

Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze cz. 2

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

Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze cz. 2

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

Krzysztof Stachura

Gdańsk 2022

FUNDACJA RC

POMORSKA SIEĆ COP

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

GO N NAPRAWDĘ NIE MASZ WPŁYWU?

Iceland Liechtenstein Norway Active citizens fund

Pomorska Pracownia Badań Obywatelskich

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

Wprowadzenie 5

Uwarunkowania współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi 8

Filozofia i reguły współpracy 8

Programy współpracy - procedury i kontekst wdrażania 14

Wyzwania dla profesjonalizacji współpracy 16

Analiza porównawcza programów współpracy i sprawozdań z realizacji programów 23

Ogólna charakterystyka programów współpracy 23

Finansowy wymiar współpracy 27

Pozafinansowy wymiar współpracy 33

Wnioski ze sprawozdań z realizacji programów współpracy za rok 2020 41

Wnioski 46

Kontekst współpracy międzysektorowej 46

Konkluzje z analizy programów i sprawozdań 48

Komentarz do wniosków 49

Rekomendacje 50

Aneks 53

Spis grafik, tabel i wykresów 53

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.

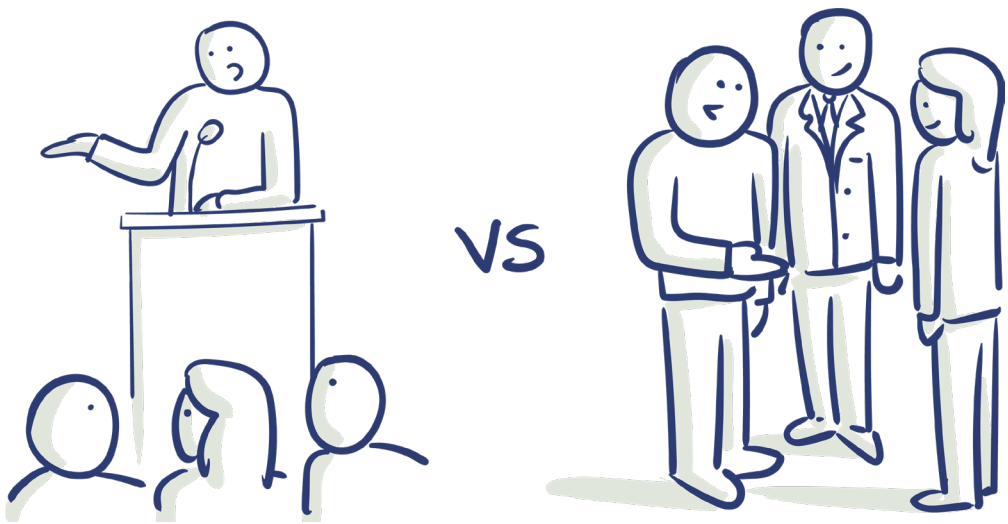
Istotnym wymiarem współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną w Polsce są działania podejmowane w wymiarze lokalnym. Głównym partnerem dla trzeciego sektora jest samorząd gminny i to często właśnie na tym poziomie tworzone są standardy oraz budowana jest kultura współpracy. Sektor pozarządowy staje się tym samym partnerem dla instytucji publicznych, uczestnicząc w procesach decyzyjnych w związku z prowadzonymi politykami i realizując zadania publiczne[1]. Dla organizacji pozarządowych samorząd jest naturalnym sojusznikiem, a dostrzeżenie możliwości współpracy stanowi szansę na rozwój dla obu stron[2].



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 charakteru[3].



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 partnerstw[4].

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-Wałecka. 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 instytucjonalizacji[5].

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[6].



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.

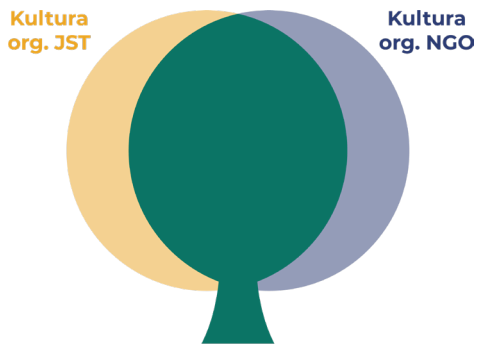
6. Tamże.

Ta rozbieżność utrudnia budowanie relacji partnerskich i utrwala dystans względem angażowania się w różne formuły procesów konsultacyjnych. Mogą bowiem one być postrzegane jako fasadowe i pozorowane, nieprzynoszące realnych rezultatów i niewłaściwie zaplanowane[6].



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 ch 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 sektora[7].



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

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 współpracy[8].

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 lokalnego[9]. 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 publiczny[10].

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 uwidoczniło 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 społeczności[11]. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że pandemia unaoczniła sektorowe rozwarstwienie i problemy wielu podmiotów dysponujących ograniczoną pulą zasobów na bieżącą aktywność[12]. 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 pracy[13].

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 współpracy[14]. 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 publicznego[15].

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. 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 terytorialnego[16].**
- **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 zlecanych 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 dokumentów[17]. Wyzwaniem dla badaczy może też być nieprzystawalność danych zawartych w programach w porównaniu z materiałami zamieszczanymi w sprawozdaniach lub trudność, czy wręcz niemożność, 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 oddziaływań[18].

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 długofalowej[19]. 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, opartego na sprawiedliwej konkurencyjności, zaangażowaniu lokalnych organizacji i dążeniu do minimalizowania konfliktów wewnątrzsektorowych[20].

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 fasadowy[21].



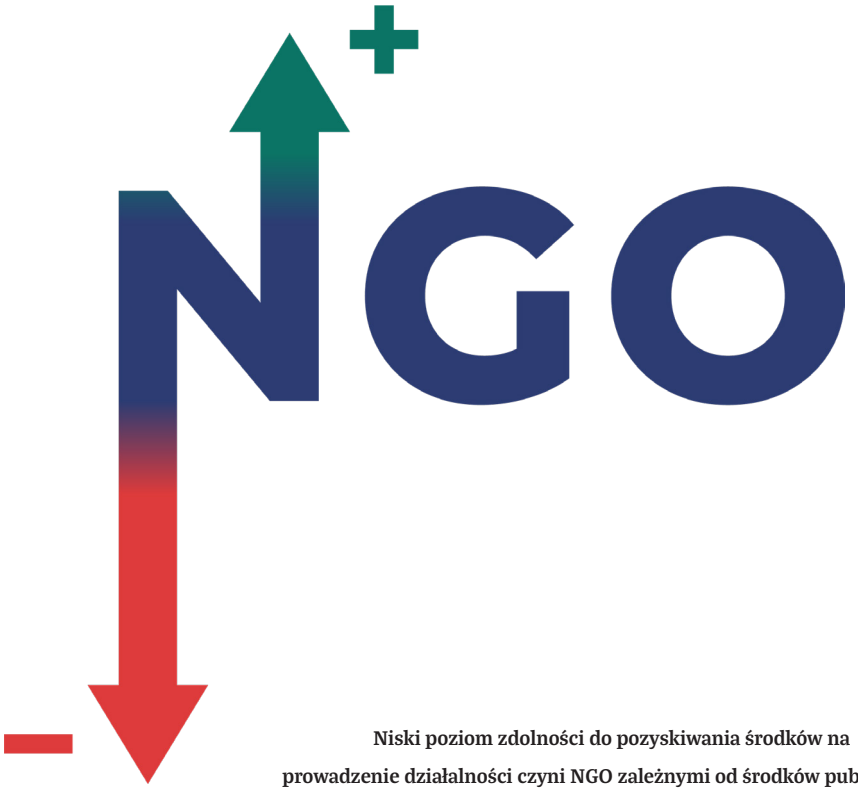
Magdalena Arczewska dowodzi, że między 2015 a 2018 rokiem doszło do obniżenia jakości i standardów procesów konsultacyjnych . Wydaje się to szczególnie niepokojące, jeśli wziąć pod uwagę fakt ograniczonej przed tym okresem skali oddziaływania mechanizmów konsultacyjnych. Arczewska za problematyczny uznaje 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 samorządowym zleceniodawcą 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 procesu[23].



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 sektorów[24]. Osobnym problemem jest fakt, że środki, jakie podmioty pozyskują od administracji samorządowej, przeznaczane 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 infrastruktury[25].

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 współpracy[26].

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 miałoby 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 oraz poszerzenie zakresu kompetencji menedżerów w sektorze publicznym[27].



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 zsieciowane. 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 pozarządowe[28].



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 – pięć [29].

* 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 powoływaniai 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%.

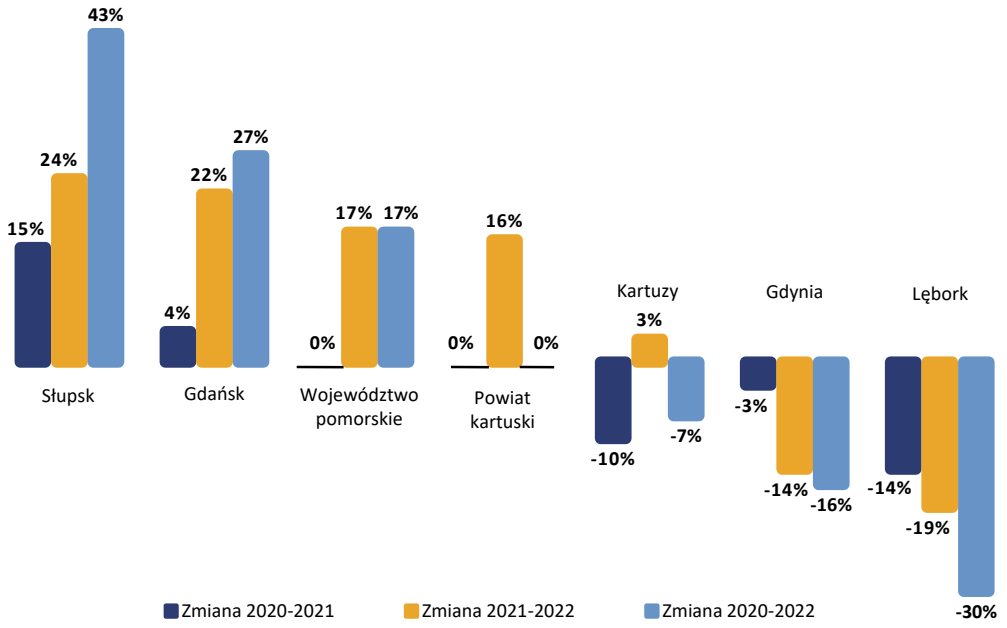
W Kartuzach, w Gdyni i w Lęborku zauważalne są natomiast spadki skali dofinansowania działań realizowanych przez organizacje. W Kartuzach doszło jednokrotnie do zmniejszenia, a jednokrotnie do zwiększenia puli środków na działania podmiotów z trzeciego sektora. Ostatecznie jednak między rokiem 2020 a 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 przeznaczane na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w Słupsku (100,4%).

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

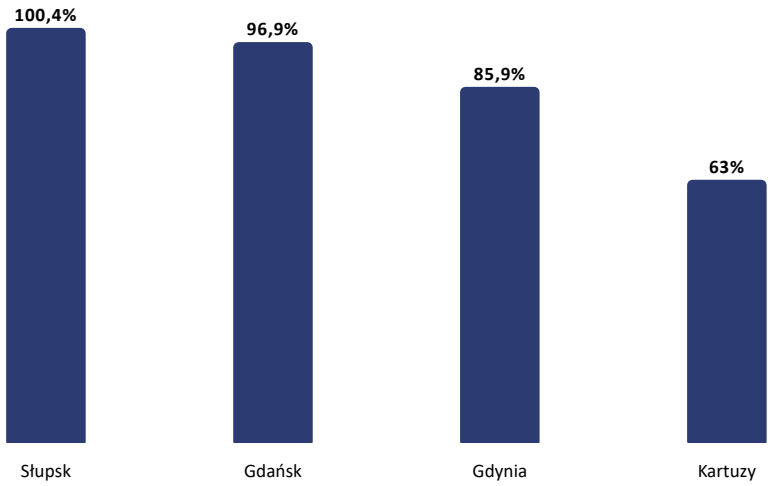
Niższe wskaźniki efektywności wykorzystania alokowanych funduszy odnotowano w Gdyni (85,9%).

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.

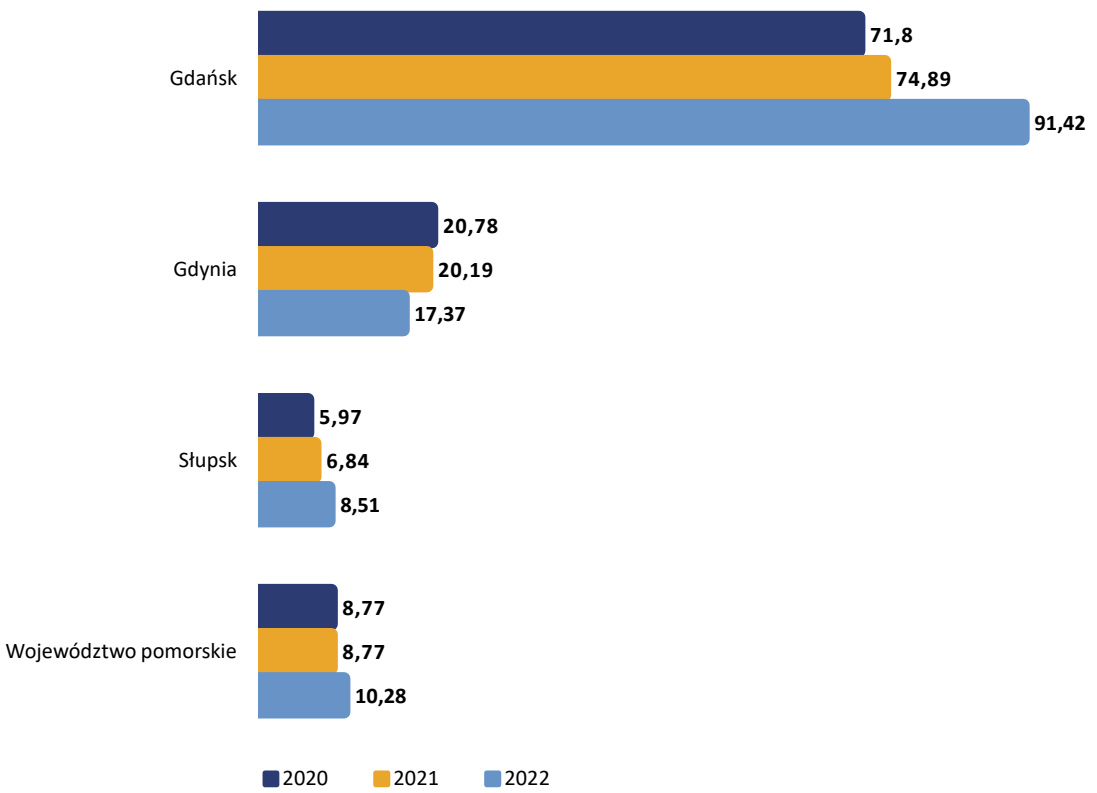
W połowie przypadków nie dokonano przedstawienia stopnia wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami. Brak wyniku dla Malborka spowodowany jest brakiem wskazania na ilość środków przeznaczonych na realizację programu w dokumencie źródłowym.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

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



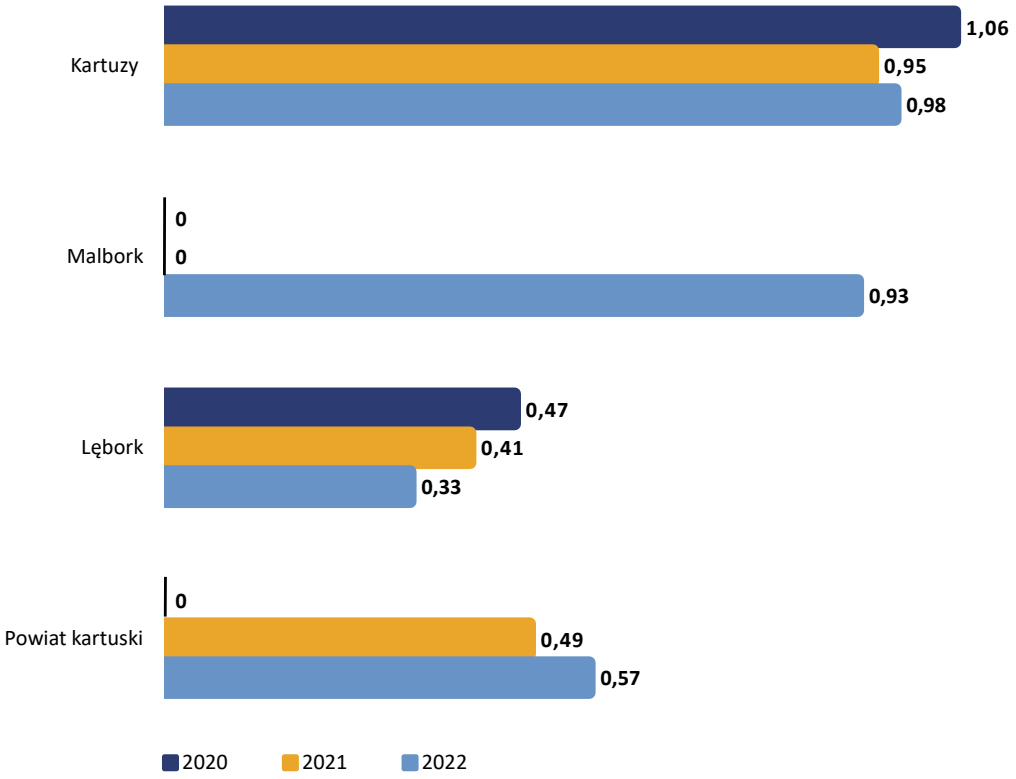
Zestawiając ze sobą dane bezwzględne widać przede wszystkim zróżnicowania w skali finansowania ze względu na wielkość ośrodka, na którego terenie zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego. W stolicy województwa pomorskiego, czyli w Gdańsku, skala finansowania wielokrotnie przewyższa kwoty 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).



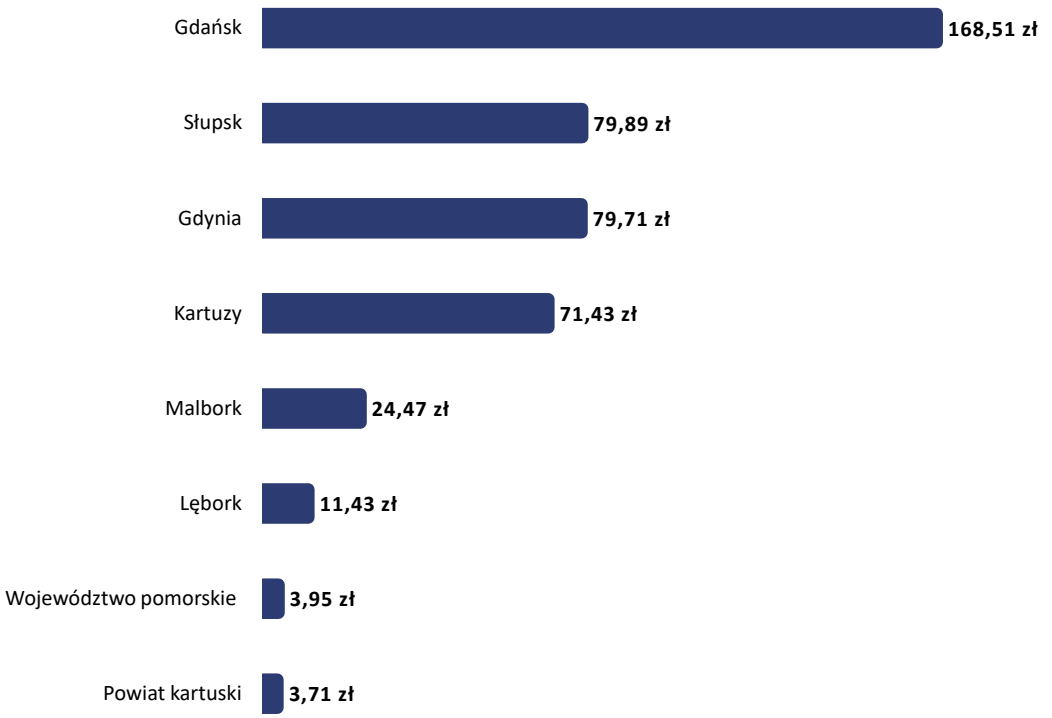
Na Wykresie 4. przedstawiona została wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami w gminach miejskich (Kartuzy, Malbork i Lębork) oraz w powiecie kartuskim. Skala finansowania w tych ośrodkach jest wyraźnie mniejsza niż w dużych miastach i 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 niespełna 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).

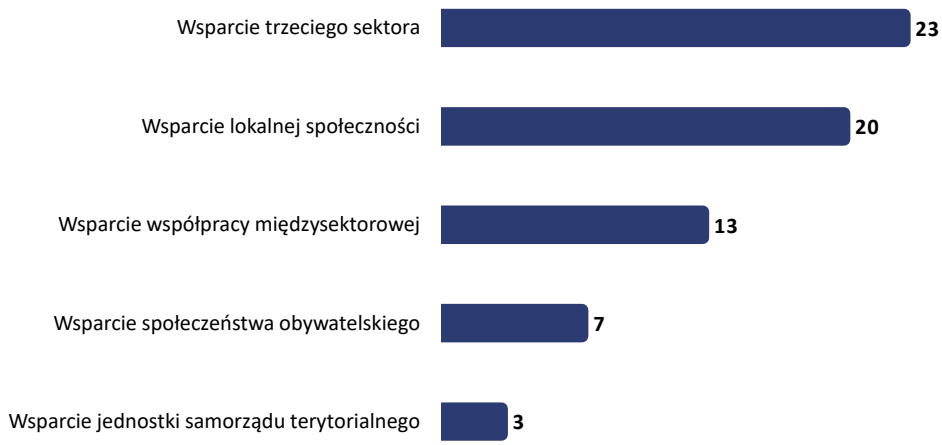


30. Zestawienie opracowano w oparciu o wyliczenie średniej wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami w latach 2020-2022. Za podstawę analizy dla Malborka uznano wysokość finansowania za rok 2022, a w przypadku powiatu kartuskiego średnią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

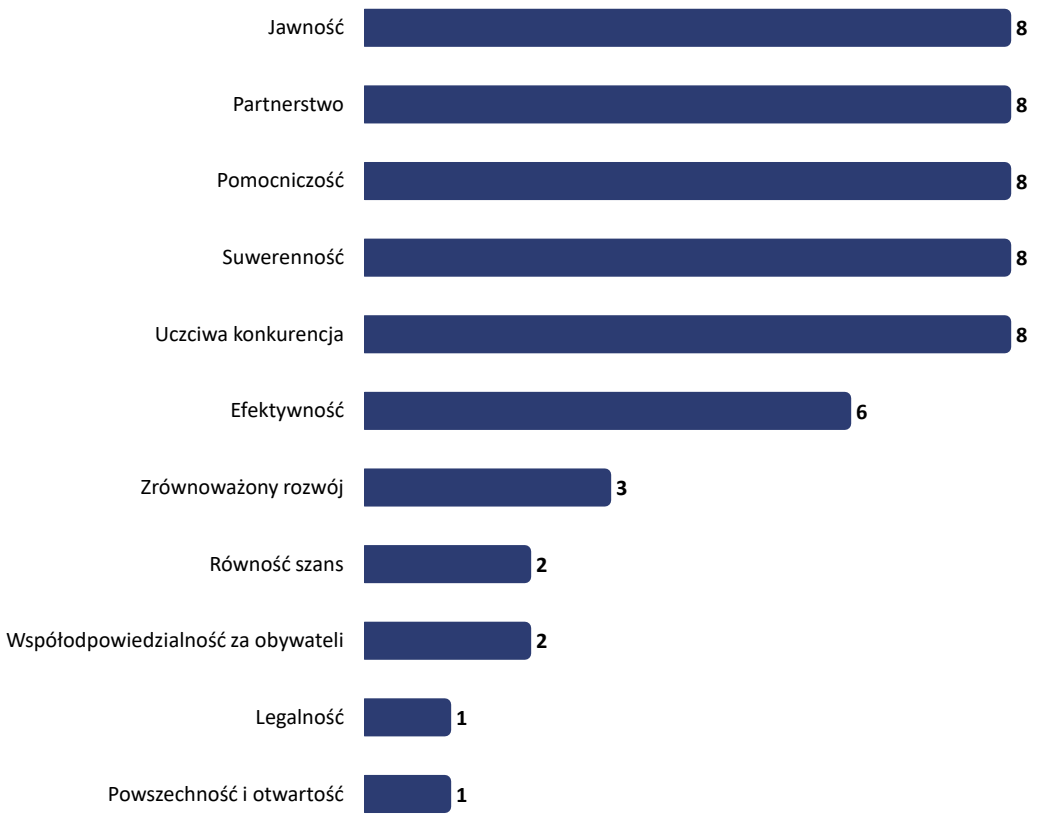
Wykres 6. Liczba adresatów wsparcia w celach zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



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.

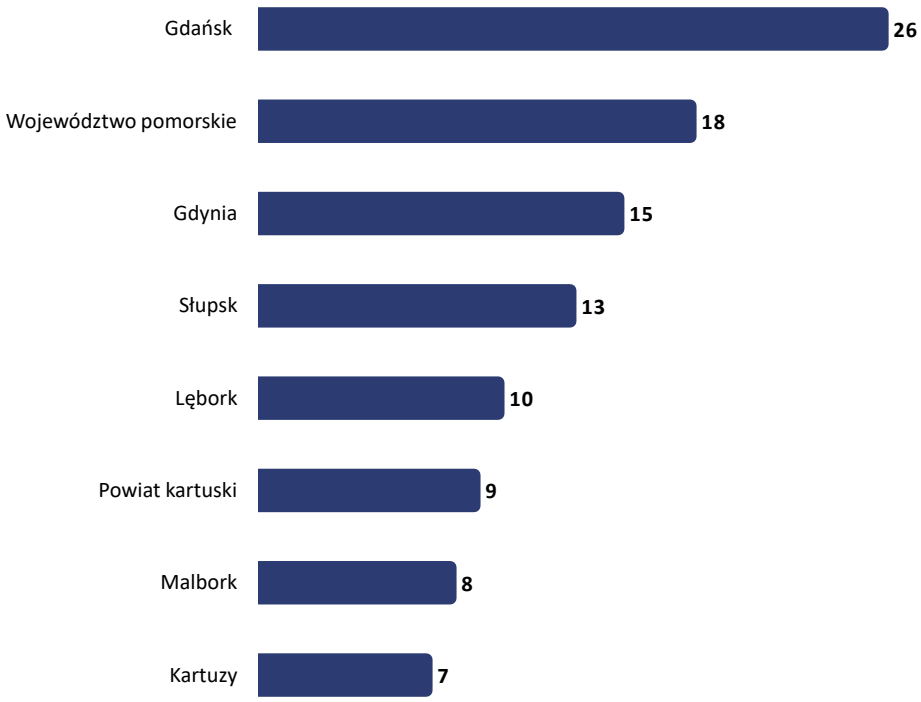
Wykres 7. Liczba zasad współpracy administracji samorządowej z przedstawicielami trzeciego sektora zdefiniowanych w programach współpracy z organizacjami.



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 niezmienionym 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.

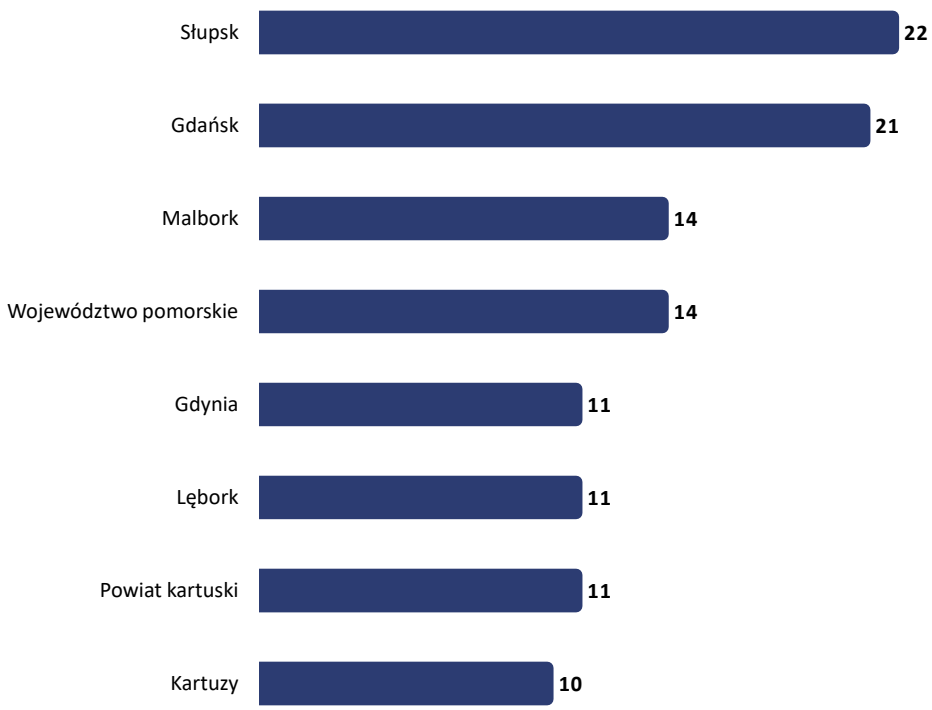
Analizując pierwsze pozycje w zestawieniach zakresu zdefiniowanego w poszczególnych programach zauważalne jest akcentowanie przede wszystkim działań z obszaru pomocy społecznej / polityki społecznej (4 wskazania). Ponadto listy otwierają też zadania ze sfery nauki, oświaty edukacji i wychowania (2), 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 formułuje 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-dotacyjnym[31]. 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 pojawią 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 komórek 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 równolegle 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 zewnętrzny[32], 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 podlegać mają 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/urzad-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 przyjrzeć 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 licznego 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 strategie 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.



Wnioski

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 strontom stawać się dla siebie dojrzałymi, odpowiedzialnymi partnerami.

Organizacje powinny wykonywać pracę rzeczniczą i sieciującą. Znaczenie tych procesów unaoczniła 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 niezadowalająca. 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

PPBO