

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich



Ryszard Skrzypiec

Monitoring systemów współpracy władz samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi

Raport z projektu
**„Przejrzysty samorząd – podnoszenie standardów
wydatkowania środków publicznych”**

Warszawa 2006

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

Raport powstał w ramach projektu **„Przejrzysty samorząd – podnoszenie standardów wydatkowania środków publicznych”** sfinansowanego przez **Partnership for Transparency Fund**

<http://www.partnershipfortransparency.info/>.



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

„(...) klasycznym wzorem myślenia osób sprawujących urzędy jest przede wszystkim dbałość o to, aby >papiery były w porządku<. Tymczasem to, z czym samorząd[y] (...) konfrontować się powinny naprawdę, to kryteria sprawnościowe: nie to, czy zostało coś zrobione poprawnie i zgodnie z regulaminami, przepisami i normami, ale czy przyniosło to skutek i czy ten skutek nie był opłacony zbyt wysokim kosztem.”

B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Warszawa 2004, s. 208.*

„Miliony ludzi, nawet w ustroju demokratycznym, nie reagują na większość czynności ustawodawczych, ponieważ nie są świadome istnienia jakiegokolwiek związku pomiędzy nowymi prawami wynikającymi z owych czynności a własnymi interesami i dążeniami.”

F. Znaniecki, *Nauki o kulturze, Warszawa 1992, s. 232.*

Spis treści

1. O potrzebie społecznego monitoringu systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych. Wprowadzenie do raportu	5
2. Opis projektu	7
Kontekst projektu	9
3. <i>Idealna Gmina</i> , czyli jak LGO zaproszone do uczestnictwa w projekcie „Przejrzysty samorząd” wyobrażają sobie dobrze zorganizowaną wspólnotę samorządową	10
4. Przebieg projektu	13
5. Rezultaty projektu	15
A. Sprawozdania Lokalnych Grup Obywatelskich z przebiegu i wyników monitoringu systemów współpracy lokalnych władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi	15
1. Chorzów	15
2. Dębica	15
3. Grodzisk Mazowiecki	16
4. Legnica	17
5. Lesznowola	17
6. Nowa Sól	18
7. Oświęcim	18
8. Powiat pabianicki	19
9. Piła	20
Powiat pilski	20
10. Poddębice	21
11. Ruda Śląska	21
12. Stanisławów.	22
13. Stronie Śląskie	22
14. Szklarska Poręba	23
15. Warszawa	24
B. Rezultaty monitoringu systemów współpracy - synteza wyników badań oraz działań na rzecz zmiany	25
C. Korzyści wypływające z realizacji projektu	29
1. Korzyści dla społeczeństwa	29
2. Korzyści dla LGO	29
3. Korzyści dla SLLGO	30
D. Bariery w realizacji monitoringu	31
6. Modele	32
A. Warunki efektywnego i przejrzystego systemu współpracy	32
B. Algorytm monitoringu	35
C. Podsumowanie - strategię na rzecz zmiany	36
7. Literatura	37

1. O potrzebie społecznego monitoringu systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych. Wprowadzenie do raportu

Wieloletni okres działania na terenie jednej gminy dwóch sektorów: administracji samorządowej i lokalnych organizacji pozarządowych stanowi wystarczający impuls do wzajemnych kontaktów. Zbieżność celów działania, a z drugiej strony nierównomierne wyposażenie w zasoby i uprawnienia władcze, czyli zdolności do podejmowania skutecznych decyzji, sprawiają że nieuchronnie wzajemne relacje instytucjonalizują się. Jednym z istotnych - dla lokalnej społeczności - efektów tej zmiany jest udostępnianie przez samorząd terytorialny organizacjom części zasobów oraz delegowanie na nie niektórych swoich uprawnień. To zaś sprawia, że sfera relacji pomiędzy samorządem a organizacjami staje się wrażliwa i to w dwu wymiarach. Po pierwsze, z uwagi na uzyskiwane rezultaty takiego sposobu zaangażowania publicznych środków, może pojawić się zagrożenie marnotrawstwa, niegospodarności. Po drugie, z uwagi na jakość procedur dysponowania tymi zasobami, może pojawiać się zagrożenie dla zasad demokratycznego państwa prawa.

Z czasem, te pierwotnie wolontarystyczne kontakty zostają poddane uregulowaniu. Po części jest to proces wymuszony - przez instytucje państwa, jak RIO, nadzór wojewody, czy wchodzące w życie akty prawne wyższego rzędu, czyli ustawy – po części zaś zachodzi oddolnie z inicjatywy samorządu bądź środowiska organizacji, nierzadko przy wsparciu zewnętrznych ekspertów, pełniących rolę inicjatorów, doradców czy facylitatorów.

Historię współpracy pomiędzy tymi dwoma sektorami na szczeblu samorządów gminnych w ciągu ostatniej dekady wypełniają liczne zwroty, które zbliżały bądź oddalały od siebie partnerów, jak było w przypadku tzw. „Art 118”¹. Ostatni z tych zwrotów - czyli Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - wydaje się określił pewien minimalny poziom standardów jakimi powinien cechować się system współpracy. Jednakże, czego dowodzi praktyka, samo ustanowienie mechanizmów nie jest warunkiem wystarczającym do poprawy sytuacji, o ile szwankować będzie ich wdrażanie. Po rocznym okresie funkcjonowania ustawy okazało się, że wiele samorządów gminnych ma kłopoty ze spełnieniem obowiązku uchwalenia „Rocznego programu współpracy”. Co najmniej 1/3 samorządów gminnych tego nie robi, wiele żywcem kopiuje rozwiązania wypracowane i wdrożone w innych samorządach bez próby zmiany w nich choćby przecinka [*Monitoring*]. Łatwo zatem zorientować się w ich jakości.

Mówiąc o systemie współpracy, za Arkadiuszem Jachimowiczem przyjmujemy, że jest „to trwale wkomponowanie organizacji w strukturę działań samorządu, to odpowiednie zapisy prawa lokalnego, to dobra praktyka współpracy.” [Jachimowicz 2005]. Funkcjonowanie systemu skutkuje określonymi rezultatami. Wydaje się oczywiste, że ocena osiągniętych efektów, konfrontacja z założeniami, kalkulacja poniesionych nakładów, przegląd zastosowanych procedur, refleksja nad wpływającymi stąd wnioskami stanowią istotny element tego systemu. Co ważne, samorefleksja uczestników musi odwoływać się do wyników wewnętrznego i zewnętrznego audytu i służyć podnoszeniu standardu, trafności i efektywności funkcjonowania systemu, także dzięki zdolności do elastycznego przystosowywania się do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, ekonomicznej czy prawnej, a wszelkie zmiany nie będą odbierane jako naruszenia ustanowionych zasad. Natomiast wysiłki na rzecz jedynie utrzymania status quo mogą zostać odebrane jako przejaw minimalizmu.

Przywołane powyżej zagrożenia i szanse należy traktować jako argumenty przemawiające za koniecznością stałego monitorowania systemu, co pozwoli zachować jego: spójność, zrozumiałość, jawność, przejrzystość, trwałość, efektywność i skuteczność. Nie jest dobrym rozwiązaniem cedowanie

1 Szerzej na ten temat Piotr Frączak w zbiorze artykułów Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

tego zadania wyłącznie na barki administracji samorządowej, czy wyspecjalizowanych instytucji państwowych. Dobrze czasem spojrzeć na pewien proces z wielu stron, przedstawić różne racje, wątpliwości, oczekiwania, wysłuchać głosów krytyki, odwołać się do doświadczenia różnych środowisk. Co ważne, a co koniecznie trzeba podkreślić, monitoring jest działaniem, które pozwala planować i wprowadzać zmiany w funkcjonowaniu jakiegoś obszaru rzeczywistości społecznej na podstawie obserwacji funkcjonowania tej rzeczywistości, nie zaś jedynie sporządzać listy naruszeń i wykroczeń oraz ustalać winnych do ukarania. Tym nie mniej jest to także jedna z metod społecznej (obywatelskiej) kontroli funkcjonowania instytucji publicznych, a więc także samorządu terytorialnego, służąca eliminacji zarówno dysfunkcji, jak i nadużyć. Organizacje pozarządowe mają bowiem prawo wypowiedania się w różnych sprawach publicznych, tym bardziej tych, które dotyczą je bezpośrednio. Oczywiście, monitorowanie funkcjonowania systemu współpracy przez jego beneficjentów może sprawić, że zostaną sformułowane tendencyjne oceny i wnioski. Istnieje jednak wiele rozwiązań pozwalających zredukować to zagrożenie.

2. Opis projektu

Monitoring systemów współpracy pomiędzy władzami samorządowymi wybranych gmin i powiatów a organizacjami pozarządowymi działającymi w sferze pożytku publicznego dokonano w ramach realizacji ogólnopolskiego projektu „Przejrzysty samorząd – podnoszenie standardów wydatkowania środków publicznych”. Realizację projektu sfinansowała Partnerhip for Transparency Fund. Przedsięwzięcie jest kontynuacją działań prowadzonych przez Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych „Asocjacje” w latach 2001-2002 i wcześniejszych. Przedmiotem inicjatywy także sfinansowanej przez PTF było wypracowanie i przetestowanie narzędzia do monitorowania procedur udzielania wsparcia organizacjom pozarządowym przez samorządy terytorialne szczebla gminnego i powiatowego. Rezultaty projektu zaprezentowano w publikacji pod redakcją Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypca zatytułowanej *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja* a wydanej przez Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje” w 2002 r.

Projekt miał służyć **polepszeniu współpracy pomiędzy instytucjami samorządów gminnych a organizacjami pozarządowymi**. Zastanawiając się nad tym, co w praktyce może oznaczać taki cel założyliśmy, że interesuje nas przede wszystkim przyczynienie się do zwiększenia stopnia oraz jakości respektowania przez władze samorządów terytorialnych – głównie tych będących podmiotem naszego oddziaływania - wymogów nakładanych nań przez ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Innymi słowy, chodziło nam zatem o doprowadzenie do przyjęcia przez polskie gminy i powiaty przejrzystych zasad dystrybucji środków publicznych na realizację zadań publicznych, stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji, który zapewni ich najefektywniejsze wykorzystanie².

Uszczegóławiając ogólnie sformułowany cel zorientowaliśmy się, że realizując projekt będziemy w stanie wykonać szereg dodatkowych zadań, jak np:

- test dostępności informacji publicznej, gdyż projekt wiąże się z pozyskiwaniem różnorodnych informacji od instytucji samorządowych;
- test stosowania przez organy samorządu terytorialnego obowiązujących przepisów prawa, ponieważ weryfikacji zostaną poddane podstawy prawne wydatkowania środków publicznych;
- zbadanie gospodarności wydatkowania środków publicznych przez lokalne samorządy, gdyż dokonana zostanie weryfikacja zadań finansowanych ze środków samorządów terytorialnych ze zdiagnozowanymi potrzebami, ujętym w dokumentach strategicznych czy „rocznych programach współpracy”;
- weryfikacja stosowania zasady partycypacji społecznej w procedurach decyzyjnych, ponieważ zbadany zostanie udział lokalnych organizacji pozarządowych w opracowaniu „rocznego programu współpracy”;
- identyfikacji stopnia wpływu polityki lokalnych samorządów na kształtowanie się lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

Inicjatywa ma zatem służyć dokonywaniu się zmian społecznych. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że ani inicjowanie, ani tym bardziej wprowadzanie i utrwalanie zmianie nie jest możliwe bez równoczesnego wzmocnienia nacisku obywateli na te władze. Stąd też kolejnym zadaniem, które sobie postawiliśmy do wykonania za sprawą tego projektu było dostarczenie uczestnikom-członkom Lokalnych Grup Obywatelskich pewnych umiejętności eksperckich, które będą mogli z powodzeniem wykorzystywać na różnych polach działalności strażniczej. Jednakże nauczeni dotychczasowym doświadczeniem założyliśmy, że wzmocniać będziemy przede wszystkim Grupy, a nie ich liderów, dlatego do uczestnictwa w działaniach angażowaliśmy po kilka osób z jednej LGO.

Jednakże, aby zmieniać rzeczywistość społeczną uprzednio należy ją poznać. Stąd też nasz projekt

² Projekt ani na etapie planowania, ani realizacji w żaden sposób nie korespondował z zapisami Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. nr 169, poz. 1414).

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

oparliśmy na metodologii monitoringu. Monitoring to „zaplanowane, usystematyzowane oraz prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej”, ale równocześnie „jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy” [Nowicki, Fialova 2000: 13].

Wybór tej metodologii sprawił, że projekt naturalnie podzielił się na dwie części. W pierwszej, zadaniem LGO było ustalenie istnienia i dokonanie oceny funkcjonowania systemu współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a lokalnymi organizacjami pozarządowymi przy zastosowaniu specjalnie przygotowanych do tego celu narzędzi. Narzędzia pozwalają scharakteryzować gminę, zebrać dokumentację źródłową, dokonać opisu systemu na podstawie dokumentacji i praktyki oraz sporządzić jego ocenę³.

W drugiej części projektu – zgodnie z logiką monitoringu – koncentrujemy się na wprowadzaniu zmian do zasad i praktyki współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi.

Kierując się tą przesłanką zakładamy, że sformułowane na podstawie wyników monitoringu wnioski zastaną przekute przez uczestniczące w projekcie Grupy na propozycje podnoszące jakość relacji budowanych pomiędzy samorządem lokalnym a organizacjami oraz działania zmierzające do wprowadzenia tych propozycji w życie. To najważniejsza część zarówno projektu, jak i samego monitoringu jako takiego. W projekcie przewidzieliśmy na to ponad pół roku. Zadaniem uczestniczących w projekcie Grup jest – dzięki wykorzystaniu zasobów lokalnego środowiska: działających w gminie organizacji pozarządowych, przedstawicieli samorządu, autorytetów, mediów czy mieszkańców – podjęcie lobbingu, którego zwieńczeniem mają być zmiany w systemie współpracy.

Oczywiście uczestniczące Grupy mogły ograniczyć swoje zaangażowanie do wykonania badania, wydaje się jednak, że takie działanie to zmarnowanie energii.

Głównym powodem wyboru poziomu gmin i powiatów były uwarunkowania merytoryczno-techniczne, czyli bliskość problematyki⁴ oraz zdolności do realizacji zadania, skoncentrowaliśmy się na systemach współpracy na poziomie gmin i powiatów.

Realizację projektu rozpoczęła się w kwietniu 2005 r. zaś jego zakończenie nastąpiło w sierpniu 2006 r. i została podzielona na 3 etapy:

- przygotowawczy: działania realizowane przez SLLGO - uaktualnienie narzędzia; szkolenie członków LGO zainteresowanych uczestnictwem w projekcie;
- realizacji z trzema podetapami: 1) działania realizowane przez LGO i wspierane przez SLLGO – badanie systemów współpracy, opracowanie raportu z badania oraz sformułowanie wniosków do przedłożenia lokalnym władzom; 2) działania prowadzone przez SLLGO – organizacja spotkań ewaluacyjnych poświęconych prezentacji wyników badania oraz projektowaniu działań na rzecz zmiany; publikacja raportów z realizacji monitoringu na stronie internetowej SLLGO; 3) działania realizowane przez LGO nadzorowane i wspierane przez SLLGO - inicjatywy na rzecz zmiany prawa i praktyki na poziomie lokalnym na podstawie opracowanych raportów i przyjętych taktyk;
- podsumowujący: działania realizowane przez SLLGO – opracowanie raportu zbierającego doświadczenia projektu oraz promocja projektu i jego rezultatów.

3 Narzędzia wraz z przewodnikiem są do ściągnięcia ze strony internetowej Stowarzyszenia www.lgo.pl w zakładce „Narzędzia”.

4 Dysfunkcje funkcjonowania administracji lokalnej są szczególnie uciążliwe dla obywateli, którzy ich doświadczają.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

Kontekst projektu

Zainteresowanie się jakością współpracy pomiędzy instytucjami samorządów gminnych a działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi przez taką organizację jak nasza można uznać za oczywiste. Argumentów uzasadniających ten wybór pomimo natłoku innych problemów ze standardami funkcjonowania instytucji publicznych czy wręcz zjawisk korupcyjnych możemy wskazać wiele. Uzasadnienia merytoryczne bazują na przekonaniu, że wbrew pozorom jest to ważny obszar życia publicznego⁵. Organizacje pozarządowe pełnią szereg funkcji istotnych dla lokalnej społeczności jako takiej, jak i jej członków: składają się na lokalne społeczeństwo obywatelskie, budują kapitał społeczny, działają na rzecz rozwoju lokalnych społeczności; są usługodawcami w niezagospodarowanych przez inne podmioty obszarach, innowatorami społecznymi, głosem wykluczonych, aktywizują do zaangażowania się w sprawy publiczne (mobilizacja społeczna), zakorzeniają jednostki w społeczeństwie i inne [Gliński 2005]. Pełnienie niektórych z tych ról nie jest możliwe bez wsparcia ze strony instytucji publicznych, szczególnie samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego.

Historia zinstytucjonalizowanej międzysektorowej współpracy – licząc od pierwszych programów współpracy uchwalanych przez władze samorządów Trójmiasta w połowie ubiegłej dekady - ma już ponad niż 10 lat [Frączak 2002]. Co oczywiste, tak długi okres wzajemnych interakcji musiał zaowocować wielością pomysłów na organizację współpracy, strategii wdrażania tych pomysłów, uruchomionych i zaniechanych mechanizmów, osiągniętych i utraconych efektów. Bogactwo pozytywnych i negatywnych doświadczeń – tych pierwszych w postaci dobrych praktyk, a tych drugich w postaci braku lub blokad współpracy, dysfunkcji, patologii czy wręcz korupcji – stanowiło dla nas sygnał, że funkcjonowanie tego obszaru sceny publicznej wymaga bliższego przyjrzenia się.

Kolejnym argumentem za była zmiana makrosocjalnych uwarunkowań tych relacji jaka dokonała się w ostatnim czasie. Przede wszystkim wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz akcesja Polski do Unii Europejskiej, które zmusiły władze samorządowe (i nie tylko je) do wprowadzenia do katalogu prawa lokalnego pewnych rozwiązań odnoszących się także do relacji z lokalnym trzecim sektorem. Chodzi przede wszystkim o nałożony z mocą ustawy obowiązek opracowania i uchwalenia dokumentu pt. „roczny program współpracy”. Uznaliśmy, że interesujące może być przyjrzenie się wykonaniu tego obowiązku przez władze samorządów (zarówno jeśli chodzi o przestrzeganie prawa, czyli powszechność ustanawiania tego typu regulacji, jak i jakość, a także powiązanie z obowiązkowymi z innego punktu widzenia dokumentami strategicznymi jednostki samorządu).

Współpraca samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi, przede wszystkim udzielanie wsparcia w różnej postaci, jest przykładem wzajemnego przenikania się publicznego z prywatnym. A takim związkowi zawsze warto się przyglądać.

Uznaliśmy, że zagadnienie standardów współpracy może interesować na tyle liczne grono podmiotów, że możliwe będzie tworzenie niezbędnych do przeforsowania zmian w funkcjonujących systemach lobby.

I w końcu, zajęliśmy się tym problemem dlatego, że się po prostu na tym znamy i zajmujemy nim już od dłuższego czasu. A zatem uznaliśmy, że jest to dobry poligon do testowania nowych narzędzi oraz trenowania strategii działania zanim wypłyniemy na szerokie wody monitorowania instytucji publicznych i zaczniemy zajmować się tak skomplikowanymi obszarami, jak budżety.

Warto też wspomnieć o tym iż w tym czasie zainicjowano także inne działania na tym polu. Chodzi tu przede wszystkim o akcję masową „Przejrzysta Polska”, w której SLLGO pełni od 2005 r. organizatora i koordynatora monitoringu społecznego.

⁵ Nie zmienia tego przekonania fakt, iż przeciętnie wydatki z budżetów gmin na przedsięwzięcia realizowane przez organizacje pozarządowe nie przekraczają 1% ogółu wydatków w danym roku.

3. Idealna Gmina, czyli jak LGO zaproszone do uczestnictwa w projekcie „Przejrzysty samorząd” wyobrażają sobie dobrze zorganizowaną wspólnotę samorządową

Zanim przystąpiliśmy do działań operacyjnych, a nawet zanim przystąpiliśmy do szkolenia z narzędzi i metodologii monitoringu poprosiliśmy zaproszonych do uczestnictwa w projekcie członków LGO do wyobrażenia sobie tego, co zamierzają osiągnąć realizując projekt, czyli do zbudowania modelu dobrze zorganizowanej wspólnoty samorządowej, przede wszystkim w kontekście współpracy instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Poniżej prezentujemy rezultaty tych prób, czyli model *Idealnej Gminy*. Model jest dokonana przez autora raportu kompilacją rezultatów prac 10 grup warsztatowych, na które zostali podzieleni uczestnicy 4 szkoleń.

Model Idealnej Gminy

● **Wspólnota samorządowa**

Wyobrażona wspólnota samorządowa jest zbiorowością świadomych, dysponujących bogatymi zasobami kapitału ludzkiego i kulturowego obywateli. Dzięki temu wykazuje się zarówno wysokim poziomem zaradności znajdującej swoje ujście w przedsiębiorczości o charakterze stricte ekonomicznym (duża liczba firm), jak i nieekonomicznym (samopomocowe inicjatywy podnoszące jakość życia, np. Komitety kanalizacyjne), ale także solidarności z innymi – upośledzonymi, wykluczonymi, zmarginalizowanymi. Członkowie wspólnoty angażują się w sprawy gminy na różne sposoby, m. in. podejmując inicjatywy uchwałodawcze w ważnych dla siebie sprawach. Do pełnienia roli *aktorów* są animowani, edukowani i wspierani przez instytucje samorządu, jak i społeczeństwa obywatelskiego. *Idealna Gmina* charakteryzuje się zatem wysokim poziomem kapitału społecznego przejawiającego się wielością różnorodnych, aktywnych i współpracujących ze sobą organizacji pozarządowych z jednej strony, uczciwym sektorem prywatnym z drugiej oraz niezależnymi mediami. Sektorem, który tworząc nowe miejsca pracy jest także przyjazny lokalnym inicjatywom społeczno-kulturalnym. Wspólnota w swoich działaniach bazuje na idei zrównoważonego rozwoju i jest otwarta na inne wspólnoty, z którymi kooperuje przy realizacji zadań przekraczających jej własne możliwości.

● **Władze i administracja samorządowa**

Władza i administracja samorządowa *Idealnej Gminy* muszą być przyjazne dla obywateli. To warunek wstępny. Nie mniej ważne jest, aby były kreatywne i potrafiły wykorzystywać posiadane zasoby ludzkie, geograficzne, historyczne.

Instytucje publiczne wyobrażonej Gminy charakteryzują się odpowiednią, jawną i przejrzystą strukturą organizacyjną z właściwą delegacją uprawnień pomiędzy poszczególnymi jej szczeblami. Ich funkcjonowanie regulują czytelne i efektywne procedury stanowiące gwarancję, że wszelkie działania odbywają się w granicach i na podstawie prawa. Osoby sprawujące władzę oraz urzędnicy ponoszą indywidualną odpowiedzialność za podejmowane decyzje, są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych i przestrzegania kodeksu etycznego. Okresowo dokonuje się oceny jakości pracy urzędu, urzędników i instytucji gminnych (audyt zewnętrzny).

Problemy i potrzeby wspólnoty rozwiązuje się i zaspokaja na podstawie obiektywnych kryteriów i potrzeb identyfikowanych w trakcie prowadzonych badań i monitoringów. Propozycje polityk i działań służących temu celowi ujmuje się w strategię. Strategię opracowuje się przy udziale szerokiego spectrum środowisk społecznych. Zasadą jest konsultowanie decyzji w sprawach istotnych z mieszkańcami (np. w formie spotkań środowiskowych, osiedlowych, dyskusji w lokalnych mediach). Tak przygotowane decyzje są zrozumiałe i racjonalne, zaś gospodarowanie środkami finansowymi odbywa się na podstawie rachunku ekonomicznego. Cały proces pozwala odpowiednio reagować na potrzeby

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

mieszkańców.

Władze samorządowe Idealnej Gminy rozwijają system współpracy z organizacjami pozarządowymi i lokalną społecznością.

Te stosunkowo ogólne założenia uzupełniają modele rozwiązań szczegółowych.

Informacja publiczna

Władze samorządowe tworzą i zapewniają drożność dwukierunkowych kanałów komunikacyjnych służących porozumiewaniu się instytucji gminy z lokalną społecznością. Przede wszystkim jednak to władze informują opinię publiczną o swych planach, poczynaniach ich kosztach i źródłach finansowania (w postaci zbiorczej informacji o planach inwestycyjnych, rozliczeniach, wykonaniach). W tym celu wydają ogólnodostępny (na razie w wersji papierowej) „Biuletyn informacyjny oraz administrują internetowym Biuletynem Informacji Publicznej. BIP jest na bieżąco aktualizowany, jego zawartość jest zgodna z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej, kompletna (np. w przypadku uchwał podaje numer, datę przyjęcia, przedmiot). Przebieg posiedzeń rad i innych ciał obieralnych jest rejestrowana za pomocą technik audio-wizualnych oraz udostępniania w różnej postaci.

Urzędy i siedziby jednostek gminy są dobrze oznakowane przy zastosowaniu obszernych, przejrzystych oraz na bieżąco aktualizowanych tablic ogłoszeniowych i informacyjnych.

Rada Gminy

Zasadą jest szeroko dystrybuowana informacja o terminach i porządku posiedzeń rady oraz jej komisji. Podejmowanie szczególnie ważnych decyzji odbywa się w trybie głosowania imiennego. Wypłata przysługujących radnym diet następuje na podstawie zweryfikowanych list obecności na sesjach i posiedzeniach komisji rady.

Pełnienie funkcji radnego jest służbą publiczną, dlatego też społeczność lokalna, wyborcy dysponują większymi niż do tej pory możliwościami odwołania całej rady lub konkretnego radnego, jeżeli ich aktywność w radzie nie służy dobru wspólnemu.

Zarząd

Zasadą jest zawieranie umów cywilnych z obejmującymi urzędy i stanowiska odnośnie realizacji obietnic wyborczych.

Podobnie, jak w przypadku radnych, istnieje łatwiejsza procedura odwołania członków zarządu, w tym prezydenta, burmistrza bądź wójta (np. w sytuacji oskarżenia o popełnienie poważnych przestępstw i zastosowania środka zapobiegawczego w postaci aresztu).

Urząd i jednostki organizacyjne gminy

Praca urzędu jest dobrze zorganizowana (np. w systemie dwu zmianowym lub innym pozwalającym załatwiać sprawy bez konieczności brania przez petentów ekstra „wolnego”). Urząd jest w pełni z informatyzowany i zasadniczo działa jako e-urząd.

Funkcjonowanie urzędu jest jawne i zrozumiałe są procedury załatwiania każdej sprawy. Wyodrębnione stanowiska obsługi klienta usytuowane są na pierwszej kondygnacji lub parterze. Generalnie urząd wolny jest od barier i to nie tylko architektonicznych, ale także mentalnych czy arogancji wobec obywateli-potentów.

Odpowiednia struktura urzędu opiera się na jasnym podziale obowiązków i kompetencji. Rekrutacja na stanowiska urzędnicze dokonuje się na podstawie otwartych konkursów, przeprowadzanych zgodnie z wcześniej ogłoszonymi zasadami i kryteriami oraz zabezpieczonych przed wystąpieniem konfliktu interesów. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele społeczności.

Urząd jest estetyczny, zaś jego funkcjonowanie cyklicznie oceniane na podstawie wyników badań ankietowych petentów.

Urzednicy

Kadry urzędu stanowi profesjonalny zespół ludzi rozumiejących ideę służby publicznej. Urzednicy są wykwalifikowani. Gwarantuje się im możliwość doskonalenia zawodowego, z zastrzeżeniem cyklicznego sprawdzanie posiadanych kompetencji. Urzednicy posiadają wysoką kulturę osobistą, co sprawia, że ich

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

stosunek do obywateli jest przyjazny.

Zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych pracownicy są godziwie wynagradzani za wykonywaną pracę w ramach czytelnego systemu nagradzania i awansowania. Równocześnie obowiązuje ich zakaz otrzymywania i wykonywania prac zleconych.

Osoby zajmujące stanowiska urzędnicze z zasady powinni być apartyjni.

Standardy działania

Zasadą jest udostępnianie pełnej informacji na temat organizowanych przetargów: zarówno ewentualnych uczestników, jak opinii publicznej. Pożądane jest publiczne rozstrzygnięcie przetargów.

Mieszkania komunalne przyznaje się w oparciu o jawne zasady.

Wszelkie wybory do organów obieralnych monitorowane są przez organizacje pozarządowe.

● **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

Współpraca instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi opiera się na wieloletniej strategii, która wyznacza jasne zasady współpracy w krótszych okresach czasu. Procedury udzielania dotacji zorganizowane w sprawny, przejrzysty i efektywny system. Istnieje odpowiednia infrastruktura współpracy (np. instytucja pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych).

Institucje publiczne

Na terenie gminy działa *Centrum Aktywności Lokalnej*.

System oświaty gminnej realizuje zasadniczo dwa cele: dostarcza pożądane wzorce młodzieży oraz promuje talenty wspierając je przy pomocy systemu stypendialnego o charakterze socjalnym i naukowym.

Gminna służba zdrowia jest prawidłowo zarządzana i działa sprawnie.

Prokuratura, Sąd, Policja służą obywatelom, chronią ich praw i zapobiegają patologiom społecznym.

Działają szybko, sprawnie i efektywnie.

Lokalne kościoły i organizacje religijne są apolityczne, szeroko angażują się w działania charytatywne.

Zaprezentowany model ani nie jest kompletny, ani tym bardziej nie rości sobie do tego pretensji. Co więcej, możemy stwierdzić, że to raczej lista dysfunkcji tych instytucji uświadamiana sobie przez osoby podejmujące się roli *strażników*.

4. Przebieg projektu

Do uczestnictwa w projekcie zaprosiliśmy wszystkie LGO, których adresy elektroniczne bądź pocztowe znajdowały się w naszej bazie. Wiosną 2005 r. ten zbiór liczył 70 wpisów. Ponadto już w trakcie projektu zaprosiliśmy do uczestnictwa także kilkanaście organizacji pozarządowych zainteresowanych tego typu działaniami, które z jakichś powodów znalazły się w zasięgu naszego zainteresowania (np. w związku z zaangażowaniem w akcję „Przejrzysta Polska”).

Ostatecznie z zaproszenia, czyli uczestnictwa w pierwszym etapie skorzystało 68 członków 28 Grup i organizacji pozarządowych z różnych miejscowości z całej Polski. Zostali przeszkoleni podczas 4 edycji szkolenia z narzędzia i techniki prowadzenia monitoringu organizowanych wiosną i wczesnym latem 2005 r. w 4 różnych miejscach, zgodnie z lokalizacją uczestników. Uczestnicy otrzymali certyfikaty potwierdzające udział w projekcie, listy przewodnie do władz samorządów terytorialnych informujące o prowadzonym projekcie oraz tekst notatki prasowej do wykorzystania w kontaktach z lokalnymi mediami.

W drugim etapie, czyli w wykonanie badania systemu współpracy zaangażowała się ponad połowa uczestników. W kończących ten etap 2 spotkaniach ewaluacyjno-planistycznych jesienią 2005 r. uczestniczyli przedstawiciele 13 Grup i organizacji pozarządowych, zaś 4 innych zadeklarowali uczestnictwo, ale bądź nie dotarli, bądź spotkanie (z powodu braku zainteresowania nie doszło do skutku) nie doszło do skutku.

W efekcie opracowano 12 raportów z monitoringu, w tym 6 częściowych lub nieskonsultowanych z samorządem, a tylko 2 z planem działania. Wszystkie raporty zostały opublikowane na stronie internetowej Stowarzyszenia www.lgo.pl w zakładce Raporty – Przejrzysty samorząd.

Aby móc rzetelnie wspierać Grupy realizujące monitoring SLLGO przeprowadziło pilotaż narzędzia w gminie Elbląg, w której system współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi uchodzi za modelowy. Dzięki długiemu trwaniu powstało szereg rozwiązań instytucjonalnych, zasady umocniły się i osadziły na trwałych podstawach, zaś funkcjonowanie systemu przynosi wymierne efekty. Tym samym, podjęcie się monitoringu takiego systemu samo w sobie było sporym wyzwaniem dla realizatorów. Ponadto, szeroki wachlarz funkcjonujących w systemie rozwiązań pozwolił przetestować kompletne narzędzie, na co możemy nie mieć okazji w przypadku mniejszych gmin bądź „uboższych” systemów współpracy. Nie mniej ważne są aspekty edukacyjny i kontrolny – chcieliśmy się dowiedzieć i sprawdzić jak faktycznie funkcjonuje tak zaprojektowany i wdrożony system. Raport z monitoringu funkcjonowania systemu współpracy jest dostępny na stronie internetowej Stowarzyszenia, w tym samym miejscu, co pozostałe. Dodatkowo została wydany w formie książkowej pt. *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu* przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych. I choć w przypadku Elbląga nie planowaliśmy prowadzenia działań naprawczych, to doświadczenia z tego monitoringu zostały zaprezentowane na konferencji dla przedstawicieli reprezentacji organizacji pozarządowych województwa warmińsko-mazurskiego zorganizowanej przez ESWIP (19-20 maja 2006 r.). W konferencji wzięło udział ponad 100 uczestników – przedstawiciele samorządów terytorialnych i urzędników.

Trzeci etap, czyli działania na rzecz zmiany podjęło 8 Grup. Najczęściej było to spotkania organizacji z władzami, próby oddziaływania na decyzje podejmowane przez władze, czy konsultacje propozycji nowych rozwiązań. SLLGO wspierały Grupy na tym etapie na kilka sposobów – 1) doradztwo przy prowadzeniu badania; 2) konsultowanie raportów i planów działania; 3) uczestnictwo w organizowanych przez LGO spotkaniach poświęconych prezentacji wyników monitoringu, dyskusji nad zasadami dobrej współpracy. Ponadto LGO otrzymały opracowane przez Stowarzyszenie zestaw ulotek informujących o prowadzonych działaniach.

Równocześnie LGO realizujące monitoring uczestniczyły w innych projektach SLLGO – 10 Grup w

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa
monitoringu społecznym akcji „Przejrzysta Polska” oraz 5 w projekcie „Tworzenie modelu LGO”.

5. Rezultaty projektu

A. Sprawozdania Lokalnych Grup Obywatelskich z przebiegu i wyników monitoringu systemów współpracy lokalnych władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi

Syntetyczne rezultaty zaangażowania Lokalnych Grup Obywatelskich w projekt i osiągnięte rezultaty zebraliśmy w tabelach 1 i 2 (w załączniku). Natomiast w tym miejscu prezentujemy krótkie opisy zaangażowania poszczególnych LGO w projekt sporządzone na podstawie wyników ewaluacji projektu w trakcie spotkania w lipcu br. oraz informacji bieżących i raportów przekazywanych przez LGO.

1. Chorzów

powiat grodzki, województwo śląskie, 117 tys. mieszkańców, budżet 281 mln zł w 2005 r. (wydatki), 100 organizacji pozarządowych

1. Monitoring zrealizowano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami samorządu i organizacji pozarządowych. Opracowano raport z monitoringu bez załączników i planu działań.
2. Raport przekazano do Urzędu Miasta Chorzów w celu uzyskania komentarzy, naniesienia poprawek. Raport pozostał bez odpowiedzi.
3. W trakcie monitoringu nie napotkano utrudnień w dostępie do informacji. Dokumenty, które nie są dostępne za pośrednictwem BIP-u bez problemu można uzyskać w Urzędzie Miasta. „Jedynym zauważonym mankamentem w BIP-ie jest brak wszystkich informacji dotyczących udzielanych dotacji oraz brak informacji o pozakonkursowej formie przekazywania pieniędzy dla organizacji pozarządowych.”
4. Pomimo braku regulacji o wieloletnim zasięgu współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi jest realizowana. Jednakże współpraca przybiera postać ułomną. Co prawda powstają „roczne programy współpracy”, choć „(...) wydaje się, że są one uchwalane tylko dlatego, że tak nakazuje ustawa, ale tak naprawdę nikt nie przywiązuje do nich większej wagi.” Tym nie mniej, obie strony wykazują zainteresowanie wspólnym przygotowaniem tych regulacji.
5. Wydaje się, że Urząd współpracuje z grupą wybranych, największych organizacji pozostałe pozostawiając nieco na marginesie, kwitując sprawę konstatacją, „że pozostałe organizacje nie są zainteresowane współpracą”. Organizacje odbijają piłeczkę stwierdzając, że jest na odwrót.
6. Odnosimy wrażenie, że najważniejszym problemem z jakim boryka się system współpracy w Chorzowie jest komunikacja pomiędzy stronami.
7. Projekt realizowany jako interwencja zewnętrzna przez Katowicką Grupę Obywatelską. Ten fakt – w szczególności brak kontaktu z działającymi w mieście organizacjami - znacząco osłabia możliwość wywierania wpływu na zmianę w praktyce funkcjonowania systemu współpracy.

2. Dębica

gmina miejska, powiat dębicki, województwo podkarpackie, 48 tys. mieszkańców, budżet 93 mln zł w 2006 r. (wydatki), 101 organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji – dane za BDR GUS na 2005 r.)

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami gminy. Raportu nie opracowano.
2. Realizacja monitoringu nie napotkała na problemy (np. utrudnienia w dostępie do budżetu gminy i innych niezbędnych materiałów i dokumentów, co po części mogło wynikać z faktu, iż realizatorka to była radna miejska).
3. W efekcie wykonanego monitoringu zidentyfikowano problem w dostępności organizacji do dotacji z budżetu gminy. Rozwiązaniem jakie znajduje zastosowanie w mieście Dębica jest pozostawienie ostatecznej decyzji w sprawie podziału środków do wyłącznej decyzji Burmistrza Miasta, co jest powszechnie odbierane jako rozwiązanie niepożądane.
4. Pierwszym krokiem podjętym w efekcie wykonanego monitoringu była próba rozpoznania „na

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

co idą środki” z budżetu gminy w przypadku dotowania organizacji pozarządowych. Możemy mówić o swoistej edukacji urzędników, których starano się uczulić na poszanowanie zasady równych szans w zakresie dostępu organizacji do dotacji. Temu celowi służyło zorganizowane spotkanie lokalnych organizacji pozarządowych. W trakcie spotkania zadano sobie trud identyfikacji potrzeb organizacji oraz dyskusji nad optymalnymi z ich punktu widzenia zasadami podziału środków budżetu gminy. Niestety, dębickie organizacje okazują się mało aktywne, choć warto podkreślić aktywizującą rolę projektu.

5. Dzięki realizacji tego, ale także innych projektów firmowanych przez SLLGO (udział w projekcie „Tworzenie modelu Lokalnej Grupy Obywatelskiej”), Dębicka Grupa Obywatelska wzmocniła się, „zobaczyła, że coś można zrobić” - uzyskiwane rezultaty czynnikiem stymulującym do działania, uczestnictwa w innych akcjach i działaniach. To zaś powoduje zwiększenie liczebności Grupy. Niewątpliwie zwiększyły się kompetencje członków Grupy zaangażowanych w to działanie. Stała się rozpoznawalna przez władze miasta. Ponadto podjęła próbę nawiązania współpracy z jednostkami pomocniczymi (rady osiedlowe).

3. Grodzisk Mazowiecki

gmina miejska, powiat grodziski, województwo mazowieckie, 37 tys. mieszkańców, budżet 69 mln zł w 2005 r. (wydatki), 50 organizacji pozarządowych (dane za <http://www.grodzisk.pl/> zakładka Organizacje pozarządowe)

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami gminy, organizacji pozarządowych oraz lokalnego biznesu. Opracowano raport z monitoringu z załącznikami i planem działań.
1. Raport przedstawiono monitorowanym władzom samorządowym (burmistrz).
2. Przedstawiciele samorządu (urzędnicy) wykazują niechęć do upubliczniania danych, których jawności wymaga ustawa o dostępie do informacji publicznej (np. listy dotowanych organizacji, wysokości dotacji, zakresu wykonywanych przez organizację zadań i efektów wykonywanego zadania). Władze samorządowe nie respektują ustawowych procedur i terminów w korespondencji urzędowej. Natomiast radni niechętnie poddają się badaniu ankietowemu, jak przeprowadzone na potrzeby niniejszego badania.
3. Realizacja projektu zaowocowała dwojakiego rodzaju efektami – w sferze funkcjonowania lokalnej władzy samorządowej oraz w sferze świadomości społecznej.
4. W tym pierwszym obszarze udało się wymóc na władzy poszerzenie funkcjonujących w mieście zasad dotowania organizacji pozarządowych dwóch zasad: a) organizowania i ogłaszania konkursów na dotacje w różnych dziedzinach; b) publikowania listy dotowanych organizacji. Jednak osiągnięte efekty należy uznać za dyskusyjne, ponieważ w opinii Grupy organizowane konkursy mają charakter fasadowy, czy wręcz są pisane pod kątem konkretnych organizacji. Ponadto wymuszono na lokalnych władzach zorganizowanie pierwszej konsultacji społecznej w sprawie planowanej modernizacji oczyszczalni ścieków.
5. Natomiast w obszarze budowania świadomości społecznej rozpoczęto rozbudzanie zainteresowanie społeczności lokalnej problemem przejrzystości funkcjonowania lokalnego samorządu terytorialnego. Do czego wykorzystano pośrednictwo niezależnego portalu www.obiektyw.info. Ponadto nawiązano współpracę i pewnym stopniu zintegrowano lokalne organizacje, przynajmniej na potrzeby konkretnych działań, np. systemu dotacji, spalarni odpadów.
6. Dzięki realizacji projektu oraz udziałowi w monitoringu społecznym akcji „Przejrzysta Polska” Grupa zaistniała w świadomości społecznej. Jednak mieszkańców oczekują, że Grupa będzie typową instytucją pełniącą funkcję „lokalnego policjanta”, któremu zgłasza się różne problemy do załatwienia i oczekuje, że zostaną one sfinalizowane w postaci spraw sądowych. „Oczekiwania mieszkańców a nasze możliwości się rozmiągają, ponieważ prowincjonalne organizacje nie mają odpowiednich możliwości na stałość i efektywność działań. Na pomoc samorządu nie możemy liczyć.” Natomiast dla władzy Grupa jest podmiotem zaliczanym do

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

kategorii działających „pozaprawnie”.

7. Realizując projekt członkowie Grupy nabyli nowych doświadczeń i umiejętności, w tym przede wszystkim w zakresie monitoringu oraz zwiększania skuteczności tego typu działań.
8. LGO uczestniczyła także w projekcie „Tworzenie modelu Lokalnej Grupy Obywatelskiej”.

4. Legnica

powiat grodzki, województwo dolnośląskie, 107 tys. mieszkańców, budżet 233 mln zł w 2004 r. (wydatki - plan), 164 organizacje pozarządowe (dane za http://www.legnica.um.gov.pl/pl/site/miasto/legnica_w_liczbach04)

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami gminy. Raportu nie opracowano.
2. Nawiązano kontakt z urzędnikami samorządowymi w zakresie dostępu do informacji (w celu pozyskiwania niezbędnych do wykonania monitoringu dokumentów).
3. Realizacja projektu pozwoliła sprawdzić się Legnickiej Grupie Obywatelskiej w działaniu. Przede wszystkim odkryła słabości organizacji jako takiej, szczególnie w relacji z urzędem. Ponadto, pozwoliła nabyć pewne umiejętności organizacji pracy Grupy i realizacji działań. Po trzecie, dokonała się konfrontacja własnych wyobrażeń z postrzeganiem przez władze miasta.
4. W przedmiocie projektu doświadczono nieskuteczności podjętych działań wypływającej z dwu przyczyn. Brak raportu spowodował, że oddziaływanie działań Grupy na zmianę praktyki społecznej w mieście było ograniczone (żadna informacja na ten temat nie dotarła do opinii publicznej). Poczucie braku sprawstwa wywołuje także niechęć lokalnej władzy do współpracy ze stroną społeczną mającej na celu wprowadzanie zmian w sposobie funkcjonowania urzędu (taka konstatacja wypływa z doświadczeń monitoringu podejmowanego przez Grupę w ramach akcji Przejrzysta Polska).

5. Lesznów

gmina wiejska, powiat piaseczyński, województwo mazowieckie, 15 tys. mieszkańców, budżet 76 mln zł 2005 r. (wydatki - plan), 15 organizacji pozarządowych

1. Monitoring wykonano na potrzeby badania „Mapa aktywności obywatelskiej w Lesznów” w ramach projektu „Partnerstwo dla Rain Mana – Rain Man dla partnerstwa” realizowanego przez konsorcjum kierowane przez Fundację „Synapsis”, a sfinansowane przez IW EQUAL.
2. Do badania systemu współpracy wykorzystano analizę dokumentów oraz – w pewnym stopniu – wywiady pogłębione i badania fokusowe z lokalnymi liderami opinii i aktywistami.
3. Wyniki monitoringu – jako element większej całości - przedstawiono monitorowanemu. Znalazły zastosowanie do opracowania „strategii integracji społecznej”.
4. W Gminie zasadniczo nie funkcjonuje trzeci sektor w rozumieniu wielkomijskim, tzn. stosunkowo niewiele i w dodatku mało efektywne lub borykające się z wieloma problemami są lokalne stowarzyszenia i fundacje. Natomiast w miarę sprawnie działają organizacje wspólnotowe: sołectwa wraz z prowadzonymi przez nie instytucjami (np. świetlice wiejskie, zespoły ludowe i inne), koła gospodyń wiejskich, OSP czy wreszcie komitety kanalizacyjne. Choć obserwujemy zachodzący proces zmiany, instytucjonalizowania się wspólnot poprzez tworzenie – także na bazie istniejących już podmiotów (np. komitetów kanalizacyjnych) – stowarzyszeń i innych podmiotów posiadających osobowość prawną. Takie rozwiązanie ma poszerzyć możliwość pozyskiwania środków finansowych.
5. W tej sytuacji także polityka współpracy ma charakter specyficzny. Władze samorządowe animują społeczność do samoorganizacji. Stwarzają warunki do rozwoju różnorodnej aktywności obywatelskiej. Udzielają bezpośredniego wsparcia konkretnym podmiotom - jak miało to miejsce w 2005 r., kiedy w związku z kłopotami finansowymi powiatowej struktury Towarzystwa Przyjaciół Dzieci władze gminy przejęły kilka zlokalizowanych na jej terenie świetlic socjoterapeutycznych, do tej pory prowadzonych właśnie przez TPD; czy finansuje przedsięwzięcia o charakterze profilaktyki przeciwalkoholowej realizowane przez zamiejscowe

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

organizacje (z budżetu Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Jednakże, pojawiają się zarzuty o preferowaniu jednych obszarów (a tym samym i działających w nim podmiotów) kosztem innych (sport).

6. W zakresie rozwiązań formalnych na uwagę zasługuje ustanowienie w „rocznym programie współpracy” instytucji „odwołania od decyzji w sprawie udzielenia wsparcia”⁶.

6. Nowa Sól

gmina miejska, powiat nowosolski, województwo lubuskie, 40 tys. mieszkańców, budżet 68 mln zł w 2004 r. (wydatki, za BDR GUS), 63 organizacje pozarządowe (stowarzyszeń i fundacji – za BDR GUS na 2005 r.)

1. Wykonano monitoring. Opracowano raport z monitoringu bez załączników i planu działań.
2. Raport przedstawiono monitorowanym władzom samorządowym (radnym).
3. Sformułowano rekomendacje pod adresem badanego systemu.
4. Na podstawie przeprowadzonego monitoringu zidentyfikowano następujące dysfunkcje systemu współpracy z NGO's oraz działania instytucji samorządu terytorialnego w Nowej Soli. Stwierdzono: że nie działa kontrola wykonywania uchwał przez władze gminy; są przypadki naruszenia ustawy o dostępie do informacji i ochronie danych osobowych (sprawa tzw. „formularza w sprawie dostępu do informacji”, którego bezprawność stosowania wykazała opinia Studenckiej Poradni Prawnej w Ślubicach oraz nadzór prawny wojewody). Fakt popełnienia przestępstwa w tej sprawie zgłoszono organom ścigania. Stwierdzono także, że zapisy zawarte w „uchwałach strategicznych” nie przekładają się na działania operacyjne.
5. Oceniając działanie systemu współpracy stwierdzono, że w związku z wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, władze samorządowe miasta Nowa Sól zamieniły system lepszy na gorszy.
6. Zaangażowanie w ten projekt oraz inne realizowane przez SLLGO (udział oraz monitoringu społecznym akcji „Przejrzysta Polska” także w charakterze koordynatora regionalnego) pozwoliło realizatorom na zdobycie nowej wiedzy: projekt był dobrym pretekstem do zaznajomienia się z lokalnym prawem, w szczególności uchwałami strategicznymi.

7. Oświęcim

gmina miejska, powiat oświęcimski, województwo małopolskie, 43 tys. mieszkańców, budżet 88 mln zł w 2005 r. (wydatki), 88 organizacje pozarządowych

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami gminy, organizacji pozarządowych oraz lokalnego biznesu. Opracowano raport z monitoringu z załącznikami i planem działań.
2. Raport z monitoring został przedstawiony lokalnym władzom samorządowym. Ponadto ukazał się dosyć obszerny artykuł „Pracy urzędników przypatruje się lokalna grupa obywatelska” („Gazeta Krakowska” z 17 listopada 2005 r.).
3. Celem podjętych przez Oświęcimską Grupę Obywatelską działań było pobudzenie zainteresowania problemem w mieście – wśród władz, urzędników i organizacji.
4. W trakcie i po badaniu uświadomiono sobie mocne i słabe strony funkcjonującego w mieście systemu współpracy. Już w trakcie realizacji projektu zaangażowano się w działania mające na celu zmianę w funkcjonujących lub planowanych rozwiązaniach dotyczących tego obszaru działania instytucji samorządu terytorialnego – Karta współpracy, Centrum Organizacji Pozarządowych i inne, z dobrym skutkiem.
5. Przedsięwzięciem podsumowującym projekt w Oświęcimiu była debata „Przejrzystość – porozumienie – współpraca organizacji pozarządowych i samorządu” zorganizowana we współpracy z Centrum Organizacji Pozarządowych w Oświęcimiu (27.06.2006 r.), w której uczestniczył koordynator projektu z SLLGO.

⁶ To jedyny znany mi przypadek.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

6. Realizacja projektu nie tylko pozwoliła wprowadzić – pożądaną ze punktu widzenia interesu społecznego – zmiany w funkcjonującym w mieście systemie współpracy (tak na poziomie uregulowań normatywnych, jak i praktyki), ale także przyczyniła się do wzmocnienia OGO - dzięki zdobyciu wiedzy na temat współpracy, nabycia umiejętności raportowania i dotrzymywania terminów wzrosły kwalifikacje członków Grupy. Zaś zwięźzione sukcesem działania podniosły ich samoocenę. Ponadto OGO stała się rozpoznawalnym w środowisku miasta – władze i organizacje, a być może opinia publiczna - aktorem.
7. Grupa włączyła się także w inne działania o charakterze monitoringowym: akcję Przejrzysta Polska (w której w 2005 r. uczestniczyło miasto Oświęcim, monitoring kampanii wyborów samorządowych w 2006 r., a także zostało jej powierzono pełnienie roli konsultanta regionalnego w akcji Przejrzysta Polska 2006 na terenie województw: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego).

8. Powiat pabianicki

województwo łódzkie, 119 tys. mieszkańców, budżet 152 mln zł w 2004 r. (wydatki, dane za BDR GUS), 322 organizacje pozarządowe (za strona internetowa Starostwa Powiatowego <http://powiat.pabianice.pl/metadot/index.pl> zakładka Organizacje pozarządowe)

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Opracowano raport z monitoringu bez załączników i planu działań, jednak sformułowano rekomendacje pod adresem badanego systemu.
2. Raport przedstawiono monitorowanym władzom samorządowym (Wicestarosta powiatu, pełniąc funkcję Pełnomocnika Zarządu Powiatu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi). Władze odebrały raport jako atak na ich politykę.
3. Nie zasygnalizowano problemów z realizacją monitoringu.
4. Dobrze oceniono funkcjonowanie infrastruktury współpracy (Pełnomocnik, system komunikacji z organizacjami). Gorzej funkcjonowanie systemu, w szczególności powielanie „Rocznego programu”, co wskazuje na niewielkie zaangażowanie w tym przedsięwzięciu organizacji pozarządowych.
5. Wydaje się, że najgorzej funkcjonuje praktyka dystrybuowania środków z budżetu powiatu. Co prawda „Uchwała regulująca zasady przydzielania i rozliczania dotacji jest jasna i precyzyjna, ale niestety pozostaje nieużywana. W rozmowie z Pełnomocnikiem Zarządu uzyskaliśmy informację, że w budżecie powiatu nie ma środków na dotacje dla organizacji i na razie takie dotacje nie są przewidywane.” Tym nie mniej, udzielono jednej i to w dodatku stosunkowo wysokiej dotacji Stowarzyszeniu na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w wysokości 197 824 zł. Odbyło się to jednak poza trybem ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (konkurs czy przetarg), lecz prawdopodobnie w trybie ustawy o pomocy społecznej (wydatek zapisany wprost w budżecie gminy). W jednym przypadku udostępniono lokal komunalny na innych (niższych) niż komercyjne warunkach.
6. Obserwuje się stale podnoszenie jakości systemu, tak od strony założeń, jak i praktyki. Po części zasługa uczestnictwa Powiatu w akcji „Przejrzysta Polska”.
7. W zasadzie nie podjęto żadnych działań na rzecz zmiany. Lider Pabianickiej Grupy Obywatelskiej sugeruje, iż były wywierane na niego nieformalne naciski w celu zaprzestania zajmowania się tą działalnością.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

9. Piła

powiat grodzki, województwo wielkopolskie, 75 tysięcy mieszkańców, budżet 133 mln zł w 2005 r. (wydatki), 161 organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji – dane za BDR GUS na 2005 r.)

Powiat pilski

województwo wielkopolskie, 138 tysięcy mieszkańców, budżet 86 mln zł w 2005 r. (wydatki), 286 organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji – za BDR GUS na 2005 r.)

1. Monitoringu nie został zrealizowany. Natomiast podjęto szereg działań o charakterze interwencyjnym.
2. Przystąpienie przez Grupę do monitoringu systemu współpracy samorządu miasta z organizacjami pozarządowymi okazało się źródłem konfliktu pomiędzy tymi partnerami. Pytaniem jest czy była to jedyna przyczyna konfliktu. Być może konfliktowa jest cała sytuacja w rejonie miasta wywołana „problemem byłego senatora Henryka Stokłosy” (zob. „Społecznik za cudze pieniądze” oraz „Teraz spalarnia!” w „Tygodnik Nowy” nr 5 z dnia 31.01.2006). Stan napięcia potęguje także problem z udziałem władz miasta Piła w akcji Przejrzysta Polska 2005.
3. Władza wykorzystwała projekt (chodzi o akcję Przejrzysta Polska) na własne potrzeby. Jednakże działania Pilskiej Grupy Obywatelskiej spowodowała, że pierwotnie Pilski UM nie otrzymał certyfikatu uczestnictwa w akcji PP. Udało się to dopiero po interwencji władz u organizatorów, którzy zmienili swoją decyzję.
4. Na sesji Rady Miejskiej Miasta Piła podniesiono kwestię wysokiej dotacji (420 tys. złotych) dla klubu sportowego, zresztą wskazano na zjawisko uprzywilejowania w dostępie do środków finansowych miasta klubów i stowarzyszeń sportowych z budżetu miasta Piła. Opinia publiczna odbiera tego typu praktyki jako bulwersujące (skąd takie przekonanie, są np. materiały pisane?). Ponadto władzom miasta przedłożono propozycje nowych regulacji w zakresie „rocznego programu współpracy”, co jednak pozostało bez odpowiedzi.
5. Zupełnie odmiennie przedstawia się sytuacja w powiecie pilskim. Na wniosek PGO zorganizowano spotkanie organizacji pozarządowych działających na terenie obszaru. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele ponad 70-ciu organizacji. Efektem spotkania było powołanie Powiatowego Forum Organizacji Pozarządowych, które od samego powstania rozpoczęło aktywną działalność stając się partnerem dla władz powiatu. I to nie tylko w zakresie „współpracy” (w tym zakresie udało się zidentyfikować potrzeby organizacji pozarządowych możliwe do sfinansowania przez samorząd), ale także w innych obszarach (opracowanie strategii rozwoju społecznego). Niewątpliwie sprzyja temu otwartość samorządu powiatowego na współpracę.
6. Zaangażowanie się w ten projekt pozwoliło nawiązać współpracę z lokalną gazetą, a przede wszystkim uzyskać poparcie lokalnej społeczności.
7. Realizacja projektu przebiegała w sposób niestandardowy. Przede wszystkim nie został wykonany monitoring z wykorzystaniem narzędzia, a zatem nie powstały raporty. Tym nie mniej trudno twierdzić, że projekt zakończył się porażką.
8. Zaangażowanie PGO w projekt oraz inne działania firmowane przez SLLGO (udział w projekcie „Tworzenie modelu Lokalnej Grupy Obywatelskiej” i monitoring społeczny akcji „Przejrzysta Polska”) przyczyniło się do profesjonalizacji organizacji (lub rozpoczęło taki proces – Grupa uczestniczy w innych działaniach SLLGO, otrzymała grant w ramach konkursu małych dotacji). Pozwoliło nawiązać kontakty z innymi LGO i organizacjami strażniczymi. Było źródłem satysfakcji osób zaangażowanych w działanie.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

10. Poddębice

gmina miejska, powiat poddębicki, województwo łódzkie, 16 tys. mieszkańców, budżet 23 mln zł w 2005 r. (wydatki), 42 organizacje pozarządowe

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Opracowano raport z monitoringu bez załączników i planu działań, jednak sformułowano rekomendacje pod adresem badanego systemu.
2. Raport przedłożono monitorowanemu (władzom gminy). Nie otrzymano komentarza do raportu, natomiast władze miasta nie uchylają się od współdziałania przy rozwijaniu współpracy.
3. Nie zasygnalizowano problemów z realizacją monitoringu.
4. Przeprowadzony monitoring wykazał, że system współpracy w mieście funkcjonuje, choć nie jest wolny od poważnych słabych punktów. Przede wszystkim współpraca nie jest umocowana w dokumentach strategicznych miasta. Po drugie, nieefektywny okazuje się mechanizm partycypacji organizacji pozarządowych w opracowywaniu „Rocznego programu współpracy”. Po trzecie, niewielka użyteczność urzędowej strony internetowej poświęconej organizacjom pozarządowym (brak tekstu „Rocznego programu”). I po czwarte niewielkie kompetencje osoby oddelegowanej w Urzędzie Miasta do zajmowania się współpracą.
5. Na osobne potraktowanie zasługuje kwestia wsparcia finansowego i pozafinansowego udzielanego przez gminę organizacjom pozarządowym. Po pierwsze musimy stwierdzić istnienie przynajmniej dwóch ścieżek dystrybucji środków - szczególnie preferowany jest sport i kultura fizyczna. Ponadto zasady udzielania pomocy finansowej i niefinansowej są niejasne: „(...) na wniosek organizacji możliwe jest wynajęcie Sali Konferencyjnej, sal gimnastycznych na imprezy sportowe i okolicznościowe.”; „Podział środków finansowych jest nieczytelny, organizacje pozarządowe mogą otrzymywać środki na realizację zadań statutowych, na organizowanie imprez okolicznościowych i inne zadania nie mieszczące się w priorytetach założonych w ogłoszonym konkursie.”
6. Działania podjęte w wyniku wykonanego monitoringu wpisują się w toczący się od kilku lat w mieście proces rozwijania międzysektorowej współpracy. Bezpośrednim efektem było szkolenie poświęcone „opracowaniu jasnych zasad współpracy samorządu terytorialnego z lokalnymi organizacjami pozarządowymi” zorganizowane przy współudziale Urzędu Miasta Poddębice, w którym wziął udział koordynator SLLGO.

11. Ruda Śląska

powiat grodzki, województwo śląskie, 153 tys. mieszkańców, budżet 456 mln zł w 2005 r. (wydatki), 152 organizacje pozarządowe (dane za: strona internetowa Urzędu Miasta zakładka Organizacje pozarządowe <http://www.rudaslaska.pl/~media/strona/ruda.php?cnt=3700>)

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty. Opracowano częściowy raport z monitoringu (załącznik 2 Karta materiałów źródłowych).
2. Raport przedłożono monitorowanemu. Spotkał się z krytyką władz.
7. Nie zasygnalizowano problemów z realizacją monitoringu.
3. System współpracy funkcjonuje na bazie „Rocznego programu współpracy” opracowywanego szablono. Pomimo istnienia strony internetowej poświęconej współpracy jej zawartość nie zaspokaja wszystkich potrzeb informacyjnych (przede wszystkim w zakresie na temat udzielonego wsparcia finansowego i pozafinansowego organizacjom pozarządowym oraz efektom uzyskiwanym dzięki temu wsparciu).
4. Nie podjęto działań na rzecz zmiany.
5. Rudzka Grupa Strażnicza brała udział także w innych działaniach firmowanych przez SLLGO (projekt „Tworzenie modelu Lokalnej Grupy Obywatelskiej” oraz monitoring społeczny akcji „Przejrzysta Polska”).

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

12. Stanisławów

gmina wiejska, powiat Mińsk Mazowiecki, województwo mazowieckie, 6 tysięcy mieszkańców, budżet 11 mln w roku 2005, 16 organizacji Trzeciego sektora

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Opracowano raport z monitoringu z załącznikami i planem działań.
2. Monitoring wykonano na „pół gwizdka” niejako w formie interwencji zewnętrznej (koordynator akcji nie mieszka/przebywa w stałe w gminie, która była przedmiotem działania). Drugim z powodów ograniczonego zakresu monitoringu jest stan lokalnego trzeciego sektora, który w zasadzie w gminie nie istnieje lub jego kondycja jest słaba.
3. Raport z monitoringu przedstawiono monitorowanemu (Sekretarz Gminy). Uzyskano odpowiedź.
4. Z uwagi na kondycję lokalnych organizacji pozarządowych oraz nieadekwatność projektu do potrzeb i zainteresowania społeczności jego najistotniejszym efektem nie były zmiany w standardach Systemu współpracy, ale aktywizacja lokalnej społeczności, zachęcenie do zainteresowania sprawami publicznymi i włączenie w ich bieg – zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo poprzez aktywności w organizacjach pozarządowych.
5. Po części ten cel udało się osiągnąć – zawiązała się grupa osób zainteresowanych sprawami publicznymi w gminie, które zadeklarowały podjęcie działań w tym zakresie.
6. Podstawowym problemem w funkcjonowaniu instytucji samorządu w Stanisławowie, jaki zidentyfikowano w trakcie monitoringu, jest polityka informacyjna/system informowania społeczeństwa. Nie chodzi tu o dostęp do dokumentów, który na żądanie zasadniczo funkcjonuje, ale o sposób przekazywania mieszkańcom informacji o ważnych sprawach (decyzjach, wydarzeniach) mających miejsce na terenie gminy, w jej władzach (np. zbyt późna informacja o sesjach Rady Gminy, ograniczona liczba wykorzystywanych kanałów informacji – strona internetowa Urzędu Gminy, tablice ogłoszeń – pomijanie tak ważnego medium, jak – dotowane z budżetu gminnego – kwartalnika „Więści Ziemi Stanisławowskiej”. Pytaniem czy w gminie funkcjonuje, a jeżeli tak to na ile efektywnym systemem informowania jest nieformalna dystrybucja informacji za pośrednictwem sołectw?). Innym, niekompetencja urzędników gminnych, którzy nie znają i nie rozumieją szeregu rozwiązań normatywnych, dobrych praktyk.
7. Dzięki realizacji projektu zawiązano Stanisławowską Grupę Obywatelską „Swoboda”, która stała się ważnym uczestnikiem lokalnego życia publicznego i politycznego (zob. wywiad z liderem SGO Dariuszem Kraszewskim „To władza jest dla nas, a nie my dla niej”, w: „Lokalna” z 19.07.2006 r.). Podjęto próbę uruchomienia forum dialogu społecznego. Uczestnictwo w projekcie, w dużej mierze, okazało się doskonałą okazją do zbudowania i wypromowania Grupy.
8. Uczestnictwo w projekcie pozwoliło nabyć realizatorowi działań umiejętności „czytania budżetu”.

13. Stronie Śląskie

gmina miejska, powiat kłodzki, województwo dolnośląskie, 8 tys. mieszkańców, budżet 12 mln zł w 2005 r. (wydatki, plan), 10 organizacji pozarządowych (za strona internetowa miasta zakładka NGO) <http://www.stronie.pl/>

1. Monitoring wykonano w oparciu o dokumenty i rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Opracowano raport z monitoringu bez załączników i planu działań, jednak sformułowano rekomendacje pod adresem badanego systemu.
2. Raport przedłożono monitorowanemu (władzom gminy). Władze miasta skomentowały raport i podjęły współpracę przy rozwijaniu partnerstwa sektorów.
3. Nie zasygnalizowano problemów z realizacją monitoringu. „Burmistrz i urzędnicy współpracowali z osobami przeprowadzającymi monitoring.”
4. Roczny program współpracy nie był konsultowany z organizacjami. Stwierdzony brak równości

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

szans w dostępie do informacji na temat możliwości ubiegania się o środki z budżetu gminy spowodowany był małą aktywnością Urzędu Miasta w dystrybucji informacji wśród potencjalnie zainteresowanych. Warto jednak wskazać na bierność organizacji w tym zakresie. Daje się odczuć „brak skutecznego i równego informowania wszystkich zainteresowanych; oraz nierówność podmiotów (instytucje samorządowe kontra organizacje społeczne).”

5. Funkcjonuje komisja do oceny wniosków złożona wyłącznie z urzędników, co także ogranicza zdolność organizacji do pozyskania środków. Niejasny system oceny wniosków oraz procedura udzielenia dotacji – brak uzasadnień przyznawania kwot niższych niż wnioskowane; brak związku pomiędzy wynikami pracy komisji (ocena punktowa nie przekłada się na wysokość otrzymanej dotacji).
6. Strońskie organizacje nie czują się partnerem władz miasta w działaniach na rzecz podnoszenia jakości życia, rozwoju lokalnego, zaspokajania potrzeb mieszkańców.
7. Podjęto próby zainicjowania współpracy - Gmina Stronie Śląskie i Strońskie Forum Obywatelskie zorganizowały w dniu 06.09.2005 r. „spotkanie organizacji pozarządowych w celu omówienia współpracy. Gmina realizowała tym samym zadanie w ramach Programu Przejrzysta Polska. Było to pierwsze takie spotkanie, uczestniczyło w nim dziewięć organizacji. SFO przedstawiło wstępny raport z monitoringu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi, sformułowano wnioski do projektu programu współpracy Gminy Stronie Śląskie z organizacjami pozarządowymi na rok 2006.” Podjęte działania przyczyniło się do zmiany niektórych aspektów systemu współpracy: od ubiegłego roku projekty „Rocznych programów współpracy” są przedmiotem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Zmianie – na bardziej aktywną – uległa także polityka informacyjna Gminy (lepiej zagospodarowany odnośnik do NGO na stronie internetowej Urzędu Miasta).
8. Strońskie Forum Obywatelskie brało udział w monitoringu społecznym akcji „Przejrzysta Polska”. W roku bieżącym monitoruje „działania gminy poprzez uczestnictwo w sesjach Rady i posiedzeniach komisji”, przystąpiło do akcji „Masz głos”, zamierza monitorować przebieg kampanii wyborczej w jesiennych wyborach samorządowych.

14. Szklarska Poręba

gmina miejska, powiat jeleniogórski, województwo dolnośląskie, 7 tys. mieszkańców, budżet 15 mln zł w 2005 r. (wydatki), 20 organizacji pozarządowych

1. Wykonano monitoring przy zastosowaniu narzędzia na bazie dokumentów urzędowych (BIP). Opracowano raport, jednak bez załączników, np. w postaci „Karty dokumentów”.
2. Jednym z wniosków wypływających z obecnego stanu współpracy samorządu miasta z organizacjami jest propozycja działań związanych z utworzeniem czegoś na kształt forum organizacji pozarządowych w Szklarskiej Porębie. Będzie to przedmiotem walnego spotkania członków Towarzystwa Przyjaciół Szklarskiej Poręby (TPSP), na które zostaną zaproszeni także przedstawiciele pozostałych organizacji działających w Szklarskiej Porębie. W raporcie pominięto dystrybucję środków z tzw. „kapslowego”, czyli Miejskiego Programu Profilaktyki i Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym. Stało się tak dlatego, że podobnie jak MOPS, jest to przedmiot postępowania prokuratorskiego.
3. Rezultaty monitoringu zostały zakomunikowane: własnej organizacji („Na razie swoimi obserwacjami podzieliłam się na spotkaniu zarządu i komisji rewizyjnej (TPSP), której jestem wiceprezeską. Osoby obecne na spotkaniu są także członkami innych NGO w Szklarskiej Porębie, jedna z nich jest radnym (niezależny) Rady Miejskiej.”; całemu środowisku organizacji pozarządowych w mieście, lokalnej władzy (raport przesłano do Urzędu Miasta, który jednak długo nie potrafił się do niego ustosunkować. Na zadane w trakcie sesji Rady Miejskiej – kwiecień 2005 r. - poświęconej współpracy pytanie autorki raportu „Dlaczego nie odpowiedziano na raport, który został wysłany zarówno do burmistrza jak i sekretarza Miasta dwa miesiące temu” wywołało co prawda konsternację, jednakże w uzasadnieniu braku

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

odpowiedzi posłużono się argumentem, że choć obowiązują „różne ustawy mówiące o informatyzacji urzędów i o elektronicznym podpisie, ale w naszym urzędzie nie odpowiadają na maile, bo nie mają pewności, kto je napisał.... Ja oczywiście nie byłam tumanem i raport wysłałam jako załącznik do informacji przypominającej wcześniejsze ustalenia, podając moje dane identyfikacyjne wraz z telefonami.”; był także przedmiotem interpelacji jednego z radnych – członka TPSP - oraz lokalnej społeczności („Po zaopiniowaniu raportu i potwierdzeniu danych, które i tak pochodzą z BIP-u zamierzam opublikować raport w naszej gazecie, która jest wydawana za miejskie pieniądze.”).

4. W ramach planu działań już zaczęliśmy aktywizowanie niektórych środowisk, szczególnie, że dla takich miejscowości jak nasza pojawiają się co jakiś czas konkursy na projekty. Mam dobry kontakt z biurem naszej rady oraz sekretarzem miasta - przekazuję im informacje o konkursach, szkoleniach etc.
5. Kwietniowa sesja Rady Miejskiej, której jednym z punktów była współpraca samorządu miasta z organizacjami pozarządowymi w 2005 roku to nie tylko okazja do interwencji w sprawie raportu. „Przewodniczący Rady zaproponował, abym umówiła się na spotkanie z przewodniczącym komisji ds społecznych, co z przyjemnością uczyniłam.” Autorka była jedynym przedstawicielem NGO'sów, którego ta sesja obeszła. Później odbyły się kolejne spotkania: z radnymi w sprawie tego raportu. Są już efekty monitoringu - „zaczęto bardziej poważnie traktować organizacje, zapraszając do różnych zespołów i komisji, np. zespołu opracowującego założenia rewitalizacji miasta. W posiedzeniu tego zespołu uczestniczyło kilku reprezentantów organizacji pozarządowych z miast.

15. Warszawa

powiat grodzki, województwo mazowieckie, 1,6 mln. mieszkańców, budżet 8,2 mld zł w 2005 r. (wydatki plan), 2220 organizacji pozarządowych, w tym 616 organizacji pożytku publicznego (dane za strona internetowa BIP zakładka Organizacje pozarządowe <http://www.bip.warszawa.pl/>)

1. Monitoring został zrealizowany, została opracowana notatka na temat przebiegu monitoringu oraz załączniki do raportu. Wypracowano rekomendacje dotyczące systemu, które zostaną przedstawione nowemu Pełnomocnikowi Prezydenta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi przy okazji konsultacji programu współpracy na 2007 rok (do 15 sierpnia 2006). Nie przeprowadzono wywiadów z urzędnikami i przedstawicielami organizacji, jednak starano się monitorować informacje prasowe i internetowe.
2. Główną barierą w przeprowadzeniu dogłębnej analizy systemu jest specyfika Warszawy – dużego organizmu miejskiego i samorządowego (urząd), z dużą liczbą zarejestrowanych i działających w mieście organizacji pozarządowych (ale także mających wyłącznie tu swoją siedzibę organizacji o zasięgu krajowym), dużymi środkami z budżetu samorządu, które mogą stanowić poważne źródło dochodów, ale równocześnie służyć rozwiązywaniu szeregu problemów społecznych.
3. Drugą barierą jest nieumiejętność stosowania przez urzędników Ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tej sytuacji monitoring jest bardzo pracochłonny.
4. Z tymi barierami nie mogła sobie poradzić dysponująca stosunkowo niewielkimi kadrami Warszawska Grupa Obywatelska. Realizacja projektu doprowadziła Grupę do konkluzji o konieczności pełniejszego zajęcia się kwestią systemu współpracy (poszukiwanie osoby uczestniczącej w obradach ciał zidentyfikowanych w monitoringu) i rekomendowania Stowarzyszeniu podjęcia projektu zmuszającego urzędników do pełnego stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.
5. Wyniki realizowanego monitoringu zaprezentowano na konferencji na temat współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi w projektach międzynarodowych zorganizowanej 1-2 grudnia 2005 r.
6. Na podstawie wykonanego monitoringu stwierdzono, że w mieście istnieje bardziej

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

sprawiedliwy system współpracy niż praktyka jego realizacji. Zidentyfikowano wiele ominięć procedur udzielania dotacji i innych uchybień.

7. Pomimo tych ograniczeń działania podejmowane w ramach monitoringu wpisały się w stałe działania WGO na rzecz regulacji współpracy Miasta z organizacjami.
8. Realizacja projektu pozwoliła rozbudować Grupę o kolejne osoby, a także przyczyniła się do wzrostu jej znaczenia w mieście – zaproszenie ze strony Pełnomocnika do prac w Forum Dialogu Społecznego. Uświadomiła też ograniczenia, jakie będą wpływać na efektywność działań Grupy.
9. WGO brała udział także w innych działaniach firmowanych przez SLLGO (projekt „Tworzenie modelu Lokalnej Grupy Obywatelskiej” oraz monitoring społeczny akcji „Przejrzysta Polska”).

B. Rezultaty monitoringu systemów współpracy - synteza wyników badań oraz działań na rzecz zmiany

Na podstawie opracowanych przez Grupy raportów, nadsyłanych bieżących sprawozdań z działań i sygnałów oraz wyników spotkania ewaluacyjnego stworzyliśmy oraz systemów współpracy oraz przebiegu monitoringu.

Projekt realizowaliśmy w różnego typu samorządach terytorialnych – dużych (wielkomiejskich) i małych (małe i średnie miasta, gminy); miejskich (przeważnie) i wiejskich (sporadycznie), gminach i powiatach. Takich, w których międzysektorowa współpraca jest z powodzeniem praktykowana od wielu lat, a dzięki długiemu trwaniu powstało szereg rozwiązań instytucjonalnych, zasady współpracy umocniły się i osadziły na trwałych podstawach, zaś funkcjonowanie systemu przynosi wymierne efekty. I takich, w których współpraca kuleje, czy sposób sprawowania władzy samorządowej ma oblicze autorytarne. Takich, w których lokalny trzeci sektor ma się dobrze, jest ważnym aktorem lokalnej sceny publicznej wchodzącym w partnerskie relacje z pozostałymi aktorami. I takich, gdzie organizacji pozarządowych w zasadzie nie ma lub mają charakter typowego GONGO, czyli organizacji nominalnie pozarządowej, zaś faktycznie tworzonej przez instytucję publiczną bądź zarządzanej przez przedstawicieli administracji. Powyższe warunki sprawiają, że w zaprezentowanym poniżej obrazie staramy się uchwycić najbardziej charakterystyczne elementy funkcjonowania różnych systemów współpracy oraz procedur monitoringu.

Współpraca samorządów gminnych i powiatowych z organizacjami pozarządowymi w opinii organizacji strażniczych

1. Prowadzony przez Grupy monitoring z reguły nie stawiał na baczność władz samorządowych. Oczywiście nie było mowy o zupełnej otwartości z ich strony, raczej spotykano się z rezerwą, a w niektórych przypadkach z oznakami otwartej wrogości.
2. Generalnie – poza nielicznymi wyjątkami – nie odnotowano znaczących utrudnień w dostępie do żądanych informacji. Jeżeli były jakieś kłopoty z uzyskaniem żądanych dokumentów, to wynikały z faktu, iż tego typu opracowania nie były opracowywane. Musimy jednak zwrócić uwagę, że większość żądanych dokumentów zalicza się do kategorii powszechnie dostępnych, jak np. budżet, uchwały rady gminy, strategia rozwoju itd., które w zdecydowanej większości przypadków są do ściągnięcia wprost ze stron internetowych samorządów bez konieczności indagowania przedstawicieli urzędu. Pojawia się pytanie o dostęp do informacji szczegółowych, drażliwych? Czy pojawiające się w wielu raportach wyrażenie „dokument nie jest opracowywany” odnośnie takich zagadnień, jak np. „listy odrzuconych wniosków wraz z podaniem przyczyn” czy „efekty wspieranych” nie jest wygodnym wybiegiem umożliwiającym odmowę udostępnienia informacji na ten temat?⁷ Natomiast zidentyfikowane nieprawidłowości

⁷Być może zasadne jest zobowiązanie instytucje publiczne do opracowywania i udostępniania opinii publicznej także takich danych.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

o charakterze ograniczania dostępu do informacji publicznej wynikają z urzędniczej nadgorliwości (sprawa tzw. „formularza”) i wrogiego stosunku władz wobec monitorującego. Tym nie mniej oba należy uznać za naruszenie prawa.

3. Monitorowane przez Grupy samorzady terytorialne działają – przynajmniej w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi - zgodnie z obowiązującym prawem. Zarówno w 2004, jak i w 2005 r. każdy z samorządów posiadał uchwałę „roczny program współpracy”.
4. Poza przypadkami małych samorządów – małomiasteczkowych, wiejskich – możemy mówić o międzysektorowej współpracy, jednak trudno mówić o systemie współpracy w przywołanym już w tym tekście rozumieniu. W małych samorządach barierą przed rozwojem współpracy – głównie z punktu widzenia władz lokalnych - jest słabość lub wręcz brak lokalnych organizacji pozarządowych⁸. Za najważniejszy mankament funkcjonujących w badanych samorządach mechanizmów uznajemy ich niespójność, czego przejawem fakt, iż stosunkowo rzadko są powiązane i umocowane w dokumentach strategicznych samorządu. Nie mniej ważnym jest stosunkowo ubogi katalog wdrożonych lokalnie rozwiązań służących współpracy - celów (brak lub niedopasowanie priorytetów), form współpracy (brak lub niedostatki infrastruktury), procedur regulujących funkcjonowanie poszczególnych komponentów współpracy (brak lub szczątkowe mechanizmy zapewniające m. in. równość szans, jasność, transparentność, sprawiedliwość oraz eliminujących konflikt interesów). Zaś *last but not least* poważną słabością badanych systemów współpracy jest brak praktyki mierzenia (przynajmniej okresowego) osiągniętych dzięki wdrożonym mechanizmom rezultatów. Zbyt często kwituje się ten ważny aspekt za pomocą rozliczenia finansowego i sprawozdania merytoryczne z dotacji.
5. Wydaje się, że na podstawie wyników badań możemy zasygnalizować pewne problemy ze zrozumiałością struktury ustanowionych przez badane samorzady mechanizmów współpracy. Jedno ze źródło problemów leży – w pewnym stopniu – poza jednostkami. Chodzi tu mianowicie o nie do końca jasną strukturę aktów ustawowych regulujących kwestię współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi czy też pożytku publicznego (szczególnie w sferze pomocy społecznej, przeciwdziałania alkoholizmowi, ochronie przeciwpożarowej), które pełnią w stosunku do podstawowej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie funkcję *lex specialis*. Tym nie mniej, również podejście władz samorządowych nie przyczynia się do uporządkowania tej struktury. Często obserwuje się istnienie przynajmniej dwóch ścieżek dystrybucji środków z budżetów samorządów do organizacji pozarządowych: wprost z budżetu gminy na zasadach określonych w „rocznym programie współpracy” i z Gminnego (Miejskiego) Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ponadto spotykamy się ze specjalnym traktowaniem klubów sportowych – zarówno pod względem wysokości przekazywanych im środków - z reguły wielokrotnie przewyższających środki na innego typu działania, jak i z uwagi na odrębną procedurę uzyskiwania wsparcia (finansowego i pozafinansowego), która w zasadzie faktycznie przybiera postać wsparcia podmiotowego, a nie przedmiotowego. Warto także wskazać na fakt, że im większa jednostka tym system jest bardziej złożony, a tym samym mniej zrozumiały, w skrajnych przypadkach przybiera postać wielości zasadniczo niezależnych od siebie systemów funkcjonujących w skali poszczególnych wydziałów (wydaje się, że z taką sytuacją mamy do czynienia w Warszawie).
6. Podstawowym dokumentem regulującym zasady współpracy jest obligatoryjna uchwała organu stanowiącego samorządu „Roczny program współpracy”. Także odnośnie tego aspektu współpracy zidentyfikowaliśmy kilka słabych punktów. Przede wszystkim możemy mówić o powszechnych blokadach partycypacji społecznej. Uchwalane przez rady samorządów

⁸ Warto jednak wskazać, że w tych społecznościach lokalna aktywność obywatelska raczej przejawia się w postaci działań o charakterze wspólnotowym (sołectwa, koła gospodyń wiejskich, niesformalizowane inicjatywy), niż obywatelskim (czy stowarzyszenia). A zatem także inny charakter musi mieć system współpracy, jednakże błędem jest zawężające podejście dyskredytujące tego typu podmioty jako partnerów instytucji samorządu terytorialnego. [Zob. Skrzypiec 2006].

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

terytorialnych „Programy” to w dużej mierze dokumenty przygotowywane przez urzędników i to niekoniecznie zajmujących się na co dzień współpracą z organizacjami. Jedynie sporadycznie te propozycje stają się przedmiotem konsultacji z lokalnym sektorem organizacji. Zaś nierzadko tam gdzie podejmuje się tego typu inicjatywy mamy raczej do czynienia z mechanizmem manipulacji społecznej, ponieważ zgłaszane uwagi nie znajdują odzwierciedlenia w końcowej wersji dokumentu. Za charakterystyczną cechę „Programów” badanych samorządów należy także uznać fakt, iż zawierają rokrocznie powielane zapisy w zakresie celów, priorytetów, obszarów i formy wsparcia. Taki stan rzeczy wynika zarówno z systemowej niespójności, jak i przygotowywania tych dokumentów bez odwołania się do diagnozy problemów, potrzeb i zasobów lokalnych. Wydaje się jednak, że pod wpływem zainteresowania lokalnego trzeciego sektora praktyka w tym zakresie ulega zmianie.

7. Wyniki badań pozwalają stwierdzić, że stosunkowo często współpraca to nie tylko procedury, ale także instytucje wspomagające ten proces tworzone i administrowane przez instytucje samorządu. Takimi powszechnymi elementami infrastruktury współpracy są: pełnomocnik (biuro) ds. organizacji pozarządowych, baza organizacji i strona internetowa jednostki samorządu terytorialnego poświęcona współpracy, zaś wyjątkowo centrum organizacji pozarządowych czy instytucja dialogu społecznego. Natomiast w dużo mniejszym stopniu do wzmocnienia tego aspektu przyczyniają się organizacje. Stosunkowo rzadko wykazują się samoorganizacją i powołują forum czy to jako permanentnie działającą sformalizowaną instytucję czy też jako cyklicznie organizowane spotkania dyskusyjne i stanowiące.
8. Kiedy myślimy o trwałości mechanizmów współpracy niewątpliwie musimy uwzględnić cezurę wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wieloletnią tradycję dotowania organizacji z budżetów samorządów terytorialnych, o ile nie była wkomponowana w spójny mechanizm, a z tego typu sytuacją mamy do czynienia we wszystkich badanych samorządach, trudno uznać za przejaw współpracy, chociaż z uwagi na fakt, iż realizowany projekt koncentrował się na okresie po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego ta teza nie jest odpowiednio ugruntowana w materiale empirycznym. Natomiast po wejściu w życie ustawy mamy do czynienia z trzema sytuacjami polegającymi na: dostosowaniu systemu (Elbląg) lub praktyki (Warszawa)⁹ współpracy do nowego stanu prawnego (Stanisławów, Stronie Śląskie, Szklarska Poręba). Bądź po prostu na spełnianiu ustawowego wymogu, podobnie jak miało to miejsce w przypadku tzw. „artykułu 118” ustawy o finansach publicznych. Wydaje się, że w okresie, który poddaliśmy badaniu mamy do czynienia raczej z utrwalaniem lub rozbudowywaniem współpracy niż jej kurczeniem. Chociaż, jak czytamy w jednym z raportów (Nowa Sól) po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego „lepszy system zamieniono na gorszy”.
9. Generalnie możemy stwierdzić, że funkcjonowanie międzysektorowej współpracy w badanych samorządach jest podatne na zewnętrzną kontrolę, choć z ograniczeniami. Ograniczenia w tym zakresie są pochodną kilku czynników. Przede wszystkim wynikają z pewnych utrudnień w dostępie do informacji – niedostępności pewnego zakresu danych, które nie są opracowywane przez jednostkę. Są efektem niedoskonałości wdrożonych mechanizmów - brak regulaminu powoływania i pracy komisji, regulaminów konkursów, zasad kwalifikacji aplikacji, udzielania pewnych rodzajów wsparcia (np. wynajem lokali na preferencyjnych warunkach) i podobnych. I wreszcie z powodu utrudnień stwarzanych przez przedstawicieli władzy i urzędników, nierzadko o charakterze naruszeń prawa. Natomiast musimy stwierdzić, że funkcjonowanie współpracy z reguły nie jest monitorowane. Mamy tu na myśli monitorowanie każdego etapu pod kątem sprawdzania czy podejmowane działania są zgodne z ustanowionymi standardami; z harmonogramem; a osiągnięte rezultaty z zakładanymi.
10. Wyniki monitoringu wskazują, że trudno mówić o „dobrym działaniu współpracy”. Jeśli chodzi

⁹ Chodzi o takie rozwiązania, w które co prawda wbudowano wiele różnorodnych mechanizmów, a które jednak nie składały się na system.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

o zgodność z ustanowionymi standardami czy generalnie przepisami prawa, to w trakcie badania zidentyfikowaliśmy dysfunkcje istniejących mechanizmów: niedrożna komunikacja pomiędzy stronami, co jest jedną z przyczyn nierówności szans w możliwości uczestnictwa we współpracy (także jego efektów), a także kontroli jej funkcjonowania; słabość procedur regulujących dystrybucję wsparcia finansowego¹⁰ i pozafinansowego (omnipotencja prezydentów, burmistrzów, wójtów autorytatywnie zmieniający wyniki prac komisji; nieuspołecznione komisje oceniające złożone wyłącznie z przedstawicieli instytucji samorządu – urzędników, radnych; dopuszczanie do sytuacji konfliktu interesów – łączenie stanowisk we władzach i administracji samorządowej z funkcjami kierowniczymi lub członkostwem w organizacjach pozarządowych wspieranych przez samorząd bądź udział w pracach komisji przedstawicieli organizacji ubiegających się o wsparcie; preferowanie wybranych organizacji lub branż – organizacja konkursów pod konkretne organizacje, praktyka udzielania faktycznie podmiotowych dotacji). Zdecydowana większość „Rocznych programów współpracy” nie określa priorytetów, a jedynie wyznacza obszary, w których możliwe jest uzyskanie wsparcia, stąd też trudno oceniać ten element. Pożądane zatem jest zobligowanie samorządów do spełniania tego wymogu. Wyniki badań wskazują, że funkcjonujące mechanizmy współpracy mają raczej bierny charakter i w ograniczonym stopniu aktywizują mieszkańców do aktywności społecznej czy inicjują nowe formy współpracy nie tylko pomiędzy dotychczasowymi partnerami. Rzuca się w oczy powszechne zjawisko rokroczne powielanie listy dotowanych zadań i ich wykonawców (od tej przypadłości nie są wolne nawet rozwiązania modelowe). Natomiast nie jesteśmy w stanie ocenić funkcjonowania współpracy w badanych gminach pod kątem ich efektywności rozumianej jako osiąganie pożądanych przez różne kategorie beneficjentów¹¹ rezultatów przy użyciu możliwie jak najmniejszej puli zasobów. O tym przede wszystkim decyduje fakt, iż zasadniczo brakuje mechanizmów mierzenia się efektów uzyskiwanych dzięki współpracy (i to nawet w rozwiązaniach uznawanych za modelowe).

11. Z tego samego powodu, jak w przypadku efektywności, a także z uwagi na niespójność badanych systemów także niewiele możemy powiedzieć odnośnie skuteczności współpracy, czyli ich społecznej użyteczności.
12. Badane systemy współpracy zasadniczo bądź nie uwzględniały w ogóle, bądź respektowały jedynie minimalnym stopniu wymagania wynikające z zapisanych w ustawie zasad: pomocniczości, suwerenności stron partnerstwa, efektywności i uczciwej konkurencji¹². Tą tezę uzasadnia przede wszystkim praktyka z takimi charakterystycznymi zjawiskami, jak m. in. 1) blokady partycypacji społecznej w ważnych dla lokalnej społeczności decyzjach, w tym także dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych i samej współpracy; 2) bezpodstawne formułowanie celów, kierunków, priorytetów i zadań¹³; 3) rokroczne powielanie „polityki dotacyjnej”¹⁴; 4) wykorzystywanie organizacji do świadczenia nieatrakcyjnych usług społecznych lub zrzucania ciężaru ich wykonania na nie¹⁵; 5) „zmową trzeciego sektora”¹⁶.

10 O brakach w standardach była mowa w punkcie poprzednim.

11 Chodzi tu zarówno o beneficjentów ostatecznych realizowanych działań, partnerów-realizatorów współpracy – organizacji pozarządowych i instytucje samorządu oraz społeczności lokalnej.

12 Odwołujemy się tu znaczenia jakie tym zasadom nadał ustawodawca. Por. „Uzasadnienie projektu ustawy” [Izdebski 2003: 37].

13 Umieszczane w dokumentach regulujących współpracę listy „celów, kierunków, priorytetów i zadań” jedynie sporadycznie wynikają z wykonywanych diagnoz i badań, uwzględniających głos lokalnego sektora organizacji pozarządowych. Zbyt często są po prostu spisem pobożnych życzeń, co wyliczeniem obszarów działania organizacji, czy wręcz kopiami dokumentów innych instytucji publicznych.

14 W skrajnych przypadkach lista udzielanych dotacji nie zmienia się ani o jotę lub są to zmiany kosmetyczne.

15 Znaczne niedofinansowanie planowanych do realizacji przez organizacje zadań publicznych, w skrajnych przypadkach wynoszące ułamek żądanej kwoty.

16 Wydaje się, że same organizacje w równym stopniu co konkurencji ze strony instytucji publicznych czy biznesowych obawiają się same siebie, stąd też często możemy zaobserwować tendencję do rezerwowania wyłączności na realizację konkretnego zadania przez poszczególne organizacje. Takie podejście ułatwia konstrukcja ogłaszanych przez instytucje

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

13. Monitoring współpracy wykazał, że w wielu samorządach organizacje pozarządowe wykazują niewielkie zainteresowanie ustanowionymi mechanizmami współpracy i wprowadzaniu do nich zmian¹⁷ oraz powszechny brak gotowości do przyglądania się temu, jak ten system funkcjonuje¹⁸.
14. Podsumowując, możemy pokusić się o stwierdzenie, że realne funkcjonowanie współpracy w badanych jednostkach samorządu terytorialnego różni się z wyobrażonym modelem Idealnej Gminy.

C. Korzyści wpływające z realizacji projektu

1. Korzyści dla społeczeństwa

Z punktu widzenia interesu społecznego możemy wskazać na kilka korzyści, jakie pozwolił zrealizować projekt. Już samo zainteresowanie się przez stronę społeczną funkcjonowaniem instytucji publicznych korzystnie wpływa na ich poczynania, powstrzymując od – najbardziej rażących - patologii. Ta jedna z najważniejszych funkcji działalności strażniczej jest dostrzegalna w opracowanych materiałach. Prowadzone monitoringi uświadomiły społecznościom lokalnym, że tego typu działania są konieczne i co ważniejsze możliwe do wykonania. Niektóre Grupy mocno zaangażowały się w tego typu inicjatywy. Pojawienie się podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działań strażniczych w odniesieniu do konkretnych, lokalnych instytucji publicznych wydaje się odpowiadać na zgłaszane zapotrzebowanie publiczne. Jednakże trzeba stwierdzić, że stopień zaspokojenia tego zapotrzebowania jest niewielki, a te podmioty mogą - na obecnym etapie ich rozwoju - co najwyżej pełnić rolę sojuszników wspierających zaangażowanych obywateli. Ponadto rozpoczęcie publicznej dyskusji nad standardami funkcjonowania instytucji publicznych lub podjęcie prób ustanowienia przez te instytucje takich standardów musimy uznać za istotny czynnik zmiany społecznej. I w końcu nie możemy pominąć faktu powstawania dzięki podjętym działaniom nowych mechanizmów, elementów infrastruktury wzbogacających współpracę, a tym samym przyczyniających się do podnoszenia jakości życia.

2. Korzyści dla LGO

Jednym z założonych na wstępie celów projektu było wzmocnienie działalności organizacji strażniczych w Polsce w ogóle, zaś w szczególności Lokalnych Grup Obywatelskich. Realizacji tego zamierzenia miało służyć dostarczenie uczestnikom specjalistycznej wiedzy oraz nabycie eksperckich umiejętności w zakresie prowadzenia działalności strażniczej na różnych polach.

Jednym z elementów szkolenia było zidentyfikowanie stanu posiadania uczestników i ich Grup w zakresie *wiedzy, umiejętności oraz zasobów (organizacyjnych)*. Jest czymś oczywistym, że przystępujący do projektu uczestnicy różnili się pod względem każdego z wyróżnionych powyżej aspektów i choć trudno o jednolity obraz tego stanu, to wskażemy najistotniejsze potrzeby jakie na tym etapie projektu zgłaszali uczestnicy.

W pierwszych dwu zakresach sygnalizowano przede wszystkim: 1) brak doświadczenia w prowadzeniu monitoringu i to nie tylko systemów współpracy; 2) brak szczegółowej, ugruntowanej i usystematyzowanej wiedzy prawnej oraz orientacji w aktualnym stanie prawnym; 3) brak orientacji w lokalnym sektorze organizacji pozarządowych. Natomiast w zakresie *zasobów* wskazywano na słabość kadrową (liczebność) Grup, braki infrastruktury (lokal z wyposażeniem i środkami łączności) oraz środków na prowadzenie działalności strażniczej.

Uczestnictwo w projekcie i podjęte przez Grupy różnorodne działania (wykonanie badania,

publiczne konkursów, które zasadniczo nie mają takiego charakteru. Są raczej konkursem ofert na podział środków, a nie na realizację zadań.

¹⁷ Taka postawa może wynikać z zadowolenia z funkcjonującego systemu, ale częściej z niskiego poczucia sprawstwa, czyli zdolności do wprowadzania korzystnych zmian.

¹⁸ Konstatację o niechęci organizacji pozarządowych do angażowania się w monitoring potwierdza także przebieg koordynowanego przez SLLGO projektu „Monitoring społeczny w akcji Przejrzysta Polska 2005”. Zob. Skrzypiec 2006. Ta postawa może wynikać z obawy o naznaczenie takiej organizacji mianem „wichrzycieli”, co w środowisku lokalnym jest wystarczającym powodem do zablokowania możliwości korzystania ze wsparcia samorządu. Zob. Skrzypiec, Frączak 2004.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

sporządzenie raportów, przedłożenie ich lokalnym władzom, publiczne ogłoszenie i wreszcie podjęcie interwencji na rzecz zmiany) jak wynika z ewaluacji korzystnie wpłynęły na następujące wymiary funkcjonowania Grup.

Najczęściej wskazuje się na zwiększenie się liczebności Grup oraz zaistnienie i wzrost ich znaczenia w środowisku lokalnym (władze i opinia publiczna) – zarówno w znaczeniu pozytywnym, jak i negatywnym (przypadek Grupy z Grodziska Mazowieckiego, która przez władze traktowana jest jako podmiot działający „pozaprawnie”). Kolejną korzyścią jest nabycie wiedzy przez członków Grup (np. zapoznanie się z nowymi obszarami funkcjonowania instytucji publicznych – strategii rozwoju lokalnego) oraz nabycie kompetencji (np. umiejętność „czytania budżetu” gminy). Podjęcie działań na rzecz zmiany niewątpliwie wiązało się z poczuciem sprawstwa. Tam, gdzie działania przynosiło oczekiwane efekty prowadziły do wzrostu samooceny zaangażowanych w niej członków Grup i mobilizacji do dalszych działań (Dębica, Oświęcim). Zaś tam gdzie podejmowane inicjatywy napotykały na opór urzędniczej materii rodziły frustrację (Legnica).

Realizacja projektu pozwoliła Grupom nawiązać kontakty z lokalnym środowiskiem organizacji pozarządowych, dzięki czemu możliwe było tworzenie różnorodnych instytucji infrastruktury służących międzysektorowej współpracy (Forum Organizacji – Piła, Stronie Śląskie). Mamy nadzieję, że także na potrzeby innych działań strażniczych.

W jednym przypadku (Stanisławów) podjęcie działalności strażniczej w lokalnej społeczności okazało się czynnikiem aktywizacji społecznej i doprowadziło do powstania lokalnej Grupy Obywatelskiej.

Podsumowując możemy zatem stwierdzić, że realizacja projektu pozwoliła uczestniczącym w nich Grupom odnieść wielorakie korzyści wzmacniające ich funkcjonowanie Grup, co powinna wzmocnić kondycję tego typu organizacji działających w Polsce.

3. Korzyści dla SLLGO

SLLGO przystąpiła do realizacji projektu jako organizacja młoda (powstała w 2003 r.), bez dorobku w postaci zrealizowanych przedsięwzięć o charakterze strażniczym, bazując na doświadczeniu i wiedzy swoich członków nabytymu w innych organizacjach i instytucjach. Tym samym planując projekt założyliśmy, że jego realizacja przysłuży się samej SLLGO. Spodziewaliśmy uzyskania podobnych korzyści jak te przypisane LGO, tyle że na nieco innym poziomie - zdobycia wiedzy i doświadczenia, wypracowania narzędzia, wzmocnienie Stowarzyszenia i stworzenia sieci współpracujących Grup, zaistnienia w przestrzeni publicznej.

Realizacja projektu to przede wszystkim pierwszy sieciowe przedsięwzięcie koordynowane przez Stowarzyszenie, pierwszy monitoring. Stąd też nabyte w trakcie różnorodne doświadczenia uznajemy za bezcenne dla dalszego funkcjonowania organizacji. Na bazie tego istnieje możliwość kontynuacji tych działań zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny.

Uświadomiliśmy sobie wewnętrzne i zewnętrzne ograniczenia w prowadzeniu tego typu działalności. Pobraliśmy naukę realistycznego planowania – planując projekt poczyniliśmy – jak się w trakcie realizacji projektu - zbyt optymistyczne założenia, co do możliwych do osiągnięcia efektów (ilościowych – liczba aktywnych Grup; jakościowo – rodzaj i głębokość wprowadzanych zmian).

Skierowanie projektu do Grup i ich członków pozwolił na zaktywizowanie wielu lokalnych środowisk i organizacji strażniczych, które w innej sytuacji były by pozostawione samym sobie.

Stowarzyszenie zaistniało na scenie publicznej – globalnie (współpraca z ESWIP członkiem Sieci SPLOT) i lokalnie (Grupy posługiwały się naszymi certyfikatami, odwoływały do pomocy – autorytetu – Stowarzyszenia).

Uzyskaliśmy narzędzie, które można po dokonaniu niezbędnych modyfikacji stosować na potrzeby innych działań strażniczych.

D. Bariery w realizacji monitoringu

Uczestnicy projektu na podstawie własnych doświadczeń zidentyfikowali bariery w realizacji działań strażniczych. Na katalog typowych barier składają się:

- Przede wszystkim „brak strażników”, czyli ograniczona (niewielka, niewystarczająca) liczba osób skłonnych do zaangażowania się w tego typu działalność oraz problemy z ich mobilizowaniem i utrzymaniem. Tym, co w opinii uczestników projektu, odstrasza od angażowania się w tego typu działania to m. in.: 1) mała (jeszcze) popularność monitorowania współpracy; 2) fakt, iż jest to trudny problem, wymagający specjalistycznej wiedzy; 3) monitoring to nieciekawe zajęcie.
- Niekorzystnie na skuteczność podejmowanych działań wpływa obojętność, brak zainteresowania lokalnych organizacji pozarządowych - zarówno monitoringiem współpracy, jak i jego efektami, a nierzadko także funkcjonującymi mechanizmami czy możliwościami podniesienia ich jakości.
- Ograniczone kompetencje osób prowadzących monitoring - niskie kompetencje, brak doświadczenia, trudności w pisaniu raportów i sprawozdań.
- Słaba kondycja podmiotów prowadzących działania strażnicze (niewielkie kadry, niedostateczne zasoby organizacyjne – biuro, łączność, brak środków finansowych).
- Niedorozwój infrastruktury wspierającej działalność strażniczą (brak zaplecza prawnego).
- Struktura Grupy, w szczególności niedrożna komunikacja lidera z pozostałymi członkami.

Natomiast sporadycznie sygnalizowano:

- Problemy z dostępem do informacji publicznej i nieumiejętność poradzenia sobie z tym problemem w przypadku obstrukcji ze strony instytucji publicznej.
- Nieadekwatność narzędzia do sytuacji zastanej w monitorowanej jednostce (narzędzie zostało opracowane pod kątem dużych jednostek z dobrze rozwiniętym sektorem organizacji pozarządowych, co sprawia, że jego automatyczne zastosowanie w samorządach gminnych z niewielką liczbą organizacji może być utrudnione).
- Cechy osobowościowe lidera Grupy, osoby wykonującej monitoring (jako źródło potencjalnych konfliktów na tle osobowościowym z przedstawicielami monitorowanych instytucji).

6. Modele

W tej części raportu prezentujemy wypracowane w trakcie realizacji projektu dwa modele: „Warunki dobrego systemu współpracy” oraz „Algorytm monitoringu”.

A. Warunki efektywnego i przejrzystego systemu współpracy

Przed przystąpieniem do projektowania i wdrażania modelu systemu międzysektorowej współpracy warto postawić kilka warunków wstępnych tego procesu, a mianowicie, że:

- Proces będzie uspołeczniony. Jednak spełnienie hasła „Nic o nas bez nas” nie powinno ograniczać się do wąskiego kręgu beneficjentów, czyli organizacji pozarządowych. To bowiem może rodzić zjawisko nazywane „amoralnym kolektywizmem”. O faktycznym uspołecznieniu procesu decyzyjnego możemy zatem mówić wtedy, kiedy zostaną do niego dopuszczeni członkowie grup nieformalnych, wspólnot mieszkaniowych, parafii, jednostek pomocniczych, przedsiębiorcy, pracownicy samorządowi, radni oraz szeroka opinia publiczna (beneficjenci końcowi).
- Zachowana będzie równość szans w dostępie do współpracy. Chodzi zatem o zachowanie równych szans wszystkich podmiotów w możliwości:
 - 1) podjęcia współpracy, w tym także – choć nie wyłącznie - uzyskania wsparcia ze strony samorządu;
 - 2) skorzystania z efektów współpracy przez wszystkich potencjalnych beneficjentów ostatecznych (zablokowanie możliwości wystąpienia „amoralnego familizmu”);
 - 3) bycia dobrze poinformowanym o funkcjonowaniu współpracy.

Kluczową rolę w realizacji tego warunku odgrywa system wzajemnej komunikacji pomiędzy wszystkimi aktorami lokalnej sceny publicznej. Zaś matką zasad organizujących funkcjonowanie tej sceny jest nieskrępowany dostęp do informacji publicznej, który w myśl przepisów prawa¹⁹ jest regułą! Wyłączenia zaś należą do wyjątków. A zatem kiedy mówimy o równych szansach w dostępie do informacji mamy na myśli dostęp do informacji o:

- 1) samej współpracy (istotna dla całej społeczności),
 - 2) istniejących szans podjęcia współpracy (istotna dla potencjalnie ubiegających się),
 - 3) procedurach regulujących funkcjonowanie współpracy,
 - 4) podejmowanych w ramach współpracy rozstrzygnięciach – szczególnie, choć nie wyłącznie – w kwestii udzielanego przez instytucje publiczne wsparcia,
 - 5) efektach współpracy,
 - 6) sposobie modyfikacji mechanizmu współpracy.
- Odwołując się do konstytucyjnej normy stanowiącej, że w demokratycznym państwie prawa instytucje publiczne działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa bezdyskusyjnie jest, iż przyjęte rozwiązania będą zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (akty prawa lokalnego z aktami nadrzędnymi, czyli Konstytucją RP, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami).

Spójność

Daną jednostkę samorządu terytorialnego traktujemy jako funkcjonalną całość. A zatem współpraca z organizacjami pozarządowymi musi stanowić jeden z elementów polityki gminy i znajdować odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych lub logicznie do nich nawiązywać.

Ustanowione i wdrożone mechanizmy nie mogą prowadzić do sytuacji sprzecznych lub kolizyjnych.

Zrozumiałość

Warunek zrozumiałości systemu współpracy odnosi się w równej mierze do jego użytkowników, jak i osób zewnętrznych. Spełnienie tego warunku zakłada, że każdy kogo to interesuje jest w stanie „wytlumaczyć sobie” wszystkie jego elementy, jak: cel, strukturę, sposób działania, osiągnięte efekty i system kontroli. Zrozumiały, czyli dostępny każdemu niezależnie od jego kompetencji. A zatem jest to

¹⁹Ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

także kwestia języka jakiego używa się do zredagowania dokumentów i informacji. Powinien być zrozumiały dla laików.

Przejrzystość

Warunkiem dobrego funkcjonowania systemu współpracy jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym śledzenie jego funkcjonowania. Spełnieniu tego wymogu służą dwa procesy: podatność na kontrolę i monitoring, które powinny zostać na trwale wkomponowane w system.

System musi być podatny kontrolę, szczególnie zewnętrzną, w dodatku o charakterze społecznym. Stawiając ten warunek odwołujemy się do konstytucyjnej normy, zgodnie z którą w demokratycznym państwie prawa obywatel ma prawo do interesowania się sprawami publicznymi, w tym funkcjonowaniem instytucji samorządu, zbierania danych, zasięgania informacji czy wreszcie zadawania pytań, na które powinien otrzymywać kompletne i prawdziwe odpowiedzi w rozsądnym terminie oraz przedkładania wniosków i petycji. Dlatego wszelkie bariery stawiane tego typu działalności będą odbierane jako oznaka wadliwego funkcjonowania systemu.

Niezwykle użytecznym mechanizmem jest monitorowanie działania systemu na każdym etapie. Monitorowaniu powinna podlegać zgodność: 1) realizowanych działań z przepisami prawa²⁰; 2) z opracowanym harmonogramem²¹; 3) osiągniętych rezultatów z zakładanymi.

Stabilność, trwałość

Ten warunek możemy skwitować przy pomocy dosyć zgrabnego hasła „Dajmy współpracy szansę się zakorzenić!”

Ustanowione regulacje muszą mieć szansę zadziałania, sprawdzenia się. System współpracy powinien zatem zostać zaplanowany jako mechanizm „długiego trwania” – podobnie jak ma to miejsce w przypadku „strategii rozwoju” – obudowany różnorodnymi działaniami operacyjnymi, np. „rocznym programem współpracy”. Szczególnie ważne jest, aby system był zdolny do wielokrotnego „przetwarzania” zmiany ekipy sprawującej władzy!

Warto też pamiętać, że „Lepsze jest wrogiem dobrego”, a zatem dokonywanie pochopnych ulepszeń, bez odwołania się do wyników ewaluacji nie jest zalecane.

Efektywność

System efektywny, to taki, który prowadzi do uzyskiwania pożądaných rezultatów przy użyciu możliwie jak najmniejszej puli zasobów. O dobrze działającym systemie będziemy mówić, kiedy:

- podejmowane działania będą zgodne z założonymi priorytetami
- i okażą się przydatne dla partnerów, realizatorów systemu;
- środki wyasygnowane na realizację zaplanowanych działań będą wykorzystane efektywnie,
- funkcjonowanie systemu zaktywizuje mieszkańców do aktywności społecznej
- oraz zainicjuje nowe formy współpracy nie tylko pomiędzy dotychczasowymi partnerami.

Skuteczność

System współpracy powinien być społecznie użyteczny, wywoływać skutek oczekiwany zarówno przez końcowych beneficjentów, jak i lokalną społeczność skutek.

Funkcjonowanie system musi być okresowo poddawane ocenie

Dobrze funkcjonujący system, to także taki, którego funkcjonowanie jesteśmy w stanie ocenić. To znaczy potrafimy odpowiedzieć na kilka istotnych pytań:

- „Czy to działa?”
- „Jeżeli działa, to co jest warunkiem sukcesu oraz jakie daje efekty?”
- „Jeżeli nie działa, to co jest przyczyną porażki (dysfunkcji) i jakie są tego skutki?”

Nie jesteśmy w stanie udzielić tych odpowiedzi bez wykonania oceny działania systemu po jakimś okresie czasu jego funkcjonowania: bieżąca, roczna, kilkuletnia.

W zależności od tego, do czego potrzebna jest nam ta wiedza, do: zaprojektowania nowego „rocznego

20 W celu eliminacji naruszeń prawa o charakterze administracyjnym bądź kryminalnym.

21 Wszelkie poślizgi czasowe przyczyniają się do obniżenia standardów wykonania kolejnych zadań, a zmiany w kolejności realizowanych działań rodzą podejrzenia o manipulację.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

programu współpracy”, modyfikacji systemu współpracy, strategii rozwoju lokalnego ocena może mieć charakter:

- bieżącego monitoringu,
- oceny ex-post,
- oceny wewnętrznej,
- audytu zewnętrznego.

Niezależnie od formy musimy zbadać funkcjonowania każdego ze standardów, porównać model założony ze zrealizowanym, stworzony na bazie dokumentów obraz skonfrontować z doświadczeniem wykonawców i beneficjentów systemu.

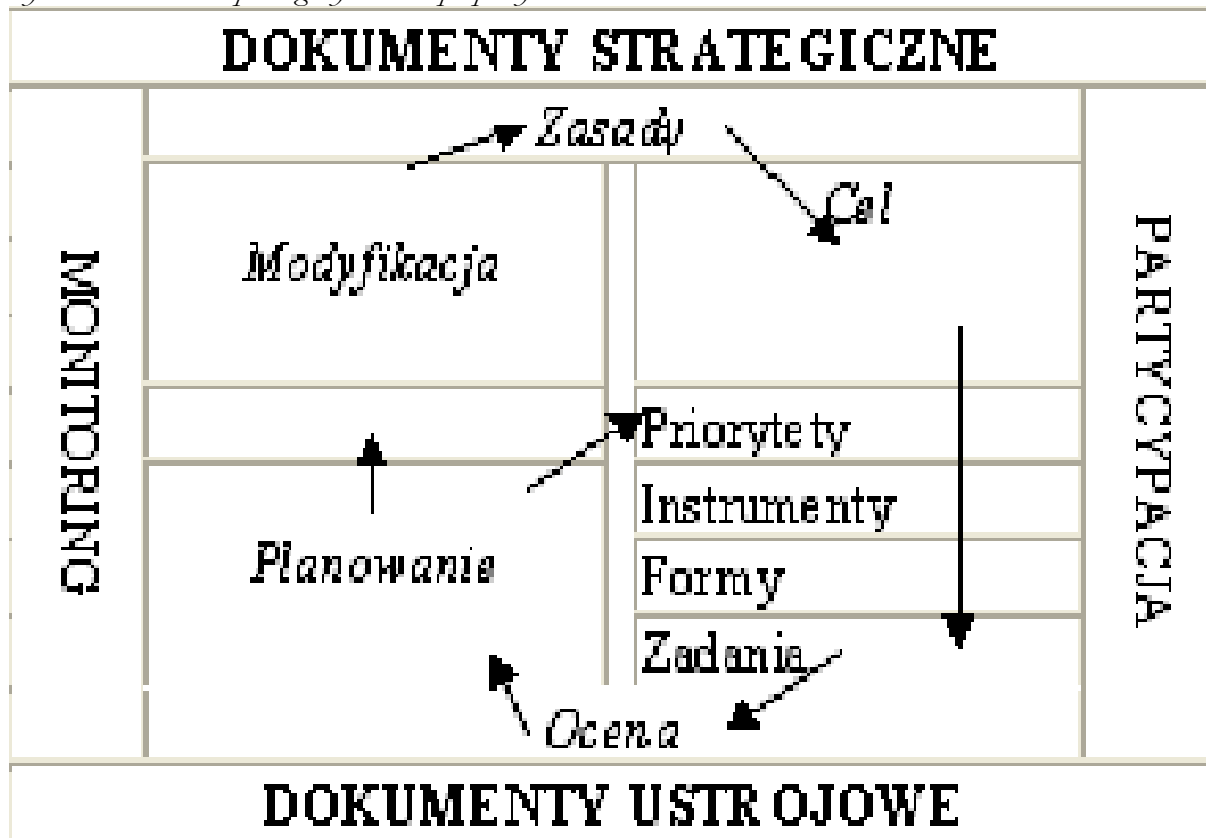
Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą urzeć – w pełnej krasie - funkcjonowanie systemu oraz pozwolą wprowadzić niezbędne korekty do jego funkcjonowania lub wręcz przemodelować go zupełnie.

Kompletność

Dobrze zaprojektowany system powinien być kompletny. Jednak nie tyle chodzi tu rozstrzygnięcie kwestii czy został wyposażony wszystkie możliwe do zastosowania w tym zakresie mechanizmu, ale raczej o to czy posiada wszystkie niezbędne do sprawnego funkcjonowania elementy. Mówiąc wprost czy jest wolny od braków.

Wychodzimy tu z założenia, że każda społeczność lokalna jest unikalna, stąd też nie ma jednego, uniwersalnego modelu gwarantującego efektywność i przejrzystość funkcjonowania systemu współpracy w każdych warunkach. Choć wydaje się, że spełnienie powyższych standardów – na różne, możliwe do zastosowania lokalnie sposoby – stwarza szansę na zbudowanie takiego systemu współpracy. Co jednak, samo w sobie, oczywiście nie gwarantuje, że będzie on w ten sposób działał. Wiele zależy od ludzi, którzy będą te rozwiązania wdrażać w praktyce. Dlatego potrzeby jest udział społeczny, monitorowanie, przegląd i ewaluacja.

Rys. 1. Schemat kompletnego systemu współpracy



B. Algorytm monitoringu

W większości przypadków Grupy realizujące monitoring współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w ramach tego projektu nie były bezpośrednimi beneficjentami wsparcia ze strony badanych gmin. Natomiast mogły nimi być organizacje pozarządowe, przy których te Grupy działają. Ewentualny konflikt interesów jest jednym z tych zagrożeń, których szczególnie muszą wystrzegać się organizacje strażnicze, aby ich działanie było skuteczne, a one same wiarygodne²². Monitoring systemów współpracy przez lokalne organizacje pozarządowe jest szczególnym przypadkiem tego zagrożenia²³. Możemy także mówić o sytuacji odwrotnej, kiedy to zablokowanie możliwości korzystania ze wsparcia jest impulsem do odjęcia działań strażniczych pod adresem podmiotu, który stworzył te bariery - swoistego odegrania się na nim.

Niezbędne w tym miejscu wydaje się przywołanie zapisów *Karty zasad organizacji monitorujących samorząd*, która stanowi, że monitoring kieruje się obiektywizmem, służy dobru wspólnemu i prowadzony jest jawnie. Jest to zatem metoda służąca dochodzeniu do rzetelnej i obiektywnej wiedzy o zasadach funkcjonowania instytucji publicznych, a nie sposób dowodzenia założonych z góry tez, służąca poprawie funkcjonowania instytucji publicznych, nie zaś wyłącznie ich krytykowaniu oraz wykonywana ze szczególną dbałością o jawność działań oraz unikania sytuacji wątpliwych etycznie bądź podważających obiektywizm [Skrzypiec, Frączak 2002].

Etapy monitoringu

1. *Przygotowanie do monitoringu* – przed przystąpieniem do realizacji monitoringu systemu współpracy musimy uprzednio zorientować się w relacjach pomiędzy samorządem a sektorem organizacji, stanem sektora, polityce samorządu wobec sektora, szczególnie przejawiającej się w postaci wsparcia i tworzenia instytucji współpracy.
2. *Rozpoczęcie monitoringu* – zachowując zasadę jawności rozpoczynając monitoring jesteśmy zobowiązani do powiadomienia zainteresowanych – władz, lokalnej społeczności oraz sektora organizacji pozarządowych – za pośrednictwem pism, poczty e-mail, mediów - o fakcie przystąpienia do monitorowania tego obszaru funkcjonowania lokalnego samorządu, sposobie jego przeprowadzenia oraz celach jakimi ma służyć ta działalność.
3. *Realizacja monitoringu* - polega na zebraniu danych przy użyciu odpowiednich narzędzi, przeanalizowaniu zebranego materiału, sporządzeniu raportu końcowego. Wykonując monitoring musimy pamiętać o zasadach obiektywizmu i służeniu dobru wspólnemu. Dlatego też, w trakcie gromadzenia materiałów powinniśmy być wolni od szukania haków na monitorowanych. Raport ani nie może być próbą udowodnienia wstępnie założonej hipotezy, ani wyłącznie zestawieniem krytyk. Winien służyć rzetelnemu i zgodnemu z prawdą i pozbawionemu tendencyjności opisowi stanu faktycznego, wyraźnie oddzielonemu od interpretacji i komentarzy²⁴. Oprócz ogólnej i szczegółowej oceny badanego systemu powinien także zawierać rekomendacje i propozycje zmian.
4. *Publiczna prezentacja wyników monitoringu* – jest to niezbędny etap monitoringu, wynikający wprost z zasady jawności. Opracowany raport z badania musi zostać upubliczniony, a nie tylko przedstawiony zainteresowanym. Ważne, aby wstępną wersję raportu udostępnić monitorowanemu, pozwalając na sformułowanie uwag i zastrzeżeń, a nie zaskakiwać go publikowanymi w mediach sensacjami. Taki działania z pewnością nie przyczyniają do budowania dobrej atmosfery tak potrzebnej przy wprowadzaniu zmian.

22 Wiarygodność organizacji strażniczych jest warunkiem koniecznym tego typu działalności.

23 Tylko i wyłącznie z tego powodu jedna z Grup uczestniczących w projekcie monitorowała sąsiednią jednostkę samorządu terytorialnego, co jednak nie przyniosło spodziewanych efektów.

24 Jest to jeden z koniecznych warunków do budowania lobby wzmacniającego działania na rzecz zmian.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich Warszawa

C. Podsumowanie - strategię na rzecz zmiany

„Nieformalne normy (...) zmieniają się wolniej niż reguły formalne i wykazują tendencję modyfikowania owych reguł formalnych, tak więc narzucenie z zewnątrz wspólnego zestawu reguł formalnych prowadzi do bardzo zróżnicowanych rezultatów.”

Robert D. Putnam, Demokracja w działaniu, „Znak”-Fundacja im. Batorego, Kraków-Warszawa 1995.

To ostatni etap monitoringu jako strategii zmiany społecznej. Być może najważniejszy, tym nie mniej warto być świadomym tego, że forsowanie zmian jest szczególnie trudne w sytuacji, gdy brakuje orientacji w funkcjonowaniu tego co chcemy zmieniać – kiedy nie znamy mocnych i słabych stron, wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań.

Zaprezentowane powyżej modele same w sobie nie gwarantują, że system współpracy będzie przejrzysty, efektywny i społecznie użyteczny. To w dużej mierze zależy od jego użytkowników i beneficjentów. Od ich zdolności do oceny i samooceny funkcjonowania systemu, otwartości na krytykę i innowacje.

Jak już wspomnieliśmy uprzednio każda społeczność jest unikalna, co oznacza, że tak jak kształt systemu współpracy, tak i strategię na rzecz podnoszenia ich jakości muszą korespondować z lokalnymi warunkami. Jedyny postulat jaki trzeba zgłosić to konieczność interesowania się tym obszarem funkcjonowania wspólnoty.

7. Literatura

- Frączak P. 2002. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989-2001*. Warszawa: Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO-Fundusz Współpracy.
- Frączak P., Skrzypiec R. 2004. *Mapa aktywności obywatelskiej: studium przypadku Tychy*. W: M. S. Szczepański, A. Śliz (red.). *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*. Tychy-Opole: WSZiNS i Uniwersytet Opolski.
- Frączak P., Skrzypiec R. 2002. *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*. Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”.
- Gliński P. 2005. *Organizacje pozarządowe*. W: *Encyklopedia socjologii. Supplement*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Izdebski H. 2003. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa.
- Jachimowicz A. 2005. *Przyjazny system współpracy. „Pozarządowiec” 1*.
- Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. 2004. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Nowicki M., Fialova Z. (red.). 2000. *Monitoring praw człowieka*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Skrzypiec R. 2006. *Mapa aktywności obywatelskiej w gminie Lesznowola. Raport z badań*. <http://www.frso.pl/badania/raporty/mapaaktywnosci.pdf>
- Skrzypiec R. 2005. *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych.
- Skrzypiec R. 2006. *Trudny kawałek chleba*. Wywiad. „gazeta.ngo.pl” 3 (27) (marzec).