

DOLNOŚLĄSKA FEDERACJA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH



RAPORT
o współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym
a samorządem terytorialnym Dolnego Śląska



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Wrocław 2007

SPIS TREŚCI:

I. Wstęp.....	3
1. Cel przygotowania raportu	3
2. Przedmiot analizy	3
3. Zakres danych	4
4. Podstawowe informacje o współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi	6
II. Analiza współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym, a samorządem terytorialnym Dolnego Śląska.....	9
1. Formy współpracy	9
2. Współpraca finansowa.....	9
3. Współpraca pozafinansowa	14
4. Dokumenty i procedury regulujące współpracę pomiędzy samorządami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi.....	16
5. Perspektywy współpracy	17
III. Podsumowanie i rekomendacje.....	19
IV. Informacje o Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych	21

SPIS TABEL:

Tabela 1. Zestawienie wysłanych i otrzymanych ankiet od JST	5
Tabela 2. Formy współpracy z samorządem	6
Tabela 3. Źródła przychodów organizacji pozarządowych w roku 2003 i 2005.....	7
Tabela 4. Procedury współpracy z samorządem	8
Tabela 5. Finansowanie organizacji przez JST w 2006r.	10
Tabela 6. Obszary pożytku publicznego, w których zlecana jest realizacja zadań	12
Tabela 7. Formalno-prawne aspekty przyznawania pomocy finansowej.....	13
Tabela 8. Przyczyny unieważnienia/zerwania umowy zawartej w otwartym konkursie ofert.....	14
Tabela 9. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi deklarowane przez samorząd	14
Tabela 10. Współpraca pozafinansowa JST i organizacji pozarządowych	15
Tabela 11. Program współpracy.....	17

SPIS WYKRESÓW:

Wykres 1. Udział JST w badaniu ankietowym	4
Wykres 2. Liczba umów zawarta w trybie konkursowym i pozakonkursowym	11
Wykres 3. Roczne programy współpracy w deklaracjach JST i organizacji pozarządowych.....	16
Wykres 4. Zakres współpracy w roku 2007 w stosunku do lat poprzednich.....	18
Wykres 5. Przeszkody we współpracy JST z organizacjami pozarządowymi	18

I. Wstęp

Publikowany raport dotyczący współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi, a samorządem terytorialnym Dolnego Śląska realizowany przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych powstał w ramach projektu „Przejrzysty samorząd”. Projekt realizowany był w ramach programu Organizacje Strażnicze finansowany przez Fundację im. Stefana Batorego.

1. Cel przygotowania raportu

Celem przygotowania raportu jest przedstawienie sposobu wydatkowania pieniędzy gminnych i powiatowych na działalność społeczną, form współpracy i stosowania procedur współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a sektorem pozarządowym oraz w konsekwencji zapewnienie nadzoru i przejrzystości wydatkowania publicznych pieniędzy przyznawanych na dotacje dla organizacji pozarządowych. Pozwoli to osiągnąć następujące cele:

1. zwiększy się aktywność organizacji pozarządowych, a przez to mieszkańców Dolnego Śląska jako współtwórców planów i podmiotów kontroli wydatkowania środków pochodzących z budżetów gmin i powiatów;
2. zwiększy się poziom wiedzy podmiotów III sektora na temat wydatkowania środków na działalność społeczną oraz barier w przekazywaniu dotacji dla NGO-sów;
3. nastąpi wzmocnienie potencjału organizacji jako istotnego elementu rozwoju lokalnego;
4. poprawią się standardy dotowania organizacji pozarządowych z pieniędzy gminnych i powiatowych;
5. wypracowane zostaną standardy określające procedury współpracy pomiędzy podmiotami III sektora a samorządami.

2. Przedmiot analizy

Przedmiotem analizy były w szczególności następujące zagadnienia:

1. planowane budżety JST ze szczególnym uwzględnieniem dotacji celowych związanych z realizacją zadań zleczanych i powierzanych;
2. zlecanie zadań w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r. przez samorządy w formie powierzania i wspierania z uwzględnieniem, które z zadań objętych sferą pożytku publicznego są najczęściej zlecane;
3. przyczyny unieważnienia/zerwania umów zawartych w otwartym konkursie ofert;
4. formy współpracy pozafinansowej;
5. funkcjonowanie programów współpracy;
6. występujące we współpracy pomiędzy podmiotami III sektora a samorządami przeszkody i problemy.

Ponieważ istnieją ogólnopolskie badania obejmujące ogólną analizę problematyki finansowania działalności sektora NGO z pieniędzy samorządowych niniejszy raport ma

również na celu umożliwienie organizacjom z poszczególnych gmin i powiatów Dolnego Śląska zapoznanie się z podstawowymi ze względu na ich siedzibę informacjami dotyczącymi współpracy z samorządem terytorialnym. Dane dotyczące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego znajdują się w stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszego raportu, opracowaniu "Zestawienie danych na temat współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a gminami i powiatami Dolnego Śląska".

3. Zakres danych

Raport został przygotowany w oparciu o:

1) analizę budżetów jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem dotacji celowych związanych z realizacją zadań zleczanych i powierzanych. Niestety dostęp na stronach BIP do budżetów jest znacznie utrudniony. Część samorządów nie zamieszcza budżetów lub załączników do nich. Ponadto brak jest łatwego i bezpośredniego dostępu do budżetów z menu BIP. Wydaje się, że ten jeden z najważniejszych aktów regulujących działalność JST powinien być łatwo dostępny, w tym również bezpośrednio ze strony internetowej danej gminy czy powiatu;

2) ankietę wypełnianą przez jednostki samorządowe wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszego raportu. W sumie rozesłano do gmin i powiatów 195 ankiet. Mimo procesu stałego monitorowania ich wypełniania odesłano w sumie 153 ankiety. Niestety 42 jednostki samorządu terytorialnego nie odesłały ankiet.

Wykres 1. Udział JST w badaniu ankietowym

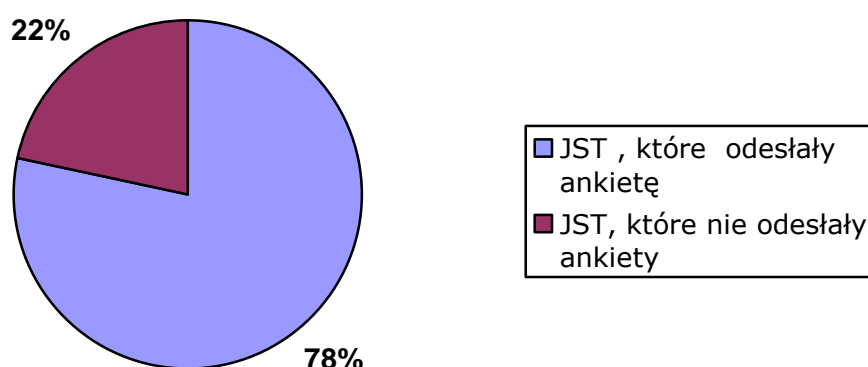


Tabela 1. Zestawienie wysłanych i otrzymanych ankiet od JST

Powiat	Liczba JST w powiecie	Liczba odesłanych ankiet	Liczba nieodesłanych ankiet
Bolesławiecki	7	7	0
Dzierżoniowski	8	6	2
Głogowski	7	4	3
Górowski	5	3	2
Jaworski	7	5	2
Jeleniogórski (oraz miasto Jelenia Góra)	11	11	0
Kamiennogórski	5	4	1
Kłodzki	15	14	1
Legnicki (oraz miasto Legnica)	10	8	2
Lubański	8	7	1
Lubiński	5	3	2
Lwówecki	6	3	3
Milicki	4	3	1
Oleśnicki	9	8	1
Oławski	5	3	2
Polkowicki	7	5	2
Strzeliński	6	6	0
Średzki	6	4	2
Świdnicki	9	6	3
Trzebnicki	7	4	3
Wałbrzyski	10	9	1
Wołowski	4	3	1
Wrocławski (oraz miasto Wrocław)	11	8	3
Ząbkowicki	8	7	1
Zgorzelecki	8	7	1
Złotoryjski	7	5	2
Ogółem	195	153	42

3) analizę raportów dotyczących współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi (powoływane w przypisach).

4. Podstawowe informacje o współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi

Ponad 49% polskich organizacji wymienia samorząd jako jednego z trzech najważniejszych partnerów z punktu widzenia realizacji celów statutowych. 63% NGO utrzymuje częste kontakty z samorządem na poziomie gminy i powiatu. Współpraca III sektora z samorządem polega najczęściej na uzgadnianiu wspólnych inicjatyw (57%), wymianie informacji (55%), oraz dotowaniu działalności NGO (52%). Z punktu widzenia organizacji pozarządowych zakres ich deklarowanej współpracy z samorządem wygląda w następujący sposób¹:

Tabela 2. Formy współpracy z samorządem

Formy współpracy	Procent organizacji wśród tych, które deklarują, że współpracują z samorządem co najmniej co pewien czas
Uzgadniamy wzajemne przedsięwzięcia – prowadzimy wspólne programy, akcje, imprezy	56,8
Na bieżąco wymieniamy z samorządem informacje	54,7
Samorząd wspiera finansowo nasze działania.	52,3
Samorząd udziela nam wsparcia pozafinansowego (oddelegowuje pracowników, użycza sprzęt, bezpłatnie udostępnia sale urzędu, oferuje preferencyjne zasady użytkowania lokali, promuje organizację na zewnątrz itp.)	31,9
Utrzymujemy nieformalne kontakty z pracownikami socjalnymi / urzędnikami w celu wymiany informacji	27,2
Uczestniczymy w przygotowaniu przez samorząd dokumentów służących rozwojowi gminy / powiatu / regionu	26,6
Roczny Program Współpracy	21,1
Strategia rozwoju gminy	12,8
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	7,6
Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	6,3
Program działania na rzecz osób niepełnosprawnych	5,8
Program gospodarki odpadami i ochrony środowiska	4,2
Lokalna strategia rozwoju rynku pracy	2,8
Formalnie bierzemy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów w komisjach / grupach roboczych powoływanych przez samorząd	26

¹ Marta Gumkowska, Jan Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006, Warszawa 2006, str. 57. Raport dostępny również na stronie: http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/podstawowefakty2006/faktyNGO2006_last.pdf

Jak wskazują badania podstawowymi źródłami dochodów organizacji pozarządowych w roku 2005 były: składki członkowskie, źródła samorządowe, darowizny od osób fizycznych, instytucji i firm. W roku 2006 kolejnym ważnym źródłem dochodu stały się dotacje z funduszy unijnych, korzysta z nich jednak stosunkowo niewiele organizacji. Przeprowadzone badania III sektora wskazują na następujące źródła finansowanie ich działalności²:

Tabela 3. Źródła przychodów organizacji pozarządowych w roku 2003 i 2005

Źródła przychodów	Procent organizacji, które w 2003 roku korzystały z danego źródła	Procent organizacji, które w 2005 roku korzystały z danego źródła
Składki członkowskie	59,9	59,5
Źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	45,2	43,3
Darowizny od osób fizycznych	40,9	35,5
Darowizny od instytucji i firm	38,8	34,5
Źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)	19,3	19,6
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	15,3	14,4
Opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (niebędące działalnością gospodarczą)	8,2	9,3
Inne źródła	12,3	7,5
Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	9,2	7,4
Przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	6,5	7,0
Dochody z działalności gospodarczej	10,5	6,9
Dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	-	6,0
Dotacje od oddziału tej samej organizacji	3,1	4,6
Dochody od majątku np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych itp.	-	3,2
Wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych	4,6	3,5
Środki funduszy strukturalnych UE (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL itp.)	-	3,0
Zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej np. Phare, Sapard)	4,0	2,6

² Marta Gumkowska, Jan Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006, Warszawa 2006, str. 39.

Spośród środków pozyskiwanych przez sektor pozarządowy najwięcej z nich pochodzi z krajowych źródeł publicznych (zarówno samorządowych, jaki rządowych)-35%. Przy czym poziom dofinansowania ze strony samorządów pozostaje na niezmiennym poziomie przy stałym wzroście dofinansowania ze środków rządowych. Powyższe fakty wskazują na podstawową rolę współpracy z samorządami i przekazywanymi przez nie dotacjami w finansowaniu realizacji działalności organizacji pozarządowych.

Równie ważne dla prawidłowej współpracy organizacji pozarządowych z samorządami jest istnienie procedur regulujących tą współpracę. Powinny one obejmować takie elementy jak: Roczne Programy Współpracy, procedury konsultacji Programów Współpracy, przejrzyste procedury zlecenia/powierzenia organizacjom realizacji zadań publicznych.

Poniższa tabela pokazuje jak według podmiotów III sektora wyglądają procedury współpracy z samorządem³:

Tabela 4. Procedury współpracy z samorządem

Procedury współpracy	Procent organizacji 2004	Procent organizacji 2006
Ogłaszane są publicznie, otwarte konkursy ofert/ przetargi na realizację zadań publicznych	33,5	47,3
Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotację	40,7	40,5
Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotację	35,6	40,2
Publicznie podawana informacja o tym, które organizacje uzyskały wsparcie oraz na jaką kwotę	32,9	34,6
Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegialnie np. przez komisje z udziałem radnych ekspertów etc.	38,4	34
Istnieje tzw. Roczny Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi – ogólny, powszechnie dostępny dokument określający zasady współpracy między organizacjami a samorządem (np. uchwała samorządu, rozporządzenie itp.)	31,4	28,1
Decyzje o przyznawaniu środków publicznych zapadają w oparciu o merytoryczne kryteria – nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki, związki radnych z organizacjami	25,2	21,3
Istnieje możliwość podpisywania umów wieloletnich	6,5	6,4
Trudno powiedzieć, nie orientuję się	21,9	24,1
W naszym przekonaniu samorząd w ogóle nie współpracuje z organizacjami	9,5	6,4

³ Marta Gumkowska, Jan Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006, Warszawa 2006, str. 59.

II. Analiza współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym, a samorządem terytorialnym Dolnego Śląska.

1. Formy współpracy

Zgodnie z artykułem 5 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie współpraca pomiędzy samorządem terytorialnym, a organizacjami pozarządowymi może przybierać następujące formy:

- zlecenie organizacjom realizacji zadań publicznych poprzez powierzenie lub wspieranie;
- informowanie o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowanie projektów aktów normatywnych;
- tworzenie zinstytucjonalizowanych form współpracy (zespoły doradcze i inicjatywne).

Biorąc pod uwagę powyższe rozróżnienie zaprezentowana poniżej analiza współpracy na Dolnym Śląsku podzielona została na części dotyczące: współpracy finansowej, współpracy pozafinansowej oraz dokumentów, procedur regulujących współpracę pomiędzy samorządami lokalnymi, a organizacjami pozarządowymi.

2. Współpraca finansowa

W roku 2004 i 2005 w skali kraju prawie 70% samorządów przekazywało środki finansowe organizacjom pozarządowym. Najwięcej gmin współpracowało w tym zakresie z organizacjami na terenie Śląska i Dolnego Śląska (79,7%)⁴. Przeprowadzone badania wskazały, że w roku 2006 na Dolnym Śląsku, spośród jednostek samorządu objętych badaniem 92,8% zlecało realizację zadań organizacjom pozarządowym przekazując im na to środki pieniężne, natomiast 7,8 % deklaroowało, że nie prowadzi takiej formy współpracy. JST niezlecające realizacji zadań najczęściej tłumaczą to brakiem zainteresowania ze strony podmiotów III sektora.

Niestety ze względu na brak dostępu do części budżetów JST niemożliwe było przeprowadzenie analizy odnośnie współpracy finansowej w roku 2007. Wysokość wydatkowania środków przeznaczonych dla podmiotów III sektora na realizację zadań zleconych w poszczególnych powiatach Dolnego Śląska w roku 2006 przedstawiała się w następujący sposób (analiza w zakresie planowanych budżetów na rok 2007 była niemożliwa ze względu na brak dostępności budżetów na rok 2007 wielu JST- zwraca ponadto uwagę fakt utrudnionej dostępności do uchwał budżetowych i załączników na stronach Biuletynów Informacji Publicznej):

⁴ Marta Gumkowska, Jan Herbst, Jakub Wygnański, Współistnienie czy współpraca –relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej, Warszawa 2005, str. 22, oraz Marta Gumkowska, Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej, Warszawa 2006, str. 12.

Tabela 5. Finansowanie organizacji przez JST w 2006r.

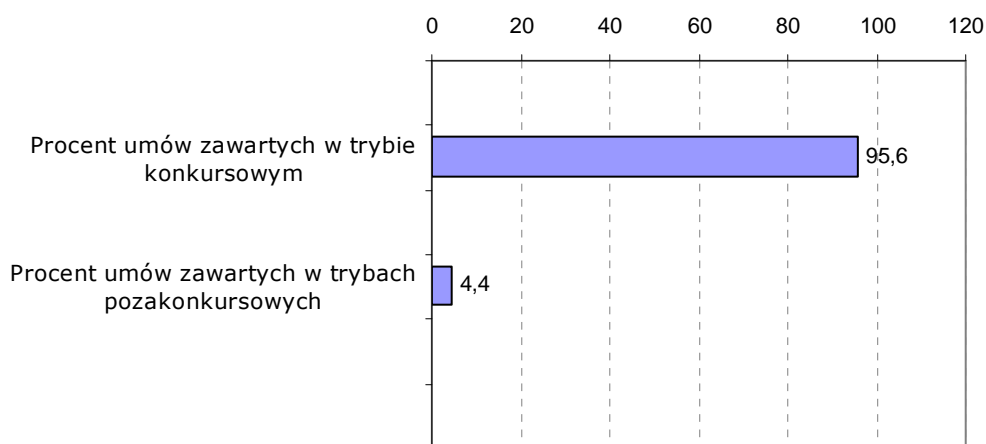
Powiat	Liczba JST	Środki przyznane organizacjom pozarządowym w 2006
Bolesławiecki	7	2.535.769 zł
Dzierżoniowski	6	1.849.970 zł
Głogowski	4	108.497 zł
Górowski	3	594.660 zł
Jaworski	5	940.383 zł
Jeleniogórski (oraz miasto Jelenia Góra)	11	4.276.716 zł
Kamiennogórski	4	288.350 zł
Kłodzki	14	1.998.098 zł
Legnicki (oraz miasto Legnica)	8	1.410.198 zł
Lubański	7	622.287 zł
Lubiński	3	785.250 zł
Lwówecki	3	326.500 zł
Milicki	3	389.636 zł
Oleśnicki	8	740.500 zł
Oławski	3	1.209.550 zł
Polkowicki	5	2.217.349 zł
Strzeliński	6	844.092 zł
Średzki	4	582.360 zł
Świdnicki	6	3.065.181 zł
Trzebnicki	4	776.750 zł
Wałbrzyski	9	2.951.094 zł
Wołowski	3	525.852 zł
Wrocławski (oraz miasto Wrocław)	8	35.741.193 zł
Ząbkowicki	7	406.310 zł
Zgorzelecki	7	1.485.550 zł
Złotoryjski	5	308.726 zł

Niemożliwe było przeprowadzenie analizy w zakresie wysokości środków przeznaczonych na zlecenie zadań w formie powierzania lub/i zlecenia. Ankiety często zawierały te same dane w części dotyczącej wspierania i powierzania, co może wskazywać na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie uwzględniają wprowadzonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie rozróżnień.⁵

⁵ porównaj: Marta Gumkowska, Jan Herbst, Jakub Wygnański, Współistnienie czy współpraca –relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej, Warszawa 2005, str. 25.

Zgodnie z przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podstawowym trybem, w jakim powinna się odbywać współpraca finansowa pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi jest otwarty konkurs ofert. Stosowanie innych trybów powinno być ograniczone do szczególnych sytuacji. Jak wynika z przeprowadzonej analizy 28,1 % JST stosuje tryby pozakonkursowe przy zlecaniu zadań. Jednakże biorąc pod uwagę ilość zawartych umów w poszczególnych trybach, w wyniku przeprowadzenia konkursów zawarto 95,6% umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, natomiast w innych trybach 4,4%.

Wykres 2. Liczba umów zawarta w trybie konkursowym i pozakonkursowym



Najwięcej zadań zleczanych było organizacjom pozarządowym w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu (84,9%), kultury i sztuki (30,7%), pomocy społecznej (21%), ochrony i promocji zdrowia (20%)⁶. Realizacja zadań nie była zleczana w ogóle w obszarach: upowszechniania i ochrony praw konsumentów, upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn. Zwraca uwagę niski poziom zlecania zadań w zakresie działań na rzecz mniejszości narodowych (0,6%), działalności charytatywnej (3,2%), promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy (2,6%) oraz promocji i organizacji wolontariatu (0,6%). Wielkość dotacji zleczanych w danym obszarze pożytku publicznego związana jest z ilością organizacji, które zajmują się danym polem działania. W skali kraju najwięcej jest bowiem organizacji zajmujących się sportem, rekreacją i turystyką (40%), kulturą i sztuką (12,8%), edukacją i wychowaniem (10,3%) oraz ochroną zdrowia (8%)⁷.

⁶ porównaj dane odnośnie przedmiotu wspierania działalności organizacji pozarządowych w Polsce w roku 2006: Marta Gumkowska, Jan Herbst, Jakub Wygnański, Współistnienie czy współpraca –relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej, Warszawa 2005, str. 24

⁷ Marta Gumkowska, Jan Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006, Warszawa 2006, str. 21.

Tabela 6. Obszary pożytku publicznego, w których zlecana jest realizacja zadań

Obszary pożytku publicznego	Procent JST zlecających zadania w danym obszarze
Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób	21
Zapewnienie zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienia do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom	0
Działalność charytatywna	3,2
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	5,2
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	0,6
Ochrona i promocja zdrowia	20
Działanie na rzecz osób niepełnosprawnych;	13,7
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy	2,6
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;	0
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	1,3
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	2,6
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	10,5
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	23,5
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	30,7
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	84,9
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	2,6
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	13,7
Upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa	0
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	0,6
Ratownictwo i ochrona ludności	5,8
Pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą	0,6
Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów	0
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami	2,6
Promocja i organizacja wolontariatu	0,6
Działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe	3,2

Decydujące znaczenie dla zapewnienia przejrzystości procesu zlecania zadań z zakresu pożytku publicznego organizacjom pozarządowym ma zastosowanie w procesie wyboru odpowiednich procedur. Analiza wskazuje, że zdecydowana większość samorządów przyznaje środki w oparciu o jasno określone i upublicznione kryteria (88,2%). Zapewniona jest jawność informacji o podmiotach, które uzyskują dotacje (85,5%). Konieczne jest natomiast wprowadzenie procedur umożliwiających kolegialne, z udziałem ekspertów podejmowanie decyzji o przyznawaniu środków. W tym, bowiem zakresie tylko 63,4 % JST deklaruje, iż stosuje odpowiednie procedury. Interesujące jest porównanie w tym zakresie deklaracji JST i organizacji pozarządowych. Wskazuje ono na daleko idące rozbieżności w ocenie stosowania procedur współpracy samorządów z III sektorem. Należałoby zbadać, jakie są źródła tych rozbieżności.

Tabela 7. Formalno-prawne aspekty przyznawania pomocy finansowej

	Procent JST		Procent organizacji pozarządowych ⁸
	Tak	Nie	Tak
Czy w Państwa jednostce samorządowej?			
Istnieją jasno określone i z góry znane terminy składania i rozpatrywania wniosków o dotacje?	74,5	20,9	40,5
Decyzje o przyznaniu środków podejmowane są kolegialnie z udziałem ekspertów?	63,4	28,1	34
Obowiązuje ujednolicony formularz wniosku o dotacje?	83,6	11,1	40,2
Publicznie podawane są informacje, jakie organizacje i na jaką kwotę uzyskały wsparcie?	85,5	7,8	34,6
Istnieje możliwość podpisania umów wieloletnich?	22,2	69,3	6,4
Decyzje o przyznaniu środków zapadają w oparciu o jasno określone i upublicznione kryteria?	88,2	5,8	21,3

⁸ Marta Gumkowska, Jan Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006, Warszawa 2006, str. 57 i 58.

Spośród jednostek samorządu terytorialnego, które zlecają organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych tylko 13,4% zadeklarowało, że doszło do unieważnienia/zerwania umów zawartych z organizacjami pozarządowymi. Poniższa tabela obrazuje główne przyczyny unieważnienia/zerwania umowy:

Tabela 8. Przyczyny unieważnienia/zerwania umowy zawartej w otwartym konkursie ofert

Przyczyny unieważnienia/ zerwania umowy zawartej w otwartym konkursie ofert:	Procent JST wskazujących przyczynę unieważnienia/ zerwania umowy
Podmiot zrezygnował z realizacji zadania	10
Podmiot nie pozyskał dostatecznych środków finansowych z innych źródeł, które wskazał w ofercie	2
Podmiot nie wywiązał się z obowiązków złożenia sprawozdania z realizacji zadania we właściwym terminie	1,3
Podmiot wykorzystał dotację niezgodnie z prawem	0,65
Podmiot zrezygnował z powodu przeszkód natury obiektywnej(niemożności znalezienia beneficjentów, inne zdarzenia losowe)	3,2
Podmiot wycofał się z powodu trudności organizacyjnych(niekorzystny wybór terminu realizacji zadania)	2

3. Współpraca pozafinansowa

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do pozafinansowych form współpracy zalicza: informowanie organizacji pozarządowych o planowanych kierunkach działań, konsultowanie projektów aktów normatywnych, tworzenie zespołów doradczych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. W tym wąskim zakresie współpraca pomiędzy JST na Dolnym Śląsku, a organizacjami pozarządowymi wygląda w następujący sposób:

Tabela 9. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi deklarowane przez samorząd

	Informowanie organizacji pozarządowe o planowanych kierunkach działań	Tworzenie zespołów doradczych we współpracy z organizacjami pozarządowymi	Konsultowanie projekty aktów normatywnych
Występuje	78%	54%	57,5%
Nie występuje	17%	40%	39%

W szerszym rozumienia pojęcie „współpraca pozafinansowa” oznacza każdy rodzaj współpracy, który bezpośrednio nie wiąże się z przekazywaniem środków pieniężnych. Z przeprowadzonej analizy ankiet wynika, że ten rodzaj współpracy występuje rzadziej niż współpraca finansowa. Najczęściej współpraca pozafinansowa przybiera formy informowania organizacji o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych (40%), planowania wspólnych konferencji, szkoleń i warsztatów (26%). Zwraca uwagę fakt, że tylko 11,7% jednostek samorządowych deklaruje, iż przekazuje organizacjom pozarządowym nieruchomości, a porozumienia z wolontariuszami podpisało zaledwie 3,9% badanych samorządów.

Tabela 10. Współpraca pozafinansowa JST i organizacji pozarządowych

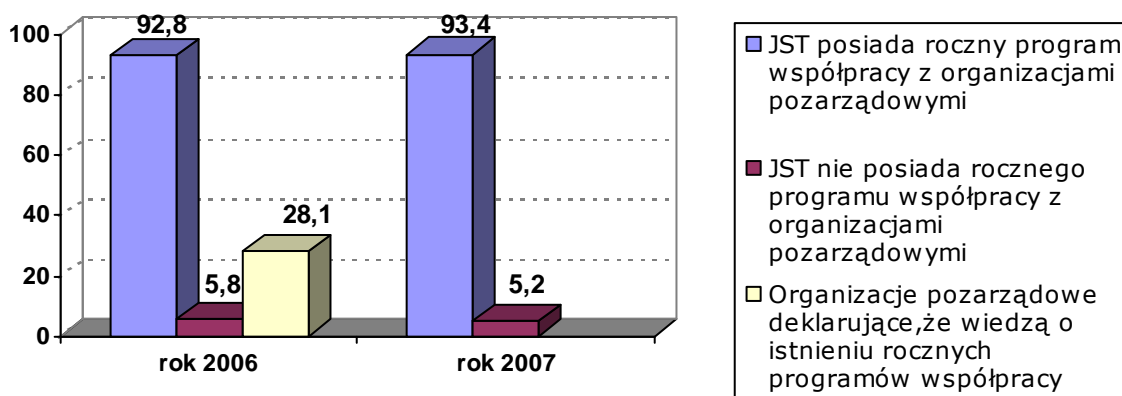
Formy współpracy pozafinansowej	Procent organizacji, deklarujących współpracę w danym zakresie
Planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć (konferencje szkolenia warsztaty)	26
Informowanie organizacji o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych (na przykład z funduszy UE)	40
Promocja działalności pożytku publicznego	18
Uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach organów JST	22
Współpraca w zakresie opiniowania przedstawianych ofert	11
Współpraca w zakresie oceny realizacji programów	9
Pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i zagranicznych	11
Udział organizacji pozarządowych w projektowaniu budżetu w zakresie dotyczącym ich działalności	21
Konsultacje telefoniczne oraz punkt poradnictwa	16
Pomoc w zakładaniu organizacji pozarządowych	19

4. Dokumenty i procedury regulujące współpracę pomiędzy samorządami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi.

Podstawowym dokumentem regulującym współpracę pomiędzy jednostkami samorządu, a organizacjami pozarządowymi są roczne programy współpracy. Obowiązek ich przygotowania wynika bezpośrednio z Ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie.

Zwraca uwagę fakt, że ponad 93% JST posiada program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2007. O utrwaleniu praktyki tworzenia programów współpracy świadczy fakt, że powstały one we wszystkich JST, w których zostały one uchwalone w roku 2006. Warto podkreślić, że według badań ogólnopolskich województwo dolnośląskie wyróżniało się szczególnie wysokim wskaźnikiem uchwalonych programów współpracy⁹. Samorzady w większości (70%), deklarują, że powstanie programów współpracy jest konsultowane z podmiotami III sektora, a organizacje pozarządowe bezpośrednio uczestniczą w ich przygotowaniu (54,2%). W tym zakresie widać znaczną różnicę pomiędzy deklaracjami JST, a organizacjami pozarządowymi. Jak wskazują bowiem badania tylko 21% NGO-sów deklaruje udział w przygotowaniu programów współpracy a 28,1% wie o istnieniu takich programów¹⁰. W celu zapewnienia współdziałania w zakresie przygotowywania programów współpracy pojawiają się już zresztą postulaty wprowadzenia regulacji prawnych w zakresie określenia minimalnych standardów konsultacji i sankcji za zignorowanie takiego obowiązku¹¹.

Wykres 3. Roczne programy współpracy w deklaracjach JST i organizacji pozarządowych



Samo uchwalenie programu współpracy nie przesądza o jego jakości. Decyduje o tym uwzględnienie w programach rzeczywistych instytucjonalnych gwarancji współpracy, transparentności procedur oraz wpływu organizacji pozarządowych na podejmowanie decyzji. Wydaje się, że obecnie najważniejszym zadaniem w tym zakresie jest monitorowanie jakości programów oraz działania na rzecz poprawy ich jakości. Poniższe zestawienia przedstawia dane na temat jakości uchwalanych programów współpracy. Zwraca szczególną uwagę fakt niewskazywania w programach komórek organizacyjnych uprawnionych do współpracy z organizacjami pozarządowymi (35,3%) i nieuwzględnianie zasad monitoringu realizacji programu współpracy (33,3%).

⁹ Marta Gumkowska, Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej, Warszawa 2006, str. 9.

¹⁰ patrz str.8 niniejszego raportu

¹¹ Marta Gumkowska, Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej, Warszawa 2006, str. 5.

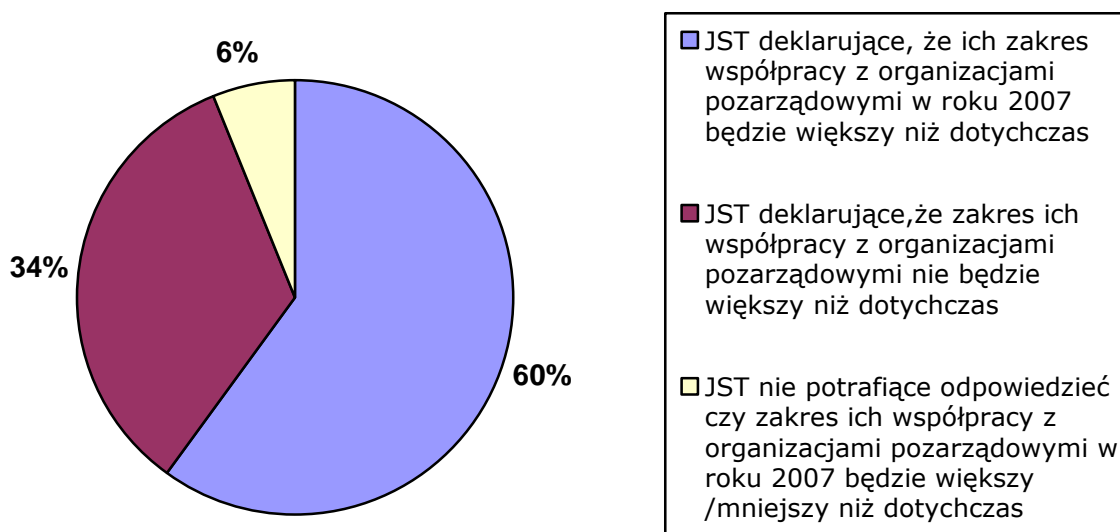
Tabela 11. Program współpracy

Zawartość programu współpracy	Procent JST deklarujących, że program współpracy zawiera/nie zawiera określone rozwiązania	
	Tak	Nie
Czy w programie wskazano komórki organizacyjne uprawnione do współpracy z organizacjami pozarządowymi?	56,2	35,3
Czy w programie uwzględniono zasady monitoringu oraz formy sprawozdania z realizacji programu współpracy?	64,7	33,3
Czy w programie określono zadania priorytetowe ze względu na specyfikę sytuacji społeczno ekonomicznej ludności zamieszkującej obszar jednostki samorządowej?	75	18,3
Czy w programie wymieniono zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych?	90	4
Czy w programie wymieniono wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań i współdziałania w celu harmonizacji tych kierunków?	80	11,8
Czy w programie wymieniono konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących ich działalności?	72,5	20
Czy w programie wymieniono tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych i właściwych organów administracji publicznej?	55,5	32,6

5. Perspektywy współpracy

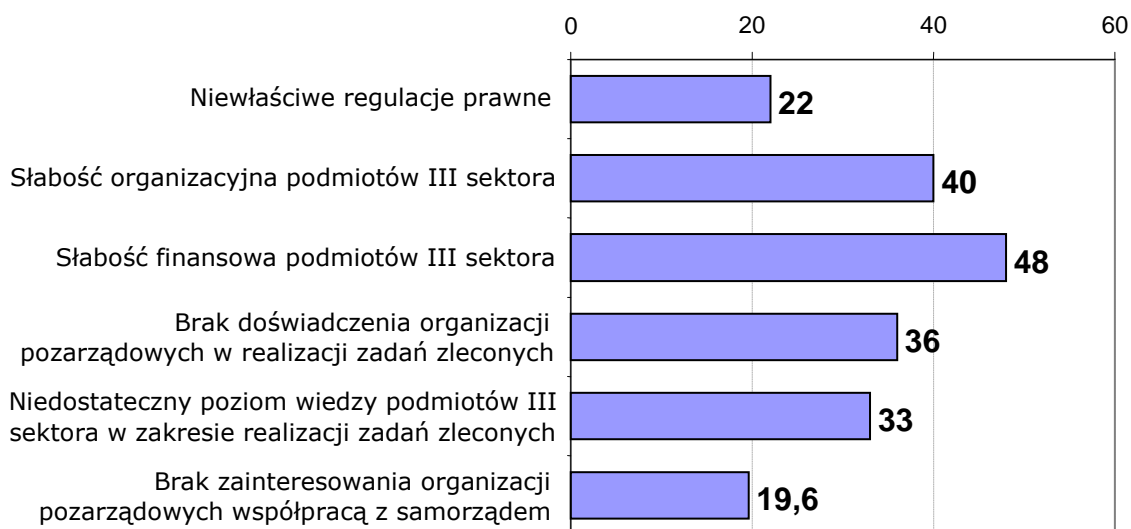
Spośród objętych badaniem gmin i powiatów 60% zadeklarowało, że zakres ich współpracy z organizacjami pozarządowymi w roku 2007 będzie większy niż w latach ubiegłych. 34% JST uznało że zakres współpracy będzie mniejszy niż dotychczas, natomiast 6% nie potrafiło określić swojego stanowiska w tym zakresie.

Wykres 4. Zakres współpracy w roku 2007 w stosunku do lat poprzednich



Główną przyczyną takiego stanu rzeczy są artykułowane przez jednostki samorządu przeszkody we współpracy z sektorem pozarządowym. Wśród nich za najważniejsze samorzady uznały: słabość finansową organizacji pozarządowych (48%), słabość organizacyjną (40%) oraz brak doświadczenia organizacji w realizacji zadań zleconych (36%).

Wykres 5. Przeszkody we współpracy JST z organizacjami pozarządowymi



Samorządy zapytane zostały ponadto, jakie problemy pojawiały się w zakresie współpracy z sektorem pozarządowym w związku z obowiązywaniem Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponieważ pytanie miało charakter otwarty, poniżej zaprezentowano najczęściej wskazywane przez JST przeszkody:

- mała ilość ofert składanych przez organizacje pozarządowe na realizację zadań publicznych;
- ograniczenia dotyczące możliwości dotowania zadań zgłoszonych w trakcie roku budżetowego z inicjatywy organizacji pożytku publicznego z powodu zachowania określonego w ustawie trybu przeprowadzania otwartego konkursu ofert;
- konieczność organizacji konkursu na wydatkowanie niewielkich kwot (koszt ogłoszenia wyższy niż kwota przeznaczona na realizację zadania) – należałoby znowelizować ustawę wprowadzając przepis wyrażający kwotę określoną w złotych poniżej której nie stosuje się procedury konkursowej;
- mocno zbiurokratyzowana procedura przekazywanie środków finansowych na realizację zadań gminy w drodze konkursów;
- mała aktywność organizacji pozarządowych. Organizacje widzą możliwości współpracy przede wszystkim wówczas, gdy mają możliwość otrzymania od gminy środków finansowych;
- brak szkoleń dla organizacji i osób zajmujących się w JST problematyką współpracy międzysektorowej;
- trudności z prawidłowym wypełnieniem formularza ofertowego i sprawozdań z realizacji zadań publicznych;
- brak doświadczenia i niedostateczny poziom wiedzy dotyczący procedur aplikowania o dotacje i ich rozliczania ze strony organizacji pozarządowych;
- brak środków finansowych do dyspozycji samorządów na zlecenie zadań i ogłaszanie konkursów.

III. Podsumowanie i rekomendacje

- 49% procent polskich organizacji wymienia samorząd jako jednego z trzech najważniejszych partnerów z punktu widzenia realizacji celów statutowych;
- Spośród jednostek samorządu objętych badaniem 92,8% zlecało realizację zadań organizacjom pozarządowym przekazując im na to środki pieniężne;
- 95,6% umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, zawieranych jest w wyniku przeprowadzonych konkursów otwartych;

- Większość samorządów przyznaje środki w oparciu o jasno określone i upublicznione kryteria (88,2%). Zapewniona jest jawność informacji o podmiotach, które uzyskują dotacje (85,5%);
- Tylko 63,4% JST deklaruje, iż stosuje procedury umożliwiające podejmowanie kolegialnych, z udziałem ekspertów decyzji o przyznawaniu środków organizacjom pozarządowym;
- Najwięcej zadań zleczanych było organizacjom pozarządowym w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu (84,9%), kultury i sztuki (30,7%), pomocy społecznej (21%), ochrony i promocji zdrowia (20%);
- 13,4% JST zadeklarowało, że doszło do unieważnienia/zerwania umów zawartych z organizacjami pozarządowymi;
- Współpraca pozafinansowa przybiera formy informowania organizacji o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych (40%), planowania wspólnych konferencji szkoleń warsztatów (26%);
- 93% JST posiada program współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- Konieczne jest zwiększenie współpracy pomiędzy JST, a organizacjami pozarządowymi w zakresie konsultowania projektów aktów normatywnych (obecnie 57,5%) i tworzenia zespołów doradczych we współpracy z organizacjami pozarządowymi (54%);
- Istnieje konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości programów współpracy w szczególności poprzez wprowadzanie do nich instytucjonalnych gwarancji współpracy, transparentności procedur oraz wpływu organizacji pozarządowych na podejmowanie decyzji;
- W zakresie dostępu do informacji publicznej samorządy powinny zwrócić uwagę na ułatwienie dostępu do uchwał budżetowych.

IV. Informacje o Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych jest związkiem stowarzyszeń działającym na rzecz organizacji pozarządowych Dolnego Śląska. Powstała w 2004 roku z potrzeby stworzenia silnej reprezentacji III sektora.

Zrzesza 85 organizacji w tym 3 związki skupiające kolejne 62 organizacje. W sumie Federacja reprezentuje blisko 150 organizacji i należy do 3 największych federacji w Polsce.

Podstawowym zadaniem Federacji jest budowanie płaszczyzny współpracy jako narzędzie służące nawiązywaniu kontaktów, wymiany informacji i doświadczeń, jak również inicjowaniu wspólnych działań. Federacja ma charakter wielobranżowy i regionalny. Pełni rolę rzecznika interesów organizacji członkowskich.

Misją DFOP jest działanie na rzecz idei wszechstronnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego:

- Reprezentując organizacje pozarządowe wobec władz samorządowych i administracji publicznej;
- Konsolidując środowisko organizacji pozarządowych;
- Wspierając rozwój inicjatyw społecznych i obywatelskich;
- Wypracowując płaszczyznę zasad współpracy organizacji pozarządowych z innymi podmiotami: administracją publiczną, sektorem biznesu, mediami.

Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych podejmuje działania tam, gdzie pojedyncze organizacje członkowskie są za słabe, gdzie potrzeba silnego głosu, wyrażenia wspólnego stanowiska. Pełni rolę służebną wobec swoich członków.

Usługi/działania DFOP:

- Wsparcie merytoryczne i techniczne
- Szkolenia z zakresu współpracy NGO's z administracją publiczną, wykorzystywanie nowoczesnych technologii
- Konsultacje dokumentów i lokalnych aktów prawnych
- Prowadzenie biblioteki dla organizacji pozarządowych
- Prowadzenie biura interwencji
- Działania promujące inicjatywy obywatelskie

DFOP świadczy swoje usługi przede wszystkim dla organizacji członkowskich, ale także dla organizacji zainteresowanych przystąpieniem do Federacji.

Wszystkie organizacje i instytucje zainteresowane współpracą lub organizacje zainteresowane przystąpieniem do Federacji prosimy o kontakt z biurem Federacji (tel. 071 793 23 24) lub poprzez stronę internetową www.dfop.org.pl.

Raport opracował: Jacek Karasiński