacji programu		•	•	•	•	•	•		6
Postanowienia końcowe	•			•	•	•	•		5
Opracowanie projektu programu na kolejny rok						•		•	2
Realizacja wspólnych projektów i inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej	•	•							2
Tryb powoływania członków oraz organizacja i tryb działania gminnej / powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego	•	•							2
Autoewaluacja i monitoring programu współpracy	•								1
Gminna / Powiatowa Rady Działalności Pożytku Publicznego		•							1
Gminne Centrum Organizacji Pozarządowych		•							1
Gminny pełnomocnik ds. aktywności obywatelskiej		•							1
Ocena formalna i merytoryczna ofert							•		1
Partnerstwa gminy z organizacjami pozarządowymi	•								1
Popularyzacja działalności organizacji pozarządowych		•							1
Sposób udzielania wsparcia w trybie pozakonkursowym							•		1
Szkolenia i poradnictwo dla liderów organizacji pozarządowych poszerzające ich umiejętności zarządzania organizacją		•							1
Udostępnianie na preferencyjnych zasadach nieruchomości gminnych lub lokali niestanowiących odrębnych własności		•							1
Udział organizacji pozarządowych w działaniach programowych samorządu oraz zespoły doradcze i opiniujące		•							1
Współdziałanie w pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł, w szczególności z funduszy Unii Europejskiej oraz pomoc w tworzeniu partnerstw lokalnych		•							1
Wzajemne informowanie się o prowadzonej działalności poprzez organizację spotkań tematycznych i problemowych		•							1
Zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych i udzielanie pożyczek na ich realizację		•							1
Suma	14	25	13	14	14	15	16	13	---

Finansowy wymiar współpracy

Z analizy zebranego materiału empirycznego wynika, że największe wzrosty wysokości środków przeznaczonych na realizację programów współpracy z organizacjami odnotowano w Słupsku i w Gdańsku. W dwuletnim okresie między rokiem 2020 a 2022 wzrost nakładów w Słupsku wyniósł 43%, a w Gdańsku – 27%. W obu przypadkach dynamika wzrostu była wyraźniejsza między rokiem 2021 a 2022. Zmiana w latach 2020-2021 wiązała się ze wzrostami, ale o niższej skali. Przyglądając się danym dla województwa pomorskiego, zauważyć można utrzymanie skali nakładów między rokiem 2020 a 2021. W kolejnym porównaniu rocznym widać już jednak przyrost środków o 17%. W przypadku powiatu kartuskiego możliwe jest jedynie porównanie między rokiem 2021 a 2022 – w tym okresie doszło do wzrostu skali finansowania o 16%.

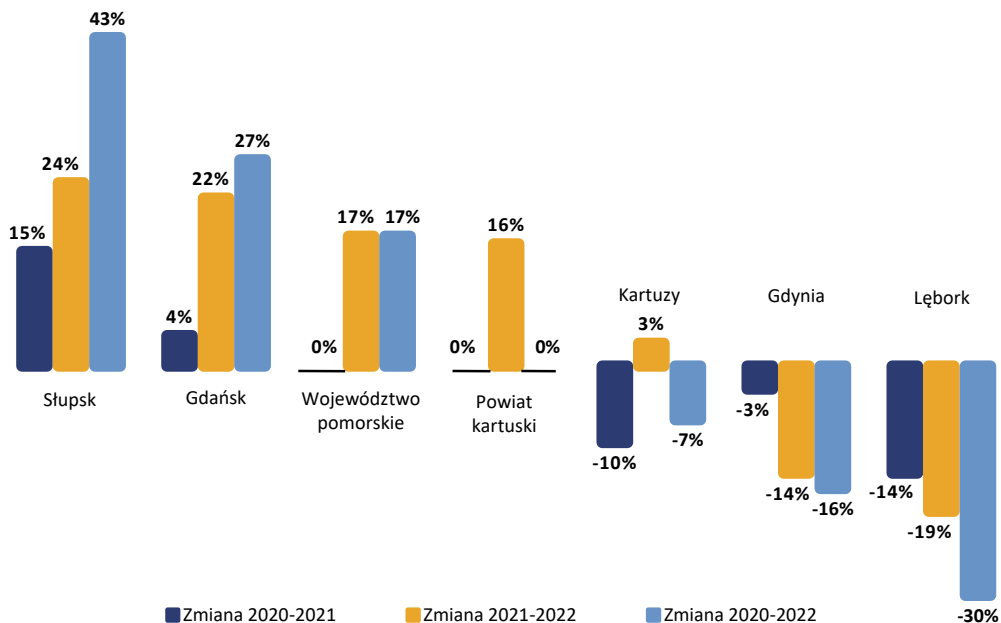
W Kartuzach, w Gdyni i w Lęborku zauważalne są natomiast spadki skali dofinansowania działań realizowanych przez organizacje. W Kartuzach doszło jednokrotnie do zmniejszenia, a jednokrotnie do zwiększenia puli środków na działania podmiotów z trzeciego sektora. Ostatecznie jednak między rokiem 2020 a 2022 zauważalny jest spadek skali finansowania o 7%. W Gdyni na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe przeznaczono w skali dwóch lat 16% mniej środków, przy czym zmniejszenie dokonało się w większym zakresie między rokiem 2021 i 2022. Spadki skali finansowania w Lęborku odpowiednio o 14% i 19% przyniosły w rezultacie obniżenie puli środków o 30%. Zestawiając ze sobą lidera rankingu, jakim jest Słupsk, oraz zamykający zestawienie Lębork, różnica między tymi dwoma ośrodkami w zmianie skali finansowania wynosi aż 73 p.p.



Na wykresie nie przedstawiono danych dla Malborka. Wynika to z faktu, że w dokumentach programowych za rok 2020 i 2021 zapisano, że wysokość środków planowanych na realizację zadań określonych w programach wynosi 0 zł (w obu dokumentach dane z §12, rozdział IX).

W efekcie wynik dla 2022 roku nie może być zestawiony z kwotami z wcześniejszych okresów programowania, mimo że w gminie organizacje pozarządowe realizują szereg zadań we współpracy z lokalnym samorządem (wskazuje na to m.in. upubliczniana sprawozdawczość).

Wykres 1. Zmiana planowanej wysokości środków przeznaczonej na realizację programów współpracy z organizacjami w okresach objętych badaniem.



Bazując na dostępnych danych, można określić procentowy stopień wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



Z analizy wynika, że w największym stopniu wydatkowane są środki przeznaczone na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w Słupsku (100,4%).



Niemal wszystkie środki wydatkowane są też w Gdańsku (96,9%).



Niższe wskaźniki efektywności wykorzystania alokowanych funduszy odnotowano w Gdyni (85,9%).

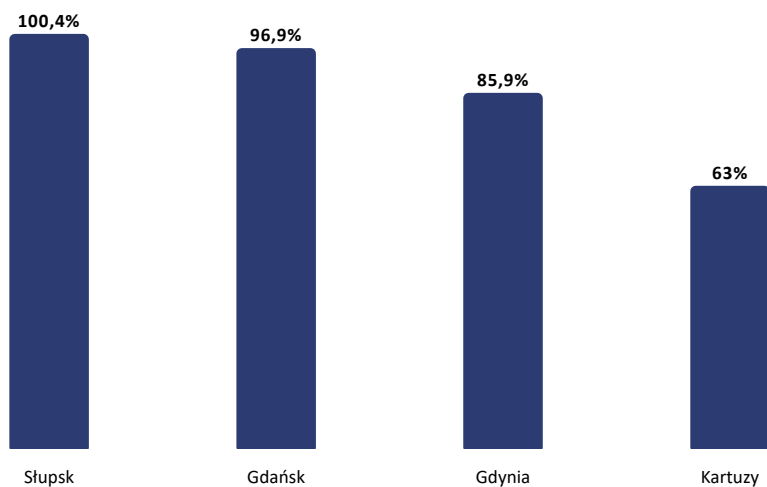


Wyraźnie niższy od innych miast odsetek wykorzystanych środków zaobserwowano w Kartuzach, gdzie skala finansowania nie została wykorzystana nawet w 2/3 (63%).

Do przedstawionego zestawienia należy dodać komentarz o charakterze metodologicznym. Punktem wyjścia do analizy są dane przedstawione w programach współpracy. W sprawozdaniach rocznych można jednak zauważyć nie tylko faktyczną wysokość wydatkowanych w danym okresie środków, ale także ostatecznie inną kwotę przeznaczoną na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez organizacje. Ponadto w wyliczeniach nie uwzględniono kwot z finansowania umów wieloletnich – takie dane są dostępne np. w sprawozdaniu przygotowanym w Gdańsku. W sprawozdaniu sporządzonym w Gdyni wyróżnia się pozycję wydatkowania środków w ramach konkursów w trybie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, natomiast w łącznym zestawieniu wydatków na zadania publiczne zlecane organizacjom wyszczególniono 13 pozycji. Wśród nich wyróżniono m.in.: środki przekazywane na mocy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustawy prawo zamówień publicznych czy ustawy o samorządzie gminnym. W dokumentacji z Kartuz przedstawiono jednocześnie dane z programu rocznego i programu wieloletniego.

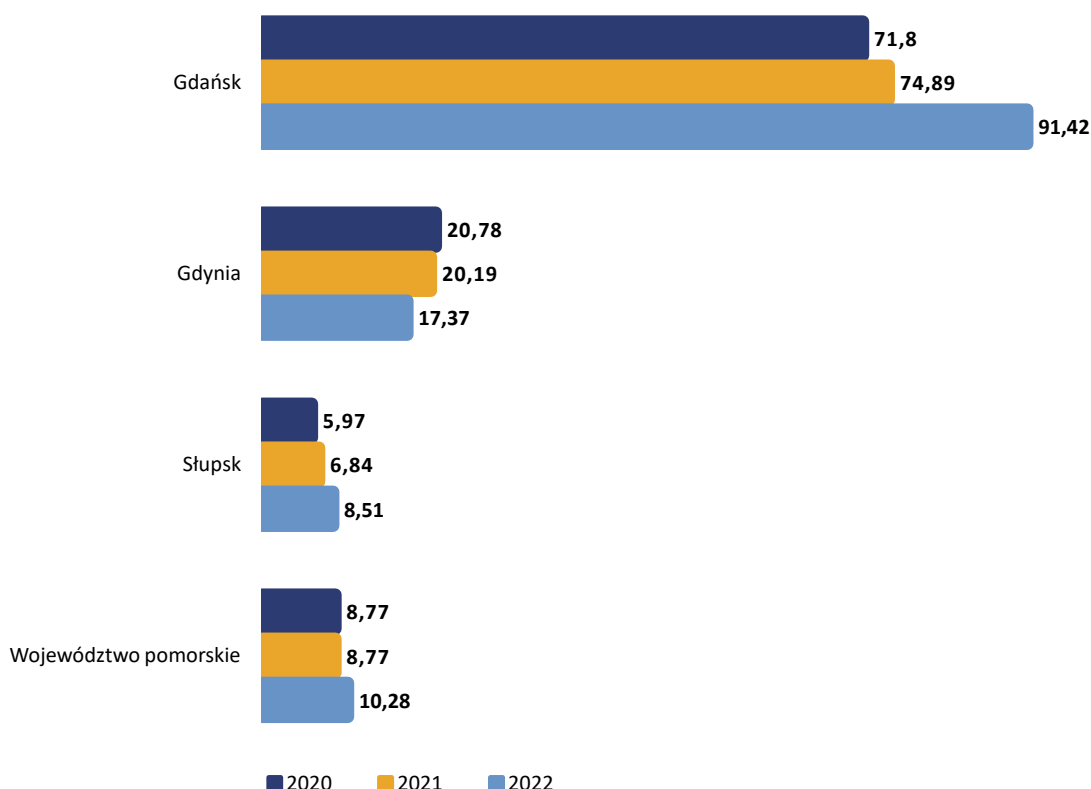
W połowie przypadków nie dokonano przedstawienia stopnia wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami. Brak wyniku dla Malborka spowodowany jest brakiem wskazania na ilość środków przeznaczonych na realizację programu w dokumencie źródłowym. W danych dla województwa pomorskiego nie sporządzono obliczeń, ponieważ w sprawozdaniu nie podano łącznej kwoty przeznaczonej na wsparcie realizacji zadań przez organizacje. W przypadku Łęborka i powiatu kartuskiego brakuje dokumentacji, która pozwoliłaby przeprowadzić analizę.

Wykres 2. Stopień wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



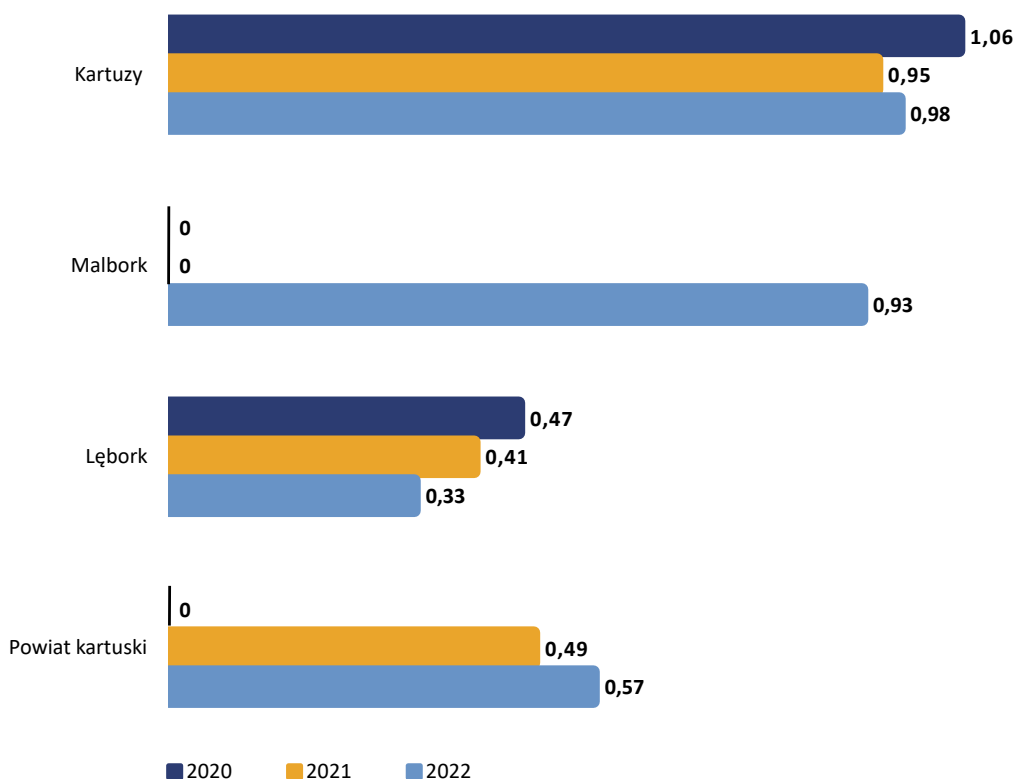
Zestawiając ze sobą dane bezwzględne widać przede wszystkim zróżnicowania w skali finansowania ze względu na wielkość ośrodka, na którego terenie zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego. W stolicy województwa pomorskiego, czyli w Gdańsku, skala finansowania wielokrotnie przewyższa kwoty z innych ośrodków o mniejszym zasięgu. W 2022 roku finansowanie działań w ramach programów współpracy przekroczyło kwotę 90 mln zł. W kolejnej w zestawieniu Gdyni poziom finansowania spadł wyraźnie (o kilka mln zł) poniżej 20 mln zł. Jeśli weźmie się pod uwagę dynamikę wzrostu i spadku finansowania działań organizacji pozarządowych, różnica w wysokości alokacji środków między Gdańskiem a Gdynią wzrosła z niespełna 3,5-krotnej do ponad 5-krotnej. Jednocześnie przewaga w skali finansowania Gdyni nad Słupskiem w tym samym okresie (tj. między rokiem 2020 a rokiem 2022) spadła z niespełna 3,5-krotnej do niewiele ponad 2-krotnej. W Słupsku bowiem przedstawiona powyżej największa dynamika wzrostu wynika ze zwiększenia puli środków z niecałych 6 mln zł do ponad 8,5 mln zł. W województwie pomorskim w roku 2022 wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami przekroczyła 10 mln zł.

Wykres 3. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami – miasta na prawach powiatu i samorząd wojewódzki (dane w mln zł).



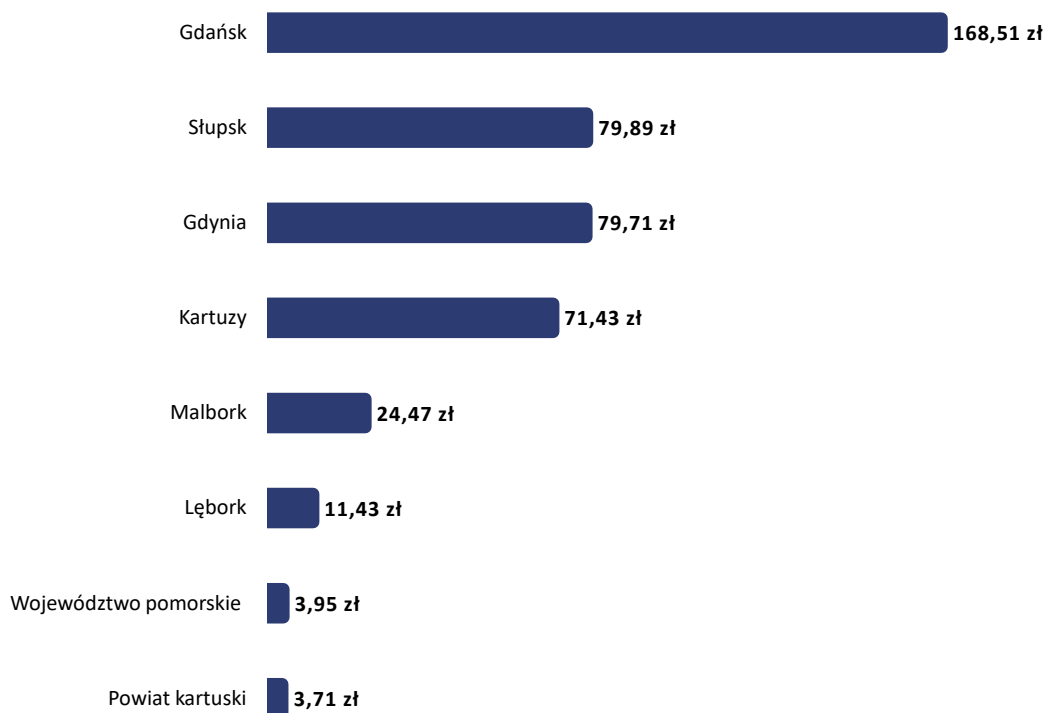
Na Wykresie 4. przedstawiona została wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami w gminach miejskich (Kartuzy, Malbork i Lębork) oraz w powiecie kartuskim. Skala finansowania w tych ośrodkach jest wyraźnie mniejsza niż w dużych miastach i w skali całego regionu. Zasadne jest więc zobrazowanie jej w osobnej infografice. Z danych wynika, że w Kartuzach finansowanie oscyluje wokół kwoty 1 mln zł i jest niewiele wyższe niż w Malborku. W Lęborku odnotowano spadki z poziomu niepełna 0,5 mln zł do 0,33 mln zł, a w powiecie kartuskim wzrost o kilkadziesiąt tysięcy złotych pozwolił na przekroczenie progu finansowania w wysokości 0,5 mln zł.

Wykres 4. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami – gminy miejskie i powiat (dane w mln zł).



W przeliczeniu na jednego mieszkańca proporcjonalnie największe środki na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami przeznacza Gdańsk (168,51 zł)³⁰. Na podobnym poziomie jest finansowanie w Słupsku, Gdańsku i Kartuzach (odpowiednio 79,89 zł, 79,71 zł i 71,43 zł). Alokacja środków w Malborku i Lęborku jest za to wielokrotnie niższa. W Malborku wynosi ona 24,47 zł, zaś w Lęborku – zaledwie 11,43 zł. Finansowanie na szczeblu powiatowym i wojewódzkim jest znacznie niższe, niż to na szczeblu gminnym. W skali całego regionu wynosi ono 3,95 zł, a w powiecie kartuskim – 3,71 zł.

Wykres 5. Kwota z tytułu środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami przypadająca na mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego (dane w zł).

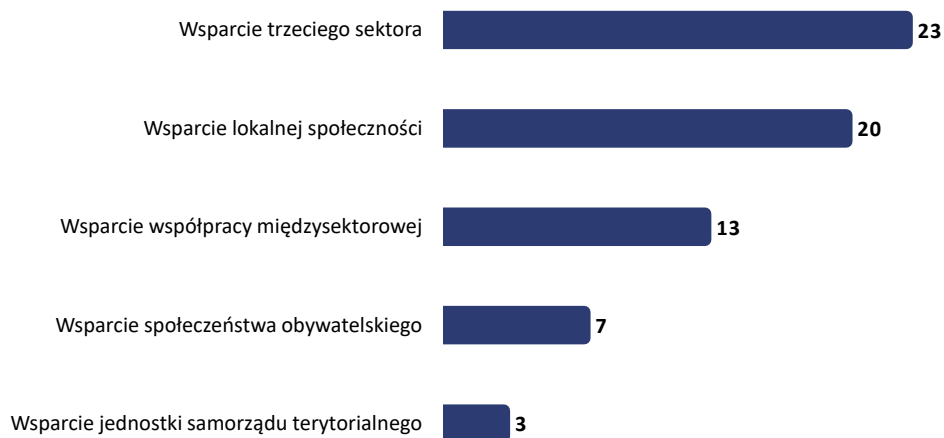


30. Zestawienie opracowano w oparciu o wyliczenie średniej wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami w latach 2020-2022. Za podstawę analizy dla Malborka uznano wysokość finansowania za rok 2022, a w przypadku powiatu kartuskiego średnią policzono w oparciu o dane za rok 2021 i 2022.

Pozafinansowy wymiar współpracy

Analizie poddane zostały cele, jakie zdefiniowano w programach współpracy. Można dokonać ich klasyfikacji ze względu na adresatów wsparcia, których dotyczą. Z przygotowanego na tej podstawie zestawienia wynika, że najwięcej celów odnosi się do wsparcia udzielanego w różnych formach organizacjom pozarządowym (23 wskazania). Często jednak formułuje się cele, które zorientowane są nie tyle bezpośrednio na podmioty w ramach trzeciego sektora, co odbiorcę realizowanych przez nich działań, tj. lokalną społeczność (20). Ważnym elementem na listach celów jest też kwestia wsparcia współpracy międzysektorowej, zazwyczaj akcentująca konieczność współdziałania administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych (13). Cele definiuje się też przez pryzmat ogólnie definiowanego wspierania społeczeństwa obywatelskiego (7), a w kilku przypadkach jednostek samorządu terytorialnego (3). To ostatnie wskazanie zakłada, że organizacje mogą swoimi działaniami „odciążać” jednostki samorządu terytorialnego z realizacji obowiązku wypełniania zadań publicznych.

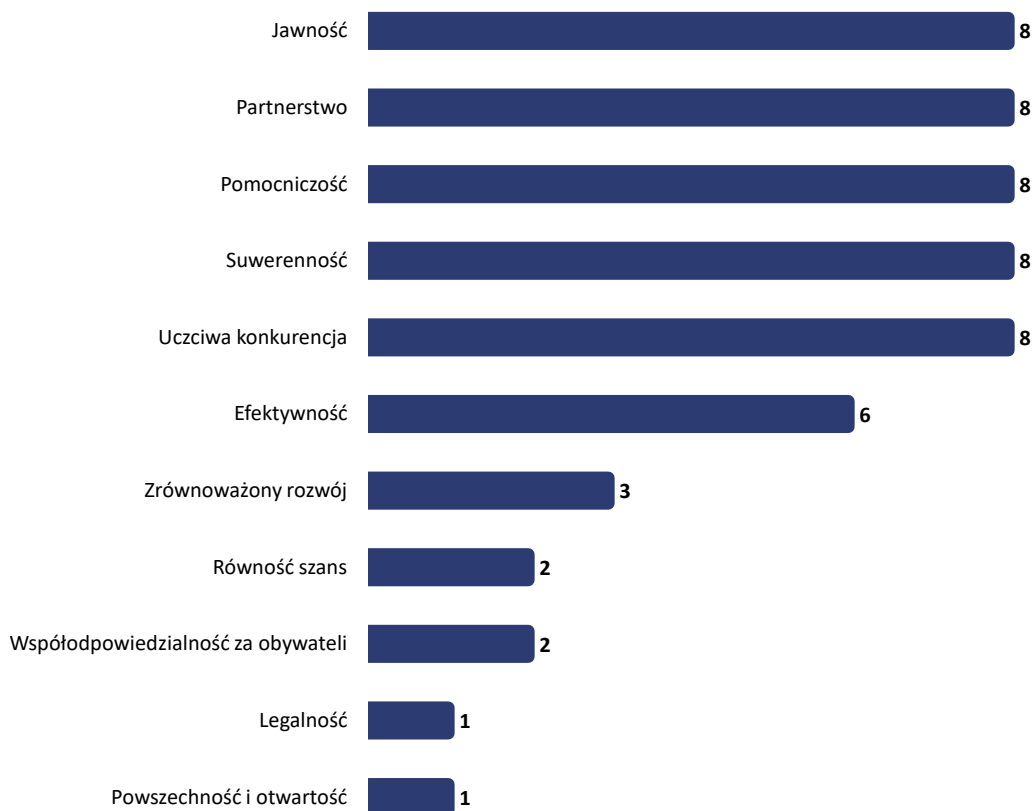
Wykres 6. Liczba adresatów wsparcia w celach zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



Programy współpracy zawierają zasady, na jakich ufundowana jest współpraca międzysektorowa. Dokumenty różnią się nieco między samorządami, ale już w ich obrębie nie ulegają zmianom z roku na rok. W programach uchwalanych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego znajdują się odniesienia do pięciu zasad: jawności, partnerstwa, pomocniczości, suwerenności i uczciwej konkurencji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nie zawsze brzmią one identycznie. Jawność może być np. łączona z uczciwą konkurencją. Jeśli dana zasada zawiera w sobie więcej niż dwa komponenty, w analizie uwzględniono osobno oba. Nie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego znajdują się natomiast definiowane wprost odniesienia do efektywności (6 wskazań), zrównoważonego rozwoju (3), równości szans (2), współodpowiedzialności za obywateli (2) i legalności (1). Poszczególne kategorie bywają też nieco inaczej rozumiane, choć ich zasadnicze znaczenie jest albo bardzo podobne albo identyczne.

Programy współpracy są zróżnicowane pod względem liczby odniesień, jakie zdefiniowano w obszarze zakresu przedmiotowego działań w danej jednostce samorządu terytorialnego. Samorządy w odmienny sposób definiują zakresy planowanych aktywności. Tworzona przez nie dokumentacja może też zawierać łączne lub osobne przedstawienie ogólnego zakresu przedmiotowego działań oraz zadań publicznych traktowanych jako priorytetowe. Programy mogą również różnić się od siebie pod względem tego, w jakim zakresie zdefiniowany ogólny zakres przedmiotowy znajduje następnie przełożenie na sposób definiowania zadań priorytetowych.

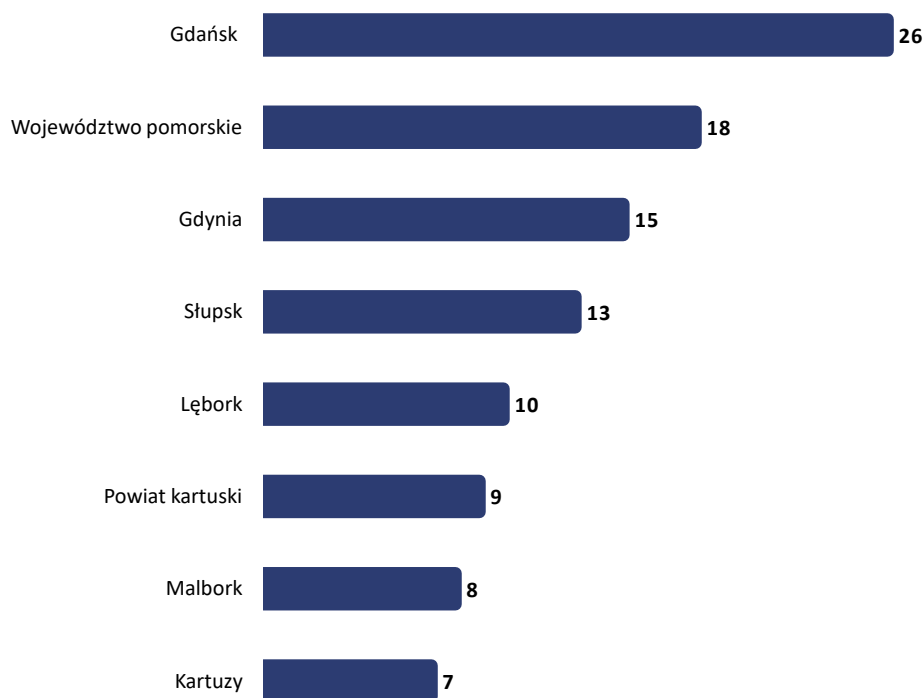
Wykres 7. Liczba zasad współpracy administracji samorządowej z przedstawicielami trzeciego sektora zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



Różnice w sposobie prezentowania danych w dokumentach przekładają się na sposób ich analizy. Na Wykresie 8. zaprezentowano wyniki w oparciu o przegląd możliwie najbardziej szczegółowego zestawienia zadań planowanych do realizacji w danym roku. Przyglądając się danym, można zauważyć pewną tendencję – im większa jest jednostka samorządu terytorialnego, tym prawdopodobnie szerszy będzie zakres przedmiotowy określony w programie współpracy. Najwięcej wskazań definiowano w dokumentacji w Gdańsku (26), a mniej – w skali całego regionu (18), w Gdyni (15) i w Słupsku (13). W gminie z najmniejszą liczbą mieszkańców, tj. w Kartuzach, wskaźnik ma najniższą wartość (7).

Na wykresie zaprezentowano średnią liczbę wskazań ze wszystkich lat poddanych analizie. Generalnie liczba wskazań w danej jednostce samorządu terytorialnego pozostaje na podobnym bądź niezmiennym poziomie z roku na rok. Istnieją jednak od tej reguły wyjątki (np. Gdańsk), stąd wskazanie na wartości średnie.

Wykres 8. Liczba wskazań w zakresie przedmiotu działań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



Z uwagi na zróżnicowany i niejednorodny charakter danych dotyczących zakresu przedmiotowego działań wpisanego w programy współpracy analizie nie został poddany szczegółowy zakres planów definiowanych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Można jednak zauważyć, że zakresy określone w programach są spójne z zapisami art. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W art. 4 wskazano 33 sfery zadań publicznych, które mogą stanowić podstawę definiowania zakresu zadań przekazanych do realizacji podmiotom z trzeciego sektora.

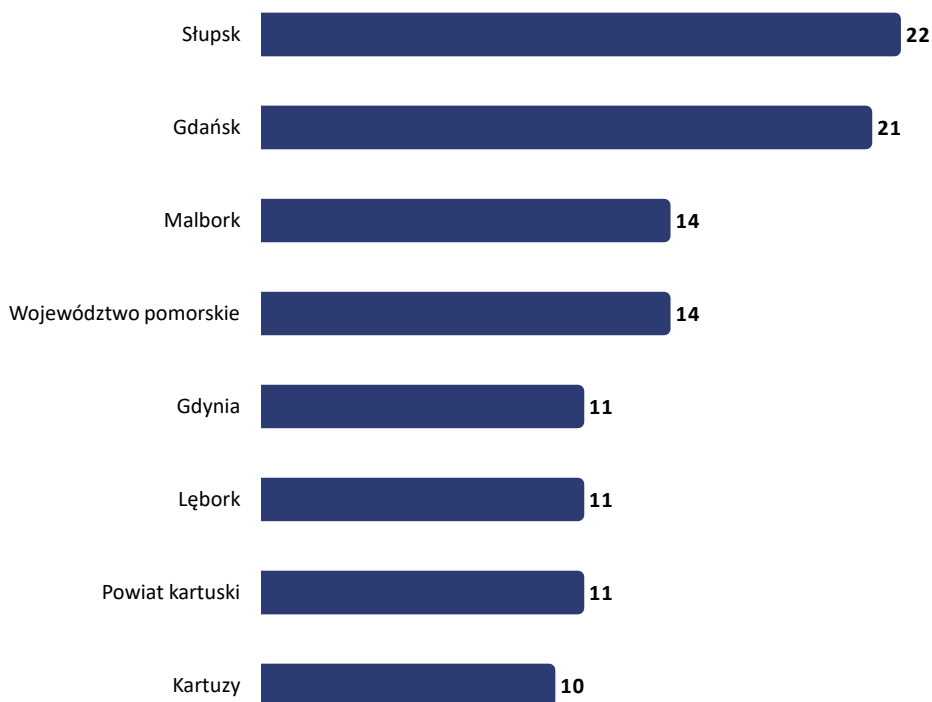
Analizując pierwsze pozycje w zestawieniach zakresu zdefiniowanego w poszczególnych programach zauważalne jest akcentowanie przede wszystkim działań z obszaru pomocy społecznej / polityki społecznej (4 wskazania). Ponadto listy otwierają też zadania ze sfery nauki, oświaty edukacji i wychowania (2), a w pojedynczych przypadkach także aktywności na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz mające na celu wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej.

Nieco inny układ ma analiza liczby wskazań na finansowe i pozafinansowe formy współpracy administracji samorządowej z podmiotami z trzeciego sektora. Z danych wynika, że najwięcej jest ich (średnio) w programach uchwalanych w Słupsku (22 wskazania), a niewiele mniej – w Gdańsku (21). Najmniejszą liczbę wskazań definiuje się w dokumentach programowych tworzonych w powiecie kartuskim i Kartuzach (odpowiednio 11 i 10).

O ile wskazania na finansowe formy współpracy są skrótowe i zawierają głównie odniesienia do sposobu powierzenia / wykonania zadania publicznego, to znacznie więcej szczegółów formuluje się w kontekście współpracy o charakterze pozafinansowym. To w tej przestrzeni jednostki samorządu terytorialnego mogą wykazać się inicjatywą odnośnie do możliwych formuł działań i współpracy. Podobnie jednak jak w przypadku zakresu przedmiotowego działań określonych w programie, wielość i niejednorodność wskazań utrudniają porównania danych w wymiarze jakościowym.

Należy natomiast podkreślić, że poszczególne samorządy w różny sposób konstruują programy w obszarze formuł współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Różni je m.in. fakt wyodrębniania bądź niewyodrębniania finansowych i pozafinansowych form współpracy czy nieco odmienne zakresy znaczeniowe kategorii o podobnych nazwach.

Wykres 9. Liczba wskazań na finansowe i pozafinansowe formy współpracy administracji samorządowej z podmiotami z trzeciego sektora w programach współpracy z organizacjami.



Na mocy ustawy programy zawierają dodatkowo m.in. informacje na temat sposobu realizacji programu oraz jego oceny, informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, a także informacje o trybie powoływania i zasadach działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W tych zakresach różnica między meritum zawartym w poszczególnych dokumentach jest znaczna. Samorządy korzystają z pewnego zakresu dowolności odnośnie do treści, które powinny znaleźć się w dokumencie programowym. Różni je też specyfika akcentowania określonych zagadnień.

Na przykład w Kartuzach w rozdziale poświęconym sposobowi realizacji programu wskazano, w jakim trybie gmina zleca organizacjom pozarządowym wykonywanie zadań publicznych. Podkreślono trzy możliwe sposoby, tj. (1) zastosowanie trybu konkursowego w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (2) zastosowanie trybu zlecania zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert oraz (3) możliwość dokonania zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym³¹. Kwestie trybu współpracy mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia regulowania zasad współdziałania na linii samorząd-organizacje.

W powiecie kartuskim wskazano na zasady kontroli realizacji zadań publicznych, które z upoważnienia Starosty prowadzą: pracownik Wydziału Finansowego, pracownik jednostki odpowiedzialnej za ogłoszenie konkursu oraz inna osoba wskazana przez Starostę. Ponadto w dokumentach uchwalanych w powiecie zwrócono uwagę na fakt, że w przypadku niewykorzystania środków zaplanowanych na realizację zadań publicznych przez organizacje, na stronach internetowych powiatu pojawiają się ogłoszenia o pozostałych środkach możliwych do wykorzystania. Analogicznych, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania w ramach trzeciego sektora procedur nie opisano w podobnej formie w programach uchwalanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Warto natomiast podkreślić, że w programach innych samorządów (Gdańsk, Gdynia, Sopot) pojawiają się też odniesienia do możliwości realizacji zadań w trybie wieloletnim.

W niektórych dokumentach we fragmentach dotyczących sposobu realizacji programu pojawiają się informacje na temat tego, że realizatorem programu jest najwyższy rangą przedstawiciel władz lokalnych. Na przykład w Lęborku wprost wskazuje się, że program realizowany jest przez burmistrza. Do jego zadań należą: analiza i wybór propozycji organizacji dotyczących realizacji zadań publicznych, ogłoszenie konkursów i ustalenie ich warunków oraz dobór odpowiednich środków i form w celu osiągnięcia zamierzeń sformułowanych w programach. W Gdyni podkreśla się, że program realizowany jest przez Prezydenta Miasta Gdyni za pośrednictwem pełnomocników, podległych komórkom Urzędu Miasta Gdyni oraz innych jednostek organizacyjnych. W Gdańsku z kolei określono, że projekty programów przygotowywane są przez Prezydenta we współpracy z organizacjami i przedkładane Gdańskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego w celu uzyskania opinii, kierowanej następnie do Rady Miasta Gdańska.

31. Warto w tym kontekście podkreślić, że pytanie o zakres korzystania z w/w trybów postawiono respondentom w badaniu ilościowym realizowanym równoległe z prowadzoną analizą dokumentacji.

Sposób oceny realizacji programu określony w analizowanej dokumentacji wskazuje, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w różny sposób planują realizację tego procesu. Na przykład w powiecie kartuskim czy w skali całego regionu zwraca się uwagę na monitoring realizacji programu, w Gdańsku planowane są działania auto-ewaluacyjne lub – w przypadku programu wieloletniego – ewaluacja przeprowadzona przez podmiot zewnętrzny³², a w Lęborku ewaluacji programu dokonuje burmistrz. Trudno określić, na czym w praktyce polegają tego rodzaju działania. Niekiedy przyjmują one po prostu formę sprawozdań z wykonania programów rocznych, ale możliwe są też inne formuły, co jednak trudno zweryfikować empirycznie bez dostępu do dodatkowych danych / dokumentów. W dokumentacji dla województwa pomorskiego określono, że w ocenie programu wykorzystywane będą takie narzędzia jak kwestionariusz ankiety skierowany do departamentów odpowiedzialnych za realizację zadań programowych czy analiza dokumentów składanych przez interesariuszy (organizacje, jednostki samorządu terytorialnego, departamenty zaangażowane w realizację programu).

W działania mające na celu ocenić realizację programu angażować się mogą także przedstawiciele organizacji pozarządowych. I tak Gdańska Rada Organizacji Pozarządowych bezpośrednio uczestniczy w procesach auto-ewaluacyjnych, a raport z realizacji programu przedstawiany jest Gdyńskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego. W Gdyni przewidziano też zaprezentowanie raportu organizacjom podczas Gdyńskiego Forum Pozarządowego, czyli spotkania plenarnego gdyńskiego trzeciego sektora. W niektórych dokumentach wskazuje się też zestaw wskaźników, przez pryzmat których dokonywana ma być ocena sposobu realizacji programów. Analizie podlegają m.in. liczba organizowanych konkursów ofert, liczba ofert składanych w ramach konkursów, liczba umów na realizację zadań publicznych, liczba prowadzonych zadań, liczba organizacji realizujących działania czy łączna pula środków na prowadzenie programów.

Różny jest także zakres szczegółowości i zakres tematyczny ustaleń zawartych w programach dotyczących kwestii ich konsultacji. O ile większość programów wskazuje na obowiązujący model konsultacyjny w danej jednostce samorządu terytorialnego, o tyle w Lęborku wskazano, jaka liczba organizacji wzięła udział w konsultacjach (2020 – 9, 2021 – 8, 2022 – 8). W Lęborku czas poświęcony na proces konsultacyjny jest też szczególnie długi – średnio wynosi prawie 50 dni. W innych jednostkach samorządu terytorialnego jest wyraźnie krótszy (zazwyczaj ok. 14 dni) albo nie zostaje określony na mocy programu.

W dokumentacji wskazuje się zazwyczaj sposób przeprowadzenia konsultacji. Organizacje zachęcane są do dzielenia się uwagami po zamieszczeniu projektu programu w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej czy w gminnej tablicy ogłoszeń (np. Kartuzy). W programach uchwalanych w Gdańsku podaje się informację nt. udostępnienia do opiniowania projektu programu organizacjom, których adresy e-mail znajdują się w bazie prowadzonej

32. Gdańsk jest jedyną jednostką samorządu terytorialnego, która na stronie internetowej zawierającej informacje o specyfice realizacji programów współpracy udostępnia raport z ewaluacji (w tym przypadku: programu wieloletniego). Zob.: <https://www.gdansk.pl/urzed-miejski/wydzial-rozwoju-spolecznego/ewaluacja-wieloletniego-programu-wspolpracy-miasta-gdanska-z-organizacjami-pozarzadowymi-na-lata-2011-2015,a,97872>.

przez wyspecjalizowany referat w Urzędzie Miejskim w Gdańsku. W dokumentach uchwalonych w Gdańsku i w Malborku podkreśla się dodatkowo, że konsultacje nie mają charakteru wiążącego.

Więcej informacji nt. kontekstu procesu konsultacyjnego można pozyskać analizując ogłoszenia jednostek samorządu terytorialnego o zamiarze przeprowadzenia konsultacji, formularze uwag do projektów czy protokoły z konsultacji projektów uchwał w sprawie programów. Z analizy dokumentacji wynika, że każdy samorząd wypracował własny model konsultacji. Na podstawie dostępnych danych można jednak jednocześnie stwierdzić, że to, co łączy specyfikę procesów konsultacyjnych w różnych jednostkach samorządu terytorialnego, to zazwyczaj niski poziom zainteresowania organizacji możliwością wyrażenia głosu do projektu.

Z protokołów z konsultacji projektów uchwał w sprawie programów wynika, że np. w powiecie kartuskim w 2021 roku nie wpłynęły żadne propozycje lub uwagi do projektu programu, a zaplanowane spotkanie z organizacjami w postaci zdalnej nie odbyło się, ponieważ zgłosiła się na nie tylko jedna organizacja. Przy konsultacji programu wieloletniego również nie zgłaszano uwag do projektu uchwały. Żadne uwagi nie wpłynęły też do projektu programu na rok 2020 w Malborku i rok później w Słupsku. W Lęborku natomiast do programu na rok 2021 wpłynęło 8 opinii, ale aż w 7 przypadkach organizacje zaopiniowały projekt bez uwag. Z raportów z konsultacji programów projektowanych i uchwalanych w Gdańsku wynika, że swoje uwagi zgłaszały pojedyncze organizacje (2020 – 2, 2021 – 7, 2022 – 6). Łączna liczba uwag do trzech projektów programów (w okresie od 2020 do 2022 roku) wyniosła 34. W latach 2021-2022 było ich 31, z czego 7 uwzględniono, 23 odrzucono, a 1 wycofano. Warto też podkreślić, że uwzględniane były częściej uwagi natury techniczno-formalnej niż merytorycznej.

Programy zawierają zapisy odnośnie do trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, które opiniują oferty zgłaszane w otwartych konkursach przez organizacje pozarządowe. Ważnym zapisem w tej części programów jest wątek składu komisji. W miastach na prawach powiatu akcentuje się wagę równej liczebności przedstawicieli samorządu oraz reprezentantów środowiska organizacji. W mniejszych miejscowościach akcentuje się różnorodność członków komisji, tzn. udział interesariuszy z różnych sektorów. Jednocześnie zamieszcza się też zapisy, które pozwalają na funkcjonowanie komisji, w której liczba członków jest zróżnicowana ze względu na reprezentowany sektor. Programy zawierają również informacje na temat zasad umożliwiających komisjom pracę także wtedy, gdy organizacje miałyby nie być w nich reprezentowane. Może to wynikać z braku chętnych podmiotów do zaangażowania w prace komisji czy trudności w ich wyłonieniu.

W dokumentach podkreśla się niekiedy, że członkami komisji powinny być osoby posiadające odpowiedni zakres wiedzy i doświadczenia. Na przykład w Słupsku uznano, że do oceny ofert można zatrudniać dodatkowo ekspertów w dziedzinie, której dotyczy konkurs, wynagradzając za te działania osoby oceniające. Standardowo jednak w programach znajdują się zapisy wskazujące na to, że udział w pracach komisji konkursowych nie jest wynagradzany. W Kartuzach eksperci mogą zabierać głos jako doradcy, nie otrzymując honorarium z tytułu swojego zaangażowania.

W części samorządów (Gdynia, Lębork, Malbork) doprecyzowuje się, kto nie może brać udziału w pracach komisji konkursowych. Są to osoby związane w określony sposób z podmiotami ubiegającymi się o uzyskanie dotacji (np. będące ich członkami czy uzyskujące od nich przychód). W Gdańsku natomiast określa się, że dotacja nie może być udzielona na cele działalności gospodarczej, politycznej lub religijnej, pomocy finansowej osobom fizycznym lub prawnym oraz realizację projektu, na który organizacja otrzymała już finansowanie z innego źródła w ramach budżetu miejskiego. W Kartuzach oraz w powiecie kartuskim określono kryteria, którymi członkowie komisji konkursowych powinni się kierować dokonując wyboru realizatorów zadań publicznych. W obu samorządach są one do siebie merytorycznie bardzo podobne. Szczegółowe wytyczne na temat oceny formalnej i merytorycznej zawarte są w dokumentach uchwalonych w Słupsku.

W programach znajdują się także odwołania do działania rad pożytku publicznego. Warto ten wątek choćby skrótowo zaakcentować w analizie, ponieważ rady pełnią istotną funkcję w lokalnym / regionalnym ekosystemie trzeciego sektora. W skali badanego obszaru funkcjonują cztery takie ciała: (1) Gdańska Rada Działalności Pożytku Publicznego, (2) Gdyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego, (3) Słupska Rada Działalności Pożytku Publicznego oraz (4) Pomorska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Malborska Rada Działalności Pożytku Publicznego funkcjonowała w latach 2016-2019. Brakuje informacji o kolejnej kadencji rady. W dokumentach uchwalanych w Gdyni i w Gdańsku szczegółowo określono tryb powoływania członków oraz sposób organizacji i tryb działania rad. Wskazuje się też zadania, jakie stoją przed radami oraz zakres ich kompetencji. W dokumentacji dla Słupska i dla całego regionu zapisy odnośnie do roli rad stanowią jedynie kontekst całości.

Wnioski ze sprawozdań z realizacji programów współpracy za rok 2020

We wcześniejszej części raportu pojawiają się odniesienia do danych zamieszczanych w sprawozdaniach z programów współpracy. Dotyczą one szczegółowych aspektów finansowania przez administrację samorządową zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. Służą również jako weryfikacja zapisów w zakresie puli środków przeznaczonych na współpracę z trzecim sektorem. Warto jednak przyrzeć się samym sprawozdaniom dokładniej. Pozwalają one bowiem zapoznać się z realnymi doświadczeniami realizacji współpracy, a w pewnym sensie także z konkretnymi wizjami rozwijania modelu współpracy administracji z organizacjami.

Podobnie jak w przypadku programów, sprawozdania są zróżnicowane. Analizie nie były poddawane różnice między latami – badane były jedynie dokumenty za rok 2020 – ale wyraźnie widać, że poszczególne opracowania różnią się od siebie pod względem struktury, zawartości merytorycznej oraz jakości przygotowanego dokumentu. Bardziej szczegółowe i pogłębione są sprawozdania przygotowane w miastach na prawach powiatu, tj. w Gdańsku, w Gdyni i w Słupsku, niż te sporządzone w Malborku, w powiecie kartuskim i w skali całego województwa.

Gdańsk

W dokumencie sporządzonym w Gdańsku wskazano, że w 2020 roku na terenie miasta działało 3159 podmiotów, a w działania po stronie organizacji pozarządowych zaangażowanych było 11718 osób (5043 pracowników i 6675 wolontariuszy). Liczba bezpośrednich beneficjentów znacząco przekroczyła liczbę mieszkańców. Wyniosła 1,28 mln osób, co oznacza, że statystycznie jeden mieszkaniec był beneficjentem omawianych oddziaływań więcej niż 1 raz. W Gdańsku w trybie ciągłym angażowano przedstawicieli organizacji pozarządowych do współtworzenia i wspólnej realizacji lokalnych polityk publicznych w różnej formie (w tym: komitety i rady prezydenckie, komisje stałe, zespoły programowe). Aktywnie działały zarówno Gdańska Rada Działalności Pożytku Publicznego, jak i Gdańska Rada Organizacji Pozarządowych. W 2020 roku zrealizowano 6 programów społecznych i 11 projektów dofinansowanych ze środków unijnych w partnerstwie z trzecim sektorem. W skali miasta działały koalicje lokalne, a także domy i kluby sąsiedzkie.

Udzielono dotacji 332 organizacjom, z czego część wykonywała więcej niż jedno zadanie. 17 z nich (5%) realizowało zadania publiczne w Gdańsku pierwszy raz. Łącznie w trybie konkursowym i pozakonkursowym organizacjom pozarządowym przyznana została dotacja na 70,89 mln zł. Oznacza to, że niemal w całości (98,7%) spożytkowano kwotę dostępnych środków (71,8 mln). Najwięcej z tej puli przekazano na działania z zakresu pomocy społecznej.

Dodatkowo w ramach umów wieloletnich wydatkowano w 2020 roku dotację na kwotę 48,41 mln zł. Z kolei 1,97 mln zł przeznaczono na wykonanie zadań w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 – z czego przyznano dotację w wysokości 1,29 mln zł.

Miasto udostępniło w 2020 roku organizacjom pozarządowym 329 lokali (186 użyczono, 111 wynajęto, a 32 oddano w odpłatne użytkowanie). Centrum Organizacji Pozarządowych oraz Centrum Inicjowania Rozwoju oferowało natomiast wsparcie merytoryczne i infrastrukturalne, z którego skorzystały 153 podmioty. Liczba ochotników podejmujących w Gdańsku działalność wolontariacką za pośrednictwem Regionalnego Centrum Wolontariatu spadła w 2020 roku o ponad 20% w porównaniu do roku 2019 (z 5114 osób do 4042 osób). Bezpośrednią przyczyną spadku były zawirowanie pandemiczne. W sprawozdaniu podkreślono natomiast, że zastosowanie elastycznych formuł współpracy pozwoliło organizacjom na lepsze wykorzystanie własnego potencjału i możliwość świadczenia usług dla beneficjentów na odpowiednio wysokim poziomie.

Gdynia

Sprawozdanie z programu współpracy opracowane w Gdyni ma formę prezentacji. Rozpoczyna je podsumowanie skali wydatków miasta na realizację zadań publicznych, przy jednoczesnym zauważeniu, że były one kierowane do bardzo liczного grona kilkuset tysięcy beneficjentów. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na wzrost skali realizacji zadań wieloletnich – z 54 zadań na łączną kwotę 13,9 mln zł do 88 zadań na łączną kwotę 45,4 mln zł. Wzrost kwoty rok do roku jest więc ponad trzykrotny, co jest wyraźnym markerem ewolucji w kierunku realizacji przez samorząd działań w modelu wieloletnim. Należy natomiast pamiętać, że te wyliczenia uwzględniają różne źródła finansowania działań organizacji pozarządowych. W ramach puli przeznaczonej na realizację działań podejmowanych w ramach konkursów ofert w Gdyni wydano 85,9% przeznaczonych na ten cel środków (17,86 mln z 20,78 mln).

Sprawozdanie zawiera także liczne informacje nt. realizowanych w mieście działań. Na tej liście wymieniono m.in. wsparcie administracji samorządowej dla organizacji pozarządowych w związku z kryzysem pandemicznym, organizację Gdyńskiego Forum Pozarządowego (liczba uczestników: 175), rozwijanie Gdyńskiego Centrum Organizacji Pozarządowych, promocję akcji przekazywania 1% podatku dochodowego na rzecz organizacji działających na terenie Gdyni czy zbieranie danych o lokalnym trzecim sektorze za pośrednictwem Gdyńskiego Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych. Dzięki tej ostatniej inicjatywie udało się np. ustalić, że w 2020 roku organizacje ze źródeł zewnętrznych pozyskały na realizację zadań publicznych na rzecz lokalnej społeczności kwotę przekraczającą 13,5 mln zł.

Malbork

W sprawozdaniu sporządzonym w Malborku wskazano, że jednostka samorządu terytorialnego zrealizowała 6 konkursów ofert, a 5 podmiotów złożyło oferty w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tryb małych dotacji). Dokumenty o dofinansowanie na realizację zadań publicznych złożyło 35 organizacji. Zawarto 56 umów, a po rezygnacjach zrealizowano łącznie 45 zadań. Podkreślono przy tym wymiary wsparcia udzielanego przez administrację samorządową organizacjom w wymiarze pozafinansowym. Wymieniono w tym kontekście m.in. udzielanie informacji i pomocy merytorycznej, utworzenie zespołów inicjatywno-doradczych z udziałem organizacji pozarządowych czy wsparcie w organizacji miejskich imprez i wydarzeń.

Słupsk

Wysoce ustrukturyzowaną formułę ma sprawozdanie przygotowane w Słupsku. Określono w nim realizowane formy współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi – finansowe (5 wskazań) i pozafinansowe (14). Zdecydowanie największy udział w puli wydatkowanych środków mają zadania z zakresu sportu. Przeznaczono na nie bowiem blisko 2 mln zł, co stanowi niemal 1/3 całej kwoty przeznaczonej na realizację zadań publicznych przez podmioty z trzeciego sektora. W 2020 roku w Słupsku udzielono patronatu 28 organizacjom, a 8 udzielono rekomendacji. Zrealizowano także 5 projektów we współpracy samorząd-organizacje. W badanym okresie funkcjonowało 12 zespołów z udziałem przedstawicieli reprezentujących trzeci sektor. Z 4 organizacjami konsultowano 9 różnych tematów. 40 podmiotów korzystało z pomieszczeń w Słupskim Centrum Organizacji Pozarządowych i Ekonomii Społecznej. W ciągu roku mieszkańcy zrealizowali także 3 inicjatywy lokalne.

Województwo pomorskie

Sprawozdanie wojewódzkie jest w niewielkim stopniu przydatne analitycznie. Na podstawie zamieszczonych informacji trudno np. określić charakterystykę procedur konkursowych czy specyfikę mechanizmów współpracy pozafinansowej. Dokument ma nieczytelną strukturę, a zamieszczone w nim treści przedstawione są w sposób nieuporządkowany i mało precyzyjny. W efekcie trudno dokonać syntetycznego podsumowania tego opracowania. Warto natomiast zwrócić uwagę na fakt, że w ostatniej części sprawozdania, w której zaprezentowano ocenę realizacji programu, pojawiają się odwołania do specyfiki działań w pierwszym roku pandemicznym, co w sposób bardzo wyraźny wywarło wpływ na strategię współpracy międzysektorowej. Podobne odniesienia można odnaleźć także w innych sprawozdaniach. Wszystkie analizowane opracowania w większym lub mniejszym stopniu poświęcone są wpływowi pandemii na kondycję trzeciego sektora i współpracę międzysektorową.



Powiat kartuski

Sprawozdanie opracowane w powiecie kartuskim zawiera szereg interesujących danych pozwalających lepiej zrozumieć specyfikę współpracy z organizacjami pozarządowymi. W dokumencie podkreślono m.in., że na terenie powiatu funkcjonuje ponad 500 podmiotów w ramach trzeciego sektora. W 2020 roku zorganizowano dwa konkursy ofert, w których 92 organizacje złożyły 152 oferty, a 24 podmioty otrzymały dotację. W porównaniu do 2019 roku znacząco spadła liczba wolontariuszy realizujących nieodpłatnie zadania publiczne – z 268 do 24. Zapewne główną przyczyną tego wyraźnego spadku były turbulencje spowodowane wybuchem pandemii COVID-19. Realia pandemiczne spowodowały też odwołanie Powiatowego Forum III Sektora, choć w sprawozdaniu zawarto też zapis, że trudności spowodowane przez pandemię uruchomiły potencjał solidarności i współpracy międzysektorowej. W dokumencie zamieszczono także odniesienia do realizacji programu wieloletniego. W jego ramach zdefiniowano osiem głównych kierunków działań powiatu wykraczających poza perspektywę roczną.



Category	Sub-category	Distance	Time
Arts	Visual	100	10:00
Arts	Performing	150	15:00
Arts	Design	200	20:00
Arts	Architecture	250	25:00
Arts	Music	300	30:00
Arts	Dance	350	35:00
Arts	Theater	400	40:00
Arts	Opera	450	45:00
Arts	Ballet	500	50:00
Arts	Circus	550	55:00
Arts	Comics	600	60:00
Arts	Cartoon	650	65:00
Arts	Graphic	700	70:00
Arts	Illustration	750	75:00
Arts	Photography	800	80:00
Arts	Video	850	85:00
Arts	Animation	900	90:00
Arts	Game	950	95:00
Arts	Software	1000	10:00

Kontekst współpracy międzysektorowej

Współpraca między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi ma wymiar finansowy oraz pozafinansowy i jest regulowana na mocy prawa (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Dla organizacji naturalnym partnerem do współpracy jest samorząd lokalny bądź regionalny.

Współdziałanie może mieć wymiar formalny i nieformalny. Dla sprawnego rozwoju niezbędne jest porozumienie w obu wymiarach. Kluczowe jest przy tym, by dbać o dobrą jakość kultury współpracy, rozwijanej w oparciu o zasady równości i transparentności. Pozwala to organizacjom wchodzić w różne role w relacji z partnerem samorządowym – nie tylko rolę odbiorcy czy realizatora zadań publicznych.

Administracja samorządowa i organizacje pozarządowe muszą poszukiwać podzielanych celów współpracy, wykorzystując je jako bazę do systematyzowania i instytucjonalizowania współpracy. Niezbędne jest wypracowanie i „przećwiczenie” realnych reguł współpracy na demokratycznych zasadach. Może to pozwolić obu stronom stawać się dla siebie dojrzałymi, odpowiedzialnymi partnerami.

Organizacje powinny wykonywać pracę rzeczniczą i sieciującą. Znaczenie tych procesów uocniła pandemia COVID-19 – papierek lakmusowy dla rozwijania współpracy międzysektorowej. W województwie pomorskim realizacja wyżej wymienionych działań znajduje dobre podłoże w postaci wysokiej wartości indeksu współpracy (drugie miejsce w skali kraju).

Programy współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi są kluczowym narzędziem wdrażania wizji i zasad współpracy. Programy są uchwalane w samorządach obligatoryjnie. Powinny jednak być dopasowane do specyfiki lokalnej społeczności oraz lokalnego trzeciego sektora. Należy konsultować je też z organizacjami, a zapisy w nich zamieszczone weryfikować w odniesieniu do założeń budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z realizowanych w Polsce badań wynika, że jakość współpracy międzysektorowej pozostaje niezadowolająca. Niekorzystne jest przede wszystkim oddziaływanie kultury współpracy i deficyt demokratycznego modelu relacji między partnerami z różnych sektorów. Wyzwaniem jest także poprawa standardów w obszarze konsultacji, często postrzeganych jako fasadowe.

Problematyczne w procesie profesjonalizacji współpracy jest zmaganie się z podziałami w obrębie trzeciego sektora i marginalizacją części organizacji o mniej ustabilizowanej pozycji instytucjonalnej. Skutkuje to występowaniem negatywnych tendencji wewnątrzsektorowych i blokowaniem potencjału rozwoju relacji opartych na wzajemnym zaufaniu i wsparciu.

Organizacje mają trudność w rozwijaniu własnej autonomii w wielu wymiarach, przede wszystkim w wymiarze finansowym. Przekłada się to negatywnie na poziom sieciowania podmiotów, ale także utrudnia rozwijanie relacji z administracją samorządową. Jest ona przy tym postrzegana jako skłonna do utrwalania hierarchicznego, paternalistycznego status quo w relacjach z reprezentantami trzeciego sektora.

Konkluzje z analizy programów i sprawozdań

Badane programy współpracy znacząco różnią się od siebie w zakresie merytorycznym oraz pod względem szczegółowości zawartych w nich zapisów. Zbliżona jest natomiast ich ogólna struktura. Programy rzadko też różnią się w obrębie danej jednostki samorządu terytorialnego między okresami. Analizowane dokumenty spełniają wymóg zamieszczenia w nich elementów wskazanych w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5a ust. 4). Strukturalnie najbardziej rozbudowane są programy uchwalane w samorządzie w Gdyni.

Największe wzrosty planowanej kwoty na realizację programów współpracy odnotowano w Gdańsku i w Słupsku, zaś największe spadki - w Gdyni i w Lęborku. Słupsk i Gdańsk przodują też w efektywności wydatkowania środków. W stolicy województwa kwota przypadająca na mieszkańca z tytułu środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami jest największa.

W programach najczęściej akcentuje się konieczność wspierania trzeciego sektora, rzadziej lokalnej społeczności czy celów współpracy międzysektorowej. Uniwersalne zasady, na jakich ufundowana jest współpraca we wszystkich badanych dokumentach, to: jawność, partnerstwo, pomocniczość, suwerenność oraz uczciwa konkurencja.

Generalnie im większa jest dana jednostka samorządu terytorialnego, tym większa jest też liczba wskazań w zakresie przedmiotu działań określonych w programach. Najczęściej na pierwszych pozycjach akcentuje się potrzebę realizacji zadań z obszaru pomocy społecznej / polityki społecznej.

Największą liczbę wskazań na finansowe i pozafinansowe formy współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi zdefiniowano w Gdańsku i w Słupsku, najmniejszą - w powiecie kartuskim. Zapisy w programach dotyczące sposobu oceny ich realizacji w postaci różnych form monitoringu i ewaluacji mają raczej ogólny charakter.

Zauważalny jest niski poziom zainteresowania udziałem organizacji pozarządowych w procesach konsultacyjnych. Może to się przekładać także na charakter zapisów dotyczący trybu powoływania i zasad działania Komisji Konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Sprawozdawczość jest bardziej szczegółowa i dokładniejsza w większych jednostkach samorządu terytorialnego. W sprawozdaniach za rok 2020 istotnym elementem są uwagi dotyczące wyzwań, jakie stały się udziałem zarówno organizacji, jak i administracji samorządowej w związku z wybuchem i trwaniem pandemii COVID-19.

Komentarz do wniosków

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że o ile istnieją mechanizmy formalno-prawne do podnoszenia jakości współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi, skala ich wykorzystania jest ograniczona. Zbadany pod kątem programów współpracy i przygotowywanych w odniesieniu do nich sprawozdań fragment pomorskiego trzeciego sektora stanowi też wyraźny przykład zróżnicowania w obrębie środowiska organizacji pozarządowych. Różnice wynikają przede wszystkim z wielkości jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której działają podmioty, a co za tym idzie – dostępu do określonej puli zasobów, głównie finansowych i infrastrukturalnych.

Zarówno wśród przedstawicieli samorządu, jak i środowiska pozarządowego istnieje świadomość konieczności i wagi partnerskiej współpracy. Poprawy wymagają natomiast warunki jej rozwijania. Niezbędne jest też pogłębianie refleksji na temat możliwych sposobów współdziałania, uwzględniające analizę sytuacji w otoczeniu, diagnozę istniejących i potencjalnych wyzwań oraz nakreślenie możliwych kierunków synergicznego rozwoju.

Wprawdzie w uchwalanych programach w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wiele celów odnosi się do wspierania trzeciego sektora, jednak niezbędny jest krytyczny namysł nad tym, jakiego realnego wsparcia potrzebują organizacje. Należy zastanowić się, z jakim skutkiem było ono świadczone do tej pory i jakie nowe potrzeby mogą się pojawić wraz ze zmianami w środowisku. Równolegle niezbędne jest doprecyzowywanie celów w zakresie współpracy międzysektorowej.

W dokumentach programowych i sprawozdaniach zauważalny jest deficyt odwołań albo do możliwości budowania długofalowego potencjału organizacji, albo do realnych oddziaływań, wpływu, jakie programy miałyby mieć, lub realnie mają, na wsparcie kondycji trzeciego sektora. Dotyczy to przede wszystkim wzmocnienia stabilności instytucjonalnej podmiotów. W sprawozdaniach brakuje m.in. odniesień do stopnia realizacji celów programowych. Wskaźniki zdefiniowane w sposobach oceny realizacji programu często mają natomiast charakter techniczny. Jedynie w ograniczonym stopniu realnie ukazują jakościową zmianę (lub jej brak) w określonym wymiarze czasoprzestrzennym.

Rekomendacje



Po pierwsze, warto korzystać z programów współpracy jako z ważnego narzędzia profesjonalizacji relacji administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Programy muszą jednak być zakorzenione w lokalnym / regionalnym systemie współdziałania, modelu zorientowanym na demokratyczne współdziałanie, opartym na relacjach wzajemnego zaufania i szacunku.



Po drugie, zasadne wydaje się akcentowanie wagi wzmacniania w dokumentach programowych działań mających na celu zacieśnianie współpracy międzysektorowej. Ten rodzaj aktywności pozwala też budować dobre warunki do wypracowywania systemowych rozwiązań w zakresie mechanizmów współpracy.



Po trzecie, niezbędne jest podjęcie działań mających na celu podniesienie jakości procesu konsultacyjnego. Może ono dokonać się m.in. za pośrednictwem poszerzenia zakresu organizacji, z którymi administracja samorządowa posiada zbudowane relacje, jak również zasadniczej zmiany polityki informacyjno-komunikacyjnej w tym względzie. Potrzebne jest też ustalenie potrzeb organizacji pozarządowych pod kątem skali ich zaangażowania w procesy partycypacyjne.



Po czwarte, należy rozważyć możliwość zainwestowania w trening kompetencji dla organizacji w dwóch różnych wymiarach: budowania strategii oraz sieciowania. Połączenie tych wymiarów kompetencji może skutkować podniesieniem stopnia zaangażowania podmiotów z trzeciego sektora w działania, których celem jest lepiej zaprojektowana, bardziej dopasowana do potrzeb partnerów współpraca międzysektorowa.



Po piąte, kluczowe znaczenie z punktu widzenia profesjonalizacji współpracy i podnoszenia jakości funkcjonowania sektorów (samorządowego i pozarządowego) ma położenie nacisku na jakość gromadzenia i zarządzania danymi. Ich odpowiednie agregowanie, przetwarzanie i wykorzystywanie mogą pozwolić na zdobycie cennej wiedzy o warunkach prowadzenia działań w zmieniającym się otoczeniu społecznym.



Po szóste, zarówno organizacje pozarządowe, jak i administracja samorządowa stoją przed wyzwaniem bieżącego monitorowania i ewaluowania prowadzonej działalności. W przypadku administracji działania tego rodzaju mają szczególne znaczenie z punktu widzenia sprawnego tworzenia i zarządzania modelem współpracy międzysektorowej.



Po siódme, zasadne byłoby uzupełnienie opracowanej analizy o inne komponenty, przede wszystkim rozmowy z przedstawicielami sektora samorządowego i pozarządowego. Pozwoliłyby one na poznanie perspektywy uczestników procesów tworzenia i uczestniczenia w lokalnych bądź regionalnych politykach wsparcia dla trzeciego sektora.



1.

Proces opracowywania, wdrażania, realizowania i sprawozdawania programów współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi



2.

Poprawa kondycji funkcjonowania trzeciego sektora (w tym kluczowej z punktu widzenia działań projektowych kwestii budowania stabilności organizacji, także w aspekcie zatrudnienia)



3.

Lepiej zaprojektowane działania o charakterze diagnostyczno-analitycznym, niezbędnych do podnoszenia poziomu jakości podejmowanych decyzji w ramach realizowanych polityk publicznych



Aneks

Spis grafik, tabel i wykresów

Wykres 1. Zmiana planowanej wysokości środków przeznaczonej na realizację programów współpracy z organizacjami w okresach objętych badaniem.

Wykres 2. Stopień wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.

Wykres 3. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami – miasta na prawach powiatu i samorząd wojewódzki (dane w mln zł).

Wykres 4. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami – gminy miejskie i powiat (dane w mln zł).

Wykres 5. Kwota z tytułu środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami przypadająca na mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego (dane w zł).

Wykres 6. Liczba adresatów wsparcia w celach zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.

Wykres 7. Liczba zasad współpracy administracji samorządowej z przedstawicielami trzeciego sektora zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.

Wykres 8. Liczba wskazań w zakresie przedmiotu działań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.

Wykres 9. Liczba wskazań na finansowe i pozafinansowe formy współpracy administracji samorządowej z podmiotami z trzeciego sektora w programach współpracy z organizacjami.

Tabela 1. Dokumentacja uwzględniona w analizie danych – programy roczne, programy wieloletnie oraz sprawozdania z programów rocznych za 2020 rok.

Tabela 2. Zakresy tematyczne zdefiniowane jako tytuły rozdziałów w programach współpracy z organizacjami.

Niestabilność zatrudnienia w organizacjach pozarządowych jest jednym z największych i najczęstszych problemów zgłaszanych przez pracowników NGO. Wskazują na to twarde dane płynące z raportów badawczych i eksperckich opracowań. Co więcej, u ponad połowy aktywnych NGO niestabilność zatrudnienia generuje realnie zagrażające ich istnieniu trudności.

W odpowiedzi na takie sytuacje powstał nasz projekt „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych”. Zakłada on powołanie w trzecim sektorze i wzmacnianie ruchu sojuszniczego, który wpłynie na kształtowanie się zachowań liderów i pracowników kolejnych organizacji pozarządowych. Prowadzone przez nas badania służą zebraniu dobrych praktyk i wypracowaniu rekomendacji na rzecz stabilności zatrudnienia w NGO. Partnerem w projekcie jest Pomorska Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych. Działania obejmują teren województwa pomorskiego.

ISBN: 978-83-916936-9-8