

BARIERY W ROZWOJU WARSZAWSKICH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

**Punkt widzenia kadry organizacji oraz
współpracujących z nimi urzędników**



Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

pod redakcją

Witolda Klausa
i Aleksandry Winiarskiej

Warszawa 2011

Redakcja naukowa: Witold Klaus, Aleksandra Winiarska

Redakcja językowa: Barbara Jędraszko

Zdjęcie na okładce: 1234RF

Stowarzyszenie **I**ntervencji **P**rawnej



Publikacja powstała w ramach projektu „TORO – w poszukiwaniu skutecznych metod wsparcia instytucji ekonomii społecznej” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Za treść publikacji w całości odpowiada Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz autorzy. Poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



© Copyright by Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

Wydanie I, Warszawa 2011

Wydawca:
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
Al. 3 Maja 12 lok. 510, 00-391 Warszawa
tel./fax: 22 621-51-65
e-mail: biuro@interwencjaprawna.pl
www.interwencjaprawna.pl

Spis treści

Witold Klaus, Aleksandra Winiarska <i>Wstęp</i>	4
Natalia Klorek, <i>Organizacje pozarządowe w Polsce i w Warszawie – zarys problematyki</i>	6
Aleksandra Winiarska, <i>Badanie potrzeb pozafinansowego wsparcia rozwijających się instytucji ekonomii społecznej: badanie luk kompetencyjnych IES</i>	26
Witold Klaus, <i>Współpraca międzysektorowa oraz bariery w rozwoju organizacji pozarządowych w oczach stołecznych urzędników</i>	74
Joanna Figura, <i>Ocena warszawskiego rynku szkoleń dla organizacji pozarządowych</i>	125
Joanna Figura, <i>Oferta szkoleniowa dla instytucji ekonomii społecznej (IES)</i>	131
Noty o autorach.....	140

Wstęp

Niniejszy raport został przygotowany w ramach projektu „TORO – w poszukiwaniu skutecznych metod wsparcia instytucji ekonomii społecznej”. Jego celem jest zwiększenie trwałości i wzmocnienie potencjału instytucji ekonomii społecznej (IES), w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych, poprzez wypracowanie i przetestowanie zintegrowanego systemu wsparcia zapewniającego zwiększenie udziału tych podmiotów w realizacji miejskich polityk publicznych. Projekt TORO jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego liderem jest Miasto Stołeczne Warszawa, partnerami krajowymi: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Bank Ochrony Środowiska S.A., Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, WYG International Sp. z o.o. oraz Fundacja Gospodarcza im. Karola Marcinkowskiego w Ciechanowie, partnerem zagranicznym zaś Stowarzyszenie Niemiecko-Polskiej Współpracy Socjalnej.

W raporcie prezentujemy wyniki dwóch badań przeprowadzonych w ramach projektu TORO. Pierwsze z nich miało na celu rozpoznanie luk kompetencyjnych kadry zarządzającej IES, w tym braków w zakresie znajomości prawa i umiejętności jego stosowania, korzystania ze środków zewnętrznych, promocji działalności organizacji, wdrażania rozwiązań służących lepszemu zarządzaniu finansami czy poprawie organizacji pracy, w tym motywowania pracowników i wolontariuszy. Przedmiotem badań były warszawskie organizacje pozarządowe średniej wielkości, które rozwijają lub – przy stworzeniu odpowiednich warunków – mogłyby zacząć rozwijać różne formy ekonomii społecznej. Ważne dla nas było rozpoznanie, z jakimi problemami muszą się zmierzyć w codziennej pracy oraz co stoi im na przeszkodzie w prowadzeniu działalności na większą skalę.

Celem drugiego badania, które uzupełnia opisaną wyżej analizę, było poznanie, jak stołeczni urzędnicy postrzegają działalność organizacji pozarządowych: ich pracę, stabilność, problemy, z jakimi się borykają oraz możliwości rozwoju. Prosiliśmy także o ocenę współpracy z organizacjami pozarządowymi. Refleksjami na ten temat podzielili się z nami urzędnicy, którzy mają wieloletnie doświadczenie w pracy z trzecim sektorem.

Raporty z obydwu badań poprzedza ogólna charakterystyka warszawskich organizacji, przygotowana na podstawie przeprowadzonych w ostatnim czasie badań sektora w tym zakresie. Na zakończenie całego raportu zamieszczamy ponadto propozycję programów szkoleń dla kadry organizacji pozarządowych, aby mogły rozwijać swoją działalność jako IES. Przygotowaliśmy ją na podstawie wyników badań dotyczą-

cych luk kompetencyjnych kadry kierowniczej organizacji uzupełnionych o analizę rynku szkoleniowego i możliwości kształcenia dla organizacji pozarządowych.

Zaprezentowane poniżej wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu TORO wydają się nam bardzo ciekawe. Najważniejsza naszym zdaniem jest w nich jednak to, że opinie liderów trzeciego sektora oraz współpracujących z nimi urzędników są bardzo często zbieżne – zarówno w zakresie diagnozy problemów, z jakimi borykają się organizacje, jak również możliwości ich rozwiązania. Pozostaje zatem jedynie mieć nadzieję, że skoro obaj kluczowi partnerzy są zgodni w tym zakresie, zostaną podjęte wspólne działania, zmierzające do wprowadzenia w życie zmian, które zaowocują szybszym rozwojem organizacji. Powinny się one przyczynić do lepszego wykorzystania potencjału drzemącego w sektorze społecznym. Wpłynie to niewątpliwie na szybsze rozwiązywanie problemów Warszawy i stworzenie mieszkańcom stolicy większych możliwości zaspokojenia ich potrzeb – życiowych, społecznych czy kulturalnych.

Witold Klaus

Aleksandra Winiarska

Organizacje pozarządowe w Polsce i w Warszawie – zarys problematyki

1. Wstęp

Fundacje i stowarzyszenia to dwie podstawowe formy prawne, w oparciu o które działają organizacje pozarządowe, zdefiniowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uchwalonej w 2003 r. (UDPPiW)¹. Zgodnie z bazą REGON² 1 września 2009 r. w Polsce było zarejestrowanych 64,5 tys. stowarzyszeń i 10,1 tys. fundacji, a w Warszawie pod koniec III kwartału 2008 r. – 4,6 tys. stowarzyszeń i 2,8 tys. fundacji³. Wyniki analiz liczby organizacji pozarządowych w Polsce mogą wskazywać na prężny rozwój sektora pozarządowego – w latach 1997–2008 nastąpił wzrost liczby aktywnych stowarzyszeń, fundacji i podobnych organizacji społecznych blisko o 300%⁴. Jednak oceniając jego dynamikę należy wziąć pod uwagę również inne kwestie, jak przede wszystkim wyzwania związane z faktycznym określeniem liczby aktywnych

¹Zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. W świetle ustawy organizacjami pozarządowymi nie są podmioty takie jak: m.in. związki zawodowe czy organizacje pracodawców, które włącza się zazwyczaj do szerszej definicji trzeciego sektora, charakteryzowanego w opozycji do sektora publicznego i prywatnego. Zob. *Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 10-11. Zgodnie z art. 3 ustawy, działalność pożytku publicznego może być realizowana nie tylko przez organizacje pozarządowe, ale również przez inne podmioty m.in. spółdzielnie socjalne, jeśli działają one na określonych zasadach. Obecnie (czerwiec 2011) zakończyły się konsultacje społeczne projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym (za jakie uznawana jest m.in. spółdzielnia socjalna). Ustawa ma regulować kwestie związane z działalnością ekonomiczną wykorzystywaną dla osiągania celów społecznych. Wyniki konsultacji zostały podsumowane w opracowaniu pt.: *Podstawowe wyniki badania opinii na temat projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym – raport*, Zespół Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2011.

²Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej prowadzony przez GUS.

³M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, str. 4 oraz D. Stempniak, M. Gumkowska, K. Sołtan-Kościelecka, *Warszawski sektor pozarządowy 2008. Raport z badania pt.: „Kondycja warszawskiego sektora pozarządowego 2008”*, Centrum Komunikacji Społecznej, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009, str. 6. W analizach dotyczących trzeciego sektora w Polsce można spotkać różne podejścia metodologiczne – w przywołanym raporcie Stowarzyszenie Klon/Jawor odnosi się do organizacji pozarządowych z wyłączeniem Ochotniczych Straży Pożarnych, które, choć posiadają formę prawną stowarzyszenia, działają na nieco odmiennych zasadach. Z kolei Główny Urząd Statystyczny szacuje, że z dniem 31 grudnia 2008 r. w Polsce aktywnych było blisko 65 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych (w tym 29,5 tys. typowych stowarzyszeń i organizacji społecznych niebędących stowarzyszeniami kultury fizycznej, związkami sportowymi, ochotniczymi strażami pożarnymi ani kołami łowieckimi) oraz 5,9 tys. fundacji. Zob. *Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010, str. 1. W poniższym opracowaniu odwoływać się będę głównie do analiz Stowarzyszenia Klon/Jawor, które przyjmuje węższą definicję organizacji pozarządowych, bardziej odpowiadającą założeniom projektu TORO.

⁴*Podstawowe dane...*, op. cit., str. 3.

organizacji. Zaprzestanie działalności tych organizacji bowiem rzadko kiedy znajduje odzwierciedlenie w rejestrze REGON, a ich aktywność jest weryfikowana przede wszystkim w badaniach poświęconych trzeciemu sektorowi, które dotyczą jedynie jego części. Na podstawie danych szacunkowych można przypuszczać, że odsetek organizacji aktywnych wynosi ok. 75% wszystkich zarejestrowanych⁵. Ponadto szczegółowa analiza danych dotyczących powstawania podmiotów pokazuje, że w ostatnich latach liczba nowo rejestrowanych organizacji zmniejsza się (spadek ok. 25% pomiędzy rokiem 2003 i 2007)⁶. W 2007 r. powstało ok. 3 tys. stowarzyszeń i 650 fundacji⁷. Jednocześnie, mimo spadku liczby rejestrowanych organizacji, charakterystyczny dla polskiego trzeciego sektora pozostaje wysoki odsetek organizacji młodych, wśród których następuje duża „rotacja” – wiele z nich kończy działalność, ustępując miejsca nowopowstającym podmiotom⁸. W 2008 r. tylko co trzecia organizacja istniała ponad 10 lat⁹.

Województwem, w którym zarówno bezwzględna liczba zarejestrowanych organizacji jak i ich liczba w odniesieniu do liczby mieszkańców jest największa, jest województwo mazowieckie (11,5 tys. zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji, ok. 22 organizacje na 10 tys. mieszkańców)¹⁰. Regionu tego nie należy traktować jednak jako jednolity. Warszawa skupia najwięcej organizacji pozarządowych (aż 65% organizacji działa w województwie mazowieckim, co znacznie przewyższa skupienie organizacji w głównych centrach administracyjnych innych regionów). Dla stolicy jest charakterystyczny także większy odsetek fundacji w odniesieniu do danych ogólnopolskich (odpowiednio 37% i 12,9%), większe zasoby ludzkie i finansowe oraz większy zasięg działań organizacji (blisko co trzecia warszawska organizacja deklaruje podejmowanie działań w najbliższym sąsiedztwie, a 63% organizacji ze stolicy prowadzi działania na rzecz miasta, ale jednocześnie 72% – dwa razy więcej niż w całym sektorze – działa w skali ogólnopolskiej)¹¹.

Działalność organizacji pozarządowych w Polsce jest regulowana przez wiele aktów prawnych. Do najważniejszych z nich należą: ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.), ustawa o fundacjach z 1984 r. (Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203) oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.). Ostatni z tych dokumentów definiuje pojęcie „organizacja pozarządowa” i „wolontariusz”, a także reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe, wprowadzając jednocześnie dwa rodzaje tej działalności: odpłatną i nieodpłatną. Ponadto ustawa ta wprowadza status organizacji pożytku publicznego i określa zasady ubiegania się o niego. Ustawa umożliwia także odprowadzanie 1% podatku na rzecz organizacji posiadających status OPP, które wywiązują się ze zobowiązań sprawozdawczych.

⁵Por. *Podstawowe fakty...*, op. cit. oraz S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja na temat wyników Badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, 2010.

⁶*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 20.

⁷*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 4.

⁸*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 23.

⁹*Ibidem*.

¹⁰*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 12–14.

¹¹*Warszawski sektor...*, op. cit., str. 56–57.

Na początku 2011 r. w wykazie organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uwzględniło 6 709 organizacji¹². Dane Ministerstwa Finansów pokazują, że z roku na rok coraz więcej osób decyduje się na przekazanie 1% na rzecz OPP – w zeznaniach podatkowych za 2009 r. chęć taką zadeklarowało ponad 8,5 miliona osób, czyli co trzeci uprawniony do tego podatnik¹³. Kwota 1% podatku przekazana na rzecz organizacji pożytku publicznego z zeznań za 2009 r. wyniosła ok. 350 mln zł¹⁴.

Ilościowej wiedzy na temat organizacji pozarządowych w Polsce dostarczają opracowania Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), które powstają na podstawie danych z Bazy Jednostek Statystycznych, opierającej się na rejestrze REGON. Baza ta dostarcza informacji m.in. na temat daty utworzenia jednostki, miejsca i zasięgu oraz rodzaju działalności¹⁵ w podstawowym zakresie. GUS przeprowadza również analizy korzystając z obowiązkowych sprawozdań statystycznych z działalności fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych (tzw. SOF-1)¹⁶. Źródłem wiedzy na temat trzeciego sektora w Polsce są także organizacje infrastrukturalne, które wspierają inne organizacje pozarządowe lub działają na ich rzecz (m.in. szkolenia, doradztwo indywidualne, ale także rzecznictwo). Organizacje te mogą mieć zasięg regionalny np. Federacja Organizacji Służebnych Mazowia, jak i ogólnopolski np. Federacja Organizacji Pozarządowych Centrum Szpitalna, Stowarzyszenie BORIS, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych OFOP, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT¹⁷ itd. Przy inicjatywach wspierających rozwój organizacji w Warszawie warto wspomnieć o Stołecznym Centrum Współpracy Obywatelskiej (www.centrumwspolpracy.org.pl), które ma na celu udzielanie wszechstronnej pomocy oraz wsparcia organizacyjnego, technicznego, informacyjnego i szkoleniowego warszawskim organizacjom pozarządowym i innym inicjatywom społecznym. Działalność Centrum, które tworzy koalicja kilku warszawskich organizacji infrastrukturalnych, jest w ogromnej mierze dofinansowywana ze środków Miasta Stołecznego Warszawy.

Największe, obok analiz GUS, badanie o zasięgu ogólnopolskim w zakresie działalności organizacji pozarządowych przeprowadza cyklicznie Stowarzyszenie Klon/Jawor. Co dwa lata począwszy od 2002 r.

¹²Zródło: www.mpips.gov.pl (dostęp 21.04.2011 r.).

¹³Informacja na temat kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z zeznań za 2009 rok, Ministerstwo Finansów, str. 5.

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵Baza Jednostek Statystycznych opiera się na rejestrze REGON, jednak w odróżnieniu od niego jest aktualizowana o wyniki badań statystycznych oraz informacje pochodzące ze źródeł administracyjnych np. z Krajowego Rejestru Sądowego por.: *Podstawowe dane...*, op. cit., str. 35.

¹⁶Z wynikami ostatnich badań GUS, w których zebrano ponad 31 tys. wypełnionych formularzy SOF-1 (dane za 2008 r.), można się zapoznać w: *Wstępna informacja...*, op. cit. oraz *Podstawowe dane...*, op. cit. Obydwa opracowania, jak i wcześniejsze analizy są dostępne na stronie <http://form.stat.gov.pl/sof/>.

¹⁷W badaniu przedstawionym w raporcie M. Leszczyńska, P. Stronkowski, A. Szczurek, J. Szut, *Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne. Raport końcowy*, Warszawa 2010 zidentyfikowano blisko 1500 organizacji infrastrukturalnych, przy czym niemal 20% z nich znajdowało się w województwie mazowieckim. Raport z badań omawia główne zagadnienia związane z działalnością organizacji infrastrukturalnych w Polsce.

realizuje badanie sondażowe „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce”, które dotyczy codziennego funkcjonowania polskich fundacji i stowarzyszeń, m.in. celów i sposobów ich działania, liczby osób w nie zaangażowanych oraz współpracy z innymi organizacjami czy instytucjami¹⁸.

Stowarzyszenie Klon/Jawor prowadzi także inne cykliczne badania przybliżające tematykę trzeciego sektora w Polsce. Dotyczą one m.in. wolontariatu i filantropii Polaków czy współpracy instytucji administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi. Wraz z innymi badaniami społeczeństwa obywatelskiego są one opisywane na stronie Civicpedia administrowanej przez Stowarzyszenie (www.civicpedia.ngo.pl). Źródłem wiedzy na temat działalności organizacji pozarządowych w Polsce i ich otoczenia jest także dwumiesięcznik *Poradnik Pozarządowy* (będący kontynuacją periodyku *Gazeta.ngo.pl* wydawanego w latach 2003-2010) oraz portal www.ngo.pl, administrowany przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Jest to największy portal zajmujący się tematyką trzeciego sektora, platforma wiedzy i komunikacji (ok. 4 mln użytkowników rocznie). Składa się z około 50 serwisów tematycznych i regionalnych. Ponadto różne aspekty funkcjonowania trzeciego sektora są prezentowane w kwartalniku *Trzeci Sektor* wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych (www.kwartalnik.org.pl).

2. Rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych w Polsce

Ważnym aspektem analizy działalności trzeciego sektora w Polsce, oprócz podstawowych wskaźników dotyczących liczby czy też dynamiki powstawania organizacji pozarządowych oraz ich typów, jest rozwój instytucjonalny organizacji, blisko związany z zagadnieniem zarządzania. Dotychczas powstało niewiele opracowań dotyczących tych kwestii w odniesieniu do organizacji pozarządowych, warto więc skorzystać z literatury dotyczącej innych podmiotów. Za rozwój instytucjonalny można uznać tworzenie zasad i mechanizmów oraz ich stosowanie w celu zwiększenia sprawności działania danej jednostki w podstawowych obszarach jej aktywności m.in.: zarządzania strategicznego, zarządzania finansowego, zatrudnienia pracowników i zarządzania nimi, komunikacji społecznej. Wprowadzenie tych zasad i mechanizmów ma zwiększyć sprawność działania w trzech podstawowych wymiarach – skuteczności, ekonomiczności i korzyści¹⁹.

Elementy wymienionych powyżej obszarów rozwoju instytucjonalnego są analizowane m.in. w badaniu Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego (ISO)²⁰, które pozwala porównać kondycję organizacji pozarządowych i siłę zaangażowania obywatelskiego w różnych krajach. Badanie obejmuje nie tylko organizacje pozarządowe, ale także wiele innych podmiotów m.in. partie polityczne czy organizacje pracodawców. Ana-

¹⁸ Wyniki ostatnich dostępnych w trakcie tworzenia opracowania badań, w których wzięło udział 1714 organizacji, zostały przedstawione w raporcie *Podstawowe fakty...*, *op. cit.* Ponadto dostępna jest analiza trzeciego sektora w Warszawie: *Warszawski sektor*, *op. cit.* Zastosowanie w badaniu podobnej metodologii co w badaniach ogólnopolskich pozwala na porównywanie wyników.

¹⁹ Na podstawie: J. Bober, S. Mazur (red.), B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004, str. 13.

²⁰ Badanie to było realizowane w Polsce w 2005 i 2007 r. przez Stowarzyszenie Kon/Jawor jako część międzynarodowego projektu badawczego prowadzonego cyklicznie przez organizację CIVICUS.

lizie są w nim poddane cztery wymiary społeczeństwa obywatelskiego: 1) struktura, 2) wartości, 3) środowisko oraz 4) wpływ/efekty działań. Zgodnie z wynikami badań ISO z 2007 r.²¹ najmocniejszą stroną polskiego trzeciego sektora jest sfera wartości reprezentowanych przez organizacje, z kolei najgorszą ocenę uzyskał wymiar strukturalny, przy czym odnosiło się to przede wszystkim *do* liczby i zaangażowania członków oraz wolontariuszy organizacji. Wartości promowane przez organizacje jednak nie zawsze są przez nie wcielane w życie na poziomie zarządzania, w którym brakuje procedur demokratycznych. Jako atuty wskazano z kolei m.in. działalność organizacji infrastrukturalnych oraz zasoby sprzętowe i technologiczne organizacji pozarządowych. W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi w 2005 r. zmalał procent organizacji, które wcale nie korzystają z Internetu lub korzystają z niego rzadziej niż kilka razy w miesiącu.

Zarówno wspomniane badania ISO, jak i badanie „Kondycja trzeciego sektora w Polsce 2008” wskazują pozytywną zmianę w zakresie **korzystania z technologii** przez organizacje pozarządowe. W 2008 r. niemal 70% organizacji biorących udział w badaniu zadeklarowało, że w swojej pracy używa komputera lub komputerów (w 2006 r. było to 63%)²². Jednocześnie dostęp do sprzętu biurowego wydaje się ciągle wyzwaniem w działalności organizacji pozarządowych – w 2008 r. sprzęt biurowy był drugą najczęściej wskazywaną odpowiedzią na pytanie, na co przedstawiciele organizacji przeznaczyliby dodatkowe, swobodne pieniądze. Odpowiedzi takiej udzieliło ok. 30% organizacji, podczas gdy ok. 40% zakupiłoby sprzęt związany z działalnością organizacji²³. Dodatkowo 12% zainwestowałoby w zakup oprogramowania komputerowego²⁴. Ponadto 89% organizacji zadeklarowało wykorzystywanie Internetu w swoich działaniach – w siedzibie organizacji lub poza nią (o 7 punktów procentowych więcej niż w 2006 r.). Blisko połowa organizacji korzystała z Internetu codziennie²⁵. Obszar korzystania z Internetu nie był badany w sektorze warszawskim, jednakże 43% organizacji stołecznych zadeklarowało prowadzenie działań w postaci portali lub serwisów internetowych (w porównaniu do 23% w skali ogólnopolskiej)²⁶, co może wskazywać na częste korzystanie z sieci także w codziennej działalności organizacji stołecznych. Zagadnienie wykorzystania technologii w działalności organizacji pozarządowych zaczyna być tematem dyskutowanym jako ważny aspekt ich rozwoju²⁷. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na działalność w tym obszarze Stowarzyszenia Bank Drugiej Ręki (BDR). Stowarzyszenie zaczęło działać w 2000 r. z inicjatywy Polskiej Akcji Humanitarnej, Stowarzyszenia Klon/Jawor i Fundacji im. Stefana Batorego w celu zapewnienia organizacjom pozarządowym równego dostępu do nowoczesnych technologii i rozwiązań teleinformatycznych. Stopniowo poza używanym sprzętem

²¹M. Gumkowska, J. Szotajska, J. Herbst, D. Buttler, M. Mozga-Górecka, K. Batko-Tołuć, I. Kuraszko, I. Iłowiecka-Tańska, *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, str. 78–81.

²²*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 8.

²³*Ibidem*, str. 121–122.

²⁴*Ibidem*, str. 122.

²⁵*Ibidem*, str. 116–118.

²⁶*Warszawski sektor...*, op. cit., str. 19.

²⁷Zob. *Technologie dla III sektora i społeczności lokalnych. Raport z badania*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2011.

komputerowym pozyskiwanym na potrzeby organizacji pozarządowych od firm, BDR dodawał do swojej oferty m.in. także artykuły biurowe i meble. W ramach programu technologie non-profit Stowarzyszenie oferuje także programy pomocne w codziennej działalności w specjalnej cenie (więcej na stronie www.technologie.org.pl). Ponadto BDR jest współorganizatorem konferencji „Technologie informatyczne w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych. NGO Day”, która w 2011 r. odbyła się po raz trzeci²⁸.

Z wykorzystaniem technologii wiąże się ważny obszar działalności organizacji i jej rozwoju, mianowicie **promocja działalności i współpraca z otoczeniem**. Ponad połowa organizacji w skali ogólnopolskiej (aspekt ten nie był badany wśród organizacji warszawskich) stwierdziła, że w 2007 r. podejmowała inicjatywy, polegające na promowaniu swoich działań lub tworzeniu wizerunku organizacji – było to najczęściej wskazywane działanie służące rozwojowi organizacji²⁹. Co trzecia organizacja wskazała prowadzenie kampanii zmierzających do pozyskania nowych członków. Posiadanie własnej strony internetowej zadeklarowało 48% organizacji w skali ogólnopolskiej (o ponad 10 punktów procentowych więcej niż w 2006 r., a kolejne 7% było w trakcie budowania własnej witryny³⁰). Jednocześnie potrzeby szkoleniowe w zakresie promowania działalności są zgłaszane przez dużą część organizacji – ok. 1/3 organizacji zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i warszawskiej chciałyby dokształcać się w dziedzinie budowy wizerunku organizacji, jej promocji i współpracy z mediami³¹, podczas gdy dostęp do profesjonalnej oferty, z której mogłyby skorzystać nie tylko organizacje posiadające duże zasoby finansowe, wydaje się niewielki. Miejsce, które umożliwia przedstawienie organizacjom swojej działalności oraz nawiązywanie kontaktów, jest wspomniany już portal ngo.pl³².

Innym aspektem rozwoju instytucjonalnego jest **zarządzanie zasobami ludzkimi**³³, które dotyczy nie tylko pracowników zatrudnianych na podstawie umów, ale także wolontariuszy i innych osób wspomagających organizacje nieodpłatnie. Biorąc pod uwagę problemy w tym zakresie wymieniane przez pracowników i wolontariuszy organizacji pozarządowych (m.in. wypalenie zawodowe czy niska motywacja finansowa³⁴), nabycie przez kadrę zarządzającą takich umiejętności wydaje się pożądane. Choć organizacje

²⁸ Więcej na stronie www.ngoday.pl.

²⁹ *Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 107.

³⁰ *Ibidem*, str. 118.

³¹ *Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 124, *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 51.

³² Skorzystać można także z kilku opracowań m.in. D. Głazewska (red.), *Wiedza i doświadczenie, moduł 3, Współpraca z otoczeniem*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006 oraz *Pakiet Edukacyjny Pozaformalnej Akademii Jakości Projektu Część 3, Współpraca z mediami a tworzenie wizerunku organizacji*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji. Dla organizacji posiadających status OPP opracowana została broszura K. Zowczak-Jastrzębska, *Jak przygotować i sprawnie poprowadzić kampanię 1%. Praktyczne wskazówki dla organizacji pozarządowych*, Federacja Mazovia, Warszawa 2009.

³³ Temat zatrudnienia w organizacjach pozarządowych w ogólnym ujęciu opisany został m.in. w: E. Bogacz-Wojtanowska, M. Rymśza (red.) *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2009. Wprowadzenie do zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych może stanowić także publikacja K. Iwińska (red.), *Profesjonalny menedżer w NGO*, Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010.

³⁴ Zob. *Raport z badania dotyczącego zarządzania ludźmi w organizacjach pozarządowych zrealizowanego w ramach projektu „Wsparcie dla organizacji pozarządowych działających na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego”*, Obserwatorium zarządzania, Nowoczesna Firma.

pozarządowe wskazują brak osób gotowych do bezinteresownej pracy na ich rzecz jako jeden z problemów w działalności (w 2008 r. przez ok. połowę organizacji zarówno w skali ogólnopolskiej jak i warszawskiej³⁵), większość polskich organizacji pozarządowych bazuje na pracy społecznej członków, wolontariuszy oraz przedstawicieli zarządów. Około 70% organizacji na szczeblu warszawskim, jak i ogólnopolskim zadeklarowało, że korzysta ze społecznej pracy najwyżej 10 członków lub przedstawicieli władz. Działalność wspierają także wolontariusze „spoza” organizacji – współpracuje z nimi 56% organizacji warszawskich i 44% w skali całego sektora, przy czym w większości przypadków jest to współpraca stała – co najmniej raz w miesiącu³⁶. W 2008 r. ponad połowa organizacji (57%) zbadanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w badaniu ogólnopolskim nie miała płatnych pracowników. Sytuacja ta dotyczyła 28% organizacji zlokalizowanych w Warszawie³⁷. Pozostałe organizacje zadeklarowały podejmowanie stałej współpracy na zasadzie odpłatności (29%, przy czym niekoniecznie oznacza to zatrudnienie etatowe, w porównaniu do 35% w 2002 r., 33% w 2004 r. i 26% w 2006 r.) i/lub współpracy sporadycznej na zasadzie jednorazowych umów cywilno-prawnych (14%)³⁸. Oznacza to 0,7% zatrudnienia w gospodarce narodowej poza rolnictwem, co sytuuje Polskę wśród krajów o najniższym udziale zatrudnionych w organizacjach pozarządowych³⁹. W Warszawie odsetek organizacji korzystających ze stałych pracowników na zasadzie odpłatności jest zdecydowanie wyższy niż w całym sektorze – dotyczy 51% z nich. Większy odsetek organizacji nawiązuje też sporadyczną współpracę na podstawie umów cywilno-prawnych – dotyczy to co piątej stołecznej organizacji⁴⁰. Połowa organizacji warszawskich posiadających płatny personel zatrudnia nie więcej niż 5 pracowników (niezależnie od formy zatrudnienia i wymiaru czasu pracy) – w porównaniu do 63% organizacji w skali całej Polski. Więcej niż 10 osób zatrudnia co trzecia organizacja w Warszawie (34%) i co czwarta w Polsce (24%)⁴¹.

Analizując kwestię zatrudnienia w organizacjach pozarządowych, warto wspomnieć o symptomach rozwarstwienia sektora – choć zatrudnienie (w przeliczeniu na liczbę etatów) zwiększa się zarówno w organizacjach o największej liczbie pracowników, jak i w tych średnich (3-5 pracowników), proces ten następuje szybciej w dużych organizacjach. Jednocześnie też niska jest dynamika zatrudnienia w małych zespołach (poniżej 3 pracowników)⁴². Sytuacja ta wiąże się niewątpliwie z możliwościami finansowymi organizacji – ograniczone fundusze na wynagrodzenia pracowników postrzegane są jako jeden z największych problemów organizacji pozarządowych⁴³, ale może wskazywać także na szerszą kwestię

³⁵Podstawowe fakty..., *op. cit.*, str. 120, *Warszawski sektor...*, *op. cit.*, str. 36.

³⁶*Warszawski sektor...*, *op. cit.*, str. 27–28.

³⁷*Warszawski sektor...*, *op. cit.*, str. 25.

³⁸Podstawowe fakty..., *op. cit.*, str. 44.

³⁹*Ibidem*.

⁴⁰*Warszawski sektor...*, *op. cit.*, str. 24–25.

⁴¹*Ibidem*, str. 25.

⁴²Podstawowe fakty..., *op. cit.*, str. 46.

⁴³Raport z badania dotyczącego zarządzania ludźmi..., *op. cit.*, str. 27.

zapotrzebowania na wsparcie rozwoju młodych i niewielkich organizacji. Na tę potrzebę starają się odpowiadać organizacje infrastrukturalne. Z jednej strony wspierają one organizacje na etapie powstawania poprzez dostarczenie przydatnych informacji⁴⁴ oraz w bardziej rozbudowanych programach (m.in. inkubator organizacji pozarządowych prowadzony przez Centrum Szpitalna www.szpitalna.ngo/inkubator⁴⁵, dotacje instytucjonalne Fundacji im. Stefana Batorego). Ponadto organizowane są liczne szkolenia dotyczące pozyskiwania środków z konkretnych źródeł finansowania (np. środków PO KL).

Wydaje się, że pewne aspekty myślenia w kwestiach zarządzania, wspomagające rozwój potencjału organizacji, są wymuszone przez prowadzenie przez organizacje pozarządowe działań projektowych. Realizacja projektów wiąże się zazwyczaj z określonymi wymogami stawianymi przez grantodawców w zakresie określania harmonogramu, działań, wskaźników oraz rezultatów. W związku z upowszechnieniem w Polsce pracy w trybie projektowym są dostępne także szkolenia wspomagające w tym zakresie m.in. z Zarządzania Cyklem Projektu (PCM) czy monitoringu i ewaluacji w projekcie. Pojawiają się także publikacje, mające na celu wyposażenie przedstawicieli organizacji w wiedzę i kompetencje pomocne na różnych etapach pracy projektowej – od tworzenia wniosku projektowego po jego wieloaspektową ocenę⁴⁶. Jednakże aby doświadczenie to było wykorzystywane w procesie nauki i przekładało się na rozwój całej organizacji, konieczny jest dodatkowy wysiłek, który wymaga pewnej dojrzałości instytucjonalnej organizacji.

W ofercie wsparcia w zakresie rozwoju instytucjonalnego organizacji charakteryzujących się większym doświadczeniem warto szczególnie zwrócić uwagę na dwa narzędzia: Non-profit Index (www.nonprofitindex.org) opracowany przez Fundację Batorego oraz Narzędzie Zarządzania Rozwojem Organizacji przygotowane przez Stowarzyszenie BORIS (www.boris.home.pl/narzedzia)⁴⁷. Narzędzia te umożliwiają diagnozę organizacji w wybranych obszarach związanych z zarządzaniem zasobami czy komunikacją z otoczeniem, która może stanowić podstawę do podejmowania działań i decyzji, prowadzących do pozytywnych zmian w organizacji. Obydwa narzędzia są dostępne bezpłatnie, dzięki czemu organizacje mogą z nich korzystać samodzielnie, przeprowadzając całościową bądź częściową autodiagnozę. Mogą też zwrócić się do zewnętrznych konsultantów, którzy wspomogą organizację w procesie diagnozy. Ponadto mniej złożone narzędzia wykorzystywane w procesie zarządzania i rozwoju organizacji, takie jak analiza SWOT czy mapowanie interesariuszy, można znaleźć na stronie

⁴⁴M.in. portal www.poradnik.ngo.pl, broszury z serii „Warto Wiedzieć Więcej” (3w*) wydawane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, szkolenia i doradztwo indywidualne.

⁴⁵Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych „Umbrella” zidentyfikowała 40 inkubatorów działających w Polsce w 2008 i/lub 2009 r. Na temat inkubatorów organizacji pozarządowych zob. *Wyniki badania ankietowego sytuacji inkubatorów organizacji pozarządowych w Polsce*, Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych „Umbrella”, 2009.

⁴⁶M. Dadel, *O projekcie i wniosku... dla początkujących i tych, którzy chcą uporządkować wiedzę*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008; E. Gałka (red.), *Ewaluacja projektów miękkich. Kompendium*, PISOP, 2008.

⁴⁷Zob. także *Samoregulacja kluczem do rozwoju. Podręcznik dla konsultantów i konsultantek wspierających proces samooceny w organizacjach*, Stowarzyszenie Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa 2010.

www.foresightobywatelski.pl powstałej w ramach projektu Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA. Ciekawą propozycją jest też publikacja pod redakcją Doroty Głazewskiej⁴⁸, która przybliża w przystępny sposób różne aspekty związane z rozwojem organizacji. Na koniec warto wspomnieć także o tym, że w Polsce istnieje możliwość uzyskania formalnego wykształcenia na polu zarządzania organizacją pozarządową (np. podyplomowe studium menadżerskie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie).

3. Zasoby finansowe organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe w Polsce mają możliwość korzystania z różnych źródeł finansowania. Mimo to najczęściej zgłaszanym przez nie problemem pozostaje trudność w zdobywaniu funduszy (lub sprzętu) niezbędnych do prowadzenia działalności. Choć odsetek organizacji borykających się z tym problemem zmniejszył się na przestrzeni ostatnich lat w skali całego sektora, nadal musi się z nim zmierzyć ponad 60% organizacji, zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i warszawskiej⁴⁹. Przekłada się to na zapotrzebowanie szkoleniowe przedstawicieli organizacji – wiedza z zakresu pozyskiwania funduszy, a także zarządzania finansami czy księgowością to najczęściej deklarowane przez nich potrzeby. W skali ogólnopolskiej chęć zdobycia wiedzy w tych dziedzinach zgłosiło w 2008 r. odpowiednio 57% jest zainteresowanych szkoleniami z zakresu pozyskiwania funduszy, a 26% organizacji z zarządzania finansami. Zapotrzebowanie na tego typu szkolenia zgłaszają jeszcze częściej organizacje warszawskie – w kwestii pozyskiwania funduszy dokształcić chciałoby się 72% z nich, a 39% zainteresowanych jest szkoleniami z zakresu finansów⁵⁰.

Analiza rocznych przychodów w sektorze pozarządowym pokazuje, że u połowy organizacji w 2007 r. wyniosły one ponad 18 tys. złotych⁵¹. Choć w porównaniu z 2005 r. oznacza to poprawę sytuacji, uwagę zwraca nierównomierne rozłożenie przychodów: 5% organizacji kumuluje 70-80% zasobów finansowych sektora. Organizacje warszawskie dysponują największymi budżetami w porównaniu do reszty sektora – przychody 45% z nich w 2007 r. wyniosły ponad 100 tys. złotych, podczas gdy w skali ogólnopolskiej porównywalne przychody zadeklarowało 22% organizacji. W 2007 r. przeciętna polska organizacja korzystała z trzech źródeł finansowania. Tutaj można zaobserwować pozytywną korelację pomiędzy liczbą źródeł a wielkością budżetu oraz wyróżnić typy organizacji „specjalizujących się” w pozyskiwaniu finansów z określonych źródeł.

Struktura przychodów organizacji zlokalizowanych w Warszawie i w skali całego sektora jest odmienna. W 2007 r. najwięcej organizacji warszawskich korzystało: ze składek członkowskich (48% w porównaniu do 57%), z darowizn od osób fizycznych (37% w porównaniu do 36%) oraz pochodzących od instytucji

⁴⁸D. Głazewska (red.), *Wiedza i doświadczenie, moduł 2, Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006.

⁴⁹*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 119, *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 37.

⁵⁰*Warszawski sektor...*, op. cit., str. 51.

⁵¹Przedstawione dane dotyczące źródeł przychodów organizacji pochodzą z: *Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 63–81 oraz *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 29–32.

i firm (33% organizacji warszawskich w porównaniu do 37% w skali ogólnopolskiej). Ponadto organizacje stołeczne częściej niż te działające poza Warszawą deklarowały korzystanie z: rządowych źródeł publicznych (29% w porównaniu do 22%), dochodów z 1% (19% w porównaniu do 13%) oraz odsetek bankowych, zysków z kapitału żelaznego, lokat itp. (22% w porównaniu do 16%). Z kolei rzadziej pozyskiwały środki ze źródeł samorządowych (27% w porównaniu do 50%). Stołeczny sektor pozarządowy zdecydowanie częściej korzystał też z działalności odpłatnej oraz gospodarczej (odpowiednio 19% i 16% organizacji warszawskich w porównaniu do 10% i 7% w całym sektorze). Analiza porównawcza z poprzednimi latami wskazuje zdecydowanie większy udział środków publicznych (rządowych i samorządowych) w zasobach finansowych trzeciego sektora w Polsce – w 2007 r. stanowiły one ok. 43% jego budżetu. Drugim największym źródłem przychodów w 2007 r. były fundusze strukturalne i zagraniczne środki pomocowe (wzrost z 4% udziału w całym budżecie sektora w 2005 r. do 14% w 2007 r.).

Biorąc pod uwagę dynamiczny wzrost udziału środków pochodzących z funduszy strukturalnych i innych zagranicznych środków pomocowych, warto przyjrzeć się bliżej temu zjawisku⁵². Szczególnie interesujący jest brak proporcji pomiędzy wielkością dostępnych środków a podejmowaniem próby ich uzyskania. Staranie się o środki z funduszy strukturalnych lub programów unijnych (jako lider lub organizacja partnerska) zadeklarowało 15% organizacji w skali ogólnopolskiej i 26% w skali warszawskiej⁵³. Z jednej strony można tłumaczyć to przekonaniem pracowników organizacji o skomplikowanych procedurach związanych z korzystaniem z tych środków (jak i ze środków innych grantodawców i sponsorów) – ponad połowa z organizacji biorących udział zarówno w badaniu ogólnopolskim jak i warszawskim stwierdziła, że problem ten jest zdecydowanie lub raczej odczuwalny. Innym wytłumaczeniem niskiego odsetka organizacji aplikujących o środki unijne może być stan wiedzy w tym zakresie: prawie połowa polskich organizacji (48%) i 37% organizacji zlokalizowanych w Warszawie oceniło, że posiada wiedzę na temat nowych funduszy unijnych, ale nadal niewystarczającą. Pozytywnie swoje kompetencje w tym zakresie oceniło 24% organizacji w skali ogólnopolskiej i 29% organizacji warszawskich. Jednocześnie co czwarta organizacja pozarządowa w skali ogólnopolskiej i aż co trzecia w Warszawie stwierdziły, że o możliwości dostępu do nowych funduszy unijnych nie słyszała bądź nie wie prawie nic na ten temat. W podjęciu decyzji o aplikowaniu o środki z funduszy strukturalnych, jak i w skuteczności tych działań z pewnością ważną rolę odgrywają obowiązujące kryteria formalne dotyczące np. wielkości rocznego budżetu, a wpływ na uzyskanie finansowania mogą mieć „miękkie” czynniki, takie jak: znajomość i doświadczenie w pracy metodą projektu czy poziom współpracy z

⁵² Więcej na ten temat w: M. Wasilewska, *Fundusze unijne dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2013. Przewodnik*, wydanie II, Federacja Organizacji Pozarządowych CENTRUM SZPITALNA, Warszawa 2009 oraz na stronie www.funduszeuropejskie.gov.pl.

⁵³ Przedstawione poniżej dane dotyczące korzystania z funduszy strukturalnych pochodzą z: *Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 82–84 oraz *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 32–34.

partnerami zewnętrznymi⁵⁴. Od połowy 2004 r. do początku 2008 r. otrzymanie dofinansowania z tego źródła zadeklarowało 9% wszystkich organizacji (ok. 60% tych, które aplikowały) i 11% organizacji stołecznych. W 2008 r. ponad połowa organizacji zadeklarowała chęć aplikowania o środki z funduszy strukturalnych (55%), choć, jak wskazują wyniki badań, deklaracje te nie przekładają się na rzeczywiste działania.

4. Współpraca z administracją publiczną

Artykuł 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nakłada na administrację publiczną obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji wielu zadań publicznych, za wypełnienie których odpowiada dana jednostka. Współpraca międzysektorowa pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją może przybierać rozmaite formy oraz odbywać się na różnych szczeblach – od samorządu lokalnego po administrację centralną⁵⁵. Zgodnie z ustawą jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalania programów współpracy po uprzedniej konsultacji z organizacjami pozarządowymi. W dokumentach tych, które mogą obowiązywać rok lub dłużej (ten drugi przypadek ma miejsce nieporównywalnie rzadziej), określa się m.in. cele i obszary priorytetowe, zasady oraz formy współpracy międzysektorowej. Z roku na rok coraz więcej samorządów wywiązuje się z obowiązku uchwalenia programu – w 2009 r. dotyczyło to 87% jednostek gminnych⁵⁶. W Warszawie roczne programy współpracy są uchwalane od 2004 r. Rośnie liczba jednostek administracji konsultujących tworzenie programów z organizacjami pozarządowymi jednocześnie jednak nadal około połowa gmin nie prowadzi podobnych konsultacji. Najgorzej wygląda sytuacja w gminach wiejskich – co piąta z nich nie uchwaliła programu współpracy, a jedynie w co trzeciej programy były konsultowane⁵⁷. Różnie przedstawia się też sytuacja z powoływaniem w danej jednostce samorządowej osoby odpowiedzialnej za współpracę z sektorem pozarządowym – w Warszawie rolę tę pełni Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. W jego gestii leży m.in. współpraca z organizacjami pozarządowymi i pełnienie w sytuacjach konfliktowych roli mediatora pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami stołecznego samorządu terytorialnego⁵⁸. Pełnomocnik współtworzy także miejski serwis informacyjny dla warszawskich NGO – w lipcu 2006 r. została uruchomiona dedykowana im podstrona internetowa Urzędu m.st. Warszawy: www.um.warszawa.pl/ngo.

⁵⁴Więcej na temat zob. M. Gumkowska, J. Herbst, *Dostęp organizacji pozarządowych do funduszy strukturalnych – stan obecny i perspektywy. Raport na podstawie wyników badania Stowarzyszenia Klon/Jawor*, „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

⁵⁵Na temat różnych form i aspektów współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi zob. www.administracja.ngo.pl.

⁵⁶Dane pochodzą z badania „Monitoring współpracy” realizowanego od 2009 r. przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Departament Pożytku Publicznego MPiPS. Kwestionariusz dotyczący współpracy w 2009 r. został wysłany w kwietniu 2010 r. do urzędów samorządu terytorialnego oraz administracji centralnej. Łącznie kwestionariusz wypełniło 82% samorządów. Przed 2009 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor badało współpracę pomiędzy obydwoma sektorami w cyklicznym badaniu „Barometr współpracy”. Źródło: J. Przewłocka, *W liczbach: współpraca gmin z NGO-sami*, <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/620674.html> (dostęp 11.05.2011 r.).

⁵⁷*W liczbach...*, op. cit.

⁵⁸Pełnomocnik sporządza i publikuje także sprawozdania z realizacji programu współpracy m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi.

Jednym z najbardziej rozpowszechnionych, a jednocześnie dynamicznie rozwijającym się typem współpracy pomiędzy organizacjami a jednostkami publicznymi jest współpraca finansowa znajdująca odzwierciedlenie w przychodach trzeciego sektora. Zgodnie ze sprawozdaniami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. 84% gmin przekazywało środki organizacjom pozarządowym (z wyłączeniem Ochotniczych Straży Pożarnych) na dotowanie lub powierzanie im zadań (w 2003 r. było to 68% gmin a w 2006 r. – 79%)⁵⁹. O współpracy finansowej świadczą też inne dane – w latach 2003–2007 o 67% (uwzględniając inflację) wzrosła wielkość środków samorządu wszystkich szczebli przekazanych organizacjom⁶⁰. Nieco mniej zwiększały się środki przekazywane na poziomie samych gmin, niemniej jednak i tutaj nastąpił realny ich wzrost o 57% we wspomnianym okresie⁶¹. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że w tym samym czasie zwiększyły się wydatki gmin w ogóle, danych tych nie można przekładać zatem wprost na wzrost znaczenia organizacji pozarządowych.

Głębsza analiza danych wskazuje znaczne zróżnicowanie w zakresie współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządowymi a organizacjami – najbardziej dynamiczna zmiana, jeśli chodzi o wzrost środków przekazywanych organizacjom, następuje w gminach wiejskich. Z kolei jeśli przeanalizować wielkość udziału środków przeznaczanych na działalność organizacji pozarządowych (wykluczając OSP) w całości budżetu samorządu, prym wiodą największe miasta, gdzie na organizacje przeznacza się ponad 1% budżetu (w porównaniu do ok. 0,4% w samorządach wiejskich)⁶². Gminy wiejskie rzadziej też zlecają zadania organizacjom.

Liczba organizacji deklarujących korzystanie ze wsparcia finansowego samorządów wzrosła z 45% w 2003 r. do 50% w 2007 r.⁶³ – w Warszawie odsetek ten w 2007 r. wyniósł 27% (w tym 23% organizacji stołecznych zadeklarowało korzystanie ze środków m. st. Warszawy i środków dzielnicowych⁶⁴). Ponownie jednak, by uzyskać pełny obraz sytuacji, należy uwzględnić inne dane – wskazują one, że udział środków pochodzących z gmin w całości przychodów sektora nie zmienił się znacząco w porównaniu z udziałem środków rządowych, a przede wszystkim środków zagranicznych. W 2007 r. środki ze źródeł samorządowych stanowiły 12,1% całości zasobów sektora (w 2003 r. – 16,5%, w 2005 r. – 14,6%), źródeł rządowych – 30,5% (w 2003 r. – 13,1%, w 2005 r. – 22,5%), a fundusze strukturalne i zagraniczne środki pomocowe – aż 14,1% (w 2005 r. – 4,4%), co powiązać można z ilością środków pochodzących z tych źródeł⁶⁵.

⁵⁹J. Przewłocka, *W liczbach...*, op. cit. Więcej na temat źródeł i wyzwań metodologicznych w zakresie opisywania międzysektorowej współpracy finansowej zob. J. Herbst, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, str. 21–23.

⁶⁰*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 98–99.

⁶¹*Ibidem*.

⁶²J. Herbst, *Współpraca...*, op. cit., str. 30.

⁶³*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 73.

⁶⁴*Warszawski sektor...*, op. cit., str. 31.

⁶⁵*Podstawowe fakty...*, op. cit., str. 81.

Współpraca finansowa pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym najczęściej przybiera postać zlecania realizacji zadań publicznych przez różne jednostki administracji (m.in. przez urzędy dzielnic czy miast) organizacjom w trybie otwartego konkursu ofert. Konkursy w 2009 r. ogłosiły wszystkie miasta na prawach powiatu, 95% gmin miejskich, 92% miejsko-wiejskich i 70% gmin wiejskich⁶⁶. Zgodnie z art. 11 ust. 2 UDPPiW zlecenie może mieć formę wsparcia zadania publicznego (wówczas organizacja otrzymuje jedynie dofinansowanie określonych działań) lub też rzadziej spotykanego powierzenia wykonania konkretnego zadania publicznego (wówczas samorząd finansuje wszystkie koszty). Istnieją także inne sposoby przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym regulowane innymi ustawami, np. w formie zakupu usług od organizacji pozarządowej w przypadku oceny jednostki administracji, że tryb ten jest efektywniejszy. Dzieje się tak po dokonaniu oceny porównywalności kosztów i metod ich kalkulacji oraz porównywalności metod (formy, zasady) opodatkowania (przy zamówieniach powyżej 14 000 € stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych i określone w tej ustawie procedury). Od 2010 r. dopuszcza się ponadto przekazanie środków publicznych na realizację zadania o charakterze lokalnym w trybie pozakonkursowym na wniosek organizacji. Wówczas jednak kwota przekazanej dotacji nie może przekroczyć 10 tys. złotych, a realizacja zadania musi nastąpić w czasie do 90 dni.

Współpraca pomiędzy organizacjami a jednostkami administracji może mieć także charakter niefinansowy. W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mowa jest o trzech podstawowych typach tej współpracy – wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działań (to, wraz ze współdziałaniem w celu zharmonizowania działań, najbardziej rozpowszechniona forma, deklarowana w 2009 r. przez 2/3 samorządów⁶⁷), konsultowaniu z organizacjami projektów aktów prawnych i dokumentów programowych lub strategicznych (deklarowane w 2009 r. przez 44% gmin) oraz tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (najmniej rozpowszechniona forma, deklarowana przez 36% gmin).

W Warszawie utrzymywanie kontaktów o różnej częstotliwości z urzędem miasta deklaruje 61% organizacji, natomiast ponad połowa stwierdziła, że nie utrzymuje żadnych kontaktów z urzędami dzielnic (52%)⁶⁸. Wśród najczęściej wymienianych przez organizacje warszawskie form współpracy z samorządem znalazło się uzgadnianie wzajemnych przedsięwzięć – prowadzenie wspólnych programów, akcji, imprez (wskazane przez 47% organizacji utrzymujących kontakty z samorządem) – oraz bieżąca wymiana informacji (45%). Trzecią najczęściej wymienianą w 2008 r. formą współpracy było wsparcie finansowe (41%). Ponadto 18% organizacji stołecznych zadeklarowało korzystanie z innych, niefinansowych form wsparcia udzielanych przez samorząd (np. użyczenie sprzętu).

⁶⁶J. Przewłocka, *W liczbach..., op. cit.*

⁶⁷*Ibidem.*

⁶⁸Przedstawione poniżej dane pochodzą z *Warszawski sektor..., op. cit.*, str. 40-44.

Mówiąc o współpracy stołecznego sektora pozarządowego z samorządem, warto zwrócić uwagę na działalność komisji dialogu społecznego (KDS), które od początku 2005 r. funkcjonują w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do zadań Miasta. Pełnią one funkcję inicjatywno-doradczą (jej przedstawiciele biorą udział m.in. w uzgadnianiu z właściwym biurem lub wydziałem priorytetów w programie współpracy) i mają otwarty charakter. Zgodnie z Programem Współpracy od wielu lat Komisje Dialogu Społecznego delegują przedstawicieli organizacji do udziału w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji. Na początku 2011 r. w Warszawie działało 28 Komisji Dialogu Społecznego przy 11 biurach Urzędu m.st. Warszawy⁶⁹. Nowa komisja może zostać stworzona z inicjatywy co najmniej 10 organizacji pozarządowych. Komisje Dialogu Społecznego mogą być także tworzone w dzielnicach – obecnie działa ich 12⁷⁰. W 2008 r. blisko co trzecia stołeczna organizacja zadeklarowała udział w pracach komisji i grup roboczych⁷¹. W 2011 r. na wniosek organizacji pozarządowych zgodnie z możliwością przewidzianą w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2009 r. została utworzona Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego, zwana w skrócie Warszawską Radą Pożytku (WRP). Do głównych zadań WRP, w której zasiadają przedstawiciele Prezydenta m.st. Warszawy, Rady m.st. Warszawy oraz organizacji pozarządowych, należą: opiniowanie projektów strategii rozwoju, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa dotyczących sfery zadań publicznych. Ponadto, na mocy stołecznego Programu Współpracy, w Warszawie cały czas działa też Forum Dialogu Społecznego (FDS), mające na celu umożliwienie wymiany doświadczeń pomiędzy organizacjami działającymi na rzecz m.st. Warszawy, a także pomiędzy komisjami dialogu i WRP⁷². W skład Forum wchodzi przewodniczący lub członkowie komisji dialogu społecznego i dzielnicowych komisji dialogu społecznego oraz Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. W Forum mogą uczestniczyć przedstawiciele wszystkich organizacji pozarządowych zainteresowanych tematyką Forum, a także przedstawiciele Warszawskiej Rady Pożytku.

Innym rodzajem współpracy uznawanym od niedawna⁷³ za współpracę o charakterze finansowym jest korzystanie przez organizacje pozarządowe z lokali należących do miasta. Zasadniczo obowiązują dwie formy nawiązania takiej współpracy – w trybie konkursowym i pozakonkursowym (pozyskanie lokalu na warunkach preferencyjnych). Każdy konkurs ma określone warunki przystąpienia do niego oraz kryteria decydujące o rozstrzygnięciu (np. wysokość zaproponowanej przez podmiot biorący udział w konkursie

⁶⁹Stan na 01.03.2011 r., źródło: <http://ngo2.um.warszawa.pl/komisje-dialogu-spolecznego> (dostęp 30.04.2011 r.). Więcej o działalności Komisji Dialogu Społecznego w Warszawie także: M. Bargielski, *Jak rozmawiać o dialogu? Działalność Komisji Dialogu Społecznego w Warszawie*, Warszawa 2010.

⁷⁰Stan na 05.03.2011 r., źródło: <http://ngo2.um.warszawa.pl/komisje-dialogu-spolecznego> (dostęp 30.04.2011 r.).

⁷¹*Warszawski sektor...*, op. cit., str. 41.

⁷²Warszawska Rada Pożytku przejęła częściowo kompetencje Forum Dialog Społecznego. Więcej na temat działalności WRP i FDS zob. www.um.warszawa.pl/ngo.

⁷³Rozumienie takie przyjęte zostało dopiero w Programie Współpracy 2011.

stawki za m²). Niektóre konkursy są ukierunkowane na określone organizacje, np. prowadzące działalność kulturalną. Jednostkami rozpatrującymi wnioski są Zarządy poszczególnych dzielnic Warszawy. Wydaje się, że ta forma współpracy ma nadal niewykorzystany potencjał – w 2008 r. zdecydowana większość organizacji dysponujących biurem, wynajmowała je na zasadach komercyjnych. Nie więcej niż 8,4% organizacji warszawskich zadeklarowało korzystanie z lokalu wynajmowanego na preferencyjnych zasadach przez władze samorządowe, a 4,6% – korzystanie z lokalu bezpłatnie użyczonego przez władze samorządowe⁷⁴. Ponadto pomiędzy poszczególnymi dzielnicami istnieją znaczne różnice w zakresie podejmowania z organizacjami pozarządowymi współpracy na tym polu⁷⁵.

Warto przyjrzeć się także ocenie współpracy z administracją publiczną z perspektywy organizacji. Jeśli chodzi o ocenę jakości współpracy z jednostkami różnych szczebli ponad połowa organizacji warszawskich (podobny odsetek w skali ogólnopolskiej) uznała za problem nadmiernie rozbudowaną biurokrację administracji publicznej⁷⁶. Ok. 1/3 organizacji w skali ogólnopolskiej i warszawskiej (odpowiednio 31% i 36%) oceniła zasady współpracy jako niejasne⁷⁷. Same reguły ubiegania się o środki m.st. Warszawy, w tym procedury stosowane w konkursach oraz zasady wypełniania formularza wniosku o dotację, są niejasne dla ponad połowy organizacji warszawskich, które chciałyby skorzystać z oferty szkoleniowej w tej dziedzinie⁷⁸. Dodatkowo jedynie co piąta organizacja przekonana jest, że decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają w oparciu o kryteria merytoryczne. Przy czym negatywne strony współpracy z samorządem lokalnym dostrzegają przede wszystkim te stołeczne organizacje, które nie utrzymują kontaktów z miastem⁷⁹.

5. Ekonomizacja działalności organizacji pozarządowych

Korzystanie z dofinansowania ze środków publicznych (krajowych czy zagranicznych) i zwiększający się ich udział w całości budżetu trzeciego sektora niesie ze sobą ryzyko braku dywersyfikacji źródeł finansowania i może mieć negatywny wpływ na płynność finansową, a w konsekwencji na stabilność działalności organizacji. W kontekście zasobów finansowych organizacji należy zwrócić uwagę, że przy obecnej strukturze przychodów, zdecydowana większość (73% organizacji w skali ogólnopolskiej i 72% organizacji stołecznych⁸⁰) nie

⁷⁴ *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 21.

⁷⁵ Więcej na temat polityki lokalowej w kontekście działalności organizacji pozarządowych w Warszawie zob. m.in. K. Sadło, K. Walkiewicz, K. Izdebski, *Raport z monitoringu systemu przyznawania lokali komunalnych organizacjom pozarządowym w trybie pozakonkursowym*, Pozarządowa Inspekcja Lokalowa, Warszawa 2009; M. Dobranowska-Wittels, *Jawna polityka lokalowa każdemu się opłaci*, źródło: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/550521.html> (dostęp 04.05.2011 r.).

⁷⁶ *Warszawski sektor...*, op. cit., str. 37–38.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*, str. 51.

⁷⁹ *Ibidem*, str. 45.

⁸⁰ *Ibidem*, str. 35.

deklaruje posiadania własnego majątku ani rezerw finansowych. Alternatywą do środków pozyskiwanych ze środków publicznych czy od sponsorów jest ekonomizacja działalności organizacji⁸¹.

Dwiema najbardziej rozpowszechnionymi formami ekonomizacji są działalność odpłatna pożytku publicznego oraz działalność gospodarcza. Działalność odpłatna jest nowszą formą, wprowadzoną przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oznacza działalność prowadzoną w sferze zadań publicznych, w ramach realizacji przez organizację pozarządową celów statutowych, która może się przejawiać w: pobieraniu opłat za prowadzone działania, sprzedaży towarów lub usług wytworzonych bądź świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego (podopiecznych) oraz w sprzedaży przedmiotów darowizn na cele prowadzenia działalności pożytku publicznego. Celem działalności odpłatnej nie jest wypracowanie zysku, w przeciwieństwie do działalności gospodarczej (w której zysk jednakże musi być przeznaczany na działalność statutową organizacji).

Działalność odpłatna wiąże się z kilkoma ograniczeniami. Przede wszystkim środki pozyskane w jej ramach mogą być przeznaczane jedynie na pokrycie kosztów bezpośrednich (wynikających z tzw. kalkulacji kosztów bezpośrednich), wiążących się z realizacją konkretnego zadania. Uniemożliwia to pokrycie niektórych kosztów związanych z funkcjonowaniem organizacji, np. kosztów księgowości. Ponadto działalność odpłatna powoduje wprowadzenie limitu na wynagrodzenia personelu niezależnie od formy zatrudnienia. Zgodnie z art. 9 ustawy przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej przy wykonywaniu działalności odpłatnej pożytku publicznego za okres ostatnich 3 miesięcy nie może przekraczać 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni. Przewyższenie wyznaczonych limitów powoduje automatyczne rozpoczęcie działalności gospodarczej, a w konsekwencji nakłada na organizację obowiązek rejestrowania jako przedsiębiorcy⁸². Jako przedsiębiorca z kolei organizacja jest zobligowana przestrzegać pewnych zasad m.in. wynikających z ustawy o rachunkowości.

Choć prowadzenie działalności odpłatnej, jak i gospodarczej, pociąga za sobą pewne zmiany w funkcjonowaniu organizacji i konieczność przestrzegania dodatkowych regulacji prawnych, ekonomizacja działalności, umożliwiając m.in. ograniczenie zależności od sponsorów, wygenerowanie środków, o których

⁸¹Temat ekonomii społecznej jak i ekonomizacji organizacji pozarządowych został opisany w licznych opracowaniach. Por. m.in. J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008; A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008; P. Frączak, J.J. Wygnański (red.), *Polski model ekonomii społecznej: Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008; J. J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008; *Struktura infrastruktury ekonomii społecznej – zaproszenie do dyskusji*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2009, oraz inne materiały dostępne na www.ekonomiaspoleczna.pl.

⁸²Więcej na temat aspektów prowadzenia działalności odpłatnej i działalności gospodarczej zob. J. Kluczyńska, K. Śliwiński, *Działalność odpłatna pożytku publicznego – przewodnik praktyczny*, Warszawa 2010; A. Jarosiński, L. Kuczmierowska, *Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2007.

przeznaczeniu organizacja może decydować samodzielnie czy trwale prowadzenie działań, jest rozwiązaniem wartym rozważenia przez organizację, którym zależy na dalszym rozwoju⁸³.

Analiza porównawcza danych z kolejnych lat pokazuje, że organizacje rzadziej decydują się na prowadzenie działalności gospodarczej, a częściej – odpłatnej (w 2008 r. 19,1% organizacji w skali ogólnopolskiej zadeklarowało prowadzenie tej drugiej⁸⁴). Wśród organizacji warszawskich odsetek ten wynosił 24% (możliwość prowadzenia działalności odpłatnej zapisaną w statucie posiadało 51% organizacji stołecznych w porównaniu do 46% w skali ogólnopolskiej)⁸⁵. Oznacza to znaczący wzrost organizacji prowadzących tę formę działalności na przestrzeni ostatnich lat (w 2006 r. odsetek ten wynosił 14,7%, a w 2004 r., krótko po wprowadzeniu takiej możliwości, ok. 4%). Z kolei coraz mniej organizacji decyduje się na rozpoczęcie działalności gospodarczej – w 2008 r. jej prowadzenie zadeklarowało 7% organizacji, podczas gdy w 2004 r. było to 16%. W Warszawie odsetek organizacji deklaruujących prowadzenie działalności gospodarczej wyniósł 15%, kolejne 6% prowadziło kiedyś działalność gospodarczą, ale ją zakończyło (formalną możliwość zapewnioną zapisem w statucie posiadało 43% organizacji stołecznych i 29% organizacji w całym sektorze). W sumie działalność odpłatną i/lub gospodarczą w 2008 r. prowadziło 22% organizacji w skali całej Polski i ok. 30% organizacji warszawskich.

Jeśli chodzi o charakterystykę prowadzenia działalności gospodarczej, najczęściej (dotyczy to ok. 80% organizacji prowadzących działalność gospodarczą) jest ona prowadzona wewnątrz danej struktury organizacyjnej, jako jeden z programów organizacji (bez wyodrębnienia), a jej przedmiot w całości lub dużej części pokrywa się z działalnością statutową organizacji (dotyczy to ok. 60% organizacji prowadzących działalność gospodarczą). W 2008 r. 40% organizacji biorących udział w badaniu ogólnopolskim prowadzących tę formę działalności zadeklarowało zysk, prawie połowa stwierdziła brak znaczących wpływów z tego źródła, a 10% – poniesienie strat. Najczęściej deklarowanymi obszarami działalności odpłatnej lub gospodarczej było prowadzenie szkoleń (43,8% odpowiedzi) oraz organizacja i obsługa imprez (33,2%).

Zdecydowana większość organizacji nieprowadzących tego typu działalności, nie zamierzała jej podejmować w perspektywie 2 lat. Odwołując się do wyników innych badań, można wnioskować, że najczęstszymi powodami niechęci do podejmowania działalności ekonomicznej przez organizacje są: niedostrzeganie takiej potrzeby, obawa przed odejściem organizacji od jej misji społecznej, brak doświadczenia/odpowiedniej wiedzy oraz przekonanie, że organizacje z zasady nie powinny się „sprzedawać”⁸⁶. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że blisko połowa organizacji zarówno w badaniu ogólnopolskim, jak i warszawskim zadeklarowała przyjmowanie opłat za swoje usługi, także tych wychodzących poza ramy opisywa-

⁸³ Więcej na temat korzyści i zagrożeń związanych z ekonomizacją działalności w J.J. Wygnański, *Ekonomizacja..., op. cit.*, str. 25–29.

⁸⁴ Przedstawione poniżej dane dotyczące sytuacji ogólnopolskiej pochodzą z: *Podstawowe fakty..., op. cit.*, str. 84–88.

⁸⁵ Przedstawione poniżej dane dotyczące sytuacji warszawskiej pochodzą z: *Warszawski sektor..., op. cit.*, str. 30–31.

⁸⁶ Wyniki z badań „Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006” prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor zostały przedstawione m.in. w J.J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych..., op. cit.*

nych powyżej form działalności – najczęściej w postaci składek członkowskich, częściowych lub całkowitych opłat za usługi oraz darowizn.

Ponieważ większość organizacji nie prowadzi działalności odpłatnej, gospodarczej ani nie posiada żadnych zasobów i kanałów pozyskiwania środków w znaczący sposób niezależniących je od finansowania zewnętrznego, stają one często w obliczu konieczności sięgnięcia po inne rozwiązania. Warto zwrócić uwagę, że niektóre samorządy w Polsce, wychodząc naprzeciw problemom organizacji wynikającym z m.in. z opóźnień w otrzymywaniu transz związanych z realizacją projektów, zdecydowały się wprowadzić system pożyczkowy. Inicjatywa taka, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, została wprowadzona m.in. w Cieszynie czy Jastrzębiu Zdroju – w obydwu przypadkach samorządy udzielają pożyczek nieoprocentowanych⁸⁷. Ponieważ jednak podobne wsparcie ze strony samorządów jest oferowane sporadycznie, organizacje są często zmuszone sięgnąć po pożyczki bankowe. Niestety ciągle brakuje komercyjnej oferty bankowej skierowanej do organizacji pozarządowych – w 2009 r. jedynie dwa banki oferowały produkty dostosowane do potrzeb tych podmiotów⁸⁸. W niektórych bankach organizacje mogą skorzystać ze standardowej oferty dla małych i średnich firm, a niekiedy pożyczka oferowana jest im na preferencyjnych warunkach. Specjalne pożyczki dla organizacji pozarządowych są udzielane także przez PAFPIO (Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich), ustanowiony w 1999 roku. Przez ponad 10 lat działalności PAFPIO z jego oferty skorzystało ok. 450 organizacji (www.pafpio.pl).

Bibliografia:

- Bargielski M., *Jak rozmawiać o dialogu? Działalność Komisji Dialogu Społecznego w Warszawie*, Warszawa 2010.
- Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M., *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004.
- Bogacz-Wojtanowska E., Rymsza M. (red.) *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Chludziński M., Gluziński A., Kramarczyk A., Ostrowska A., Tyrna B., Werpachowski M., *Wytrzymać dotację. Samorządowe wsparcie dla organizacji pozarządowych realizujących projekty finansowe ze środków zewnętrznych. Przykłady dobrych praktyk*, Cieszyn 2009.
- Dadel M., *O projekcie i wniosku... dla początkujących i tych, którzy chcą uporządkować wiedzę*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Dąbrowska J. (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej - wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

⁸⁷M. Chludziński, A. Gluziński, A. Kramarczyk, A. Ostrowska, B. Tyrna, M. Werpachowski, *Wytrzymać dotację. Samorządowe wsparcie dla organizacji pozarządowych realizujących projekty finansowane ze środków zewnętrznych. Przykłady dobrych praktyk*, Cieszyn 2009.

⁸⁸*Oferta banków dla organizacji pozarządowych*, Raport Bankier.pl, 2009.

- Dobranowska-Wittels M., *Jawna polityka lokalowa każdemu się opłaci*, www.wiadomosci.ngo.pl
- Frączak P., Wygnański J.J. (red.), *Polski model ekonomii społecznej: Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Gałka E. (red.), *Ewaluacja projektów miękkich. Kompendium*, PISOP, 2008.
- Giza-Poleszczuk A., Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Głazewska D. (red.), *Wiedza i doświadczenie, moduł 2, Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006.
- Głazewska D. (red.), *Wiedza i doświadczenie, moduł 3, Współpraca z otoczeniem*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006.
- Gumkowska M., Herbst J., *Dostęp organizacji pozarządowych do funduszy strukturalnych – stan obecny i perspektywy. Raport na podstawie wyników badania Stowarzyszenia Klon/Jawor „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”*, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gumkowska M., Szołajska J., Herbst J., Buttler D., Mozga-Górecka M., Batko-Tołuć K., Kuraszko I., Iłowiecka-Tańska I., *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Herbst J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Informacja na temat kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z zeznań za 2009 rok*, Ministerstwo Finansów.
- Iwińska K. (red.), *Profesjonalny menedżer w NGO*, Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010.
- Jarosiński A., Kuczmierowska L., *Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2007.
- Kluczyńska J., Śliwiński K., *Działalność odpłatna pożytku publicznego – przewodnik praktyczny*, Warszawa 2010.
- Leszczyńska M., Stronkowski P., Szczurek A., Szut J., *Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne. Raport końcowy*, Warszawa 2010.
- Nałęcz S., Goś-Wójcicka K., Wilk R., *Wstępna informacja na temat wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, 2010.
- Oferta banków dla organizacji pozarządowych*, Raport Bankier.pl, 2009.
- Pakiet Edukacyjny Pozaformalnej Akademii Jakości Projektu Część 3, Współpraca z mediami a tworzenie wizerunku organizacji*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010.

Podstawowe wyniki badania opinii na temat projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym – raport, Zespół Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2011.

Przewłocka J., *W liczbach: współpraca gmin z NGO-sami*, <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/620674.html>

Sadło K., Walkiewicz K., Izdebski K., *Raport z monitoringu systemu przyznawania lokali komunalnych organizacjom pozarządowym w trybie pozakonkursowym*, Pozarządowa Inspekcja Lokalowa, Warszawa 2009.

Stempniak D., Gumkowska M., Sołtan-Kościelecka K., *Warszawski sektor pozarządowy 2008. Raport z badania pt.: „Kondycja warszawskiego sektora pozarządowego 2008”*, Centrum Komunikacji Społecznej, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009.

Technologie dla III sektora i społeczności lokalnych. Raport z badania, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2011.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536).

Wasilewska M., *Fundusze unijne dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2013. Przewodnik*, wydanie II, Federacja Organizacji Pozarządowych CENTRUM SZPITALNA, Warszawa 2009.

Wygnański J.J., *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

Struktura infrastruktury ekonomii społecznej – zaproszenie do dyskusji, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2009.

Wyniki badania ankietowego sytuacji inkubatorów organizacji pozarządowych w Polsce, Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych „Umbrella”, 2009.

Zowczak-Jastrzębska K., *Jak przygotować i sprawnie poprowadzić kampanię 1%. Praktyczne wskazówki dla organizacji pozarządowych*, Federacja Mazowia, Warszawa 2009.

Badanie potrzeb pozafinansowego wsparcia rozwijających się instytucji ekonomii społecznej: badanie luk kompetencyjnych IES

1. Wprowadzenie

Badanie luk kompetencyjnych kadry zarządzającej instytucji ekonomii społecznej (IES) jest częścią większego badania potrzeb pozafinansowego wsparcia rozwijających się IES, prowadzonego w ramach projektu „TORO – w poszukiwaniu skutecznych metod wsparcia instytucji ekonomii społecznej”. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednostką realizującą projekt jest Miasto Stołeczne Warszawa, partnerami krajowymi: Fundacja Gospodarcza im. Karola Marcinkowskiego w Ciechanowie, WYG International Sp. z o.o., Bank Ochrony Środowiska S.A., Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, zaś partnerem zagranicznym Stowarzyszenie Niemiecko-Polskiej Współpracy Socjalnej.

Zgodnie z założeniami, że badania i analizy prowadzone w ramach projektu przez różnych partnerów powinny opierać się na wspólnych definicjach i wytycznych, przyjmujemy szerokie rozumienie pojęcia Instytucji Ekonomii Społecznej, zaliczając do nich różne podmioty, których cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, m.in. organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów, centra integracji społecznej, a także spółki akcyjne i spółki z o.o. – o ile nie działają w celu osiągnięcia zysku dla swoich członków i udziałowców, ale przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych. Rozróżniamy przy tym (za innymi partnerami w projekcie), dwa typy działalności odpłatnej IES: niekomercyjną działalność pożytku publicznego oraz działalność gospodarczą służącą realizacji celów pożytku publicznego⁸⁹.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że **badanie luk kompetencyjnych IES zostało przeprowadzone jedynie wśród organizacji pozarządowych**. Przyjęliśmy bowiem założenie, że to właśnie te podmioty, po uzyskaniu odpowiedniego wsparcia oraz nabyciu odpowiednich umiejętności i kompetencji, mogą poszerzać swoją działalność o zastosowanie różnych form ekonomii społecznej.

⁸⁹Zgodnie z Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 ze zm.)

2. Cel i metodologia badania

Celem badania było poznanie potrzeb oraz diagnoza luk kompetencyjnych kadry zarządzającej średniej wielkości organizacji pozarządowych, w zakresie wiedzy i umiejętności niezbędnych do rozwoju lub stabilizacji funkcjonowania tych organizacji jako IES. Badanie było nakierowane na diagnozę luk w umiejętności stosowania prawa, korzystania ze środków finansowych zewnętrznych oraz ich rozliczania, a także wdrażania rozwiązań służących poprawie organizacji pracy, motywacji, promocji itp.

Badanymi podmiotami były organizacje pozarządowe działające na terenie Warszawy, które rozwijają, lub w określonych warunkach mogłyby rozwijać różne formy ekonomii społecznej. Chcieliśmy rozpoznać problemy, występujące w pracy tych organizacji oraz bariery, które utrudniają im działalność. Ze względu na postawione cele, badanie miało charakter eksploracyjny i przy jego realizacji odwołano się do jakościowych metod badawczych.

Podmiotem badania była kadra zarządzająca średniej wielkości organizacji pozarządowych, działających na terenie Warszawy. Na użytek badania zdefiniowaliśmy te organizacje jako:

- osiągające przychód roczny średnio pomiędzy 100 tys. a 1 500 tys. zł⁹⁰;
- zatrudniające co najmniej 2 pracowników etatowych;
- działające co najmniej dwa lata.

Traktowaliśmy powyższe kryteria łącznie, skupiliśmy się zaś na tej kategorii z uwagi na kilka uwarunkowań. Zakładaliśmy po pierwsze, że takie organizacje mają już znaczne doświadczenie zarówno w zarządzaniu środkami finansowymi (zatem potrafią planować i kontrolować wydatki etc.), jak również w zarządzaniu instytucją (tj. zarządzaniu pracownikami, organizacją biura etc.). Przy budżecie takiej wielkości organizacje prowadzą zapewne rozbudowaną księgowość (szczególnie, jeśli zarządzają także funduszami unijnymi), ich działalność zaś ma charakter ciągły i nieakcyjny. Posiadają zatem potencjał do rozwoju w kierunku innym, niż tylko finansowanie swoich działań z dotacji i zapewne dysponują wiedzą oraz umiejętnościami z zakresu prowadzenia różnych form ekonomii społecznej lub też celowo zrezygnowały z takiej aktywności. Interesujące w tym kontekście wydawało nam się zbadanie problemów i barier, które takie podmioty napotykają w swoim rozwoju. Zakładaliśmy jednocześnie, że mniejsze organizacje mogą nie dysponować co do zasady opisanym powyżej potencjałem, zaś ich działalność w większej mierze opiera się na społecznej pracy ich członków oraz na aktywności doraźnej, prowadzonej w przypadku uzyskania dofinansowania na określony projekt. W badaniu wzięli udział również przedstawiciele organizacji infrastrukturalnych. Organizacje te działają w celu wsparcia III sektora w jego rozwoju i prowadzą działania w tym kierunku (m.in. szkoleniowe, badawcze, doradcze). Badane organizacje infrastrukturalne nie musiały spełniać założonych przez nas kryteriów, interesowało nas bowiem nie ich funkcjonowanie, ale wiedza i opinie na temat działalności oraz barier rozwoju organizacji pozarządowych średniej wielkości.

⁹⁰W badaniu pytaliśmy o przychód za rok 2010.

2.1. Pytania badawcze

Pytania badawcze stanowiły podstawę do stworzenia scenariusza wywiadów pogłębionych. Zostały one postawione na etapie projektowania badania i dotyczyły w szczególności:

- umiejętności kierowniczych kadry zarządzającej IES oraz potrzeb szkoleniowych w tym zakresie (przedmiotem zainteresowania były takie kwestie, jak: organizacja pracy, zarządzanie zespołem, komunikacja interpersonalna, rozwiązywanie konfliktów, motywacja i ocena pracowników, współpraca z wolontariuszami);
- posiadanych zasobów finansowych IES (w tym źródeł tych zasobów, a także ewentualnych problemów z utrzymaniem stabilności finansowej organizacji oraz sposobów ich pokonywania);
- wiedzy i umiejętności kadry kierowniczej w zakresie promocji działalności oraz współpracy z mediami;
- wiedzy kadry IES na temat zobowiązań prawnych oraz ewentualnych problemów z ich wypełnianiem (w tym obsługa księgowa organizacji, prawo pracy, przepisy BHP, przepisy o ochronie danych osobowych, obowiązki sprawozdawcze);
- stosowanych rozwiązań technologicznych, dostępu do urządzeń;
- doświadczeń IES w korzystaniu z funduszy europejskich;
- planów rozwoju IES;
- oczekiwanego wsparcia ze strony administracji publicznej oraz organizacji infrastrukturalnych.

2.2. Badana grupa

Wywiady zostały przeprowadzone z kadrą kierowniczą średniej wielkości organizacji pozarządowych – w zdecydowanej większości byli to członkowie zarządu. Organizacje zostały wybrane do badania w sposób celowy, biorąc pod uwagę kryteria opisane w pkt. 1.2. W badanej grupie było 25 organizacji „średniej wielkości” i były to zarówno stowarzyszenia, jak i fundacje. Organizacje posiadały zróżnicowane obszary działalności, w tym: pomoc społeczna (resocjalizacja, pomoc osobom niepełnosprawnym, uzależnionym, dzieciom w trudnej sytuacji), kultura i sztuka, edukacja, prawa człowieka. Należy zaznaczyć, że w badanej grupie nie było organizacji prowadzących działalność o profilu sportowym. Ponadto w badanej grupie było **6 organizacji infrastrukturalnych**, tzn. działających w celu wsparcia III sektora w jego rozwoju. W tym przypadku wywiady były prowadzone także z kadrą zarządzającą.

Spośród badanych organizacji „średniej wielkości” 16 posiadało status Organizacji Pożytku Publicznego, zaś 8 prowadziło działalność gospodarczą (dodatkowo 1 była w trakcie rejestrowania takiej działalności)⁹¹. Czas istnienia organizacji wahał się od 4 do 20 lat. Zakładaliśmy, że przychód organizacji za rok 2010 powinien wynosić od 100 tys. do 1500 tys. zł., w kilku przypadkach jednak górna granica została nieznacznie przekroczona ze względu na trudności z ustaleniem dokładnej kwoty przed badaniem (brak opublikowane-

⁹¹Warto dodać, że wszystkie badane organizacje infrastrukturalne również prowadziły działalność gospodarczą.

go sprawozdania finansowego, orientacyjne informacje udzielane badaczom w trakcie umawiania na wywiad). Badane organizacje posiadały od 0 do 20 pracowników etatowych. Przystępując do badania zakładaliśmy, że o stabilności działania organizacji świadczyć będzie zatrudnianie co najmniej dwóch pracowników zatrudnionych na etat. W trakcie prowadzenia badań to kryterium zostało zmodyfikowane, bowiem okazało się, że wiele stabilnych organizacji średniej wielkości nie ma żadnych pracowników etatowych, ale posiada zarazem wielu stałych pracowników zatrudnionych na umowach innego rodzaju. Istnieją również organizacje, które świadomie zrezygnowały z zatrudniania na umowę o pracę. Ciekawe i istotne wydawało nam się zapytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy i włączenie tych organizacji do badania.

W tym miejscu należy dodać, że z badań „Kondycja organizacji pozarządowych w Warszawie 2010” prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy w roku 2010/2011 na reprezentatywnej grupie warszawskich organizacji pozarządowych wynika, że 21% tych organizacji ma przychód pomiędzy 100 tys. a 1500 tys. zł (z czego wszystkie istnieją ponad dwa lata). W tej grupie, aż 53,6% organizacji nie zatrudnia żadnego pracownika na etat, zaś prawie 40% ma takich pracowników 2 lub więcej⁹².

2.3. Metoda badawcza

Badacze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej przeprowadzili w sumie 31 indywidualnych wywiadów pogłębionych. Wywiady te miały charakter ustrukturyzowany i były prowadzone na podstawie scenariusza, który został wcześniej skonsultowany z partnerami projektu TORO oraz ekspertami. Dodatkowo, przygotowano drugi scenariusz do wywiadu z przedstawicielami organizacji infrastrukturalnych. Wywiady trwały średnio około 80 min, przy czym najdłuższy 140 min, zaś najkrótszy 30 min. W 2 przypadkach w wywiadzie uczestniczyły dodatkowe osoby (wywiad w tzw. diadzie). Wszystkie wywiady za zgodą rozmówców zostały nagrane, a następnie dokonano ich transkrypcji.

Zebrany materiał badawczy dostarcza wielu informacji na temat funkcjonowania średniej wielkości organizacji pozarządowych. Poniżej przedstawiamy najważniejsze wnioski jakie płyną z przeprowadzonych wywiadów, w nawiązaniu do poszczególnych obszarów związanych z istnieniem i pracą organizacji oraz zarządzaniem nimi.

3. Organizacja pracy i zarządzanie zespołem IES

Przystępując do badania zakładaliśmy, że ważnym elementem stabilizacji funkcjonowania bądź rozwoju średniej wielkości IES jest ich wewnętrzna struktura oraz umiejętności kadry w zakresie zarządzania zespołem. Z wywiadów wynika, że **organizacja pracy jest w badanych organizacjach bardzo różna, tak jak różne są ich misje oraz cele i formy działania.**

⁹²Badanie było prowadzone na zlecenie Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy. Przytaczane dane pochodzą z analizy wyników udostępnionych przez CKS.

Część organizacji ma wyraźną strukturę z jasnym podziałem ról i kompetencji, w innych jednak zadania i odpowiedzialność nie są jednoznacznie określone i niekiedy nachodzą na siebie. Wyróżnić tu można takie modele:

- **podział organizacji na zespoły „projektowe”**. Niekiedy zespoły w ramach organizacji przenikają się (ktoś może np. być kierownikiem jednego projektu, ale zarazem uczestnikiem w innym). Czasami są to projekty wieloletnie, w innych przypadkach jednak zwykle są krótkotrwałe, nastawione na realizację rozmaitych celów. W organizacjach, które przyjmują taki model strukturalny, brakuje często wyodrębnionych zespołów odpowiedzialnych za bieżącą obsługę administracyjną, komunikację wewnętrzną i zewnętrzną czy koordynację działań fundraisingowych. Rozmówcy zwracali uwagę na to, że ważniejsze w ich wypadku jest realizowanie misji, a nie budowanie trwałej struktury instytucjonalnej – choć przyznawano jednocześnie, że taki model może z czasem być kłopotliwy. Mówiono o tym następująco:

Jesteśmy bardzo nastawieni na cele, a mało na budowanie instytucji. No i to już niestety stety na pewnym poziomie organizacji i rozwoju zaczyna być dla nas wyzwaniem. Zaczynamy się temu coraz bardziej przyglądać, chociaż każdy jest bardziej skoncentrowany na swoich działaniach niż na całości. Ja trochę jestem taką osobą, która myśli o spięciu. Nie mamy etatów, sekretarki, koordynatora biura – mieliśmy w zeszłym roku, ale przemodelowaliśmy to, ponieważ dla nas biuro jest mniej ważne, niż myślenie o rozwoju przyszłościowym np. o fundraisingu. Właśnie zacząłem przeglądać różne materiały, bo obszar przepływu informacji wewnętrznej nie zawsze jest tematem w każdej instytucji, organizacji – sądzę. W naszej jest mało eksplorowany, ale pracujemy nad tym.

- **podział organizacji na zespoły odpowiedzialne za kwestie merytoryczne** (związane z profilem działalności organizacji) **oraz zespoły „pomocnicze” zajmujące się administracją, PR-em, czy fundraisingiem** (rozumianym jako pozyskiwanie środków na działalność, pisanie i rozliczanie wniosków, współpraca ze sponsorami). Ten typ organizacji pracy jest przez niektórych postrzegany jako niezbędny etap specjalizacji i profesjonalizacji organizacji oraz element długofalowej strategii. Rozmówcy zwracali uwagę na zalety takiego modelu:

Podzieliłyśmy te zadania, bo już nas to przerastało. Na początku działania Fundacji każda z nas była koordynatorką, fundraiserką i pisaczką wniosków i wszystkim naraz. Teraz już się wyspecjalizowałyśmy i znalazły się fajne dziewczyny, które zajmują się funduszami. Teraz wnioski piszemy, zdarza się to bardzo często, ale funduszami zajmują się one. One też kontaktują się z taką częścią naszej działalności, której nigdy specjalnie nie lubiłyśmy, czyli z biznesem. To dla nas było zawsze ciężkie, to jest dla nas zupełnie inny świat.

- **model „wszyscy zajmują się wszystkim”**, w którym nie istnieje wyraźny podział na zespoły „specjalistyczne” i różne zadania różnych osób się przenikają. Rozmówcy zwracali uwagę na duże wady takiej organizacji pracy. Co ciekawe jednak, niektórzy świadomie w takim układzie trwali, jak widać z poniższej wypowiedzi:

W naszej organizacji struktura jest jednocześnie pozioma i pionowa, co powoduje bardzo wiele różnych fatalnych zupełnie skutków, takich np., że pracujemy w chaosie kompletnym, prowadzimy kilkanaście projektów naraz, za które wszyscy jesteśmy w różnym stopniu odpowiedzialni, ale mamy tak dużo pracy, że nie jesteśmy w stanie się ze sobą komunikować na temat tych projektów, co oczywiście spowalnia pracę, opóźnia pracę i powoduje, że nie jesteśmy tak... w stanie tak szybko wykonywać pracy nad tymi projektami, jak byłby to możliwe w strukturze bardziej uporządkowanej. Ale jest to nasz świadomy wybór, który od czasu do czasu nas męczy, a od czasu do czasu daje przyjemne profity.

- **struktura „liderska”**, w której jedna osoba (bądź ściśle ograniczone grono osób) samodzielnie wykonuje i koordynuje większość zadań. Pozostałe osoby zaangażowane w działalność organizacji pełnią wyłącznie rolę pomocniczą lub doradczą. Oto przykład takiej sytuacji: *Jest jeden ten lider, prawda motor, który resztę ciągnie za uszy, pozostałe osoby są jakby... no wspomagają go w różnych zadaniach, które mają, no oczywiście głos decydujący w ramach swoich kompetencji, natomiast to są osoby, które gdzieś pracują zawodowo poza stowarzyszeniem, są zajęte.* W tym cytacie została poruszona jeszcze jedna ważna kwestia – w bardzo wielu przypadkach działacze organizacji pozarządowych pracują zawodowo poza organizacjami, mogą zatem poświęcić jedynie ograniczoną część czasu na realizację podejmowanych zadań. Taka sytuacja wynika z wielu opisanych w dalszej części raportu czynników, z pewnością jednak utrudnia ona w sposób istotny funkcjonowanie i rozwój organizacji.

Organizacje różnią się od siebie nie tylko strukturą i podziałem pracy, ale również sposobem zarządzania i podejmowania decyzji. Na podstawie przeprowadzonych rozmów można wyróżnić następujące modele:

- **zarząd hierarchiczny**, który opiera się na strukturze pionowej. W zależności od organizacji pracy oraz istnienia określonych stanowisk, poszczególne decyzje podejmują m.in. prezes, wiceprezesi, dyrektor, menadżerowie, kierownicy działów, koordynatorzy projektów. Rozmówcy zwracali uwagę na to, że taka forma zarządu może wynikać z uwarunkowań prawnych i w rzeczywistości w niektórych przypadkach poszczególne funkcje mają raczej charakter tytularny, podczas gdy w rzeczywistości decyzje podejmowane są bardziej grupowo. Zdarza się, że członkowie zarządu dzielą między siebie kompetencje, jak pokazuje przytoczona poniżej wypowiedź: *Role są podzielone w taki sposób, że jest zarząd, który odpowiada za te rzeczy, za które zazwyczaj odpowiada zarząd. W zarządzie są dwie osoby i mniej więcej podział kompetencji przebiega w taki sposób, że jedna osoba jest bardziej od takich kwestii organizacyjno finansowych, zarządczych, a druga osoba jest bardziej od kwestii merytorycznych, strategii, wizji, misji.*

Co istotne, **kadra zarządzająca** w wielu przypadkach realizuje jednocześnie zadania merytoryczne i nie skupia się wyłącznie na koordynowaniu działalności samej organizacji oraz kierowaniu pracą zatrudnionych w niej osób. Zdaniem części rozmówców to odróżnia organizacje społeczne od firm komercyjnych:

Tak jak wyobrażam sobie strukturę normalnej firmy, no to najczęściej dyrektorem czy jakąś tam osobą zarządzającą jest ktoś kto jest wykształcony w tym kierunku albo no ma bardzo duże umiejętności i jakby jest skupiony głównie na tym, że właśnie zarządza zespołem. (...) a w organizacji społecznej osoba która zarządza zespołem przy okazji także, no jest... aktywnie realizuje ten projekt, tak? To znaczy, że nie jest skupiona tylko na tych działaniach związanych z zarządzaniem, ale też sama ma jakiś tam kreatywny wkład, sama coś fizycznie robi też zwykle, nie?

Warto zauważyć, że wśród organizacji wybranych do badania, dwie posiadały system zarządzania jakością według normy ISO 9001, przy czym jedna z nich po kilku latach zrezygnowała z certyfikacji zewnętrznej ze względu na wysokie koszty tego procesu. Posiada jednak księgę jakości, w której jest szczegółowo opisana struktura organizacji oraz procesy w niej zachodzące, a także zostały określone poszczególne stanowiska pracy wraz z zakresem obowiązków oraz strukturą procesu podejmowania decyzji⁹³.

- **zarząd płaski** – w tym modelu decyzje są z założenia podejmowane wieloosobowo i wspólnie. Model taki jest obecny szczególnie w organizacjach, w których członkowie zarządu większość swojego czasu dedykują innym zadaniom, pozostawiając pracownikom dużą dozę samodzielności i decyzyjności w codziennej pracy, jak w przytoczonej poniżej sytuacji:

Natomiast to, co jest też specyficzne, to jest to, że zarząd Fundacji to są osoby, które pracują zawodowo poza fundacją. I w związku z tym praktyka zarządzania tym zespołem biura dwuosobowym, przez dwuosobowy zarząd wygląda w taki sposób, że oni mają ustalony jeden dzień w tygodniu kiedy są w Fundacji i wtedy w taki skomasowany sposób, to jest piątek omawiamy wszystkie sprawy i z bieżącego tygodnia, na kolejny tydzień, więc jest to taki sposób zarządzania... punktowy. Co też się wiąże z tym, że te osoby, które pracują w biurze, czyli ja i koleżanka, jakby mamy dosyć dużą samodzielność w realizacji zadań, ale też musimy samodzielnie utrzymywać dyscyplinę tych działań. I też jest tak, że, no ta komunikacja działa w dwie strony, w taki sposób, że zarząd podejmuje pewne decyzje, ale podejmuje je na podstawie informacji, które my dostarczamy, więc w taki sposób to u nas działa. Myślę, że jest to dosyć nietypowe, bo jak patrzę po innych organizacjach to najczęściej jest tak, że zarząd jednak jest... Większość czasu pracy zarządu jest dedykowana organizacji, u nas jest odwrotnie.

- **zarząd „mieszany”**, w którym strategiczne decyzje są podejmowane ogólnie, jednak decyzje dotyczące bieżącej działalności podejmuje się w sposób partycypacyjny, z udziałem zaangażowanych członków organizacji. Jeden z rozmówców opisał szczegółowo taki model:

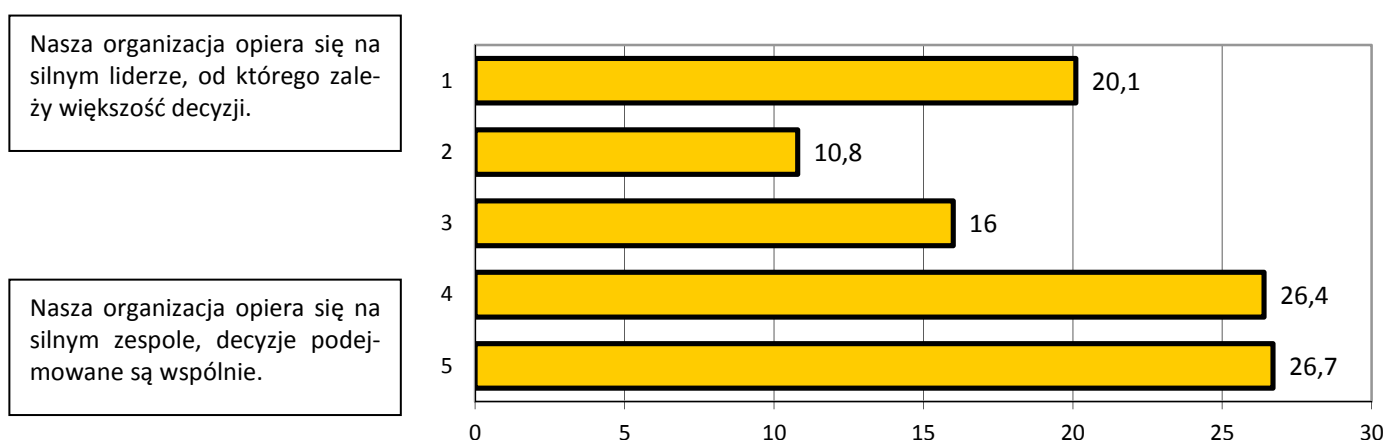
Organizacja pracy wygląda tak, że najbardziej strategiczne decyzje oraz te dotyczące personelu są podejmowane w gronie zarządu. Większość decyzji krótkookresowych jest podejmowana w szerszym gronie, w gronie menedżerów – są to członkowie zarządu plus dodatkowe 3 osoby odpowiedzialne za reali-

⁹³ Wyniki badań na temat standardów w pracy organizacji pozarządowych są dostępne w raporcie SMG/KRC Poland Media S.A. pt. „Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania”, http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/raport_finalny_SMGKRC.pdf (dostęp: 28.06.2011 r.).

zacje projektów. Ponieważ mamy taką zasadę pracy projektowej. Natomiast cały zespół uczestniczy w jakiś sposób w podejmowaniu decyzji, ale najbardziej bieżących, które dotyczą działań wewnątrz poszczególnych projektów. Mamy cotygodniowe spotkania zarządu, raz w miesiącu spotkania całego zespołu, które czasami mają charakter szkoleniowy, a czasami informacyjny. Co dwa tygodnie do wszystkich członków Fundacji jest wysyłany newsletter opisujący to, co się dzieje w Fundacji i czym się zajmują w sposób bieżący poszczególne osoby.

Warto w tym miejscu odnieść się do badań „Kondycja organizacji pozarządowych w Warszawie 2010” prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy na reprezentatywnej próbie organizacji warszawskich. Z badań tych wynika, że wśród warszawskich stowarzyszeń i fundacji definiowanych przez nas jako organizacje średniej wielkości⁹⁴, większość zadeklarowała, że opiera się na silnym zespole i decyzje podejmowane są wspólnie (łącznie 53% badanych zaznaczyło na skali odpowiedzi związaną z tym twierdzeniem, podczas gdy twierdzenie przeciwne brzmiało, iż organizacja opiera się na silnym liderze, od którego zależy większość decyzji). Należy jednocześnie dodać, że wśród kryteriów definiujących ekonomię społeczną wyróżnia się właśnie „specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania” oraz „możliwie wspólnotowy charakter działania”⁹⁵.

Wykres nr 1. Podejmowanie decyzji w organizacjach pozarządowych⁹⁶.



Na podstawie zebranego przez SIP materiału badawczego można wywnioskować, że **struktura zarządzania danej organizacji wiąże się często ze sposobem oraz celem jej powstania, a także charakterem**

⁹⁴Bierzemy tu pod uwagę organizacje osiągające przychód pomiędzy 100 tys. a 1500 tys. zł, bez względu na liczbę pracowników etatowych.

⁹⁵<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225;jsessionid=DA7C7A73276F33A5E44912241180F21A> (dostęp: 28.06.2011 r.).

⁹⁶Wszystkie wykresy prezentowane w niniejszym rozdziale zostały opracowane na podstawie wyników badania pt. „Kondycja organizacji pozarządowych w Warszawie 2010” przeprowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy w 2010 r. Wyniki zostały udostępnione przez Centrum Komunikacji Społecznej. Wszystkie dane podawane są dla: N = 138 (wyniki dla grupy organizacji warszawskich posiadających przychód pomiędzy 100 tys. a 1500 tys. zł). Było to badanie kwestionariuszowe, a respondentami były osoby zarządzające organizacją.

relacji łączących osoby zaangażowane w jej prace. To wszystko powoduje, że bardzo trudno porównywać istniejące modele. Możemy wyróżnić m.in. organizacje, które konsolidują członków wokół wspólnej idei lub potrzeby (np. opieki dla niepełnosprawnych dzieci), organizacje „koleżeńskie”, nastawione na realizację wspólnej pasji, czy wreszcie organizacje „profesjonalne”, a niekiedy wręcz „biznesowe”, w których zarząd zazwyczaj posiada doświadczenie menadżerskie nabyte w sektorze komercyjnym, i jest nastawiony na profesjonalną realizację celów i zadań organizacji w sposób możliwie zorganizowany. Z wywiadów można odnieść wrażenie, że pierwsze dwa typy organizacji działają dość spontanicznie i często popełniają drobne błędy, dzięki którym uczą się jak funkcjonować. Dopiero w trzecim typie organizacji przykładą się dużą wagę do profesjonalnego zarządzania pracownikami oraz tworzenia i realizacji długofalowej strategii. Niezbędna wiedza, kompetencje i umiejętności zarządu muszą ponadto być zróżnicowane w zależności od obszaru działalności organizacji, posiadanych zasobów zarówno ludzkich, jak i rzeczowych, struktury oraz podległych jednostek (np. posiadanych ośrodków). Należy w tym miejscu mocno podkreślić **zróżnicowanie sektora pozarządowego**, które jeden z rozmówców opisał następująco:

Myślę, że jest kłopot z tym, jak są zdefiniowane organizacje pozarządowe. I właśnie to, że takie stowarzyszenia, które są stowarzyszeniami jakichś hobbystów czy osób, które robią coś wspólnie, z pasją, są tym samym, co gigantyczne organizacje pozarządowe, które zajmują się czymś na poziomie ogólnopaństwowym (...). Zupełnie czego innego potrzebuje każda z tych działek. No i to stowarzyszenie hobbystów, ale nawet takie robiące porządne rzeczy, większe, jakaś większa organizacja, no to myślę, że nie potrzebuje motywowania pracowników. Bo to nie o to chodzi. Tak się zastanawiam. U nas jest struktura płaska, ale myślę, że jakakolwiek forma tego budowania różnych struktur czy – właśnie jakie mogą być struktury w organizacji – jak je budować, mi się to bardzo wiąże z takim planowaniem strategicznym i z jakimś budowaniem wizji i strategii działania. To mi się wiąże, bo w zależności od tego, jaką masz misję, jaką masz strategię działania, no to taką strukturę też do tego dobierasz. To jest bardzo powiązane.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednocześnie, że – niezależnie od modelu zarządzania – w dużej części organizacji odbywają się regularne spotkania zarządu, koordynatorów projektów oraz pracowników w celu wymiany informacji na temat prowadzonych działań oraz odnoszonych sukcesów i porażek. Spotkania takie mają funkcję informacyjną, ale zarazem kontrolną, zapewniają również ciągłość działania w sytuacji nieobecności pracowników. Zdarzały się również wypowiedzi świadczące o tym, że zarządzanie pracą organizacji może mieć charakter bardzo intuicyjny: *Bo bardzo trudno jest zarządzać zespołem ludzi (...), a my wszystko robimy po omacku. To jest w ogóle ciekawe, że myśmy się wszystkiego nauczyli na swoim doświadczeniu, więc dobrze byłoby to swoje doświadczenie skonfrontować z tym, jak takie rzeczy się po prostu robi i myślę, że to by się nam bardzo przydało.*

Należy na koniec dodać, że brak jasnego systemu zarządzania zespołem oraz pracą projektową był

przez niektórych rozmówców postrzegany wręcz jako zaleta, która odróżnia organizacje pozarządowe od sektora publicznego i komercyjnego:

No, bo mamy takie normalne kontakty interpersonalne wcale nie upgradowane, zarządzanie zespołem i zarządzanie w ogóle projektami mamy też jakieś takie intuicyjne, ale ponieważ programowo sprzeciwiamy się biurokratyzacji, instytucjonalizacji i profesjonalizacji, to wolimy ten nasz dziwny, chaotyczny sposób działania niż osuwanie się w kierunku urzędu czy też biura produkcyjnego, realizującego zamiast, nie wiem, projektów komercyjnych projekty niekomercyjne, różnica jest mała, wszystko zależy od stylu, w jakim się pracuje. A ta odrobina nieprofesjonalności, braku biurokratyzacji, braku instytucjonalizacji, w takim sensie, że mamy absolutny wewnętrzny chaos, daje nam takie poczucie, że nie osuwamy się w korporacjonizm, którego chcemy uniknąć.

Wnioski z badań SIP potwierdzają wyniki innych badań, z których płynie konstatacja, iż „w większości organizacji działania w obszarze HR mają charakter nieskoordynowany i nieplanowany, wynikają raczej z bieżących potrzeb niż z przemyślanej i spisanej strategii działania”⁹⁷.

4. Korzystanie z rozwiązań technologicznych

W trakcie wywiadów, badacze pytali rozmówców o posiadany przez organizacje sprzęt biurowy oraz stosowane rozwiązania technologiczne usprawniające pracę. Podstawowy wniosek, jaki nasuwa się z analizy rozmów, jest taki, że **organizacje stosunkowo rzadko korzystają z rozwiązań ułatwiających organizację i koordynację działań**, przy czym dotyczy to zarówno specjalistycznych programów komputerowych (np. MS Project), ale również względnie prostych narzędzi (typu wspólny kalendarz elektroniczny czy wewnętrzna lista dyskusyjna). Rozmówcy deklarowali często, że korzystają z rozmaitych technologii na poziomie „niezbędnym do pracy”, można jednak odnieść wrażenie, że często **nie wiedzą o istnieniu rozwiązań, które mogłyby istotnie ułatwić im funkcjonowanie**. Niektórzy twierdzili wprost, że niewiedza ta wynika z braku czasu i możliwości analizy dostępnych opcji, choć jednocześnie istnieje wyraźna potrzeba diagnozy, co można w ich pracy zmienić, aby stała się bardziej efektywna:

W tej chwili ograniczamy się do mówienia: tego nie mamy, tutaj, to się psuje, czegoś tam brakuje, natomiast nie ma osoby, która mówi: ej, zróbmy tak, bo tak jest lepiej, albo: są nowe rozwiązania na świecie, które wyglądają w ten i ten sposób. My nie mamy czasu się tym interesować, w związku z czym jesteście troszeczkę z tego powodu skazani na jakiś przypadek.

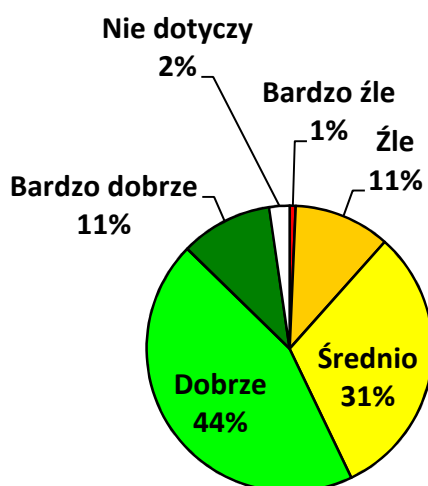
Rozmówcy pytani o posiadany sprzęt biurowy odpowiadali, że wystarcza on do codziennego funkcjonowania, zwracali jednak również uwagę na fakt, że jest on w większości wypadków dość stary, co istot-

⁹⁷Raport z badania dotyczącego zarządzania ludźmi w organizacjach pozarządowych zrealizowanego w ramach projektu „Wsparcie dla organizacji pozarządowych działających na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego”, str. 8, http://z.nf.pl/i_ngo/i_wsparciengo/doc/raport.pdf (dostęp: 28.06.2011 r.).

nie podwyższa koszty eksploatacji. Przy pozyskiwaniu sprzętu i oprogramowania komputerowego większość organizacji korzystała z zasobów Banku Drugiej Ręki lub pomocy darczyńców. Bardzo duża część organizacji posiadała legalne oprogramowanie komputerowe, choć niektórzy w wersji nie służącej do użytku komercyjnego. Pozyskiwanie sprzętu biurowego, a szczególnie pokrywanie kosztów jego amortyzacji, bywa dla organizacji trudne, z drugiej strony jednak – o ile możliwe jest funkcjonowanie na podstawowym poziomie – kadra nie przywiązuje do tego szczególnej wagi, o czym może świadczyć wypowiedź: *Bardziej inwestujemy w rozwój działań niż infrastruktury*.

Warto w tym kontekście spojrzeć na wyniki badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy, z których wynika, że zdecydowana większość warszawskich organizacji średniej wielkości ocenia poziom swojego wyposażenia średnio lub dobrze.

Wykres nr 2. Ocena stanu i poziomu wyposażenia organizacji. Odpowiedź na pytanie o ocenę stanu i poziomu wyposażenia organizacji.



5. Pracownicy organizacji

Bardzo istotnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem i rozwojem średniej wielkości organizacji pozarządowych jest kwestia zarządzania pracą jej działaczy. Duża część pytań zadanych podczas wywiadów dotyczyła spraw związanych z zatrudnianiem pracowników, a także motywowaniem ich do pracy na rzecz organizacji. Jak zaznaczono we wprowadzeniu, ponad połowa średniej wielkości organizacji pozarządowych posiada stałych pracowników, którzy **nie są zatrudniani na umowy o pracę**. Rozmówcy podawali różne powody i uzasadnienia takiej sytuacji, w odniesieniu do własnych organizacji:

- **brak środków** na opłacanie składek po stronie pracodawcy oraz **brak stabilności finansowej** – co skutkuje często ograniczaniem wydatków do niezbędnego minimum i skupieniem się na wykonywaniu działań zwią-

zanych *stricto* z misją organizacji, przy ograniczeniu kosztów związanych z jej zarządzaniem i rozwojem. Sytuację tę ilustruje poniższa wypowiedź:

Nie możemy zatrudnić nikogo na umowę o pracę, tak? Nie mamy na to środków, nie jesteśmy w stanie się do tego zobowiązać, więc, metodą brzytwy Ockhama odcinamy wszystkie rzeczy, które są nam niepotrzebne; kompetencyjnie, nie wiem, bieżąco do funkcjonowania. No nie musimy wiedzieć wszystkiego, czy też modelowo rozkładać proporcjonalnie wszystkie możliwe do zaistnienia elementy po to żeby funkcjonowała Fundacja, koncentrujemy się na tych działaniach, które są niezbędne do realizacji zadań, które wyznaczaliśmy sobie, jako misję. Wszystko.

- praca „od projektu do projektu” i brak możliwości zaplanowania budżetu z wyprzedzeniem.

W przypadku części organizacji ich działalność jest uzależniona od tego, czy ich projekt wygra w konkursie bądź czy zdobędą pieniądze w inny sposób (np. darowizny, wpływy z 1%). W takiej sytuacji umowy czasowe z pracownikami podpisuje się dopiero wtedy, gdy ma się zagwarantowane odpowiednie środki. Zatrudnienie osób na etat jest w takich przypadkach często postrzegane w kategoriach ryzyka, ponieważ zarząd organizacji nie ma pewności, czy zdoła wywiązać się z ciążących na nim obowiązków jako pracodawcy. Jeden z rozmówców opowiadał o tym następująco:

Nie ma osób zatrudnionych na umowę o pracę, wszyscy pracują na umowę o dzieło, po prostu od projektu do projektu. Jeszcze nie zdarzyło nam się tak, żeby mieć taką pewność, znaczy takie duże prawdopodobieństwo, że wiedzieliśmy, że będziemy mieli jakąś tam kwotę dotacji, uzbieramy w ciągu roku, żeby tak bezpiecznie zatrudnić kogoś na umowę o pracę i być pewnym, że nie będziemy musieli za rok tej umowy rozwiązywać, dlatego, że akurat będzie chwilowo jakoś tam trzeba czekać, nie wiem, na kolejną dotację, albo no... Albo nie wiem... będzie ona mniejsza czy coś takiego, nie? Dlatego wszyscy pracują od projektu do projektu, jak już jest wiadomo, że dostaliśmy dotację na kolejny projekt to wtedy podpisujemy umowy i... no, i właśnie wtedy dopiero ustalamy pensje itd. No, ale jest taka stała grupa ludzi, która właściwie można powiedzieć że, od początku Fundacji albo przynajmniej od kilku lat, czterech lat, pięciu lat, pracuje jakby dla tych projektów.

Trudnością w pracy od projektu do projektu jest nie tylko mniejsza motywacja pracowników, ale często także mniejsze możliwości kontroli ich działań. Problemem takiego funkcjonowania od dotacji do dotacji jest również brak stabilizacji dla pracowników – co może prowadzić do rezygnacji z pracy. Dodatkowym utrudnieniem, zdaniem części rozmówców, są w tej sytuacji także skomplikowane procedury finansowania wynagrodzeń z projektów (m.in. podwójny ZUS). Uproszczenie tych procedur mogłoby stanowić zachętę do pracy w organizacjach:

Dla mnie największym problemem jest zatrudnianie ludzi. Nie możemy im gwarantować stałej pensji przez okrągły rok. Działamy tylko na projektach. Jeśli z tego wynikają potem jeszcze jakieś utrudnienia, bo np. musimy z nimi podpisywać umowę podwykonawstwa, podpisywać z nimi jakieś partnerskie rze-

czy... Łapanie się prawą ręką za lewe ucho. To się po prostu odechciewa. Dla mnie największą stratą byłoby, gdyby odeszli ludzie do jakiejś pracy, która im daje stabilizację. Oni są gotowi pracować na zasadzie takiej jak freelancerzy, ale to musi być maksymalnie proste, a nie z jakimiś utrudnieniami, które teraz są.

- **brak wiedzy i możliwości wypełnienia ciężących na pracodawcy obowiązków z zakresu spraw pracowniczych oraz BHP.** Niektórzy rozmówcy wyrażali przekonanie, że zatrudnienie na umowę o pracę powoduje konieczność opłacenia przez pracodawcę dużo wyższych składek, niż w przypadku umowy zlecenia, co nie jest zgodne ze stanem rzeczywistym. W tym kontekście pojawiały się następujące głosy:

Badacz: Dlaczego w takim razie nie zatrudniacie nikogo na etat?

Rozmówca: Ze względów finansowych, bo trochę niższe są jednak składki płatnika, czyli stowarzyszenia, kiedy się zatrudnia na zlecenie – to jest jedna rzecz – a druga, to jest ta, że nas bardzo straszą tym, że wtedy musielibyśmy już mieć szkolenie BHP dla pracowników, mieć osobę, która wylicza, ile dni wolnego masz po ilu wypracowaniu jakiej ilości czasu, że jest ileś takich formalnych rzeczy, które są dość trudne do ogarnięcia, jeśli się jest małą organizacją.

Niektórzy rozmówcy przyznawali wprost, że nie zatrudniają pracowników z powodu braku wiedzy, jakie dokładnie formalności należy wypełnić, i jednocześnie z obawy, że są to skomplikowane kwestie.

Mogłabym się dowiedzieć więcej. Bo teraz się dowiadaliśmy tak wrywkowo w różnych momentach i tak ogólnikowo wiem, że to jest za trudne dla nas. Ale być może, gdybyśmy dowiedzieli się – bo mamy też znajomego, który mówi, że to wcale nie jest takie trudne, zatrudnijcie się na umowę o pracę, to jest bardzo proste, żeby to wszystko robić – więc być może gdybyśmy mieli szkolenie takie porządne z tego, jak się zatrudnia ludzi i te wszystkie normy, które trzeba spełnić, no to byśmy mogli się na to zdecydować.

Rozmówcy wskazywali także na **problemy z rekrutacją pracowników** oraz doborem właściwych osób do pracy w organizacji. Podczas wywiadów opowiadano o skrajnych sytuacjach, w których okazywało się, że wybrani do zatrudnienia kandydaci zupełnie nie sprawdzali się w wykonywaniu zadań w danym zespole, a jednocześnie trudno było zakończyć z nimi współpracę. Rozmówcy ubolewali, że nie mają możliwości współdziałania z firmą zewnętrzną w zakresie rekrutacji, choć udaje im się niekiedy skorzystać z pomocy zaprzyjaźnionych psychologów. Przyznawali jednocześnie, że takie doradztwo jest dla nich w wielu przypadkach przydatne. Z drugiej strony inni rozmówcy podkreślali, że przy rekrutacji konieczna jest znajomość specyfiki działania organizacji pozarządowych i wiedza na temat zasad funkcjonowania w tym sektorze, jak w poniższej wypowiedzi:

Wydaje mi się też, że zatrudnienie takiej osoby zupełnie z zewnątrz, która zupełnie nie zna się na tematyce, zna się jedynie na rekrutacji, nie jest to właściwe, bo poza ogólnymi regułami rekrutacji jest potrzebna wiedza, zainteresowanie, motywacja do danej pracy. Osoba zajmująca się profesjonalnie rekrutacją

tacją, która nie zna bądź nie czuje tematu wydaje mi się, że może się w tym nie odnaleźć.

Dla pełnego obrazu sytuacji należy podkreślić, że istnieje duża grupa organizacji, które zatrudniają pracowników na etat, w tym miejscu analizujemy jednak powody, dla których kadra zarządzająca takiego kroku nie podejmuje.

5.1. Motywacja i ocena

W wywiadach wielu rozmówców przyznało, że **w organizacjach nie istnieje żaden zorganizowany system motywacji i oceny pracowników**, bądź też motywacja i ocena ma charakter przypadkowy, i często niewystarczający. W skrajnych przypadkach, pytania o te kwestie wywoływały śmiech bądź ironię. Zauważano jednocześnie, że osoby podejmujące pracę w sektorze społecznym powinny posiadać dużą motywację wewnętrzną oraz poczucie misji, które napędzają ich działania. Nieliczni rozmówcy uważali inne formy zachęty do pracy wręcz za niepotrzebne. Padały takie stwierdzenia: *Wychodzimy z założenia, że to jest świadoma decyzja, żeby przyjść do organizacji i w niej pracować.*

Wielu rozmówców zwracało uwagę na to, że **system motywacji finansowej jest w organizacjach często niemożliwy do zastosowania**, ze względu na ściśle określone i z góry ustalone zasady wynagradzania pracowników. W sytuacji, gdy organizacje są zobowiązane do planowania z góry budżetów projektowych oraz konsekwentnego ich wypełniania i sprawozdawania, wprowadzenie elementu „uznaniowego”, np. w postaci premii za dobrze wykonaną pracę, jest niemożliwe.

Istotnym problemem w kontekście motywowania pracowników jest ponadto **brak jasnej ścieżki kariery** w organizacji. Pracownicy mają często ograniczoną możliwość awansu i rozwoju. Wśród **możliwych sposobów motywacji pozafinansowej** wymieniano:

- elastyczny tryb pracy;
- możliwość udziału w szkoleniach oraz zdobycia nowych umiejętności (np. pisanie i rozliczanie projektów);
- rozwój własny oraz możliwość wpisania określonych kompetencji do życiorysu;
- staże zagraniczne i wizyty studyjne;
- dobrą atmosferę pracy;
- publiczne pochwały oraz wzajemne wsparcie – działania tego typu były szczególnie szeroko omawiane, warto przytoczyć w tym miejscu kilka przykładowych wypowiedzi:

Motywujemy się nawzajem, chwalimy się. Rozpowszechnione jest to, że nie tylko szef chwali czy publicznie wyróżnia. Ale wręcz jest tak, że osoby mówią o tym, co osiągnęły, wysyłają informację i otrzymują brawa. To dotyczy wszystkich pracowników (...). Natomiast nie ma systemu – że tak powiem – wyrazistego nagradzania i spójnych kryteriów. Czasami odczuwam więc, że jest to nie do końca dobre, nie do końca sprawiedliwe. Ale ludzie też się uczą, że trzeba się podzielić tym, co się

udało i pochwalić kolegę, niezależnie od tego czy jest z naszego działu czy z innego, czy do końca rozumiem to, czym się zajmuje.

Oczywiście każdy ma słabsze momenty, chwile, wtedy trzeba dać sobie czas – uważam – przeżyć to. Bardzo łatwo jest tutaj o wypalenie. To jest jednak bardzo intensywna praca, w specyficznych warunkach i czasem ta motywacja opada. Próbuje się wtedy zagrzewać, robimy mniej formalne spotkania, nie zebrania, rozmawiamy, próbujemy się wspierać.

Nie mamy żadnego pomysłu takiego sformalizowanego, ani jakiejś procedury, które byśmy robili, to generalnie polega na tym, że staramy się na bieżąco dziękować ludziom za pracę i to się dzieje, chociażby w czasie spotkań zespołu, czy po prostu na bieżąco dziękować i doceniać to, jak pracują i dziękować za rzeczy, które zrobili fajnie, albo udzielać im informacji zwrotnej, jeśli coś nie jest tak, natomiast nie ma systemu żadnego.

Elementem motywacji może być również odciążanie pracowników z mniej ciekawych i niewymagających zadań oraz powierzanie coraz bardziej odpowiedzialnych, samodzielnych i kreatywnych działań.

Na pewno ten system motywacyjny nie jest systemem związanym z finansami, ale jest systemem motywacyjnym związanym z przechodzeniem pewnej drogi. Tzn. mamy takich ludzi u nas w zespole, którzy zaczynają od robienia najprostszych rzeczy, a krok po kroku dostają coraz większe zadania, aż w końcu stają się koordynatorem projektu i mają swój projekt, i wtedy mają całkowitą swobodę w działaniu.

Jako specyficzny rodzaj motywacji niektórzy rozmówcy wskazywali również samą możliwość pracy w organizacji, która jest rozpoznawalna i niejako „prestżowa”. Czynnikiem potęgującym motywację może w tej sytuacji być prowadzona selekcja kandydatów na pracowników.

Należy podkreślić, że w przypadku organizacji prowadzących specjalistyczne działania psychologiczne, stałym elementem pracy oraz wymaganym standardem jest **udział pracowników w superwizji**. Niektórzy rozmówcy sugerowali, że takie rozwiązanie powinno być obligatoryjne dla wszystkich i pomogłoby podnieść nie tylko motywację, ale również standard pracy organizacji.

Ocena pracy osób zatrudnionych w organizacji – o ile jest prowadzona – odbywa się najczęściej podczas indywidualnych rozmów pomiędzy kadrą a pracownikami. Rozmowa taka dotyczy zazwyczaj analizy trudności napotykanych w codziennej pracy oraz ewaluacji działań danej osoby, ale również jej wizji rozwoju zawodowego oraz zainteresowań. Ewaluacja sposobu pracy może mieć również charakter rozmów gru-

powych i dawania sobie nawzajem informacji zwrotnej przez zarząd i pracowników, co szczegółowo opisuje jeden z rozmówców:

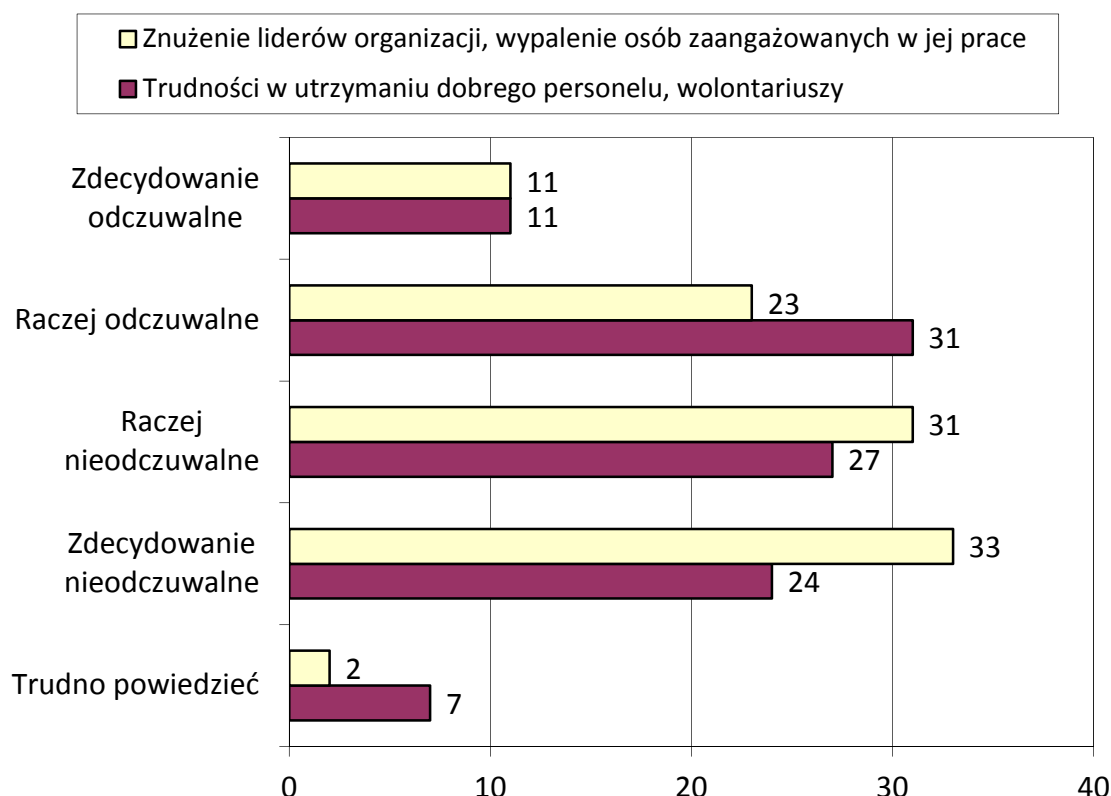
Jeżeli współpraca układa się między nami dobrze no to jest super i też sobie o tym mówimy, natomiast, jeżeli są jakieś trudności to też po prostu siadamy i to przegadujemy. Także zdarza się, że mamy takie rozmowy, które są jakby poza merytoryką, poza projektami, a dotyczą stricte sposobu pracy. I np. tego, czego zarząd by oczekiwał, w jaki sposób, nie wiem, prowadzić projekt, albo pewne działania tutaj w biurze. Natomiast działa to też w drugą stronę i też zarząd dostaje od nas informacje zwrotne, także myślę, że tutaj też jest to przejaw tej płaskiej struktury, że ta komunikacja po prostu działa w dwie strony i te feedbacki są i wzmacniające i też takie postulujące zmiany w dwie strony.

Należy podkreślić, że w zdecydowanej większości badanych organizacji nie istniał uporządkowany i przewidywalny system ewaluacji działań zatrudnionych w nich osób. **Brak jasnych kryteriów oceny pracowników** okazuje się szczególnie problematyczny w przypadku negatywnej opinii na temat ich pracy. Trudno wtedy jednoznacznie określić kto i dlaczego nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, zaś podejmowane działania dyscyplinujące mogą być postrzegane jako krzywdzące. Jeden z rozmówców opisywał tę sytuację następująco: *umawiamy się, że ogólnie rzecz biorąc robimy, albo się ktoś czegoś podejmuje albo nie, a jak zawali zbyt wiele razy, no to po prostu się żegnamy. Nie chcemy pracować z osobami, które zawalają. Ale nie mamy tego określonego jasno, co to znaczy zawalać i kiedy się żegnamy.*

Przedstawiciele organizacji, mówiąc o brakach w zakresie oceny i motywowania pracowników wskazywali jednocześnie na konkretne problemy, jakie braki te za sobą niosą. **Wśród największych kłopotów wymieniano rotację pracowników oraz wypalenie zawodowe, a często również brak integracji w ramach organizacji i brak zainteresowania działaniami osób pracujących przy innych projektach.**

Warto na koniec przytoczyć wyniki badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy, w których 34% respondentów zadeklarowało, że w ich organizacjach w ciągu 2 ostatnich lat problem wypalenia zawodowego pracowników był odczuwalny, zaś 42% organizacji napotkało na trudności z utrzymaniem dobrego personelu (w tym wolontariuszy).

Wykres nr 3. Wypalenie działaczy organizacji i trudności w utrzymaniu pracowników. Odpowiedzi na pytanie: Na ile wymienione niżej problemy były odczuwalne w życiu Państwa organizacji w ciągu ostatnich 2 lat?

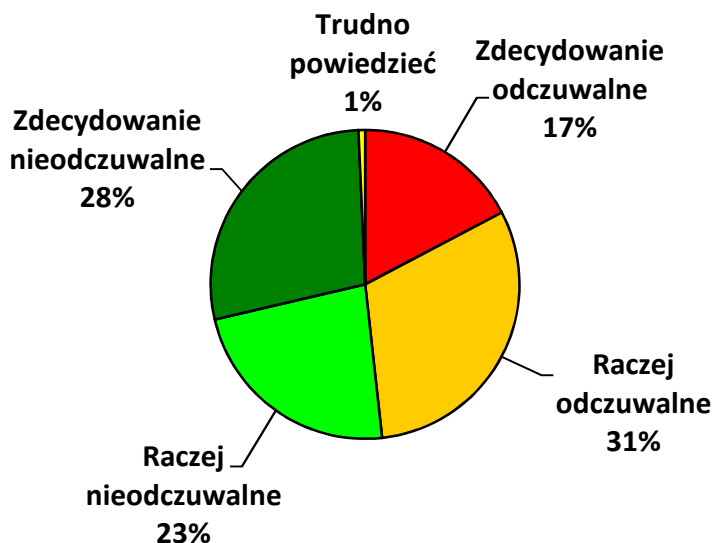


5.2. Wolontariat

Bardzo ważnym czynnikiem, wpływającym na rozwój średniej wielkości organizacji pozarządowych jest działalność wolontariuszy. Osoby te są rekrutowane najczęściej poprzez portal ngo.pl, portale społecznościowe, newsletter, mailing, a także kręgi towarzyskie i akademickie (praktyki studenckie). Co istotne, niewielu rozmówców deklaroowało podpisywanie z wolontariuszami umów. W wywiadach zarysowuje się dwojaki stosunek rozmówców do kwestii wolontariatu.

Wolontariusz jako pomoc niezbędna do obsługi bieżących spraw. Rozmówcy prezentujący pozytywne podejście do kwestii wolontariatu w swoich organizacjach wskazywali, że pomoc osób gotowych bezpłatnie angażować się w działania jest szczególnie przydatna przy podejmowaniu przedsięwzięć „akcyjnych”, gdzie potrzebna jest współpraca wielu osób, a jednocześnie działania tych osób nie wymagają dużej specjalizacji i skomplikowanego szkolenia (wolontariusze są np. zatrudniani do obsługi infolinii telefonicznej, rozdawania ulotek, obsługi technicznej i logistycznej imprez itp.). Jednocześnie, z badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy wynika, że prawie połowa warszawskich organizacji pozarządowych średniej wielkości odczuwa brak osób gotowych angażować się bezinteresownie w jej działania.

Wykres nr 4. Odpowiedzi na pytanie: Na ile odczuwalnym w życiu Państwa organizacji w ciągu ostatnich 2 lat problemem był brak osób gotowych bezinteresownie zaangażować się w działania organizacji?



Wolontariusz jako obciążenie. Część rozmówców deklarowała, że wolontariusze stanowią utrudnienie w pracy organizacji, szczególnie jeśli praca ta wymaga wysokich kwalifikacji. Padały opinie, że często szybciej i sprawniej jest, aby pracownicy wykonali zadania samodzielnie, niż poświęcali czas na szkolenie wolontariuszy, a następnie nadzorowanie ich pracy. Poniżej przytaczamy przykładowe wypowiedzi w tej sprawie:

Rozmówca: (...) wolontariusz to jest trudna sprawa.

Badacz: Dlaczego?

Rozmówca: Dlatego, że trzeba mu poświęcać bardzo dużo czasu, bardzo dużo energii... (...). Po prostu to jest zabawa dla kogoś, kto ma bardzo dużo czasu, my nie mamy czasu. Bo wolontariusz przychodzi wtedy, kiedy chce, czyli trzeba dostosować swoje działania do jego czasu. [śmiejąc się] Po co? I trzeba mu przekazywać bardzo dużo wiedzy. (...) Jeżeli są organizacje, których działania są mniej skomplikowane i mniej intelektualnie wymagające, a bardziej na przykład wymagające działalności fizycznej czy obecności fizycznej, być może wtedy wolontariusze się świetnie sprawdzają.

Najpierw my ich uczymy, a potem oni się tak powiem nadal uczą pod naszym okiem, a potem już samodzielnie w miarę pracują tam pod superwizją, no to tak no wygląda, że jak policzyliśmy, czego my ich musimy nauczyć, i ile czasu oni muszą w praktyce różnych rzeczy uczyć, czyli podglądają naszą pracę z klientem, a potem ile czasu jeszcze potrzebują, że sami jeszcze trochę popracować, na tyle, że poczuć się w tym pewnie, no to to jest kilkaset godzin po prostu.

Rozmówcy zwracali uwagę na to, że **wyszkolenie wolontariusza do wykonywania specjalistycznych zadań wymaga dużych nakładów czasu i pracy**. Taka inwestycja „nie opłaca się” w sytuacji znacznej rotacji kandydatów, a także braku możliwości egzekwowania powierzonych im do wykonania zadań. Istotna w tym kontekście jest znów kwestia motywacji, która wydaje się jeszcze trudniejsza, niż w przypadku pracowników pobierających wynagrodzenie. Jeden z rozmówców sformułował ten problem następująco:

Tak, tak, to jest długofalowy wolontariat, on w ogóle nie jest akcyjny, my nie mamy akcyjnych wolontariuszy, więc tu jest kolejny temat niezagospodarowanej przestrzeni, jak utrzymać wolontariusza, jak spowodować, nie wiem, jak nie nakazując mu pracy, tą pracę otrzymywać, czyli tak, no dostawać ją pro bono. Jest to bardzo trudne.

Organizacje podejmują próby motywowania wolontariuszy za pomocą pozamaterialnych środków, takich jak możliwość udziału w konferencjach, szkoleniach i superwizjach, niekiedy również poprzez drobne upominki czy darmowe publikacje. Przede wszystkim jednak formą zachęty do dalszej pracy są dyplomy i podziękowania.

Co ciekawe, rozmówcy nie wiązali pracy społecznej członków organizacji z kwestią wolontariatu, choć w tym kontekście niekiedy zwracali uwagę na pomoc „ekspercką”, gdy specjaliści różnych dziedzin prowadzą na rzecz organizacji bezpłatne doradztwo. Z wywiadów wynika, że wolontariusz to – w opinii badanych – osoba spoza organizacji, która okresowo i nieodpłatnie poświęca jej swój czas, choć po dłuższej współpracy może też czasem wstąpić w jej szeregi. Badani zwracali również uwagę na kwestie wolontariatu pracowniczego, jednak doświadczenia z taką formą pomocy były bardzo różne. Część rozmówców mówiła, że pracownicy podejmujący wolontariat w ramach działalności społecznej swoich firm czy korporacji bywają bardziej nastawieni na efekt PR-owy niż rzeczywistą pomoc w realizacji zadań organizacji pozarządowej.

Bardzo dużym problemem, na który rozmówcy zwracali uwagę, jest **właściwa organizacja pracy wolontariuszy**. Przydzielanie wolontariuszom, ciekawych i ważnych zadań, zdaniem badanych, daje im poczucie sensu ich wykonywania. Angażowanie wolontariuszy i powierzanie im ciekawych zadań jest również istotnym elementem ich motywacji. Rozmówcy wyrażali takie opinie:

Teraz pracujemy nad nową zasadą, bo trochę uciekaliśmy od wolontariuszy i stażystów. Robiliśmy na tyle wyspecjalizowaną pracę, że trudno było włączyć wolontariusza. (...) [Ważne jest] żeby wolontariusz wyszedł z poczuciem, że jego zadanie miało sens. Na pewno nie mamy wolontariuszy, którzy są od dwóch lat i stoją przy ksero. Uważam, że to jest transakcja dwustronna.

Strasznie ważna jest też ta świadomość (...) tego, że jakby taki wolontariusz musi się też czuć potrzebny, tak? Bo nie to, że on sobie przyjdzie i okazuje się, że nie ma na przykład... że miał coś zrobić, a nie ma dla niego biurka, czy nie ma dla niego komputera o tej godzinie, o której on przyszedł, więc jakby takie w ogóle umiejętności też zarządzania myślę, no tym zespołem, w którym też są ci wolontariusze, to na

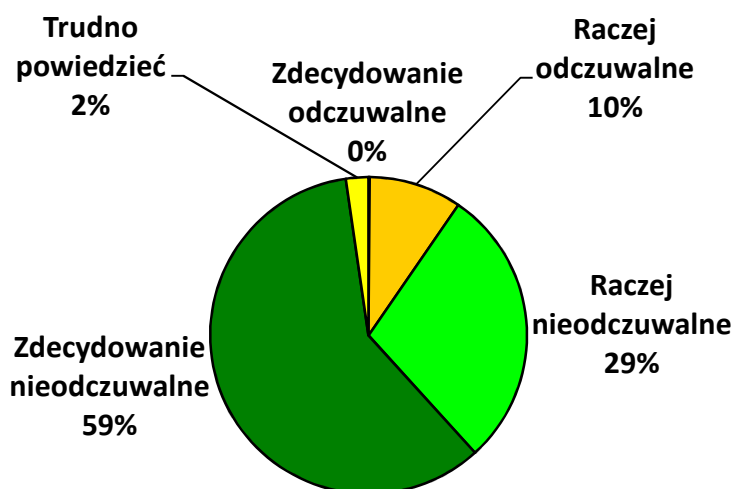
pewno tak, żeby po prostu jakby traktować to, że oni przychodzą i wykonują nieodpłatnie jakąś pracę, że ona jest bardzo cenna i żeby też poczucie tego człowieka było takie, że on robi coś ważnego i że rzeczywiście jest to potrzebne, a nie po prostu trzeba odwalić kawał jakiejś roboty, no to zrób, nie wiem, gdzieś tam w kącie, tylko jakby, no tak, żeby to było trochę bardziej, no nawet nie mówię profesjonalne, no bo to pewnie zależy od możliwości, ale takie bardziej no zorganizowane w tym sensie.

Pojawiały się też opinie, że przygotowanie organizacji na przyjęcie wolontariuszy wymaga zatrudnienia dodatkowej osoby, która będzie koordynowała ich pracę.

5.3. Komunikacja wewnętrzna w organizacji

Komunikacja wewnętrzna to bardzo ważny element skutecznego zarządzania organizacją, choć może jednocześnie stanowić poważną barierę jej rozwoju. W badaniach prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy zdecydowana większość respondentów deklarowała, że w ich organizacjach problem wewnętrznych konfliktów nie jest odczuwalny.

Wykres nr 5. Odpowiedzi na pytanie: Na ile odczuwalne w życiu Państwa organizacji w ciągu ostatnich 2 lat były konflikty i napięcia wewnątrz organizacji?



Z badań będących przedmiotem niniejszego raportu wynika z kolei, że **w większości organizacji nie istnieje jasny system komunikacji wewnętrznej**. Część rozmówców uzasadniała deklarowany brak występowania konfliktów w tym zakresie posiadaniem przez pracowników wykształcenia psychologicznego lub społecznego oraz prowadzeniem regularnej superwizji ich pracy. Dla innych z kolei, kwestia wypracowania efektywnego systemu komunikacji wewnętrznej wydawała się mniej ważna niż bieżące funkcjonowanie organizacji. Zdaniem tych rozmówców, szkolenia dotyczące umiejętności komunikacji powinny być prowa-

dziane na dalszym etapie rozwoju organizacji, gdy osiągnie ona stabilność. Część badanych sugerowała ponadto, że nieefektywne jest, aby w szkoleniach brały udział pojedyncze osoby – powinny to być zajęcia dla całego zespołu i dopasowane do specyfiki jego pracy. Również z obserwacji organizacji infrastrukturalnych wynika, że jest zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie:

Wydaje mi się, że każda średnia organizacja powinna przejść takie szkolenie, dlatego że po dwóch latach opada już ten pierwszy zapał, zaczynają się naturalne tarcia między ludźmi i że po prostu takie szkolenie ukierunkowane na to, jak się komunikować, też na takie wyjście, że ok., jesteśmy grupą towarzyską, ale tak naprawdę razem pracujemy, więc musimy się jakoś skutecznie komunikować, byłoby super potrzebne.

Ważnym aspektem komunikacji wewnętrznej w organizacji jest umiejętność rozwiązywania konfliktów. **Na pytanie o występowanie w organizacji wewnętrznych sporów rozmówcy często odpowiadali twierdząco.** Bagatelizowali jednak ich znaczenie i podkreślali, że jest to sytuacja normalna i nieodłącznie związana z pracą w zespole. Wśród przyczyn konfliktów wymieniano m.in. brak umiejętności komunikacyjnych, różnice temperamentów, ale także niedookreślone kompetencje czy zakres odpowiedzialności, przemęczenie i zbyt dużą ilość obowiązków, a także niewywiązywanie się z podjętych zadań. Powstawaniu konfliktów sprzyja ponadto stresujący charakter pracy – m.in. pomoc trudnym klientom czy dotykane trudnych problemów życiowych bądź społecznych, a także kłopoty finansowe organizacji. Problemem w niektórych organizacjach, które powstały na bazie relacji towarzyskich oraz wspólnej idei, jest z kolei przełożenie stosunków koleżeńskich na bardziej sformalizowane relacje zawodowe, jak w przytoczonej wypowiedzi:

My jesteśmy organizacją – myślę, że to jest problemem większości – która powstała z zapału do jakiegoś pomysłu, a nie z tego, że jesteśmy profesjonalistami. Zarząd nie wyłonił się w wyniku konkursu na profesjonalną kadrę zarządzającą. My nie mamy takich umiejętności. Każdy z nas jest merytorycznie zaangażowany w zupełnie co innego i dopiero się tego uczymy. Mało tego, często to były relacje bardzo bliskie i koleżeńskie, które na skutek tego, że ta instytucja się rozrosła musiały zmienić swoją strukturę. I to jest trudne, jak wymagać od swoich przyjaciół zaangażowania, realizowania zadań itd. Jak z młodej koleżanki przeistoczyć się w osobę, która po prostu egzekwuje realizację zadań i tyle.

Rozmówcy deklarowali, że konflikty są rozwiązywane w miarę możliwości szybko i we własnym gronie, istotną odpowiedzialność w tym względzie czuje kadra zarządzająca. Wśród czynników ułatwiających konstruktywne rozwiązywanie wewnętrznych sporów wymieniano: kameralny charakter organizacji – gdy jest niewielu pracowników, łatwiej przeprowadzić bezpośrednie rozmowy i na bieżąco reagować na pojawiające się problemy; a także zjednoczenie wokół celu działania organizacji, silną wewnętrzną motywację zespołu do pracy.

5.4. Podsumowanie

Podsumowując kwestie zarządzania pracownikami, systemu motywacji oraz organizacji pracy należy stwierdzić, że wiele organizacji zajmuje się nimi w sposób nieuporządkowany i często intuicyjny. Organizacje mają w tym zakresie dość duże **luki kompetencyjne**. Jednak część rozmówców nie ma nawet takiej świadomości, przez innych z kolei problem ten jest bagatelizowany. Organizacje przedkładają nierzadko realizację misji nad tworzenie wewnętrznych struktur, zaś wprowadzanie formalnych procedur kojarzy im się z popadaniem w korporacjonizm i grozi utratą społecznego charakteru działań. Problem istotnych braków w tym zakresie dostrzegają również organizacje infrastrukturalne, o czym świadczyć mogą poniższe wypowiedzi:

Stosunkowo mała jest w ogóle świadomość zarządzania ludźmi w organizacjach pozarządowych, niezależnie od tego, czy one są średnie, czy są duże i bardzo rozbudowane, i w zasadzie na palcach jednej ręki można policzyć organizacje, które w ogóle mają świadomą politykę kadrową. Znaczą... jeżeli już cokolwiek organizacje mają, to w zakresie pozyskiwania pracowników, czyli jakieś tam procedury rekrutacji, to, jak sprawdzają i co sprawdzają, natomiast jeżeli chodzi później o motywowanie pracowników, jakieś strategie zarządzania zespołem, przytrzymania ludzi, jakby powodowania, żeby się nie wypalali w tej pracy, to wydaje mi się, że nie mają.

Czasami to mi się wydaje (...), to że organizacje zarządzają po omacku, nie tylko ludźmi, ale też finansami, tak naprawdę całą organizacją pracy, znaczy nie ma takiego jasnego podziału obowiązków, kto co robi, tylko wszyscy wszystko razem robimy, co jest nieefektywne po prostu.

Jak wspomniano wcześniej, wiele organizacji dostrzega potrzebę profesjonalizacji swoich działań, choć jednocześnie boi się odejścia od idei pracy społecznej. Rozmówcy narzekali na nakładanie nadmiernych obciążeń formalnych i prawnych, które ograniczają ich działalność, a jednocześnie niedostrzeganie przez pozostałe sektory, że praca wykonywana przez organizacje jest istotna oraz przynosi wymierne skutki społecznie, zatem zasługuje na godziwe wynagrodzenie. Pojawiały się takie wypowiedzi ilustrujące powyższy dylemat:

Z jednej strony rozumiem ideę trzeciego sektora jako ideę właśnie szlachetnego społecznikostwa, z drugiej strony ona się nijak ma do rzeczywistości, tak? Znaczą można być szlachetnym społecznikiem wtedy tylko kiedy jest się wolontariuszem w dobrze zarządzanej i profesjonalnie prowadzonej firmie tak naprawdę. Bo jednocześnie czego oczekuje od nas państwo? Państwo oczekuje ode mnie, że jako organizacja pozarządowa będę prowadziła taką samą księgowość i będę tak samo obciążona różnymi podatkami, jak są obciążone firmy.

6. Zarządzanie finansami organizacji

W ramach badania trudności rozwoju organizacji pozarządowych oraz luk kompetencyjnych kadry zarządzającej cały blok pytań poświęcono kwestii zasobów finansowych organizacji oraz księgowości. Przy analizie materiału badawczego uwadze nasuwa się fakt, że wielu rozmówców nie potrafiło podać dokładnej kwoty przychodów organizacji za poprzedni rok. Badani odwoływali się do sprawozdań finansowych lub wiedzy osób trzecich – najczęściej odpowiedzialnych za rozliczenia księgowe.

Wszystkie organizacje zatrudniały profesjonalnych księgowych lub korzystały z usług biura księgowego. Bardzo rzadko w ramach organizacji istniał osobny dział księgowy. Co charakterystyczne, część rozmówców deklarowała, że oddając rozliczenia finansowe w ręce profesjonalistów, nie interesuje się dalej ich przebiegiem czy poprawnością. Kilka organizacji miało z tego powodu problemy, ponieważ po jakimś czasie okazywało się, że księgowość była prowadzona niewłaściwie i konieczne były korekty i zmiany. Problem, z jakim muszą się zmierzyć organizacje pozarządowe, to znalezienie dobrego biura księgowego, które zna specyfikę pracy oraz rozliczeń sektora pozarządowego.

W wywiadach można wyróżnić **dwa ogólne podejścia do kwestii rozliczeń księgowych**, a także – ujmując rzecz szerzej – **do zarządzania finansami**. Część rozmówców mówiła o **świadomym niezainteresowaniu** tymi sprawami i oczekiwała, że to księgowy będzie wychodził z inicjatywą i doradzał korzystne rozwiązania. Obrazuje to poniższa wypowiedź: *Koordynatorki od kwestii merytorycznych nie pojmą, nie mają takiej wiedzy i nie chcą mieć wiedzy księgowej. Ja sobie tego nie życzę, to jest sprawa księgowej.*

Z kolei inni badani uważali, że to **na zarządzie spoczywa obowiązek wyznaczania kierunku oraz możliwych rozwiązań finansowych** – kadra powinna mieć wiedzę z tego zakresu, zaś księgowy jest tu jedynie wykonawcą tej wizji: *Szczerze mówiąc trudno mi sobie wyobrazić zarządzanie, tak, które polega na pytaniu się księgowego, co robić, bo to jakby odwrotny powinien być proces, znaczy księgowy ma dać narzędzie, tak to sobie wyobrażam, ale osoba zarządzająca musi wiedzieć, jaki chce mieć skutek i jakby w którym kierunku iść. I stąd myślę sobie, że takie szkolenia akurat w tej dziedzinie mogłyby być fajne.*

Rozmówcy zgodnie zauważali, że **dużą trudnością planowania finansowego jest** w ich przypadku **niepewność, jaki będzie końcowy kształt budżetu** – m.in. ile środków i kiedy wpłynie od darczyńców, ile dotacji uda się pozyskać, jakie będą wpływy z 1% podatku przekazanego na rzecz organizacji. **Badani wskazywali również na istotne trudności związane z kosztami amortyzacji sprzętu oraz utrzymania biura.** Z wywiadów można też odnieść wrażenie, że zarządzanie finansami w organizacjach to często uczenie się na błędach oraz korzystanie z wiedzy i doświadczeń innych organizacji, czy zaprzyjaźnionych osób. Rozmówcy mówili o swoich trudnościach bardzo dużo i wydaje nam się zasadne przytoczyć w tym miejscu obszernie wypowiedzi:

Największe, jedyne i w ogóle podstawowe to jest brak pewności. Nigdy nie wiemy na początku roku, jakie będziemy mieli fundusze, tak? Na tym polega jakby kłopot i tak mi się wydaje taka różnica między

tymi komercyjnymi przedsiębiorstwami a takimi jak nasze, że w komercyjnym przedsiębiorstwie, jeżeli mamy mówić o wydatkach, to musimy wiedzieć, na jakich stoimy przychodach, tak? U nas nie ma takiej możliwości.

To też zależy od tego, jakie dotacje dostaniemy i co możemy z tych dotacji utrzymać, więc tutaj jest też problem związany z planowaniem, bo w styczniu, kiedy składamy wszystkie wnioski, budujemy sobie jakąś roczną wizję, która za chwilę się zmieni, weryfikuje w okolicy marca, kwietnia, kiedy dostajemy dotację. I nieraz byliśmy ofiarą tego, że po prostu źle to zaplanowaliśmy, za bardzo założyliśmy to, że dotację będziemy mieli, i podjęliśmy już jakieś kroki, no bo to jest trochę takie granie va banque, żeby zrealizować projekt.

Można dobrze nauczyć się rozliczyć projekt i to myślę, że umiemy, ale na takim poziomie ogólnie organizacyjnym to jest prawie niemożliwe, bo nawet nie ma takiego momentu, kiedy możesz sobie stworzyć taki budżet i zaplanować, że tyle pójdzie na to, tyle pójdzie na to. Ja to w zeszłym roku zrobiłam, ale akurat mieliśmy więcej projektów naraz. Według mnie w takiej wielkości, jak my mamy w tej chwili, to jest niemożliwe. Jeżeli wszystkie projekty są roczne. To trudno jest zrobić roczny budżet, który wiesz, jaki będzie.

Część rozmówców w ogóle kwestionowała sens i możliwość tworzenia biznes planów w organizacjach pozarządowych. Z drugiej strony, zdaniem niektórych badanych napięty i niepewny budżet wpływa na bardziej regularne monitorowanie finansów. Należy zauważyć, że w specyficznej sytuacji związanej z planowaniem i rozliczaniem budżetu są fundacje działające przy korporacjach i firmach biznesowych. Takie organizacje w dużo mniejszym stopniu doświadczają trudności, z którymi inne zmagają się na co dzień, mają bowiem dostęp do sponsora, który regularnie przekazuje im darowizny na działalność.

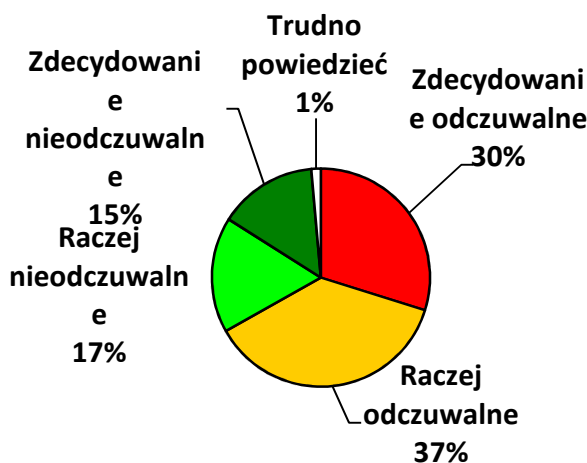
W przypadku organizacji, które prowadzą wiele projektów jednocześnie, zdarza się praktyka okresowego finansowania działań w ramach jednego projektu środkami pochodzącymi z innego (jest to rodzaj „pożyczki” do czasu otrzymania środków przeznaczonych na dany cel). Zarządzanie wieloma budżetami projektowymi na raz jest zadaniem skomplikowanym i kilka organizacji posiada szczególną funkcję „koordynatora finansowego”, osoby odpowiedzialnej za kontrolę i kwalifikowanie wszystkich wydatków. Jeden z rozmówców opisał to tak:

Osoba, która jakby kontroluje przenikanie się wszystkich budżetów, na których pracujemy, czyli ma taki „widok z lotu ptaka”. I taki podział powoduje, że to jest dosyć łatwe. Bo jak też pan pewnie wie, niektóre projekty są wkładem własnym do drugich projektów. A niektóre zakładają jakiś udział rzeczowy, jeszcze inne rozpoczynają się w dziwnym momencie, więc czasem kredytujemy się jednym projektem, tego oczywiście robić nie wolno, kredytujemy się w sprawie wydatków w innym.... Jest cały system re-

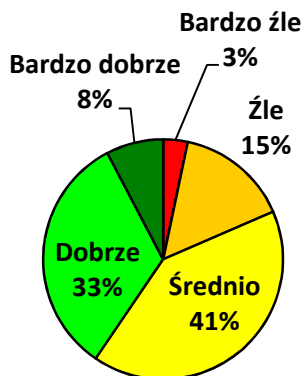
fundowania kosztów, z różnych projektów, czasem to są obciążenia z naszych środków zgromadzonych, które trzeba założyć na jakiś czas, żeby projekt się toczył itd. (...) taka kłopotliwa rzecz to jest rozliczanie, jakby przyporządkowanie wydatków do różnych projektów. Czasem jedna faktura sfinansowana z pięciu różnych, tzn. obciąża koszty pięciu różnych projektów. I ktoś musi panować nad tym, jak się rozkładają te koszty. Więc z jednej strony są to koordynatorzy, ale musi ktoś być, kto przypilnuje całości tej jednej faktury, ale, de facto, budżetu w całości, jako fundacyjnego pieniądza.

Zastanawiające w kontekście naszych badań wydają się dane Urzędu m.st. Warszawy, według których z jednej strony większość organizacji deklaruje, iż odczuwa trudności w zdobywaniu funduszy na swoją działalność, z drugiej jednak, zdecydowana większość ocenia swoją sytuację finansową jako średnią lub dobrą.

Wykres nr 6. Odpowiedzi na pytanie: Na ile były odczuwalne w życiu Państwa organizacji w ciągu ostatnich 2 lat trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji?



Wykres nr 7. Odpowiedzi na pytanie: Jak oceniają Państwo sytuację finansową organizacji?



6.1. Kredyty i pożyczki

W kontekście zarządzania finansami organizacji badacze pytali również o opinie na temat zaciągania kredytów i pożyczek. Tylko nieliczni rozmówcy mieli doświadczenia w tym zakresie (m.in. współpraca z Polsko–Amerykańskim Funduszem Inicjatyw Obywatelskich oraz Towarzystwem Inicjatyw Społeczno–Ekonomicznych). Wówczas współpraca z pożyczkodawcami była dobra oceniana raczej pozytywnie. Kilku rozmówców wspomniało również o nieskutecznych próbach uzyskania kredytu, jednak **zdecydowana większość badanych takich kroków nie podejmowała i miała negatywną opinię na ten temat**. Rozmówcy ci przytaczali wiele argumentów przeciwko występowaniu o kredyt bankowy lub pożyczkę:

- brak pewności uzyskania przychodów (co zostało szerzej opisane w rozdziale 2.4.);
- brak środków na spłatę odsetek od kredytu / pożyczki;
- brak zdolności kredytowej i przewidywana odmowa ze strony banku:

Nikt nam nie udzieli kredytu bankowego. Bo banki nie umieją badać zdolności kredytowej organizacji pozarządowej. My żeśmy próbowali w bankach, w których mamy konta, w których widzą, ile my mamy pieniędzy, że te pieniądze wpływają już dłuższy czas i znikają, i potem znowu wpływają, i jakoś cały czas funkcjonujemy, wziąć np. pożyczkę w rachunku bieżącym pod zastaw samochodu. Mamy nowy samochód, który wart jest np. 100 tysięcy czy 80 tysięcy, i pożyczkę w wysokości 50 czy nawet 25 tysięcy. Którą mogę zaciągnąć w dowolnym momencie, który chcę. Nie udało mi się takiego produktu uzyskać.

- postrzeganie kredytu w kategoriach ryzyka, obawa przed utraceniem pieniędzy, które nie należą do prywatnej osoby, ale do organizacji:

Nigdy w życiu bym nie zaciągnęła kredytu na stowarzyszenie i nie poniosła takiego ryzyka finansowego, i dzięki temu chyba tak długo działamy. Wiele naszych kolegów i stowarzyszeń się wywróciło na tym...

- opór mentalny oraz obawa przed zaciąganiem zobowiązań finansowych, które często wynikają z niewiedzy:

Nie, nie, tego w ogóle ja nie znam i nie chcę nawet wiedzieć. No nie jesteśmy na tyle krezusem, żeby korzystać. Bałabym się. (...) No, po pierwsze nie znam takiego... tych produktów. Po drugie nie... no nie mamy takiego wielkiego zabezpieczenia tych środków własnych, że w przypadku jakichś prawdziwych problemów moglibyśmy spłacić ten kredyt czy jakąś pożyczkę. No... może, może to wynika z niewiedzy, ale, ale nie wydaje mi się, że byłoby to konieczne dla nas.

Absolutnie! Nie ma mowy! Żadnych kredytów. Żadnego uzależnienia się od kapitału. Innego.

W praktyce pieniądze niezbędne do bieżącego funkcjonowania organizacji (np. w wypadku opóźnienia w wypłacie transz projektów) są pożyczane od osób fizycznych – zarządu lub pracowników organizacji, znajomych.

Zdarza nam się wypłacać wynagrodzenie i pożyczać je na realizację projektu. Normalnie na rynku pracy raczej by to nie przeszło. To jest moim zdaniem chory standard organizacji, które są zmuszane do tego typu praktyk. Bo jeżeli mamy założyć własne pieniądze jako zarząd czy kombinować skąd brać odsetki na pożyczkę, to wiadomo, że bardziej opłaca się pożyczyć pieniądze samemu na mniejszy procent. Fundacja płaci mniejszy procent swoim pracownikom niż na rynku komercyjnym. Ale to nie jest zdrowa sytuacja. Jesteśmy zwolennikiem obniżania kosztów działalności, ale jest to niekomfortowa sytuacja. Tym bardziej, że coraz więcej osób nie zgadza się na tego typu zasady i wcale im się nie dziwię.

6.2. Działalność odpłatna

Podczas wywiadów badacze zadawali rozmówcom pytania na temat ich stosunku do prowadzenia działalności odpłatnej i gospodarczej. Część organizacji prowadziła różne formy działań odpłatnych, działalność gospodarczą prowadziło zaś 8 organizacji (i dodatkowo jedna była w trakcie uzyskiwania odpowiedniego wpisu do statutu)⁹⁸. Była to przede wszystkim działalność wydawnicza, ale również usługowa. Rozmówcy nie planowali z niej w najbliższym czasie rezygnować. Wśród organizacji nie prowadzących działalności gospodarczej pojawiło się jednocześnie wiele głosów negatywnych w kwestii takiej formy pozyskiwania funduszy. W tym miejscu chcielibyśmy skupić się właśnie na nich. Respondenci wymieniali wiele **powodów dla których zarząd organizacji nie podejmuje decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej**:

- **działalność odpłatna i gospodarcza** jest przez niektóre organizacje postrzegana **jako nie-społeczna, czasem wręcz nieetyczna**. Rozmówcy wyrażali obawy przed odejściem od idei i misji organizacji za sprawą prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza była ponadto postrzegana jako inwestycja, na którą należy pozyskać odpowiednie środki. Rozmówcy wyrażali wątpliwość, czy środki organizacji pozarządowej mogą być inwestowane w działania komercyjne, choćby nawet zysk z tych działań był w całości przeznaczany na cele statutowe. Pojawiały się w tym kontekście następujące wypowiedzi:

Jakby ortodoksyjnie na to patrząc, ludzie wpłacają pieniądze i dają darowizny, na naszą działalność statutową. Oczywiście wpływy działalności gospodarczej będą wspierać statutową, no ale są tacy prawnicy, którzy uważają, że tak się w zasadzie dziać nie powinno, tak samo jak 1%, nie powinien być przeznaczony na działalność gospodarczą, a to, de facto, by tak było. Ja wiem, że to jest inicjowanie tej działalności, no ale fakt pozostaje faktem. Więc jeszcze są kwestie takie prawnie etyczne, z tym związane.

⁹⁸Spośród badanych organizacji „średniej wielkości”. Nie uwzględniamy tu organizacji infrastrukturalnych, spośród których wszystkie prowadziły działalność gospodarczą.

Ja też znowu mam przekonanie, że znowuż zarządzanie pieniędzmi polega również na inwestowaniu, tak? Natomiast wiem, że tendencja w ogóle i mentalność jest taka, żeby... no jak to inwestować pieniądze, tak? W ogóle fundacja nie jest od inwestowania, tylko od tego, żeby... (...) fundacja ma pomagać ludziom biednym, a tu inwestowanie, tak? Np. moim zdaniem to jest wielka działka do zmiany mentalności naszej, że to nie chodzi o to, że jak ktoś inwestuje, to znaczy że jest złodziejem np., albo na przykład, że robi przekręt, tylko że po prostu myśli o tym, jak te pieniądze powiększać i zwiększać np. bezpieczeństwo finansowe, tak? Także...

- **obawy, że organizacja utraci wiarygodność**, niesłuszne przekonanie, że prowadzenie działalności gospodarczej utrudnia uzyskanie bądź utrzymanie statusu OPP. Pojawiały się takie opinie:

Wiem, że to właśnie jest jedna z rzeczy, które z jakiegoś powodu miała, tylko nie wiem dokładnie, z jakiego, w jakiś sposób komplikuje uzyskanie statutu... tytułu OPP. Ale nie wiem, z jakiego i o co dokładnie tam chodzi. Nie wiem.

Jako OPP uciekamy od wszelkich jakiś takich rzeczy, żeby być wiarygodnym i tego nie robimy.

- **konieczność zmiany statutu organizacji;**
- **konieczność zdobycia gruntownej wiedzy**, prowadzenia wyspecjalizowanej księgowości i sprawozdawczości. Rozmówcy podkreślali, że takie działania muszą być prowadzone w sposób ciągły, a nie projektowy. Wiąże się to również z koniecznością posiadania **odpowiedniej kadry**, osoby odpowiedzialnej za prowadzenie, rozwijanie i rozliczanie działalności gospodarczej. Problemem dostrzeganym przez rozmówców jest również **brak doświadczenia** w prowadzeniu przedsiębiorstwa:

Myśleliśmy nad [działalnością] gospodarczą, ale chyba nie chcemy, też właśnie po tych różnych wnioskach z księgowych szkoleń wiemy, że działalność gospodarcza dla stowarzyszenia to jest jakiś kanał tak naprawdę, że to dużo pracy cię kosztuje.

Minusy są takie, że musi to ktoś robić. Jak my nie jesteśmy biznesmenami, no to trudno jest nam wymyślić biznes, który by zarabiał sam na sobie i jeszcze by przynosił dochody na stowarzyszenie. To jest taka główna rzecz.

- **problemy z zaplanowaniem przedsięwzięcia i jego promocją**: brak pomysłu, brak klienta, niszowy charakter projektu. Wiąże się z tym również **problem motywacji i zysku** – podjęcie działalności gospodarczej jest inwestycją obciążoną ryzykiem oraz wymaga zaangażowania środków finansowych, czasu oraz pracy. Osoby, które angażują się w jej rozwijanie muszą być do tego odpowiednio zmotywowane. W kontekście tych problemów pojawiały się następujące wypowiedzi:

Bardzo trudno przy nastawieniu na działalność społeczną przestawić coś w głowie i zdecydować co mogłoby być działalnością komercyjną. Wszystko to o czym myślimy, że mogłoby przynieść jakieś

pieniądze, okazują się inicjatywą społeczną, bo jest tak niszowe, edukacyjne i nie da się na tym zarobić pieniędzy. A jeśli już, to takie, żeby nam się zwróciły koszty.

Żeby rozwinąć działalność gospodarczą musi ci się to opłacać. To znaczy musisz mieć zysk, w który opłaca ci się włożyć twój czas, pracę, umiejętności, doświadczenie, no i jakieś zasoby finansowe. Czy w jakiś sposób podejmowanie ryzyka musi ci się opłacać. Myślę, że gdzieś musi być też interes osoby indywidualnej każdej w tym. No bo dodatkowo każdy za to pobiera wynagrodzenie, w przypadku działalności gospodarczej ewidentnie.

- **wysokie koszty stałe utrzymania działalności gospodarczej;**
- **przekonanie o negatywnej opinii administracji publicznej na temat dotowania organizacji prowadzących działalność gospodarczą.** Rozmówcy argumentowali takie przekonanie następująco:

Rozmówca: Też z takimi opiniami się spotykamy, że jeżeli organizacja ma działalność gospodarczą, to niech sobie radzą.

Badacz: A z czyjej strony Państwo się spotykają z takimi komentarzami?

Rozmówca: Urzędników, no. Jak mają [działalność gospodarczą] – niech sobie radzą. Po co o dotację do nas występują?

Z przytaczanych badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy wynika, że zdecydowana większość respondentów (85%) dobrze i bardzo dobrze ocenia jakość zarządzania finansami w swoich organizacjach. Deklaracje te stoją w sprzeczności z wnioskami, jakie można wysnuć z wywiadów będących przedmiotem niniejszego raportu. **Należy stwierdzić, że w kwestii wiedzy księgowej oraz umiejętności zarządzania finansami kadry średniej wielkości warszawskich organizacji pozarządowych istnieją istotne luki kompetencyjne**, co potwierdzają głosy organizacji infrastrukturalnych. Problemy dotyczą takich kwestii jak: planowanie budżetu, czytanie bilansów rocznych czy wiedza na temat zakresu działalności odpłatnej oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej.

7. Promocja i współpraca z mediami

W ramach wywiadów badacze poruszali kwestie promocji i współpracy z mediami jako istotnie powiązane z możliwościami rozwoju organizacji poprzez pozyskiwanie działaczy oraz darczyńców. Większość organizacji posiada własny serwer, stronę www, promuje swoje działania również na portalach społecznościowych – przede wszystkim na facebooku. W wywiadach pojawiają się różne modele kontaktów z mediami. Część organizacji zwraca się do dziennikarzy **w sytuacjach kryzysowych**, wykorzystując **media jako narzędzie do skutecznej interwencji** i osiągnięcia swoich celów, jak w przypadku przytoczonej niżej wypowiedzi:

Nie, jeżeli mamy problemy z załatwianiem spraw, jeżeli na przykład... no coś walczymy, o coś, są jakieś

mediacje i nie możemy sobie poradzić, to czasem niestety musimy włączyć media w to i wtedy jest to, no... jest to jakiś powód do, do, do większego zainteresowania się sprawą osób, które są odpowiedzialne w ramach na przykład swojej pracy, nie wiem, w rządzie, w samorządzie, i tak dalej.

W innych przypadkach **organizacja** jest przez media **traktowana jako ekspert w swojej dziedzinie** i pytana o opinie w sprawach powiązanych z obszarem jej działalności. W jeszcze innych sytuacjach – tam, gdzie działalność organizacji ma charakter specjalistyczny – organizacje mają wypracowane **kontakty z wybranymi dziennikarzami**, którzy znają i rozumieją poruszaną przez nie problematykę.

Nie wszyscy rozmówcy uważali, że działania ich organizacji potrzebują promocji. Świadomie z niej rezygnowały z jednej strony te organizacje, które mają zbyt dużo klientów jak na możliwości zaspokojenia ich potrzeb, z drugiej strony zaś organizacje prowadzące działalność niszową bądź szczególnie trudną. Z działań promocyjnych na rzecz organizacji rezygnowały także osoby odczuwające niechęć do wystąpień publicznych.

Wielu rozmówców wskazywało ponadto na **problemy w swojej współpracy z mediami**. Podstawowym zarzutem organizacji jest tutaj wyrywanie informacji z kontekstu oraz pogoń za sensacją i brak zainteresowania codzienną działalnością społeczną. Powoduje to, że przekaz medialny jest często wypaczony bądź przerysowany, ale zdaniem części rozmówców jest to cena, jaką trzeba zapłacić, aby informacja o organizacji w ogóle pojawiła się w mediach i miała szansę dotrzeć do szerszej grupy osób. Jeden z rozmówców konkluduje:

Więc to jest zawsze gra o to, jak im wcisnąć tego dwugłowego kozła, żeby on nie był obraźliwy dla nas, ale jednocześnie dla nich nadal był atrakcyjnym dziwadłem, który jest do pokazania...No bo przecież to tak działa...[śmiejąc się] i jeśli...no bo... No pan wie, czym się żywią media, tak? To też, że pan robi coś dobrego i ciekawego, nie oznacza, że ktokolwiek o tym napisze, bo i po co, więc to opakowanie musi być odpowiednie, ale no, to opakowanie jest czasem poniżej godności, naszej, tak?

Organizacje promują swoją działalność najczęściej przy okazji kampanii na rzecz wpłacania 1% podatku na cele społeczne. Najczęstsze metody tej promocji wymieniane przez badanych to:

- wykorzystywanie sieci prywatnych znajomości poprzez informowanie rodziny i znajomych z prośbą o przekazywanie informacji dalej;
- wysyłanie maili do członków, klientów oraz sympatyków organizacji;
- druk i kolportaż ulotek / pocztówek;
- promowanie swojej organizacji na stronach www lub w newsletterach partnerów;
- ogłoszenia wieszane bezpłatnie np. w urzędach;
- ogłoszenia płatne w mediach;
- linki sponsorowane w Internecie.

Nieliczne organizacje korzystają z usług firm zewnętrznych w zakresie promocji. Niektóre przyznają, że brakuje im spójnego wizerunku. Część badanych dostrzega ponadto **problem natury etycznej w kwestii wydawania pieniędzy na promocję**, zamiast bezpośrednio na realizację celów statutowych:

Uważam, że to jest niemoralne, ile organizacje wydają pieniędzy na [promocję przekazywania 1% na ich cele statutowe]... Uważam, że to jest jakiś absurd. Ja myślę, że to trzeba będzie niedługo uregulować, bo to jest jakiś totalny absurd, ile można wydawać na reklamę w metrze i na billboardach. Ile pieniędzy, które ludzie wpłacają idzie na to, żeby kolejni ludzie wpłacali. Bezsens.

8. Zobowiązania prawne i ich wypełnianie

Istotnym elementem wywiadów były kwestie związane z wypełnianiem przez organizacje zobowiązań prawnych. Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się z analizy wywiadów jest taki, że **wielu rozmówców ma poczucie zagubienia w przepisach prawa, a także nie orientuje się dostatecznie w zmianach tych przepisów**. Jedna z badanych wyraziła potrzebę zebrania i aktualizowania całościowej wiedzy na ten temat:

Na przykład ja bym chciała wie pan, w zakresie chociażby tych wszystkich ustaw, a jest ich całe mnóstwo, które nas dotyczą, żeby ktoś mi tę wiedzę tak jakby w jednym miejscu i o jednym czasie scalał, bo przecież jest i Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o pożytku publicznym, prawda, o rachunkowości, no nie wiem, no mnóstwo, dane osobowe. Tak naprawdę, żeby ktoś to wszystko nam wybrał, powiedział, że na przykład właśnie podlegacie państwo tym i tym i tym, prawda, ustawom i mniej więcej w skrócie, no zaznaczył co jest dla nas najważniejsze, no tak żeby... no nie być nieświadomym jakiegoś zagrożenia na przykład.

Z wywiadów wynika, że formalności związane z zatrudnieniem pracowników często prowadzi księgowa, albo zajmuje się nimi samodzielnie kadra organizacji (sporządzanie i rozliczanie umów). W kwestii **zobowiązań organizacji wobec pracowników** część rozmówców przyznała, że zdarzają się okresy przejściowego braku płynności finansowej, w których organizacje zalegają z należnym wynagrodzeniem za pracę. W sytuacjach dramatycznych organizacje decydują się niekiedy na opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń pracownikom – wtedy też unikają konieczności natychmiastowej zapłaty zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego i ZUS (bo te zobowiązania nie powstają dopóki wynagrodzenie nie zostało wypłacone):

Jak się traci płynność, to albo się nie płaci ludziom, to jest najszybszym rozwiązaniem i tak robimy i dostają pieniądze z opóźnieniem miesięcznym np... I wszyscy, którzy do nas przychodzą do pracy wiedzą o tym, że tak się może zdarzyć, albo pożyczamy pieniądze, jak jest większy kłopot, ale skądś trzeba brać te 12%⁹⁹.

Problemem w relacjach pracowniczych jest niejednokrotnie również kwestia rozliczania nadgodzin, która w przypadku finansowania wynagrodzeń z dotacji jest niemożliwa do uwzględnienia, podobnie jak

⁹⁹Chodzi tu o odsetki od zaciągniętej pożyczki.

kwestia diet na wyjazdy służbowe: *Nie posiadamy nadgodzin, nie ma takiej możliwości, żeby były, a jak ktoś pracuje więcej, to jest jego sprawa, niestety, w jakimś sensie...*

Jednym z istotnych obowiązków pracodawcy jest piecza nad wykonywaniem badań okresowych przez pracowników. Ten obowiązek wydaje się być traktowany dość swobodnie – z wyjątkiem organizacji, które prowadzą działalność podlegającą zaostrzonym przepisom (m.in. gastronomia, praca z dziećmi). Nie dopełnianie formalności w tym względzie organizacje tłumaczyły ograniczonymi funduszami, ale również brakiem wiedzy:

No więc BHP mamy zaliczone, a o badaniach pracowniczych nie wiemy, czy musimy się wywiązywać z czegoś, czy nie. Prawdopodobnie trzeba byłoby coś zrobić.

No pieniądze to są największy problem. Zastanawiamy się, z którego projektu i kiedy możemy to rozliczyć. Czyli czasami np. opóźniamy wykonanie badań, bo np. to nam się nie wpisuje w projekt i musimy czekać.

Z niektórych wywiadów można odnieść wrażenie, że **obowiązki pracodawcy traktowane są jako niepotrzebna formalność i sprawa drugorzędna wobec podstawowego celu działalności**, a także idei pracy w sektorze pozarządowym. W wielu przypadkach teczki osobowe, karty czasu pracy, listy obecności czy urlopy stanowią fikcję i uznawane są jako dodatkowy wymóg biurokratyczny, który utrudnia bieżącą pracę:

Badacz: A prowadzicie listy obecności, wyliczacie nadgodziny, urlopy itd.?

Rozmówca: Jeszcze nie. [śmiech] Ale myślę, że jesteśmy o krok od tego. Wczoraj żartowaliśmy na ten temat, że zaraz będziemy podpisywać listy i wyliczać sobie nadgodziny.

Badacz: A czy przepisy prawa pracy są w pełni zrozumiałe dla was?

Rozmówca: Nie sądzę. W ogóle się tym nie zajmujemy.

Jeśli chodzi o przepisy BHP, to największą wagę do ich przestrzegania przykładali te organizacje, których działalność jest poddawana szczególnemu rygorowi w tym względzie (np. przechowywanie lub obróbka żywności, praca z dziećmi, osobami niepełnosprawnymi). W wywiadach pojawiało się wiele wypowiedzi kwestionujących sensowność samych przepisów, a także możliwość ich zastosowania w praktyce w działalności ich organizacji. Rozmówcy deklarowali, że przestrzegają BHP w codziennej pracy „na miarę możliwości”, przede wszystkim lokalowych. Problemem dla organizacji jest również finansowanie szkoleń z tego zakresu. W skrajnych przypadkach rozmówcy w ogóle nie mieli świadomości wymogów związanych z BHP:

Rozmówca: Wie pan co, nie wiem no nic się nie wydarzyło i nic się nie dzieje takiego więc... No nie wiem co mam panu powiedzieć.

Badacz: Czy dostrzegacie Państwo potrzebę poszerzenia wiedzy z zakresu BHP? Czy doradztwa?

Rozmówca: [śmiech] Trudno mi zidentyfikować co się kryje po tym określeniem.

Badacz: Z zakresu przepisów dotyczących BHP, czy tutaj widzicie Państwo jakąś potrzebę, żeby...

Rozmówca: Mi się BHP kojarzy tak bardzo, bardzo stereotypowo, z jakimś takim bezpieczeństwem związanym z użytkowaniem różnych urządzeń, więc nie wiem czy...

Badacz: Urządzeń takich fabrycznych, tak?

Rozmówca: Tak, raczej tak [śmiech]. Nie wiem na ile tam wchodzi kwestie związane np. nie wiem z jakimiś przepisami dotyczącymi pracy, czy takimi rzeczami.

Istotnym zobowiązaniem prawnym organizacji jest również **kwestia ochrony danych osobowych**. Szczególną wagę do prawidłowego wywiązywania się z tych zobowiązań przykładają organizacje dysponujące danymi wrażliwymi na temat swoich klientów, takich jak stan zdrowia czy karalność. Z wypowiedzi wielu rozmówców wynika, że nie mają oni dokładnej wiedzy na temat tego, co to są dane osobowe i jak dokładnie należy je przechowywać, ponadto wiedza ta jest często pozyskiwana w sposób przypadkowy. Dowodem na to są następujące wypowiedzi:

Ja na tym się mało znam. Więc nie mam pojęcia, czy lista imienna – imię i nazwisko – to już jest dane osobowe, czy potrzeba więcej.

Bo ja, tak prawdę mówiąc, wiem to wszystko, ale tylko tak, co mi było na bieżąco potrzebne, coś z Internetu ściągnąłem albo od kogoś się dowiedziałem, (...) ale dobrze by było być świadomym tego wszystkiego, co mnie obowiązuje jako prezesa.

Są zgłoszone do GIODO. Ale nie mamy przekonania czy robimy to wszystko w porządku...

Wielu rozmówców wskazywało na trudności w spełnieniu obowiązujących wymogów formalnych w zakresie ochrony danych osobowych. Tylko w nielicznych organizacjach baza danych była zgłoszona do GIODO: *Jest to bardzo trudne, żeby spełnić wszystkie warunki, żeby była szafa pancerna. Nie stać nas na nią. Szuflada z kluczykiem jest jedyną możliwością.*

Co istotne, wszyscy rozmówcy deklarowali, że ich **organizacje były poddawane różnym kontrolom** – m.in. grantodawców, Urzędu Skarbowego, Najwyższej Izby Kontroli. Większość osób wypowiadała się o tych kontrolach pozytywnie. W ich wyniku zazwyczaj wykrywano drobne błędy, które stosunkowo łatwo było skorygować. Rozmówcy deklarowali, że kontrole dają im poczucie bezpieczeństwa i dzięki nim mają pewność, że prowadzą swoje działania prawidłowo. Rozmówcy zaznaczali jednocześnie, że nie wskazywano im istotnych uchybień. Niektórzy twierdzili również, że kontrolerzy mogą od nich czerpać dobre rozwiązania:

My tutaj nie mieliśmy jakichś trudności z tym... z Urzędem Miasta, raczej mam poczucie, że to oni się czegoś od nas uczą i potem przekładają to na jakieś wymogi dotyczące innych podmiotów.

To jest bardzo dobrze, powinni nas sprawdzić czy prawidłowo wydajemy pieniądze, a nam daje to poczucie, że zrobiliśmy coś i było to dobre, bo wynik kontroli jest pozytywny. Mamy satysfakcję.

W wypowiedziach badanych można jednocześnie dostrzec pewne problemy dotyczące kontroli. Rozmówcy zwracali uwagę na to, że kontrole nadmiernie skupiają się na kwestiach formalnych, praktycznie pomijając merytoryczne – co dla niektórych było bardzo frustrujące. Problemem jest również modyfikowanie zasad rozliczania projektów w trakcie ich trwania oraz to, że kontrolerzy często nie rozumieją specyfiki działania organizacji pozarządowych. Same kontrole zaś są zbyt szczegółowe i nie ma jasnych standardów ich prowadzenia. W kontekście kontroli rozmówcy wskazywali również na brak jednoznacznej interpretacji wielu przepisów i problemy w tym zakresie.

Wśród innych trudności z wypełnianiem zobowiązań prawnych rozmówcy wymieniali problemy z archiwizacją dokumentacji, którą trzeba przechowywać przez kilka lat przy braku odpowiednich warunków (mała przestrzeń), a także okresowe problemy ze spłatą zobowiązań finansowych. Ten ostatni problem dotyczy części organizacji, szczególnie wtedy, gdy nie realizują projektów, a czekają na rozstrzygnięcie konkursów i przyznanie dotacji:

Rozmówca: A macie jakieś zaległości w opłatach? Czynniki, podatki, ubezpieczenia itd.?

Badacz: Tak, niestająco. Z czynszem nie ukrywam, jest nam ciężko czasami. Zwłaszcza w tym okresie, kiedy już rozliczyliśmy dotację, nie dostaliśmy następnej, czyli od stycznia do kwietnia. To jest masakra. I potem w maju spłacamy wszystkie rzeczy, dostając jakieś dotacje czy coś. Także zawsze ten okres między styczniem a marcem jest najtrudniejszy chyba w działaniu stowarzyszenia.

Dla części rozmówców wypełnianie zobowiązań związanych z opłatami za wynajem lokalu, opłacanie podatków czy składek na ZUS to kwestia wiarygodności organizacji, szczególnie przed grantodawcami. Ich niewypełnianie może, zdaniem tych osób, zagrozić trwałości funkcjonowania organizacji.

9. Korzystanie z funduszy zewnętrznych

Z przeprowadzonych w ramach badania wywiadów wynika, że większość organizacji nie opiera swojej podstawowej działalności na finansowaniu z projektów europejskich czy norweskich. Niektórzy w ogóle nie aplikują o takie środki, część kilkakrotnie aplikowała bezskutecznie, inni z kolei realizowali projekty europejskie i mają z tego tytułu negatywne doświadczenia. **Wśród największych trudności związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków europejskich wymieniano:**

- skomplikowane formularze i zasady wnioskowania oraz rozliczania, wymogi, które często trudno spełnić, a które zabierają bardzo dużo czasu;
- konieczność posiadania dużej rezerwy finansowej na wypadek opóźnienia w wypłacie transz – co w przypadku realizacji projektu często uniemożliwia mniejszym organizacjom utrzymanie stabilności finansowej;
- brak kadry chętnej do inwestowania czasu w pisanie i rozliczanie wniosków;

Ale kto chce to robić? Przecież ludzie chcą pracować z ludźmi a nie siedzieć w papierach, na tym polega cały problem, że ja bardzo chętnie bym, że tak powiem, znalazła kogoś z nas, kto by te projekty pisał, tyle tylko, że to trzeba się tego porządnie uczyć, trzeba w to zainwestować, a w ogóle wszyscy chcą inwestować w obszary związane z pracą z ludźmi, a nie, za zaproszeniem, w szukanie pieniędzy.

- brak kadry wykwalifikowanej w zakresie rozliczania projektów europejskich, posiadającej specjalistyczną wiedzę z tego konkretnie zakresu:

No tak, ale nie jesteśmy też w tym mistrzem świata, to od razu sobie trzeba powiedzieć, że ponieważ do każdego z tych mechanizmów są inne formularze, inne zasady, to trzeba być specjalistą od tego, żeby pisać projekty, to jest w ogóle osobna, jak myślę w dzisiejszych czasach, osobna umiejętność, w ogóle pisanie projektów, rozliczanie tych projektów, realizacja w sensie monitoringu, zgodności projektu z jego realizacją. Wśród tych 12 osób, które tutaj pracują, nikt się na tym nie zna. Wszyscy, którzy pracują są merytorycznie związani z naszą specyfiką...

- prowadzenie i rozliczanie projektów unijnych często zabiera czas konieczny na prowadzenie działań statutowych.

Jeden z respondentów zwrócił uwagę na to, że niektóre organizacje, aby ominąć wymienione powyżej problemy, zawierają współpracę z firmami komercyjnymi. Firma odpowiada wtedy za stronę formalną wniosku i rozliczeń, organizacja zaś może skupić się na pracy merytorycznej i działalności statutowej. Rozmówca bardzo obszernie i zarazem emocjonalnie wypowiadał się na ten temat:

I ostatni komentarz w tej kwestii, który chciałam wyartykułować to jest taki, że sposób ubiegania się o te środki i sposób ich rozliczania, powoduje też taką patologię, która polega na tym, że organizacje pozarządowe, zdając sobie sprawę, że są za słabe, żeby samodzielnie unieść taki projekt i aplikować o te środki i je rozliczać potem, wchodzi w partnerstwa z firmami, a właściwie w tym momencie odbywa się to w taki sposób, że to firmy się zgłaszają do organizacji pozarządowych mówiąc: „Słuchajcie tutaj w tym województwie został ogłoszony taki konkurs, my się niestety na tym nie znamy, ale jesteśmy świetni w pisaniu wniosków. Zrobmy partnerstwo, wy wsadzicie merytorykę, my wsadzimy umiejętność napisania wniosku, my będziemy mieli z tego pieniądze na obsługę tego projektu, wy będziecie mieli z tego pieniądze i razem będzie fajnie”. (...) tak naprawdę myśmy w ciągu tych ostatnich kilku miesięcy zdali sobie bardzo mocno sprawę z tego, że nie będziemy na pewno aplikować samodzielnie, drugi raz o taki projekt, bo nas to po prostu obciąża. Jeżeli będziemy to robić, to będziemy to robić we współpracy z firmą i to nam zapewni takie poczucie bezpieczeństwa formalno-rozliczeniowego, natomiast też zdajemy sobie sprawę, że no nie jest to... No, że jest to pewna patologia, że żeby organizacja pozarządowa mogła pozyskać pieniądze na dobre jakościowo, merytoryczne projekty, dla grup, których potrzeby naprawdę zna i rozumie i dla których... Dla swoich podopiecznych my pracujemy jakby na zasadzie misji tak, to, że po prostu musimy wejść w partnerstwo z rekinem rynku wnioskowego... [śmiech].

10. Oczekiwane wsparcie ze strony administracji publicznej

Rozmówcy w wywiadach poruszali wiele problemów przed jakimi stają w swojej codziennej pracy. Duża część organizacji korzystała z dostępnego wsparcia organizacji infrastrukturalnych, choć zdarzały się również takie, które nie wiedziały o istnieniu takiej możliwości. Część organizacji korzystała ponadto ze wsparcia administracji publicznej, przede wszystkim samorządu. Wsparcie to miało charakter zarówno finansowy, jak i pozafinansowy (udostępnianie infrastruktury, patronat). Wielu rozmówców wypowiadało się o tej współpracy ambiwalentnie bądź negatywnie, zwracając uwagę na poważne trudności, które wpływają niekorzystnie na sytuację organizacji. **Wśród istotnych problemów, jakie organizacje napotykały we współpracy z administracją publiczną (przede wszystkim samorządem), wymieniano:**

- **krótki czas trwania projektów (do roku) i rozbudowane wymogi sprawozdawcze** powodują, że organizacje mają mało czasu na pracę merytoryczną oraz duże poczucie niepewności swojej sytuacji. Zdaniem rozmówców rozwiązaniem tego problemu byłoby organizowanie większej liczby konkursów na projekty wieloletnie. Poczucie niepewności organizacji potęguje dodatkowo długotrwała procedura decyzyjna, która powoduje często, że na początku roku kalendarzowego kadra organizacji nie ma wiedzy jakie działania będzie mogła w kolejnych miesiącach zrealizować. Problemem są również **opóźnienia** ze strony instytucji w zakładanych harmonogramach rozstrzygania konkursów oraz wypłatach kolejnych transz dotacji. Pojawiały się takie wypowiedzi na ten temat:

Problemem jest też to, że projekty są roczne. Projekt 3-letni to zupełnie inny oddech. Praktycznie zajmujemy się sprawozdawaniem projektów, pisanie nowych bezustannie. Bo mamy też roczne projekty półroczne. Skończyliśmy sprawozdanie za zeszły rok w marcu, teraz będziemy sprawozdawać w lipcu, w październiku napiszemy kolejny projekt, dostaniemy go lub nie, a styczeń – marzec sprawozdawać stary. I tak po prostu w kółko. Pomogłyby w tym pewnie programy 3 letnie, chyba ich nie ma teraz.

Taki największy postulat, który ja bym miała do instytucji to nie jest taki postulat, żeby one robiły jakieś szkolenia, czy jakieś doradztwo, tylko żeby one po prostu w znaczący sposób uprościły swoje procedury i żeby w znaczący sposób wpłynęły na to, żeby te harmonogramy, które podają, były przestrzegane. I tyle. Znaczący aż tyle.

- **zbyt późne informowanie** o tym, jakie projekty będą realizowane w danym roku oraz o zmianach w zasadach wnioskowania, ponadto **rozbieżność wymogów** przy rozliczaniu dotacji pomiędzy różnymi dzielnicami i biurami urzędu, a nawet ich sprzeczność z obowiązującym prawem. Rozmówcy wyrażali takie opinie:

Myślę, że np. odpowiednio wcześniej zapowiedzieć, że coś się zmieniło w stosunku do ubiegłego roku. Te terminy, konkursy zwykle są za pięć dwunasta, czyli na początku grudnia, kiedy jest gorączka

wszelkich rozliczeń. Wolalabym mieć jakieś spotkanie informacyjne na początku września czy w październiku: będą takie i takie konkursy, spodziewajcie się tego i tego, wiemy, że w prawie zmieniło się lub nie zmieniło się, interpretujemy to tak i tak. Informacja.

Ale poziom absurdu jest totalny. Ilość papierków, które musieliśmy dopisywać i którego dnia zostały zjedzone ciastka, które zostały zakupione danego dnia, jest totalnym absurdem. Jest ileś takich wymogów formalnych, np. jest klauzula, że wszystkie dokumenty, składane w kserokopii, są poświadczane za zgodność z oryginałem. Jest to w oświadczeniu. A Biuro np. nam mówi, że nie, niestety ze względów formalnych odrzucą nam wnioszek, ponieważ nie podpisaliśmy każdej strony, bo oni akurat tego punktu nie honorują u siebie w biurze. Takie głupie rzeczy formalne, że nie ma możliwości uzupełnienia formalnych kwestii, mimo że np. my się w jednym biurze dowiadujemy, jak coś zrobić, a w drugim biurze oni traktują ten sam zapis inaczej. Oczywiście, że możesz za każdym razem zadzwonić i zapytać się o te kwestie, ale wykładnia praw powinna być wspólna, jeżeli formularz jest wspólny. I to, że nie ma na to możliwości – i wiem, że CKS broni tego – tylko że teraz jest nowa ustawa o wolontariacie. I nie potrzeba wszystkich załączników do składania ofert publicznych, a miasto dalej ich wymaga. Już nie potrzeba składać statutu, sprawozdania, KRS-u nie starszego niż 3 miesiące, wystarczy złożyć KRS – jest jedynym wymaganym załącznikiem. Ksero z KRS-u. A nadal miasto wymaga tych wszystkich rzeczy.

Ze strony respondentów padło w tym kontekście oczekiwanie, że Urząd Miasta będzie jasno informował o zmianach w prawie, które mają wpływ na działalność organizacji, a przede wszystkim na zasady wnioskowania o dotacje:

Teraz to już się sami przeszkoliliśmy na błędach. Ale generalnie wydaje mi się, że podstawowym naszym problemem jest to, że my tu sobie jakoś działamy, jakimś rykoszetem trafiają do nas ułamki wiedzy: „aha, coś się zmieniło w jakiejś ustawie”. Mam poczucie, że musimy to wiedzieć, musimy trzymać rękę na pulsie, bo poniesiemy konsekwencje niewiedzy. Ale nie jest to w żaden sposób systematyzowane, nie wiem, czy to my powinniśmy się starać o to, czy jest jakieś... Czuję generalnie w tym bałagan. Urząd też jest takim miejscem – oni też się dowiadują o tej zmianie i też jakoś ją interpretują. My jesteśmy jeszcze dalej. Więc nie ma takiego: „uwaga, zmienia się ustawa. Wszystkie organizacje proszone są o: uwzględnienie tego, tutaj jest spotkanie informacyjne, tu szkolenie, jakie macie pytania?” No to się jakoś dzieje trochę po fakcie. Myślę tu o Komisjach Dialogu Społecznego.

- **zbyt małą elastyczność w kwestii przesuwania środków w ramach założonego na wstępie kosztorysu projektu.** Rozmówcy wyrażali jednocześnie opinię, że Miasto bardziej restrykcyjnie od innych grantodawców interpretuje przepisy w tym względzie. Rozmówcy zwracali uwagę na to, że istnieje co prawda możliwość aneksowania umowy, jednak jest to kwestia uznaniowa i zależy to od dobrej woli urzędnika.

Ponadto wymaga kolejnych nakładów pracy nie związanej merytorycznie z realizowanym projektem. Respondenci mówili również o **zbyt małej elastyczności w kwestii zmian warunków realizacji projektów wieloletnich**, nawet w sytuacji zmiany okoliczności zewnętrznych, niezależnych od organizacji.

Bo Urząd Miasta... umowa z nim jest podpisana na 3 lata, a w międzyczasie zostałam w zeszłym roku wezwana, bo czynsz został podniesiony miesięcznie o 300–400 zł. Tak, w takich granicach gdzieś, nie? I czy mi się to podoba czy nie, muszę podpisać tę podwyżkę, ale Urząd mi dotacji nie podwyższy na ten czynsz. Więc muszę sama znaleźć w skali roku parę tysięcy, żeby ten czynsz opłacić. To jakie to jest powierzenie zadania?

Rozmówcy zwracali również uwagę na ograniczone możliwości pobierania symbolicznych opłat od uczestników działań finansowanych z dotacji, które mają często ogromne znaczenie motywacyjne i dyscyplinujące dla beneficjentów tych działań.

- **problem przyznawania środków w kwocie mniejszej niż wnioskowana**, przy założeniu, że projekt ma być w całości realizowany. Powoduje, to rodzaj błędnego koła, gdy organizacje celowo zawyżają proponowane kosztorysy, aby po ograniczeniu ilości przyznanych środków móc nadal zrealizować zakładane działania. Część organizacji zgłosiła również zarzut pod adresem Miasta, że **środki na dotacje są rozdawane wybiórczo**, kilku wybranym organizacjom, niezależnie od wartości merytorycznej pozostałych zgłoszonych projektów.
- **zdaniem rozmówców zbyt mało środków samorządu jest przeznaczane na działalność organizacyjną i rozwój organizacji**. Badani wspominali:

Mało jest takiego wsparcia, na to żeby organizacja mogła spokojnie się skupić na tym, na czym się zna najlepiej, czyli na, nie wiem, przygotowywaniu programów jakichś ciekawych projektów, wypełnianiu tych luk, które organizacja ma wypełniać, niż na takich sprawach administracyjnych – jak znaleźć 500 zł na opłacenie księgowego czy opłacenie czynszu. To jest upiorne po prostu, a często jest problemem dużym.

I wtedy ja nie muszę robić tysiąca rzeczy na raz, tylko mogłabym się przez chwilę zastanowić, w jakim kierunku nasza Fundacja powinna pójść albo na przykład nad strategią naszego działania.

Rozmówcy zwracali uwagę na to, że niewiele konkursów dopuszcza w projekcie **środki na administrację i koszty biurowe czy oprogramowanie komputerowe**. Jest to szczególnie uciążliwe w sytuacji, gdy rozliczenie projektu i dotacji wymaga np. wielokrotnego kserowania i drukowania dokumentów. Organizacje mają również **problem z prawidłowym przechowywaniem dokumentacji** – zdaniem badanych można by rozwiązać ten problem, gdyby projekty zakładały finansowanie lub pomoc w zdobyciu środków na odpłatne przechowywanie dokumentów przez firmy zewnętrzne. W wywiadach padła również propozycja, aby z dotacji można było finansować **tworzenie bądź uaktualnianie bazy danych klientów organizacji**.

- zdaniem części rozmówców **lokale**, które miasto wynajmuje organizacjom pozarządowym, są w tak złym stanie, że bez gruntownego remontu nie nadają się do prowadzenia działalności. Zwykle nie ma możliwości pozyskania pieniędzy na ich remont, nawet w sytuacji, gdy posiadanie lokalu o określonym standardzie jest nieodzownym warunkiem realizacji zadań organizacji. Niektórzy respondenci wyrazili opinię, że rozwiązaniem problemów lokalowych mogłoby być np. udostępnienie lokali miejskich na zasadach *co-working*, czyli współdzielenia przestrzeni biurowej przez różne organizacje.

Podczas wywiadów respondenci wskazywali na następujące **potrzeby organizacji, które administracja publiczna powinna brać pod uwagę**:

- **potrzeba większej znajomości specyfiki pracy w sektorze pozarządowym** przez urzędników oraz zaufania tych urzędników do organizacji;
- **potrzeba rozróżnienia organizacji nowych i tych o ugruntowanej pozycji** oraz konieczność zapewnienia ciągłości działań tych podmiotów, które mają stałą i rozbudowaną sieć klientów. Jedna z badanych wyraziła następującą opinię:

Mnie się jednak marzy, żeby sytuacja związana z finansowaniem organizacji była inna, żeby te organizacje, które są sprawdzone od iluś lat, miały większą stabilizację. Myślę, że ta pozorna równość, która często jest, w różnych konkursach, w startowaniu o pieniądze samorządowe działa na szkodę klientów/klientek i samych organizacji. Ktoś sprawdziwszy się może popełnić błąd formalny i nie dostaje dotacji, a dostają nowe organizacje, które powstały, powstają – nie mówię, żeby nie powstawały, ale że powinny być odrębne źródła dla nowopowstających organizacji, ale też stałe źródła finansowania, zlecenia zadań dla tych, które się sprawdziły i mają klientów.

Rozmówcy dostrzegali również dużą rolę Miasta w **wymianie wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy organizacjami i mieszkańcami**, a także w **tworzeniu jasnej, spójnej i długofalowej strategii oraz monitorowaniu efektów działań organizacji pozarządowych**:

I ja bym widziała rolę miasta i rolę też organizacji czy mieszkańców w wymianie informacji – tych najlepszych, tej wiedzy. Wyszukiwania tych osób, tych perełek, które mają ogromną wiedzę, doświadczenie życiowe, które zdobyły nie tylko w Polsce, ale i za granicą.

Ja potrzebuję miasta, które buduje mi strategię i pokazuje mi, jak misja mojej organizacji pozarządowej wpisuje się [w działania] na rzecz mieszkańców miasta.

W wywiadach respondenci sygnalizowali **potrzebę nawiązywania partnerstw publiczno–społeczno–prywatnych**. Proponowali, aby Miasto podjęło się roli tworzenia platformy kontaktu w tej sprawie:

Chciałabym żeby ktoś łączył tych partnerów publicznych, społecznych i... i prywatnych. No żeby jakaś taka platforma powstała, gdzie można by było nawiązać czy kontakt, czy wspólnie pracować nad jakimiś strategiami, czy nad kierunkiem polityki na przykład rozwoju pewnych rzeczy.

Podsumowując, podstawowe zarzuty organizacji pozarządowych wobec współpracy z administracją publiczną (a przede wszystkim samorządem) dotyczą **zbyt dużej liczby formalności, małej elastyczności umów, konieczności przedstawiania nadmiernej ilości dokumentów i zaświadczeń**. Niektórzy rozmówcy dostrzegali w tym zakresie pozytywne, choć powolne zmiany, w innych wywiadach jednakże pojawiał się zarzut zbytniej „NGO-izacji” sektora pozarządowego, polegający na jego nadmiernej biurokratyzacji, narzucaniu zbyt wielu ograniczeń oraz braku elastyczności działań. Część organizacji kwestionuje zasady, *na których Państwo w tej chwili proponuje nam działanie organizacji społecznej, tworzonej na bazie entuzjazmu, zaangażowania i chęci działania w strukturach społecznych. My mówimy nie temu wszystkiemu. My chcemy siedzieć w jednym pokoju, my chcemy mieć różnego rodzaju ograniczenia, chcemy żeby to oczywiście funkcjonowało sprawnie i żeby to nie powodowało dla nas żadnych ograniczeń, ale nie chcemy się dostosowywać do norm, czy narzuconych z góry sposobów funkcjonowania przez prawo, czy przez przepisy, które są naszym zdaniem ograniczające (...). My potrzebujemy dużej elastyczności, my potrzebujemy dużego zaufania, my potrzebujemy dużego marginesu błędu, ponieważ działamy eksperymentem również w bardzo dużej części, czy jakimś takim programem, który można, nie wiem, nazwać innowacyjnością. My cały czas stosujemy zupełnie nowe rozwiązania dla poszczególnych nie wiem, konfliktów, zdarzeń, które obserwujemy (...). Więc nam te wszystkie, wie pan... bardzo ściśle określone ramy przeszkadzają. Przeszkadzają funkcjonować. Uważam, że są zbyt liczne, ograniczające i zabierają nam czas, który moglibyśmy pożytecznie spędzić...*

11. Krótko– i długoterminowe plany rozwoju organizacji

W prowadzonych wywiadach badacze pytali o plany rozwoju organizacji. Na uwagę zasługuje fakt, że **część rozmówców nie potrafiła udzielić odpowiedzi na pytanie, jak będzie wyglądała działalność organizacji za 5 lat**. U niektórych osób pytanie takie wywoływało zdziwienie, a nawet rozbawienie.

Badacz: A jak wyobraża sobie Pani działalność organizacji za pięć lat? Czy jakieś takie plany...

Rozmówca: Boże, Maryjo, nie wiem... Nie mam pojęcia. Mam nadzieję, że będzie tylko lepiej, a nie gorzej. A jak będzie tak jak jest w tej chwili to będzie super.

Za 5 lat? Tak daleko nie sięgam. Dlatego, że przy tych zmianach przepisów prawie co miesiąc, może przesadzam... nikt nie docenia, nie szanuje tej pracy, którą robimy... sądzę, że tak, jak powstają fundacje tak będą padać fundacje i stowarzyszenia. Najbardziej denerwuje mnie to, że wszyscy traktują nas prawie jak złodziei, niestety opinia naprawdę jest zła, nastawienie, że fundacje to kolejne parę osób, które chcą się dorobić.

Większość rozmówców deklarowała, że **w ich organizacjach odbywają się regularne spotkania zarządu, koordynatorów i pracowników związane z bieżącymi działaniami** – na temat tego, kto co w danym momencie robi, co się udaje, z czym są kłopoty i jakie są najbliższe plany. W wielu organizacjach dokonuje

się podziału zadań i projektów na kolejny rok. Rzadziej pojawiały się wypowiedzi świadczące o tym, że zarząd organizacji przeprowadza spotkania w sprawie planów strategicznych.

Niektórzy badani zwracali uwagę na fakt, że ich plany działania są w dużym stopniu uzależnione od konkretnych warunków konkursów ogłaszanych w danym roku – i w zależności od tego modyfikowane.

Trudno jest tutaj o planowanie o tyle, że pojawia się np. na rynku... na rynku [śmiech], no mówię no pojawia się, jakiś powiedzmy jakiś ewentualny grant czy projekt do napisania, wiadomo że on nigdy nie odpowiada dokładnie temu, co organizacja chciałaby zrobić, czyli trzeba teraz wymyślić, jak tu się dostosować do wymogów tego projektu i to też trochę utrudnia... to znaczy to jest bardzo twórcza praca i bardzo fajna, tak? Ale jakby też trochę utrudnia takie rzetelne zaplanowanie tego, co chcemy zrobić, bo zawsze musimy to dostosowywać do wymogów grantu.

Zdaniem innych, planowanie strategiczne jest w takiej sytuacji tym bardziej potrzebne, żeby niepostrzeżenie nie zboczyć z kursu działania, jaki organizacja obrała.

Z jednej strony jest tak, że życie coś weryfikuje, a z drugiej strony jak nie wiemy, dokąd płyniemy, to też nie wiemy, czy płyniemy tam, gdzie chcemy, czy zboczyliśmy z kursu i czy to zboczenie z kursu to jest do korekty, że trochę tam zboczyliśmy, ale i tak dopłyniemy do tego samego portu, czy jest tak, że po prostu płyniemy tak w przeciwną stronę, że należy port docelowy zmienić, bo w ogóle nie w tą stronę płyniemy. Znaczący ja mam takie poczucie, że gdybym nie miała takiej orientacji, to nie potrafiłabym kierować takim zespołem ludzi, bo wciąż byśmy, że tak powiem, tylko zagospodarowywali coś co, jest z wczoraj i z dzisiaj i z jutra, ale nigdy byśmy nie myśleli o tym co będziemy robić za rok, no to musimy myśleć o tym.

Niektórzy uznawali profesjonalne planowanie i zarządzanie za niezbędny element pracy organizacji pozarządowych, choć jednocześnie z żalem przyznawali, że taka **profesjonalizacja oddala te organizacje od ich pierwotnego ducha i zasad pracy pro bono**. Aby organizacja mogła istnieć i przyciągać wolontariuszy do wykonywania działań społecznych trzeba zapewnić dobrą organizację pracy i stabilność jej funkcjonowania. To wymaga ogromnej pracy logistycznej oraz pozyskania odpowiednich środków. Profesjonalizacja działalności jest wymuszana dodatkowo przez wymogi związane z rozliczeniami i sprawozdawczością organizacji. Z drugiej strony, trudna sytuacja finansowa organizacji powoduje, że niewiele osób może poświęcić się pracy na jej rzecz w pełnym wymiarze – musi zarabiać na życie gdzie indziej, co powoduje dodatkowe trudności w prowadzeniu działań oraz ich planowaniu. **Myślenie strategiczne jest więc ściśle powiązane z ilością środków, jakie organizacja ma w danym momencie do dyspozycji**. W tym kontekście pojawiały się takie wypowiedzi:

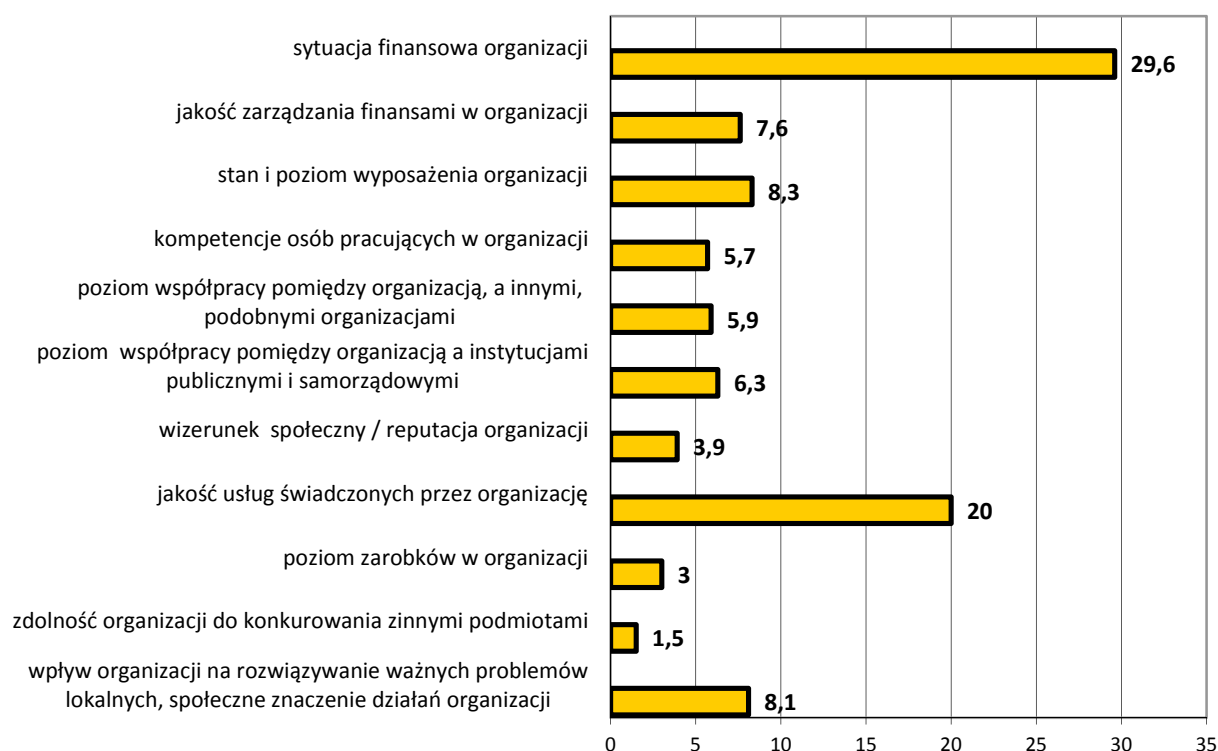
Każdy z nas pracuje i to planowanie strategiczne jest uzależnione od tego, w jakim stopniu my jesteśmy w stanie utrzymać się z naszych dotacji, w jakim stopniu musimy pracować gdzie indziej. Np. teraz jest taki okres, w którym mniej działamy zdecydowanie, bo nie pozyskaliśmy na tyle dużo dotacji, żeby móc

z nich żyć, więc działamy, ale to jest trochę uśpione. W momencie, kiedy nam się udaje pozyskać więcej dotacji to myślimy bardziej strategicznie. Tzn. mamy wyznaczone cele, czym jest stowarzyszenie i do czego ma dążyć, ale to jest bardzo chwiejne.

Część organizacji deklarowała, że podjęła jakąś formę planowania strategicznego, po czym odłożyła wypracowane strategie „do szafy” i w chwili obecnej nie jest w stanie określić, czy założone cele są realizowane. Co również istotne, **planowanie strategiczne, o ile istnieje, dotyczy bardziej misji i działań merytorycznych, niż zarządzania czy organizacji pracy.** Pojawiały się też głosy wskazujące, że bieżące działania – szczególnie spełnianie rozmaitych wymogów formalnych – powodują tak dużo pracy, zmęczenia i wypalenia pracowników, że wszelkie planowanie staje się niemożliwe.

Na razie jesteśmy w takiej dużej stagnacji. Wiek członków tego stowarzyszenia, trochę wypalenie, trochę zmęczenie tą całą sytuacją i nie mamy zasobów kadrowych takich, które by... no nas ciągnęły w górę. Bo przecież każdy nowy projekt to wymaga ogromnej pracy, jeżeli chce się to robić odpowiedzialnie. A my się z ledwością, prawda, wykaraskujemy, że tak powiem brzydko, z tych obowiązków, które do tej pory na nas spływają, bo ich jest naprawdę bardzo dużo.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy wynika, że wśród zadań, które organizacje stawiają sobie na najbliższą przyszłość, znajduje się przede wszystkim poprawienie sytuacji finansowej organizacji oraz podniesienie jakości świadczonych przez nie usług. Jakość zarządzania oraz kompetencje pracowników znajdują się na dalszych miejscach w hierarchii ważności kadry tych organizacji.

Wykres nr 8. Sprawy, nad którymi organizacje planują przede wszystkim pracować w ciągu najbliższych 2 lat.

12. Wnioski końcowe: potrzeby szkoleniowe organizacji

Z przeprowadzonego badania luk kompetencyjnych kadry średniej wielkości warszawskich organizacji pozarządowych wynika, że duża część tych organizacji ma istotne braki wiedzy i umiejętności w zakresie m.in. zarządzania zespołem, finansami czy wypełniania zobowiązań prawnych. Większość spośród badanych organizacji deklaruwała, że korzysta z rozmaitych szkoleń organizowanych zarówno przez organizacje infrastrukturalne, jak i instytucje publiczne. Wiedzę o ofercie szkoleniowej kadra czerpie przede wszystkim z portalu ngo.pl oraz od organizacji infrastrukturalnych. Pracownicy organizacji najczęściej dokształcają się w zakresie księgowości, pisania wniosków i rozliczania dotacji, kwestii prawnych związanych z działalnością organizacji pozarządowych, a także fundraisingu, zarządzania pracą wolontariuszy, a niekiedy też współpracy z mediami. Część osób uczestniczy również w szkoleniach merytorycznych, związanych ściśle z profilem działalności danej organizacji.

Obszary i tematy potrzebnych szkoleń wymieniane przez rozmówców obejmowały:

- kompendium wiedzy prawnej – zebranie i przedstawienie wszystkich regulacji, które obowiązują organizacje pozarządowe w ich działaniach, oraz stworzenie systemu informowania o zmianach w przepisach. Badani zwracali uwagę na konieczność jasnych interpretacji tych przepisów oraz informacji jak konkretnie stosować je w praktyce;
- szkolenie z zakresu prawa pracy i spraw pracowniczych;

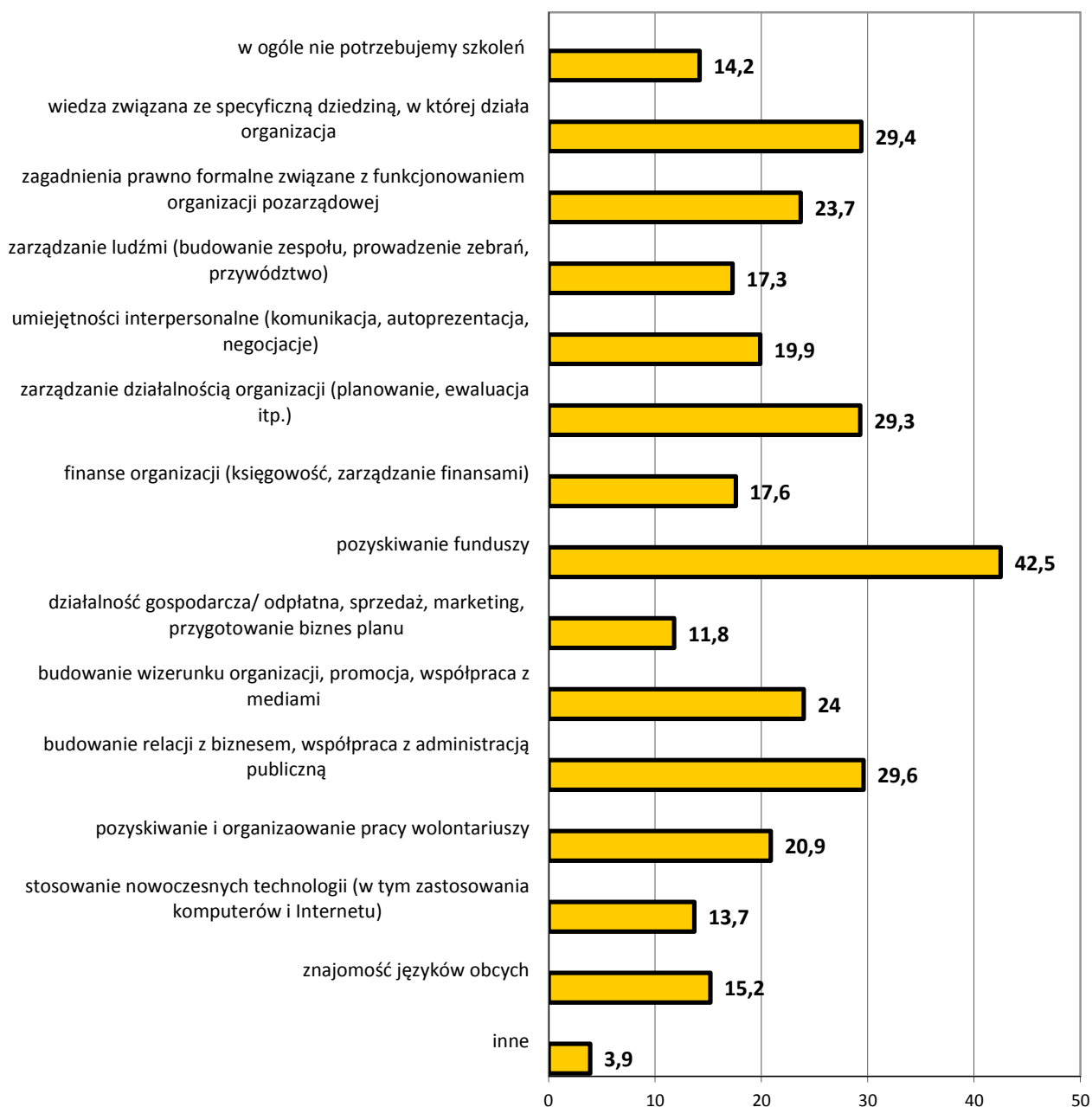
- szkolenie z zarządzania finansami dostosowane do specyfiki działalności organizacji pozarządowych. Rozmówcy zaznaczali, że nie powinna to być podstawowa wiedza księgowa, ale informacja na temat możliwych rozwiązań i ram prawnych;
- szkolenie z zakresu ulg i rozliczeń podatkowych, szczególnie w sytuacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz z zakresu podatku VAT i ustawy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy;
- szkolenie z zakresu prawa zamówień publicznych, a także procedur kontrolnych i uprawnień kontrolerów oraz innych szczegółowych zagadnień prawnych (np. prawa autorskiego);
- szkolenie z zakresu sporządzania systemów archiwizowania dokumentów, standardów w zakresie obiegu i przechowywania dokumentów;
- szkolenie z zakresu planowania strategicznego – ustalenie bądź uwspólnienie wśród członków organizacji misji, wizji i celów organizacji;
- szkolenie z zakresu planowania pracy własnej i zespołowej, zarządzania czasem, komunikacji w zespole oraz egzekwowania zadań;
- szkolenie z zakresu zarządzania projektami i tworzenia grafiku projektu, zarządzania budżetami projektowymi;
- szkolenie z zakresu promocji i współpracy z firmami komercyjnymi;
- szkolenie z zakresu podstawowej obsługi stron internetowych;
- szkolenie z zakresu narzędzi technologicznych ułatwiających organizację pracy;
- szkolenie z zakresu roli i zadań przedstawiciela społecznego w sądzie;
- szkolenie z umiejętności mierzenia oddziaływania społecznego – nabycie umiejętności pomiaru i efektywności swoich działań;
- szkolenie z zakresu nowych mediów oraz umiejętności posługiwania się serwisami społecznościowymi.

Z różnych badań sektora pozarządowego rysuje się dość podobny obraz potrzeb szkoleniowych¹⁰⁰.

Poniżej przytaczamy wyniki badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy.

¹⁰⁰ Zob. m.in.: Raport z badań *Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne*, Warszawa, maj 2010 r. <http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/diagnoza%20organizacji.pdf> (dostęp: 28.06.2011 r.).

Wykres nr 9 – Odpowiedź na pytanie, w jakich dziedzinach przede wszystkim pracownikom Państwa organizacji przydatne byłyby szkolenia?¹⁰¹



W tym miejscu należy zaznaczyć, że w Warszawie oferta szkoleniowa dla organizacji pozarządowych jest dość bogata i w dużej mierze odpowiada na analizowane wyżej zapotrzebowanie. Szczególnie istotnym wnioskiem z badań będących przedmiotem niniejszego raportu wydaje nam się **diagnoza przyczyn, dla których organizacje nie uczestniczą w oferowanych szkoleniach**.

Podstawowe czynniki, które mogą powstrzymywać organizacje od udziału w szkoleniach to przede wszystkim **brak szczegółowej wiedzy o dostępnej ofercie, cena oraz czas** – korzystanie z dodatkowych za-

¹⁰¹ Respondenci byli proszeni o wskazanie wszystkich właściwych obszarów i uporządkowanie ich pod względem ważności – w niniejszym wykresie prezentowane są odpowiedzi wskazane na pierwszym miejscu.

jęć odbywa się kosztem wykonywania codziennych zadań wynikających z pracy w organizacji. Jest to szczególnie odczuwalne, jeśli szkolenie dotyczy kwestii nie związanych bezpośrednio z działalnością statutową, a z np. organizacją pracy, promocją działań, czy możliwościami rozwoju organizacji. **Wśród kadry zarządzającej panuje często złudne przekonanie, że obsługa bieżących działań organizacji jest pilniejsza czy istotniejsza od tworzenia struktury działania, długofalowej strategii czy doształcania z zakresu kompetencji organizacyjnych, komunikacyjnych czy menadżerskich.** Problemem bywa również **rotacja pracowników** – niektórzy rozmówcy mówili o tym, że nie opłaca się inwestować w podnoszenie kwalifikacji działaczy, jeśli nie mają oni później motywacji, aby pozostać w organizacji. Pojawiały się takie wypowiedzi:

Problem tylko polega na tym, ja mogę powiedzieć z praktyki, ludzie nie mają czasu, żeby angażować się w szkolenia, które są tak bardzo obok ich podstawowych kompetencji. Jeśli ktoś jest psychologiem, no to on naprawdę nie ma czasu, żeby doskonalić swoich kompetencji w zakresie przygotowywania notatek dla mediów, bo musiałby na to poświęcić sporo czasu, żeby to rzeczywiście robić dobrze i sprawnie, a zarazem jeśli nie będzie tego często wykorzystywał, to natychmiast to zapomni, a wykorzystuje to, nie wiem, tam raz na kwartał i robi się z tego taka kwadratura koła, że co z tego, że on to robi byle jak, jeśli zainwestowanie w to, żeby on to zrobił dobrze jest nieopłacalne kompletnie czasowo dla niego, no i dla nas, tak?

Rozmówcy mówili również, że **cenniejsza od teoretycznych szkoleń jest często możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia** w jakimś zakresie i **konkretnych informacji**, a przede wszystkim **nawiązanie kontaktów** – zarówno ze specjalistami, jak i innymi organizacjami zajmującymi się danym tematem, a także **możliwość wymiany doświadczeń** zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Poniżej przytaczamy rozbudowane wypowiedzi na ten temat:

To znaczy na pewno to zależy jeszcze, na jakiej zasadzie by było takie spotkanie. Jeśli miałbym tylko przyjść i kogoś wysłuchać, to nie wiem, czy to... nie pomyślałbym, że to jest strata czasu, tak? Ale jeżeli byłaby to taka, w formie warsztatów, sesja wymiany poglądów, to myślę sobie, że można by było się na pewno na takie spotkanie wybrać (...) Jeśli na warsztatach mógłbym się powiedzieć podzielić i oni ze mną swoimi doświadczeniami, to na pewno bym skorzystał. Jako, że czym więcej doświadczeń, tym ja jestem bogatszy. I może ktoś mówić o trudnych rzeczach, ale to może mnie ostrzec przed czymś, prawda? Także na pewno, jeśli byłaby taka forma, to tak.

Nie, nam nie są potrzebne szkolenia, nam są potrzebne kontakty. (...) Kontakty. Z kontaktów jesteśmy w stanie już coś uzyskać, natomiast szkolenia do niczego są nam niepotrzebne. Bo jesteśmy praktykami, bo działamy już od prawie 10 lat, od 9 lat, bo zrealizowaliśmy tysiące projektów.

Wiele osób zwracało również uwagę na to, że **bardziej przydatne od szkoleń byłoby dla nich doradztwo i bezpośrednie konsultacje jak rozwiązywać konkretne problemy**, na jakie napotykają w swoim funkcjonowaniu – szczególnie w kwestiach finansowych i prawnych.

Szkolenia są fajne, ale np. super był ten projekt Fundacji dla Polski, bo tam były najpierw indywidualne spotkania z tymi osobami, które prowadzą szkolenia – indywidualne doradztwo – potem było szkolenie, a potem jeszcze indywidualne doradztwo. I to było super. Bo jest wiele takich rzeczy, których możesz słuchać cały dzień, a i tak wystarczy zadać jedno trafne pytanie i to cię posuwa do przodu. A ona [prowadząca] po prostu się skupia na tobie i to było super. Więc mi się wydaje, że same szkolenia na pewno nie wystarczą. Że po prostu każda organizacja ma też trochę inne sprawy i czasami jesteś totalnie zaangażowany na jakiejś prostej kwestii, którą ktoś ci wyjaśni w 3 sekundy, jeżeli to nie będzie grupa itd. i będzie na to czas.

Z wywiadów wynika, że **kadra zarządzająca organizacją często nie ma wiedzy na temat luk w swoich kompetencjach**. Nasuwa się również wniosek, że **często nie wie ona, jakie dokładnie informacje i umiejętności są jej potrzebne**. Istnieje duża potrzeba indywidualnej diagnozy i doradztwa w tym względzie. Pojawiały się tu następujące wypowiedzi:

Badacz: A jakie jeszcze inne rozwiązania technologiczne byłyby dla was przydatne? Takie, których nie macie?

Rozmówca: Prawdopodobnie nawet nie wiem, co by to mogło być. I zdaję sobie sprawę z tego, że moja wiedza na ten temat jest marna i nieodświeżana od lat, więc myślę, że nie wiem. To akurat chciałabym wiedzieć, co by się nam przydało, co by nam ułatwiło.

Wielokrotnie myślałam o szkoleniu, w którym by ktoś z zewnątrz przyszedł do nas i byśmy opowiedzieli o tym, jak nasze stowarzyszenie się rozwija, co osiągnęliśmy, ile zrobiliśmy, i byśmy spróbowali z kimś, ale z zewnątrz właśnie, spróbować zbudować długofalową strategię. Myślenie strategiczne jest bardzo trudne i bardzo niedoskonałe w naszym wykonaniu. Więc to by nam się bardzo przydało.

Rozmówcy zwracali ponadto uwagę na to, że **szkolenia powinny być prowadzone przez osoby posiadające zarówno wiedzę i doświadczenie z zakresu prezentowanego tematu, ale jednocześnie doświadczenie pracy w sektorze pozarządowym** – aby móc w pełni zrozumieć jego specyfikę. Trener może dla organizacji być z jednej strony zachętą, z drugiej zaś przeszkodą do udziału w szkoleniu. Wielu badanych poruszyło tę kwestię:

Wie Pani co, choć ja też uważam, że jeżeli ktoś nie zjadł zębów na biznesie i działalności pozarządowej jednocześnie, to trudno mu będzie przeszkolić kogoś innego, bo co innego jest jakby tylko w tej działalności, tak? I myśleć tylko tymi kategoriami nie wiem właśnie pomoc najuboższym itd., zapominając o pieniądzach, o finansach, o pomnażaniu tego dobra i trudno też komuś, kto będzie tylko komercyjny i tylko biznesowy, tak? Czyli będzie właśnie świetny trener jakiś tam, nie wiem rozwoju kompetencji biznesowych, nie znając tej działki... takie są moje doświadczenia.

My jesteśmy praktykami. Interesuje nas praktyka, interesuje nas działanie, interesuje nas nauka poprzez doświadczenie. Nie chcemy siedzieć w ławce, nie chcemy siedzieć... nie chcemy mieć do czynienia z kimś, kto jakby nie jest autorytetem, przekazuje nam tajemniczą wiedzę. Bo ja nie wiem czy ten Pan czy Pani, który prowadzi szkolenie czy on rzeczywiście ma tę wiedzę, którą chce nam przekazać. W związku z tym występuje tak duży poziom braku zaufania do tego poziomu wiedzy, który jest zwykle bardzo powierzchowny i płytki, że po prostu szkoda na te szkolenia czasu.

Szkolenia powinny być również ściśle profilowane i dostosowane do specyfiki działalności organizacji. Inne bowiem są potrzeby i doświadczenia organizacji zajmujących się pomocą społeczną, edukacją czy kulturą. Istotnym wnioskiem z wywiadów jest również **konieczność pracy z całym zespołem organizacji**, a nie tylko pojedynczymi osobami. Dopiero przy takim rozwiązaniu informacje i umiejętności pozyskane w trakcie szkoleń czy doradztwa mają szansę zostać wdrożone w codziennym funkcjonowaniu organizacji.

Współpraca międzysektorowa oraz bariery w rozwoju organizacji pozarządowych w oczach stołecznych urzędników

1. Wprowadzenie

Jednym z celów badawczych, jakie postawiliśmy sobie w trakcie realizacji projektu „TORO – w poszukiwaniu skutecznych metod wsparcia instytucji ekonomii społecznej”, było sprawdzenie, jak pracownicy Urzędu m.st. Warszawy postrzegają współpracujące z nimi organizacje pozarządowe. Chcieliśmy poznać ich opinie na temat funkcjonowania organizacji średniej wielkości w sferze współpracy z samorządem lokalnym oraz barier w ich rozwoju, poszerzenia możliwości współpracy z sektorem społecznym o inne sfery (np. zlecanie zadań w trybie przetargowym), a także postrzegania przez pracowników samorządu terytorialnego organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub inne formy ekonomii społecznej.

Do przeprowadzenia badania skonstruowaliśmy scenariusz wywiadu, który został przedstawiony do konsultacji partnerom projektu i ekspertom. Określiliśmy w nim główne obszary badawcze, które dotyczyły form współpracy międzysektorowej ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji pozarządowych we współpracy pozafinansowej z Miastem. Kolejny blok zagadnień był poświęcony ocenie organizacji przez urzędników, ich stabilności finansowej, luk kompetencyjnych kadry, potrzeb szkoleniowych, a także barier w rozwoju organizacji. Pytaliśmy także o to, jak organizacje w oczach pracowników warszawskiego samorządu wywiązują się z realizacji swoich formalnych zobowiązań – obowiązków sprawozdawczych, opłacania danin publicznych czy realizacji umów dotacyjnych. Badanych prosiliśmy także o opinię na temat działalności gospodarczej lub innej formy zarobkowania jako źródła zdobywania środków przez organizacje pozarządowe, a także o ogólną ocenę współpracy z trzecim sektorem.

2. Metodologia i charakterystyka respondentów.

W ramach projektu od połowy kwietnia do początków czerwca 2011 roku zostały przeprowadzone 34 wywiady z 38 osobami (w niektórych rozmowach uczestniczył więcej niż jeden respondent). Wśród badanych byli:

- pracownicy **6 biur Urzędu Miasta st. Warszawy** (przeprowadzono 15 wywiadów z 16 osobami),

- pracownicy **9 Urzędów Dzielnic** (12 wywiadów z 15 osobami) – rozmówcy pracowali w dzielnicach różnej wielkości, zarówno śródmiejskich, jak również położonych dalej od centrum miasta,
- pracownicy pomocy społecznej różnego szczebla (łącznie 7 osób z **6 placówek**).

Wśród respondentów były zarówno osoby na stanowiskach kierowniczych (dyrektorzy biur, kierownicy wydziałów, dyrektorzy OPS-ów), jak również szeregowi urzędnicy. Kluczowym aspektem w doborze osób do badania była ich codzienna współpraca z organizacjami pozarządowymi w ramach wykonywanych przez nie obowiązków służbowych. Dzielnice i placówki pomocy społecznej zostały wybrane pod kątem liczby dotacji przyznanych organizacjom pozarządowym w latach 2009-2010 oraz ich wysokości (co najmniej jedna dotacja powyżej 50 000 zł) – taki dobór próby miał na celu dotarcie do osób, które mają doświadczenie we współpracy z organizacjami średniej wielkości¹⁰². W praktyce okazało się jednak, że urzędnicy nie potrafili właściwie zdiagnozować wielkości organizacji, stąd ich opinie, opisane poniżej, dotyczą wszystkich warszawskich organizacji, które współpracują z urzędem, a nie jedynie tych średnich.

W przypadku pracowników Urzędu m.st. Warszawy rozmówcy zostali dobrani celowo na podstawie roli pełnionej w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz imiennie poproszeni o udzielenie wywiadu. Pismo w tej sprawie zostało przygotowane wspólnie przez dyrektora Centrum Komunikacji Społecznej¹⁰³ Urzędu m.st. Warszawy oraz prezesa Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. W przypadku urzędów dzielnic i placówek pomocy społecznej poproszono burmistrzów lub kierowników placówek o wyznaczenie osób do wzięcia udziału w badaniu, przy czym badacze zaznaczali, że powinny to być osoby zatrudnione w konkretnym wydziale urzędu dzielnicy/placówki oraz posiadające doświadczenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pisma zapraszające do udziału w badaniu niezwykle pomogły w dotarciu do respondentów oraz w uzyskaniu ich zgody na przeprowadzenie wywiadu (żadna osoba nie odmówiła). Wszystkie wywiady były nagrywane (za każdym razem respondent był o tym informowany i proszony o zgodę), a następnie dokonano ich transkrypcji. Taka procedura mogła wpłynąć na część wypowiedzi rozmówców – niektórzy z nich mówili wprost, że chętnie powiedzieliby coś więcej (szczególnie w zakresie uwag krytycznych), ale w związku z nagrywaniem wywiadów powstrzymali się od tego¹⁰⁴.

Wśród respondentów przeważały kobiety, stanowiące 79% badanych (30 osób). Średni wiek rozmówców wynosił 44 lata (przy czym najstarszy miał 65, a najmłodszy 25 lat). Wysoki był także staż współpracy z organizacjami pozarządowymi, wynoszący średnio 8 lat (choć w poszczególnych przypadkach wahał się od siedmiu miesięcy do 26 lat). Większość respondentów współpracowała z podmiotami społecznymi

¹⁰²W rozdziale A. Winiarskiej, *Badanie potrzeb pozafinansowego wsparcia rozwijających się Instytucji Ekonomii Społecznej: Badanie luk kompetencyjnych IES* szczegółowo określiliśmy, co rozumiemy pod pojęciem „organizacje pozarządowe średniej wielkości”. Zakładaliśmy, że właśnie takie organizacje będą m.in. wnioskowały o dotacje powyżej 50 000 zł.

¹⁰³W tym miejscu chcielibyśmy serdecznie podziękować Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, a w szczególności Pani Indze Domagale oraz Panu Marcinowi Wojdatowi za ogromną pomoc przy przeprowadzeniu badań.

¹⁰⁴Część rozmówców sprawiała wrażenie, że niechętnie wypowiada się na poruszane w wywiadzie tematy – pomimo uprzedniej zgody na udział w badaniu. Być może część rozmówców potraktowała wywiad jako niewygodny obowiązek służbowy. Należy zaznaczyć, że sytuacje takie miały miejsce jedynie w niektórych dzielnicach i placówkach pomocy społecznej.

przez prawie cały okres swojej pracy urzędniczej (średni staż pracy w urzędzie osób biorących udział w badaniu wynosił niecałe 9 lat). Należy zaznaczyć, że duża liczba badanych działała kiedyś lub działa w organizacjach pozarządowych – zadeklarowało to 18 osób¹⁰⁵.

3. Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi

3.1. Dotacje na realizację zadań publicznych

Współpraca finansowa pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi odbywa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa, przede wszystkim ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz corocznie przyjmowanej przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwale w sprawie Programu Współpracy m. st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi¹⁰⁶. W związku z powyższym podstawową formą tej współpracy jest udzielanie dotacji na realizację zadań publicznych¹⁰⁷. Ta forma współpracy jest przeważnie dobrze oceniana przez respondentów ze względu na swoją przejrzystość oraz zasadę konkurencyjności. Rozmówcy mówili, że ich zdaniem *konkursy to jest jedyna możliwość wspierania organizacji finansowo, tak aby w sposób jasny i przejrzysty rozliczyć środki* [UM10], bowiem *konkurs powoduje, że są porównywane konkretne oferty, daje to możliwość wybrania najlepszej, no i też najtańszej* [UM7]. I dalej: *sama formuła – konkurs ofert – sugeruje, że wybieramy. Nie znaczy, że każdy ma dostać. Tylko tak, jak na rynku, jak przedsiębiorstwo – muszą być w czymś lepsi, żeby mnie wybrano. Skoro postanowiłem działać z publicznych pieniędzy to muszą pokazać, że mnie najlepiej te pieniądze przyznać* [UM3].

Jednak kilka osób zwróciło także uwagę na to, że czasem inne niż otwarty konkurs ofert formy współpracy finansowej są lepsze czy wygodniejsze. Jest tak na przykład w sytuacji, gdy urzędnik potrzebuje przeprowadzenia określonego działania przez określony podmiot, o którym wie, że ma w tym zakresie odpowiednie doświadczenie i umiejętności, by go właściwie poprowadzić. Wówczas, zdaniem naszych rozmówców, ogłaszanie konkursu ofert nie ma sensu, bowiem lepiej jest kupić usługę i sprawdzonej jakości i u sprawdzonego oferenta, tymczasem *wspierając jakiś projekt, to my niejako kupujemy kota w worku* [UD11] – nie wiadomo bowiem, kto w konkursie wygra i otrzyma dofinansowanie. Poza tym, według niektórych badanych prowadzenie konkursu nie jest celowe, gdy do rozdysponowania są przeznaczone niewielkie kwoty. Przeprowadzenie procedury konkursowej zajmuje bowiem bardzo dużo czasu i jest pracochłonne. Do tego dochodzi praca przy rozliczeniu dotacji (wielu rozmówców wskazywało na przerost biurokracji – patrz też niżej: punkt 7.4.). W takich sytuacjach być może lepszą formą współpracy byłby zakup danego zadania

¹⁰⁵ Co ciekawe, jedna z respondentek, pytana o członkostwo w organizacjach pozarządowych, powiedziała, że jako urzędniczka nie może uczestniczyć działań w żadnej organizacji pozarządowej – co jest niezgodne ze stanem faktycznym.

¹⁰⁶ Uchwała ta od wielu lat w swojej podstawowej strukturze pozostaje w zasadzie taka sama. W kolejnych latach widać ewolucję zasad współpracy, wprowadzanie rozwiązań uszczegóławiających lub rozwiązujących pojawiające się problemy. W 2010 roku uchwała została dostosowana do przepisów znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁰⁷ Choć jeden z respondentów wskazał, iż prowadzenie współpracy finansowej *nie jest naszym zadaniem priorytetowym. To są działania ponadpodstawowe* [PS3]. Nie widział on ani możliwości, ani celowości prowadzenia przez Ośrodek Pomocy Społecznej tej formy współpracy z organizacjami. Był to jednak wyjątek.

jako usługi: *Byłoby to [nieogłaszanie konkursu i kupno usługi] też i wygodne dla nas w sumie. Bo oprócz tej papierkowej [roboty]... rzeczy, które mamy, to jest bardzo dużo, no to odeszłoby nam takie... To byłoby korzystne i wygodne (...). Kwestia konkursowa jest bardzo uciążliwa [UD8].* Rezygnacja z konkursów niesie jednak ze sobą także wiele niebezpieczeństw, a sprzedaż usług jest w urzędzie problematyczna (o czym patrz niżej: punkt 3.2.).

W ramach udzielanych dotacji podstawową formą jest wsparcie zadania, oznaczające dofinansowanie jego realizacji w określonym stopniu, który waha się od 80 aż do 95% wartości zadania. Pozostałe środki organizacje powinny pokryć z innych źródeł lub z pracy wolontariuszy (tzw. wkład własny). Jedna z badanych tak o tym mówiła: *My się staramy dawać to wsparcie bardzo wysokie – 95% u nas jest. Miasto daje 90–80. Ale głównie ja dlatego dawałam 95, bo mówiłam, że ja nie chcę słyszeć o tym, jak wy rozliczacie pracę wolontariuszy w ramach wkładu własnego finansowego. (...) No to ja nie chcę słyszeć o wolontariuszach – 5% żywej gotówki [UD2].* Finansowanie projektów w formie powierzenia realizacji zadania, a więc sfinansowania go w całości, należy do wyjątków. Powodem takiej praktyki, jak deklaruje część badanych, jest niewystarczająca liczba środków na współpracę z organizacjami: *jeśli wkład własny ma organizacja, to, przynajmniej tak do tej pory uważamy, że jest to no bardziej może racjonalne wydawanie środków, takie przeliczanie każdego grosza [UD8].* Respondenci twierdzą jednak, że przy większym budżecie z chęcią korzystaliby z możliwości powierzenia organizacjom realizacji zadań. W części dzielnic projekty roczne lub krótsze są dofinansowywane, a w przypadku projektów wieloletnich następuje powierzenie realizacji zadania¹⁰⁸.

Większość umów dotacyjnych jest zawierana na okres roku lub krótszy. Podpisywanie umów wieloletnich stanowi wyjątek – ma to miejsce jedynie w nielicznych jednostkach i tylko w przypadku niektórych projektów. Podpisywanie umów wieloletnich zapoczątkowało Biuro Polityki Społecznej w 2004 roku – początkowo jako projekty 5-letnie. Był to wówczas ewenement na skalę ogólnopolską. Obecnie przepisy dopuszczają podpisywanie umów na okres maksymalnie 3 lat. **Niewielka skala zawieranych umów wieloletnich jest jedną z barier w rozwoju organizacji**, jakie wskazują urzędnicy, powodującą kłopoty finansowe organizacji pozarządowych (patrz punkt 7.3.). Tutaj problemy wynikają przede wszystkim z zakazu kwalifikowalności kosztów (a zatem i możliwości refundacji wydatków) z czasu sprzed podpisania umowy, co powoduje, że organizacje przez pierwsze 2-3 miesiące w roku pozostają bez środków na funkcjonowanie. Niestety takie zasady narzuciła miastu Regionalna Izba Obrachunkowa¹⁰⁹. Coraz więcej jednostek urzędu miało już także doświadczenie z tzw. małymi grantami, a więc niewielkimi środkami, przyznawanymi organizacji w uproszczonej formie (jednak nie wszyscy prowadzą tego typu wsparcie¹¹⁰).

¹⁰⁸Choć taki podział jest dość sztuczny i trudno doszukać się w nim logiki. Mówili zresztą o tym niektórzy respondenci.

¹⁰⁹Choć, co warto zaznaczyć, nie wynikają one wprost z przepisów i nie dotyczą innych środków publicznych, przeznaczonych na współpracę z organizacjami, przydzielanych przez inne, niesamorządowe instytucje, np. urzędy centralne, lub środków unijnych.

¹¹⁰Jedna z urzędniczek stwierdziła wręcz, że nie robi tego, gdyż brakuje przepisów wykonawczych w tym zakresie wydanych przez Prezydenta Miasta, co akurat nie jest prawdą.

Kwestia kwalifikowalności określonych kosztów czyli tego, jakie wydatki mogą być sfinansowane z otrzymanej dotacji jest szczególnie problematyczna. W tym zakresie różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami stołecznego samorządu są znaczne. Największe kontrowersje wzbudza dofinansowanie kosztów administracyjnych prowadzonych działań, a więc wynagrodzenia koordynatora czy księgowej oraz wynajmu i utrzymania pomieszczeń. Część urzędników hołduje idei, że miasto powinno wspierać projekty i ich realizację, ale nie same organizacje: *Bo my np. finansując organizację pozarządową, finansujemy ich projekty, a nie ich utrzymanie, utrzymanie leży po stronie organizacji. My nie mamy żadnego obowiązku wspierania kosztów stałych organizacji* [UM8]. W związku z takim rozumowaniem, część urzędów nie finansuje kosztów administracyjnych organizacji. Taką postawę uzasadnia się koniecznością zachowania w organizacjach idei pracy społecznej: *natomiast [odpowiadając] na pytanie, czy przekazać te pieniądze na księgowość i tak dalej, no to każda organizacja robi się taką instytucją zbiurokratyzowaną znowu. A idea chyba była inna* [UD8].

Z drugiej strony, **powszechne zarzuty wobec organizacji**, wymieniane praktycznie przez wszystkich rozmówców, dotyczą niewłaściwego rozliczenia księgowego, złych sprawozdań finansowych, nieprzestrzegania terminów etc. Odnoszą się więc właśnie do sfery administracyjnej realizowanego projektu. Warto bowiem podkreślić, że na każdy projekt składają się zarówno działania merytoryczne, jak obowiązki administrowania nim. Tak mówi o tym jeden z respondentów: *ja widzę taki problem dla funkcjonowania organizacji – jak się tnie, to się tnie po tych tzw. kosztach administracyjnych. Ale z drugiej strony (...) bronię (...) tych projektów i (...) mówię: „no dobrze, ale jeżeli obetniemy całkiem te koszty administracyjne, to skąd oni mają na to wziąć? Skąd?” No chcemy poprawnego rozliczenia księgowego. To kto to ma zrobić, jeśli nie dajemy na księgową? Chcemy, żeby ten projekt był estetycznie, czysto wykonany. To jak to ma być, jak nie dajemy na sprzętaczkę?* [UD4]. Innym problemem jest niechęć urzędników do finansowania w ramach umowy zakupu wyposażenia (np. komputerów) oraz brak możliwości wspierania inwestycji w postaci modernizacji lokalu czy pomieszczeń należących do organizacji. W tym ostatnim zakresie niektórzy respondenci chcieliby nawet przekazać środki na ten cel, jednak na przeszkodzie temu stoją przepisy: *my nie możemy inwestować jako miasto w nieswoje lokale* [UM4]¹¹¹.

Większa wrażliwość w tej sferze cechuje przede wszystkim osoby, które same pracują lub pracowały w organizacjach pozarządowych. Przykładowo osoby pracujące w pomocy społecznej widzą potrzebę profesjonalizacji działań organizacji i są bardziej skłonne finansować także koszty administracyjne, związane oczywiście bezpośrednio z realizacją zadania. Z kolei osoby zajmujące się kulturą postrzegają działalność

¹¹¹Na marginesie można także wskazać inny problem we wspieraniu zadań, wynikający z podziału administracyjnego Warszawy. Słuszną zasadą jest to, że jedna organizacja nie może uzyskać środków na to samo zadanie z dwóch komórek miejskich. Zabronione jest zatem otrzymywanie z budżetu miasta podwójnego dofinansowania na ten sam projekt. Jeden z badanych podawał jednak przykład niewłaściwego rozumienia tych przepisów, wskazując, że jeżeli Urząd Miasta dofinansował określone zadanie, przyznając na jego realizację niewielką kwotę (np. 20 000 zł z wnioskowanych 50 000 zł), to dzielnica nie może dołożyć już do tego projektu ani złotówki, mimo iż realizacja zadania za tak niewielkie środki jest praktycznie niemożliwa, a dzielnicy zależy na jego przeprowadzeniu.

organizacji raczej w kategoriach ruchu społecznikowskiego, opartego przede wszystkim na wolontariacie i w tym dostrzegają jego wartość.

Centrum Komunikacji Społecznej widzi natomiast sens w szerokim wspieraniu organizacji pozarządowych. W ostatnich latach prowadziło ono kilka konkursów ofert, których celem było wzmocnienie potencjału organizacji. W ramach konkursów udzielono wsparcia w zakresie finansowania kursów merytorycznych dla pracowników, modernizacji lub założenia strony internetowej organizacji, szkoleń z zakresu BHP czy ochrony danych osobowych, a także zakupu urządzeń i sprzętów niezbędnych do właściwego i zgodnego z prawem wykonywania zadań przez organizacje. Konkursy te cieszyły się bardzo dużą popularnością. Pokazują one, że urzędnikom nie jest obce myślenie przyszłościowe i inwestowanie w rozwój sektora społecznego, działającego na rzecz miasta i jego mieszkańców.

Ważnym problemem, na który zwracali uwagę przedstawiciele urzędów dzielnic, są zmniejszające się środki na współpracę z organizacjami: *Budżet jest coraz mniejszy i coraz bardziej z roku na rok są zmniejszane środki na organizację konkursów. Bolejemy nad tym, bo wolelibyśmy przyciągać różne organizacje, niekoniecznie te, które na naszym terenie istnieją, ale są organizacje z innych dzielnic, które prężnie działają i warto by było skorzystać z ich doświadczenia* [UD8]. Choć budżet Warszawy ogółem w tym zakresie od lat powoli rośnie (choć nadal na wsparcie organizacji pozarządowych przeznaczają się jedynie ok 1% wydatków Miasta), to w dzielnicach środków ubywa. Ciekawe byłoby bliższe zbadanie przyczyn tego zjawiska¹¹².

Należy jeszcze zwrócić uwagę na jedną ważną cechę współpracy finansowej Warszawy z organizacjami. Jest nią udział w zespołach oceniających oferty przedstawicieli trzeciego sektora – osób wskazanych przez Komisję Dialogu Społecznego. Mechanizm ten został wprowadzony w 2010 roku do ustawy o działalności pożytku publicznego, jednak w Warszawie działa z powodzeniem od 2006 roku. Tak o tym mówili badani: *Najistotniejsze jest to, że w komisjach konkursowych zasiadają członkowie organizacji, więc uczestniczą bezpośrednio w analizie tych ofert, są uczestnikami decyzji: czy dać, czy nie i ile* [UM4]. Warszawa przymierza się także do wprowadzenia na szerszą skalę punktowego systemu ocen dokonywanych przez niezależnych ekspertów (były już pojedyncze doświadczenia w tym zakresie). Wspomniany system jest czytelny, pozwala na rywalizację organizacji na poziomie pomysłów i uniezależnia je od wpływów politycznych czy ocen i odczuć urzędników.

¹¹²Jedna z rozmówczyń wskazała jednak na możliwość powiększenia budżetu na działania organizacji w związku ze zmianą ustawy o VAT, która weszła w życie z początkiem 2011 roku. Obłożyła ona 23% podatkiem także działalność kulturalną. Respondentka mówiła, że aby nie stracić części środków z budżetu dzielnicy na płacenie tego podatku, może *uciec od tego płacenia VAT-u, jeżeli zleci organizację tej imprezy agencji albo organizacji pozarządowej, która nie przerabia, nie ma większego przerobu rocznie jak 150 tysięcy. I większość organizacji pozarządowych nie przerabia więcej jak 150 tysięcy, więc jest teraz właśnie jakby dla nich żniwo, że, że można zlecać imprezy, będą zlecać imprezy tym organizacjom* [UD10].

3.2. Zakup usług od organizacji

Inną formą współpracy finansowej jest zakup usług od organizacji pozarządowych, które są wówczas traktowane, jak każdy inny podmiot gospodarczy na rynku. Do zakupu usług, w zależności od wysokości zamówienia, może dojść na dwa sposoby. W przypadku świadczenia poniżej 14 000 € można zastosować zamówienie z wolnej ręki, a powyżej tej kwoty – należy ogłosić przetarg. Ta forma współpracy jest różnie oceniana przez urzędników. Jedni widzą w niej korzyści (szczególnie w porównaniu z biurokratyczną procedurą konkursową – szczegóły patrz: punkt 3.1.), inni zagrożenia. Generalnie jest to forma stosunkowo rzadko stosowana we współpracy. Najczęściej rozwija się ona w sferze pomocy społecznej, szczególnie w Ośrodkach Pomocy Społecznej, gdy organizacje, podobnie jak inne podmioty gospodarcze, biorą udział w przetargach na wykonywanie usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych, rehabilitacyjnych lub asystenta rodziny. Kupuje się także szkolenia dla pracowników socjalnych od organizacji specjalistycznych, a także materiały promocyjne, kampanie społeczne i programy profilaktyczne (przede wszystkim prozdrowotne), a także przeprowadzenie specjalistycznych analiz czy badań. Nie wszyscy urzędnicy widzą jednak możliwość takiej współpracy – część z nich nie ma pomysłu, jakie usługi mogliby od organizacji kupować.

Największym problemem w rozwoju tej formy współpracy jest jednak polityka Miasta. Tak opisuje to jedna z rozmówczyń: *Skarbnik miejski stał twardo na stanowisku, że, jeśli jest to organizacja pozarządowa, to publiczne pieniądze nie mogą trafić do niej inaczej niż w formie konkursu ofert. Więc formę zakupu usług – skarbnik jej nie przewidywał do używania. Ale wydaje mi się, że nie do końca było to zgodne z prawem... [UM3].* Zakaz ten i ogromną niechęć do takiej formy współpracy ze strony urzędu potwierdziło wielu badanych.

Jeszcze większym problemem jest możliwość zakupu usług nie od organizacji, prowadzących działalność gospodarczą, a w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego. Forma ta od wielu lat jest dozwolona przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i stosowana przez wiele organizacji (jej prowadzenie deklarowała w 2008 roku co czwarta stołeczna organizacja¹¹³). Rzadko jednak takie usługi są świadczone na rzecz warszawskiego samorządu z powodu kontrowersyjnej interpretacji przepisów dokonanych przez Urząd Miasta, zabraniającej kupowania wspomnianych usług od organizacji. Tak jeden z respondentów opisuje ten stan: *Ja mam taką teorię, że ja mam pełne prawo kupić u organizacji – na zasadzie pokrycia kosztów realizacji – ich odpłatną działalność statutową. Czyli nie dotacje, tylko odpłatną – bo (...) mogą prowadzić odpłatną działalność statutową. I wtedy, żeby oni mogli stanąć do przetargu, jak każdy inny podmiot. Ale miasto ma na ten temat inną teorię, a skoro moi przełożeni mówią mi, że kupowanie czegoś w organizacji grozi śmiercią lub kalectwem – tu cytuję – no to sobie odpuszczam [UD2].*

¹¹³ Stempniak D., Gumkowska M., Sołtan-Kościelecka K., *Warszawski sektor pozarządowy 2008. Raport z badania pt.: „Kondycja warszawskiego sektora pozarządowego 2008”*, Centrum Komunikacji Społecznej, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009, str. 30-31.

Inny dodaje: *My mamy taką wykładnię, tutaj Centrum Komunikacji Społecznej taką opinię nam przedstawiło, że możemy kupować usługi od organizacji, które mają działalność gospodarczą, od innych nie* [UD5].

Pomimo takiej interpretacji przepisów, nie wszystkie jednostki stosują się do zakazów, bowiem część usług jest kupowana od organizacji nieprowadzących działalności gospodarczej. Dzieje się tak najczęściej w dzielnicach. Niektórzy wprost sprzeciwiają się wykładni Ratusza i postępują według własnej logiki: *Mamy ekspertyzę i opinię prawną, z naszej inicjatywy, przygotowaną dla nas, która nam jasno i klarownie mówi, że organizacje pozarządowe, które mają działalność zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, mają taką osobowość prawną i mają takie samo prawo istnieć na rynku, jak agencje i jak instytucje kultury, identyczne. Więc tu nic nie stoi na przeszkodzie, żeby byli partnerami wykonawczymi na rynku (...). Wspieramy w ten sposób również te organizacje, dzięki temu, że my im to zlecamy, bo mają po prostu robotę* [UD10]. Zlecanie części zadań w ten sposób jest zapewne szybsze i wygodniejsze dla obu stron, a do tego także efektywniejsze, bo czasem urzędnicy mają konkretny pomysł i chęć przeprowadzenia określonego zadania, o którym wiedzą, że odpowiednio wykona je dany podmiot. I wówczas ogłaszanie konkursu na takie działanie po prostu nie ma sensu: *zlecenie do 5000 złotych nie wymaga przetargu ani ogłoszenia. To wiemy. I ponieważ znamy już nasze organizacje pozarządowe, to uważamy za stosowne i celowe [w ten sposób] wspierać ich działalność* [UD10].

Oczywiście zlecanie usług w takim trybie ma też swoje niebezpieczeństwa, może bowiem prowadzić do preferowania pewnych organizacji przez urzędników. Jednak należy zauważyć, że jedną z naczelnych zasad ustawy prawo zamówień publicznych, której przepisy mają zastosowanie w tym przypadku, jest zasada uczciwej konkurencji, która musi być stosowana przy każdym zamówieniu. Dodatkowym zabezpieczeniem mogłaby być jawność zlecanych w ten sposób zadań – np. poprzez umieszczanie ich w elektronicznej Księdze Dotacji.

3.3. Inne formy współpracy finansowej

Respondenci wskazywali także inne formy współpracy finansowej prowadzone z organizacjami pozarządowymi w swoim obszarze działania. Często wymieniali współorganizację konferencji czy innych wydarzeń przez urząd oraz określoną organizację. Wówczas organizacja najczęściej przygotowywała merytoryczną stronę wydarzenia, zaś urząd wspierał ją organizacyjnie, płacąc częściowo lub w całości za część techniczną przedsięwzięcia (np. wynajem sali, catering). Pomimo tego, że nie dochodziło do przepływów finansowych pomiędzy organizacją a urzędem, to taką formę wsparcia można uznać za współpracę finansową. Była ona opisywana następująco: *Istnieje też możliwość współpracy z organizacjami, ja bym powiedziała – taka półfinansowa, że organizacja przychodzi, ma jakiś pomysł, i my na przykład włączamy się do tego jako współrealizator. Wtedy organizacja nie staje u nas w konkursie dotacyjnym, tylko my jakby też część zadań wykonu-*

jemy z własnych środków w ramach tej współpracy z organizacją czy realizacją akurat jakiegoś tam projektu [UD4].

Pojawiają się także dodatkowe możliwości współpracy. Nowa ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹¹⁴ przewidywała możliwość przekazania organizacjom pozarządowym w trybie konkursu prowadzenia opieki sprawowanej w formie żłobka lub klubu dziecięcego albo przez dziennych opiekunów (art. 61 ust. 1 i 2 ustawy). Do tej pory nie istniały takie możliwości. Respondenci krytykują jednak ten tryb powierzania opieki. Uważają, że w tym przypadku właściwsza byłaby nowa forma zlecania zadań – negocjacje, a nie ogłaszanie konkursu ofert. Tryb taki przewiduje od niedawna znowelizowany art. 25a ustawy o pomocy społecznej¹¹⁵ wobec zlecania prowadzenia domów dziecka (całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych). Jedna z badanych tak argumentuje konieczność szerszego wprowadzenia negocjacji w miejsce konkursów: *Forma negocjacji daje przede wszystkim możliwość bezpośredniego przedstawiania argumentów z jednej i z drugiej strony, negocjowania warunków, na jakich oferent może przyjąć zadanie. Myślę, że jest to o tyle korzystniejsza forma i dla miasta, i dla organizacji, że po pierwsze możemy powiedzieć, czego oczekujemy, bo wszystkiego nie zapisze się w zarządzeniu o konkursie. Poza tym negocjacja daje możliwość wpisywania rzeczy dodatkowych, które ujawniają się właśnie podczas negocjacji, a są korzystnym rozwiązaniem nieprzewidzianym wcześniej. Takiej możliwości nie daje ogłoszenie standardowe z ustawy o pożytku, dotyczące konkursu ofert* [UM5].

Wraz z pojawianiem się jednych możliwości, inne znikają. Z początkiem 2010 roku został zlikwidowany Gminny i Powiatowy Fundusz Ochrony Środowiska, ze środków którego organizacje prowadziły na przykład działania z zakresu edukacji ekologicznej. Przepisy, które weszły na to miejsce, nie przewidywały jednak możliwości zlecenia organizacjom tego typu zadań i dopiero teraz są one modyfikowane – zmieniono już przepisy ustawowe, a obecnie odpowiednio dostosowuje się prawo lokalne, by móc wznowić finansowanie tego rodzaju działalności.

Inną formą współpracy *quasi* finansowej jest wspólna realizacja projektów ze środków Unii Europejskiej, czyli zawiązanie formalnego partnerstwa pomiędzy samorządem a organizacjami. Forma ta jest realizowana przez niektóre jednostki miejskie, ale nadal stosunkowo rzadko wykorzystywana. Ma na to także wpływ niewątpliwie sama konstrukcja funduszy strukturalnych (szczególnie w części systemowej), która promuje tę formę współpracy jedynie wyjątkowo, zamiast uczynić ją jedną z ważnych zasad przy rozdzielaniu środków wspólnotowych. Organizacje zaczynają uczestniczyć jako partnerzy w niektórych projektach systemowych, realizowanych przez Ośrodki Pomocy Społecznej. Jednak o takiej współpracy mówiły zaledwie trzy z sześciu badanych ośrodków. O praktyce takiej wspominało także Biuro Edukacji, które wymieniło kilka projektów, realizowanych wspólnie z organizacjami. Jedna z respondentek poddała krytyce sposób

¹¹⁴Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 235.

¹¹⁵Przepis ten został wprowadzony nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22.01.2010 roku (Dz.U. Nr 28, poz. 146) i wszedł w życie 12.03.2010 roku.

wybierania partnerów do projektów unijnych. Odbywa się to bowiem poprzez ogłoszenie otwartego konkursu ofert. Respondentka powiedziała: *Mam poczucie, że partnerstwo jest ciągle „niedogadane”. Z tego powodu zarówno obie strony muszą się tłumaczyć, dlaczego zdecydowały się na współpracę (...), wybrały takiego, a nie innego partnera. I dalej: Partnerstwo zawsze opiera się, w moim odczuciu, w dużej mierze na zaufaniu wewnątrz partnerów, ale również musi się odbywać na takim gruncie zaufania innych podmiotów oceniających. Że mamy zaufanie do tego lidera, że skoro dobrał sobie tych partnerów, to znaczy, że gdzieś potrafi stworzyć coś, co będzie miało sens. A z zaufaniem w naszym życiu społecznych jest trudno* [PS1].

Niektórzy respondenci zwracali również uwagę na **potrzebę współpracy międzysektorowej w ramach ekonomii społecznej**, bolejąc nad tym, że nie jest ona obecnie prowadzona. Celem takich działań byłoby wspieranie zatrudnienia osób wykluczonych społecznie czy osób niepełnosprawnych. Wskazywano tu na dwie możliwości: tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych (czy może raczej publiczno-społecznych) lub zakładanie spółdzielni socjalnych. Badani chcieliby mieć możliwość powierzenia takim podmiotom pewnych zadań, które obecnie zlecane są firmom komercyjnym: *Gdyby zaistniała np. współpraca instytucji państwowych z organizacjami: organizacja np. przygotowuje osoby, nadzoruje, daje trenera pracy, a z kolei miasto daje miejsca pracy, bo jest taka możliwość – barki [z jedzeniem], sprzętanie – to można by zlecić taką pracę organizacjom pozarządowym. Żeby organizacje... no właśnie... chciały się tym zająć, byłaby to obopólna korzyść, aktywizacja zawodowa, zapobieganie wykluczaniu społecznemu, wszystkie hasła związane z rehabilitacją społeczną. Wszystko to byłoby zrealizowane* [PS2]. *Chciałabym bardzo, żebyśmy mogli rozwijać ten sektor ekonomii społecznej i tutaj widziałabym możliwość dla organizacji, które by zakładały spółdzielnie socjalne i tutaj takim obszarem do zagospodarowania (...) [mogłyby być] posiłki dla naszych podopiecznych. Więc wyobrażam sobie, że mogłaby powstać taka spółdzielnia socjalna, która by zajmowała się przygotowywaniem posiłków* [PS4].

Podstawowy problem, który widzą rozmówcy, polega jednak na niekorzystnych przepisach, które w niewielkim stopniu wspierają takie inicjatywy. Chodzi tu zarówno o etap tworzenia spółdzielni socjalnych czy partnerstw publiczno-prywatnych, jak również o późniejszą możliwość stosowania wobec takich specyficznych podmiotów innych, preferencyjnych kryteriów przy zlecaniu zadań publicznych.

3.4. Wsparcie organizacji w uzyskiwaniu środków miejskich

Dużą część aktywności urzędników współpracujących z organizacjami pozarządowymi stanowi **wsparcie organizacji w pozyskiwaniu dotacji**. W tym zakresie pracownicy samorządowi prowadzą dwa rodzaje działań: organizują szkolenia na temat sposobu pozyskiwania dofinansowania i rozliczania dotacji oraz prowadzą kontrolę ofert pod względem formalnym.

W zasadzie wszyscy respondenci, pracujący w komórkach, udzielających organizacjom dotacji, mówili o tym, że organizują spotkania i szkolenia dotyczące sposobu wypełniania ofert, najczęściej popełnia-

nych na tym etapie błędów formalnych, najnowszych zmian w prawie dotyczącym finansowania organizacji etc.: *Organizowaliśmy serię szkoleń, które dotyczyły po prostu pisania wniosków, tak? Jak napisać wniosek? O czym trzeba pamiętać? Jak czytać ogłoszenie konkursowe? Jakie to ma odniesienie do prawa lokalnego, do prawa państwowego i tak dalej. (...) To było takie szkolenie, że był jeden urzędnik i jeden pozarządowiec, tak żeby nie było tutaj... Żeby od każdej strony jakby podejść do tematu, prawda [UM9].* Po uzyskaniu dofinansowania podobne spotkania dotyczą kwalifikowalności wydatków, sposobów dokumentowania kosztów, sporządzania rozliczeń i sprawozdań z realizacji zadania publicznego. Urzędnikom zależy na tym, żeby oferty nie były odrzucane ze względów formalnych, żeby mieli zapewniony jak największą możliwość wyboru pomiędzy złożonymi projektami. Ważne jest dla nich także, żeby rozliczenia dotacji były prawidłowe – dzięki temu obie strony oszczędzają czas i pracę w przyszłości. Urzędnicy widzą także sens prowadzenia wymienionych szkoleń dla organizacji pozarządowych, gdyż trzeci sektor stale się rozwija i powstają w nim coraz to nowe podmioty. W trakcie takich spotkań pojawia się bowiem *możliwość zadawania przez nich [pracowników organizacji] pytań na jakimś większym forum i wtedy różne, wiadomo, dyskusje się rozwijają, a też dla nas jest to dobrze wiedzieć, jakie oni mają problemy i z czym się spotykają (...). To jest korzystniejsze dla wszystkich, no dla obu stron tak naprawdę, i dla nas, i dla nich [UM11].*

Poza szkoleniami stołeczny samorząd ofertuje organizacjom pozarządowym także doradztwo w określonym zakresie. Organizacje mają bowiem możliwość sprawdzenia z urzędnikiem, czy ich oferty spełniają wymogi formalne. Sprawdzanie ofert odbywa się przed ich złożeniem, zatem istnieje możliwość szybkiego poprawienia błędów lub uzupełnienia braków: *Pracownicy [urzędu] do momentu zaklejenia oferty udzielają wszelkich porad, konsultacji, instrukcji itd. Wręcz namawiamy organizacje, bo jak zaklei – umarł w butach. Zanim zaklei niech przyjdzie i pokaże. Nie będziemy dyskutować o merytoryce, bo od tego jest zespół opiniujący. Ale pracownik ma obowiązek przekartkować: a tutaj brakuje pieczątki, a tu podpis niewyraźny – w sumie pierdoły, które dyskwalifikują ofertę... To się w kontroli zarządczej nazywa kontrola trzeciego oka, tzn. my w organizacji obejrzelismy, wszyscy to znamy na pamięć, ale urzędnik – świeże oko. To jest ten dodatkowy element zabezpieczenia się. To jest element polityki miasta. Urzędnik jest od tego, żeby udzielić wszelkich informacji [UM3].*

Wielu rozmówców opowiadało także o szczególnym traktowaniu niektórych organizacji – najczęściej odnosiło się to do podmiotów prowadzonych przez starsze osoby. Respondenci bardzo doceniali drzemiący w nich potencjał i chęć pracy społecznej, dlatego też pomagali im w większym zakresie. Wsparcie to polegało przede wszystkim na pomocy w odpowiednim przygotowaniu druku oferty. Tak z przejęciem opowiadała o tym jedna z badanych: *Gdyby Pani zobaczyła wnioski... napisane odręcznie, starym charakterem pisma, coś niesamowitego, wszystko jest skrupulatnie wypełnione (...). Dla takich organizacji zawsze robimy spotkania przed konkursem, wszystko jest wytłumaczone, oferty rozciągamy, przypasowujemy im*

druki, bo normalnie jest za mało miejsca [na wypełnienie]. Jestem pełna podziwu dla osób, które mają po 80 lat i są w stanie działać, rozliczyć... [UM2].

3.5. Podsumowanie

System współpracy finansowej warszawskiego samorządu z organizacjami pozarządowymi ewoluuje od kilku lat. Choć zdarzają się w nim potknięcia i błędne decyzje, to kierunek tych zmian należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Widać też wpływ stołecznych doświadczeń na nowelizacje ustawy o działalności pożytku publicznego. Pozytywną zmianę dostrzegają także urzędnicy: *Na początku, jak zaczęłam pracować, konkursy były ogromną kością niezgody. Zostałam mocno przeciągnięta przez organizacje. Zarzucały niejasność procedur, dyskryminację, wysyłały ekspertów. To strasznie fermentowało. Ta zmiana jakości współpracy, dialogu społecznego i jakości ofert jest widoczna [UM3].* W wielu przypadkach to Warszawa wskazywała innym samorządom standardy i dobre praktyki postępowania. Także obecnie testuje i wprowadza nowe formy współpracy finansowej, czego przykładem jest projekt, w ramach którego przeprowadzono niniejsze badania.

4. Współpraca pozafinansowa z organizacjami

Najważniejszą formą współpracy z organizacjami jest współpraca pozafinansowa. W zasadzie w tym zakresie dopiero można mówić o faktycznej kooperacji, gdzie może mieć miejsce równość stron we wzajemnych relacjach i bardziej partnerskie podejście. Wiele osób uważa, że obecnie: *cały ten klucz do rozwoju polega właśnie na współpracy, na dialogu, na współpracy, na zaufaniu. Ten system takiego izolowania się od otoczenia bardzo źle działa, raczej właśnie otwieranie się na tego typu współpracę jest czymś nieodzownym wręcz, taka integracja ludzi też, integracja społeczna [UM8].* Inna osoba kontynuuje tę myśl: *mam absolutne przekonanie, że mamy tak szeroki obszar do zagospodarowania, że uzupełniamy się i im szersza nasza współpraca, tym oferta dla naszych mieszkańców szersza [PS4].*

Współpraca pozafinansowa została podzielona na kilka podgrup – w pierwszej charakterystyce poddano funkcjonowanie Komisji Dialogu Społecznego, następnie omówiono konsultacje dokumentów urzędowych, w dalszym zakresie zostały przedstawione różne rodzaje wsparcia, których urzędnicy udzielają organizacjom, wreszcie zaprezentowano inne, bardziej incydentalne, ale także niezwykle ciekawe, formy współpracy, o których wspominali respondenci.

4.1. Komisje Dialogu Społecznego jako podstawowa forma współpracy pozafinansowej w Warszawie

Podstawową formę współpracy pozafinansowej w Warszawie prowadzi się w ramach Komisji Dialogu Społecznego (KDS). Komisje funkcjonują od 2005 roku na podstawie Programu Współpracy m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi i obecnie jest ich ponad dwadzieścia. Komisje działają przy poszczególnych

biurach merytorycznych (tzw. komisje branżowe), a od 2009 roku także przy urzędach dzielnic (Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego – DKDS). Powołuje je dyrektor biura lub burmistrz na wniosek odpowiedniej liczby organizacji pozarządowych. *To są ciała, które jakby same się tworzą (...), wynika to z potrzeby środowiska, no jeżeli jest nawet dziesięć organizacji i chcą utworzyć komisję, no to tak, jak mówię, my tego procesu nie blokujemy, (...) do tej pory wychodziliśmy z założenia, że jeżeli jest grupa organizacji, które chcą utworzyć komisję, chcą zostać jakimś partnerem, chcą się jakąś dziedziną zajmować, to nie ma sensu tego blokować* [UM9]. Liczba komisji jest zmienna, bowiem na przestrzeni lat jedne z nich powstawały, a inne przestawały istnieć. Część urzędników zwraca jednak uwagę, że duża liczba komisji jest dla nich pewnym problemem i woleliby ją ograniczyć, bowiem wówczas znacznie łatwiej byłoby im coś wspólnie ustalić. Tymczasem przy niektórych biurach działa nawet 5-8 komisji.

Początki funkcjonowania komisji są czasem trudne. Tak opowiada jeden z badanych o swoich doświadczeniach: *Najpierw wszyscy byli źli, że doprowadziliśmy do powołania tej komisji (...). No bo to kolejny obowiązek! Znowu trzeba... No o 17 w poniedziałek to normalny urzędnik idzie do domu. O 16 idzie do domu. No więc ci urzędnicy, którzy jakoś chcą współpracować z sektorem, no to już muszą zostać po godzinach. Więc nikt się nie cieszy z dodatkowych zajęć* [UD2]. Inna osoba tak mówi o tej współpracy: *I my mamy narzucony obowiązek, że tak powiem, w jakiś sposób z nimi się kontaktowania, a oni z nami, więc to w jakiś sposób przychodzi naturalnie, bo jest to w Programie Współpracy umieszczone* [UD11]. Znaczący – skoro musimy, to współpracujemy. Takie podejście na wstępie nie pomaga w rozwoju współpracy, jednak doświadczenia pokazują, że można się przełamać i wówczas urzędnicy zauważają korzyści z istnienia KDS. W niektórych dzielnicach powołanie DKDS nie spotkało się z wielkim entuzjazmem, bowiem stanowiły one konkurencję dla różnych ciał i forów, które już funkcjonowały na poziomie lokalnym. Do dziś obie te formy współpracy rywalizują niejako ze sobą i nie wytworzyły jeszcze mechanizmów wzajemnej współpracy czy unifikacji. Tak jest na przykład na Mokotowie, gdzie poza DKDS działa Partnerstwo dla Mokotowa, czy na Ochocie, gdzie funkcjonuje jeszcze Forum Kultury Ochoty.

Komisje stanowią platformę współpracy i wymiany informacji. W ich skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz urzędnicy wskazani przez dyrektora lub burmistrza. *W każdej Komisji członkiem jest przedstawiciel danego biura. Podkreślam, że jest członkiem, w tym sensie, żeby pokazać, że to jest ciało wspólne. Nie jest to tak, że przedstawiciel biura idzie sobie posłuchać, tylko, jeśli to się nazywa Komisją Dialogu, to rzeczywiście to jest takie miejsce, gdzie zarówno przedstawiciele organizacji i przedstawiciela urzędów są partnerami w rozmowie* [UM3]. Liczba organizacji jest różna w poszczególnych komisjach – od kilkunastu do kilkudziesięciu. Zależy ona od liczby organizacji pracujących na danym terenie lub w określonej branży, ale także od ich chęci współpracy z samorządem. Jedna z rozmówczyń tak o tym mówi: *dla mnie nie liczy się ilość tych organizacji tylko jakość, tak? To znaczy jakość ich prac, no bo co z tego, że przyjdzie*

ileś tam organizacji, jeżeli nic, żadnego jakby produktu końcowego po tych spotkaniach nie pozostanie [UM15].

Zdecydowana większość respondentów współpracuje z organizacjami w ramach komisji. Różnie jednak tę współpracę oraz funkcjonowanie komisji ocenia. Urzędnicy twierdzą, że wiele w tym zakresie zależy od organizacji wchodzących w skład komisji. Są bowiem komisje prężne, które zbierają się często i widać efekty ich pracy. Są też takie, które spotykają się rzadko – najczęściej przy okazji konsultowania propozycji tematów do konkursów ofert lub wyboru przedstawicieli do zespołów oceniających. Takie są doświadczenia jednego z biur: *ta współpraca z komisją też wiele lat była taka, że właściwie wszystko działa się z inicjatywy biura, w końcu (...) podjęliśmy taką decyzję, że robimy ostatnie spotkanie i jeśli ta komisja nie przetrwa, no to likwidujemy ją. No i może to jako straszak taki podziałało. I w tej chwili drugi rok już mamy jednego i tego samego przewodniczącego. Mocno się zajął tą komisją, jakoś koordynuje to wszystko* [UM10]. Inni urzędnicy mówili z kolei o rozwoju działalności komisji i konsolidacji organizacji: *oni w jakiś sposób się zrzeszyli w tej chwili (...) i oni pilnują nas po prostu też* [UD11]. Część DKDS, szczególnie w większych dzielnicach, posiada także tematyczne podkomisje, skupiające lokalne organizacje branżowe¹¹⁶.

Niektórzy urzędnicy po trudnych początkach współpracy potem ją chwalą: *to jest też takie – jak to nazywają – forum wymiany. Tak, jest forum. To działa. Nie jest to twór pusty, ani taki: bo musi być* [UD2]. Konsultują oni z komisją rozmaite dokumenty (choć przeważnie są to tematy konkursów ofert) i biorą pod uwagę zdanie organizacji (*bierzemy pod uwagę, w zasadzie w 95% stosujemy się do tego, co nam komisja proponuje. To jest tak jakby wspólna... wspólnie staramy się wypracować to zadanie konkursowe* [UD1]). Niektórzy urzędnicy przekonali się o tym, że działalność komisji może stać się także sposobem na wspólne lobbowanie za jakimiś rozwiązaniami, wsparciem dla urzędników w ich staraniach czy nawet dodatkowym orężem w walce w niektórych sprawach: *No uratowali mi konkurs (...). Poszłam do nich, powiedziałam: słuchajcie, ratujcie. I to jest dla mnie bardzo ważne* [UD2]. Inna osoba wskazuje, że organizacje mogą być świetnym źródłem pozyskiwania informacji o tym, co się dzieje w terenie, a czego nie widać „za urzędniczego biurka”: *Komisja akurat w mojej opinii, to ona jest nam bardzo pomocna, bo to nie zdarza nam się tak, żeby oni chcieli występować jakby przeciwko nam, tak? Żeby tutaj mieli jakieś ogromne pretensje. Raczej staramy się zawsze porozumieć i jakby wypracować jakieś takie wspólne jakby korzyści i uważam, że ta współpraca się układa (...). Spotkania [z organizacjami] same w sobie no też coś tam przynoszą, no bo oni też mają różne spostrzeżenia, (...) dotyczące działalności miasta i dotyczące tego, co się dzieje w dzielnicach, to czego my nie wiemy, no bo my jako urząd no to powiedzmy nie stykamy się (...), więc też no są dla nas źródłem informacji* [UM11]. Część z komisji nie ogranicza się w swoich działaniach tylko do konsultacji dokumentów na poziomie warszawskiego samorządu, ale podejmuje szersze działania, np. inicjując pewne zmiany prawne na poziomie ogólnopolskim czy współpracując z organizacjami zza granicy.

¹¹⁶Jednak nie w każdej dzielnicy powstały DKDS.

Oczywiście współpraca nie zawsze układa się harmonijnie. Czasem komisje zamierają – gaśnie zainteresowanie organizacji do pracy w ich ramach, na spotkania przychodzą 2-3 osoby. Jeden z rozmówców podał także przykład kompletnego rozmijania się oczekiwań organizacji i urzędników, czy wręcz kompletnej nieumiejętności wzajemnej współpracy. Mówił o tym tak: *Z dzielnicową komisją dialogu społecznego to jest troszkę trudniejsza współpraca dlatego, że oni sobie uzurpują prawo do nadzoru, czyli nie do współpracy, a do nadzoru i tu jest taka rozbieżność (...). Nam narzucono, że tak powiem współpracę, o w ten sposób, i to wszystko. A później nasze oceny to są tylko i wyłącznie prywatne bardzo i osobiste, które nie mają wpływu na nic, na nic, bo my podporządkowani jesteśmy przepisom, tym, co się nam każe [UD3].* Takie nastawienie obu stron raczej nie przekłada się na współpracę, a na wzajemną rywalizację i „okopanie w swoich obozach”.

4.2. Konsultacje dokumentów samorządowych

Jednym z ważnych elementów współpracy pozafinansowej jest prowadzenie przez samorząd konsultacji z organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu różnego rodzaju dokumentów. Działania te mogą odbywać się w ramach KDS, ale mogą też być niezależne od tych ciał. Szczególnie warte podkreślenia jest to, że o zaletach konsultacji, ich potrzebie i konieczności odpowiedniego ich prowadzenia mówiły szczególnie często osoby na stanowiskach kierowniczych. Dobrze obrazuje to następująca wypowiedź: *To jest dla nas bardzo ważny głos i ważne, że zostało to wypracowane nie zza urzędniczego biurka. Przez to jest mniej ryzyka, że coś nam umknęło, że o czymś nie pomyśleliśmy i że może być to niezgodne z tłem społecznym, w którym się obracamy [UM5].* Inna osoba tak mówi o tym procesie: *Za każdym razem dostajemy dużo informacji zwrotnych, sugestii, co należałoby zmienić, co należałoby poprawić. Część z nich jest zasadna, tak? Bo na przykład nie wpadlibyśmy na pomysł, że moglibyśmy zrobić to tak, a nie inaczej, natomiast część z nich, ja to nazywam, jest zupełnie tak od czapy. Znaczący niżej ma się np. do zapisu prawa państwowego, ustawy. Ktoś proponuje, żeby coś wprowadzić, co no kompletnie... czego kompletnie nie można zrobić [UM15].*

Problemem dostrzeganym przez stołecznych urzędników jest także to, że organizacje często nie mają czasu na uczestniczenie w konsultacjach. Wymaga to bowiem dobrego przygotowania – przeczytania dokumentów, które często liczą po kilkadziesiąt stron, przemyślenia ich, wreszcie zgłoszenia uwag w odpowiednim trybie. Osoby działające w trzecim sektorze (często pracujące tam społecznie) nie zawsze zatem znajdują czas na to, by odnieść się do każdego przesyłanego im materiału. Czasem przygotowane dokumenty są na tyle skomplikowane, że trzeba mieć zarówno dużą wiedzę w danej dziedzinie, jak i umiejętności, aby je zrozumieć, gdyż są one często napisane językiem prawniczym, który nie zawsze jest dla wszystkich zrozumiały. Respondenci zwracali także uwagę na to, że organizacje pozarządowe często przekazują swoje uwagi już po terminie konsultacji, w trakcie obowiązywania dokumentu. Tak opisywali ten proces: *Trzeba znaleźć na to czas, żeby to [konsultowany dokument] przeczytać, przeanalizować, prześledzić. No więc jest*

to trochę skomplikowane. A wiadomo, [że jeśli] ktoś tam ma jakiś problem, otwiera dokument, czyta, czyta jakiś tam zapis, no i wtedy stwierdza, że ten zapis nie do końca przystaje do tej sytuacji, z którą on się spotkał, albo jest wieloznaczny, że powinno być trochę inaczej zapisane i wtedy właśnie zgłasza taką uwagę [UM15].

Wielu respondentów podkreślało także konieczność zapewnienia odpowiedniego przebiegu konsultacji, co ma wpływ na ich jakość oraz na treść uzyskanych uwag. Mówili o nieskuteczności konsultacji mailowych. Ten środek przekazu powinien być ich zdaniem używany raczej do rozsyłania zaproszeń, z podaniem miejsca i terminu spotkania. Ale także samo spotkanie powinno mieć odpowiedni przebieg: *My urzędnicy musimy się przyzwyczaić, nauczyć się tego, że jak się rozmawia z organizacjami pozarządowymi, to musi... to powinna być formuła otwarta, typu warsztatowego, to nie mogą być suche tylko i wyłącznie teksty [UM6].* Ważne jest także to, kto będzie uczestniczył w tych spotkaniach – by były na nich obecne osoby, które mają dużą wiedzę na temat, będący przedmiotem konsultacji¹¹⁷. To z jednej strony jest korzystne dla treści dokumentu, ale z drugiej może prowadzić do ograniczenia liczby podmiotów, zapraszanych do udziału w takich spotkaniach. Wówczas może się nawet pojawić zarzut, że nie były to wcale konsultacje społeczne w dosłownym tego słowa rozumieniu, a raczej spotkania z ekspertami.

Niezwykle ciekawa jest także różnica w podejściu do konsultacji społecznych z poziomu miasta i dzielnic. O ile urzędnicy ratusza często sięgają po ten instrument i dostrzegają jego zalety, o tyle w dzielnicach mówi się o nim niezwykle rzadko i oszczędnie. Część osób deklaruje, że w ogóle nie prowadzi konsultacji, inne szczerze przyznają: *Mamy dosyć niewielkie, tak naprawdę, doświadczenie z tymi konsultacjami [UD9].* Równie rzadko występują one na poziomie ośrodków pomocy społecznej. Tak mówią o tym badani: *My nie konsultujemy dlatego, że działamy w oparciu o ustawę o pomocy społecznej. Cóż tam dyskutować. Mamy przepisy, większość tych przepisów jest po prostu opartych na konkretnym dokumencie. I tu nie ma raczej dyskusji na temat [PS7].*

Warto zwrócić również szczególną uwagę na bardzo pozytywne przykłady powstawania trzech ważnych dokumentów miejskich: Programu Rodzina, Programu Rozwoju Kultury w Warszawie do roku 2020 oraz Programu Współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. W ich przypadku bowiem trudno mówić jedynie o konsultacjach. Choć one także miały miejsce, to poprzedziło je wspólne przygotowanie tych dokumentów przez urzędników i przedstawicieli podmiotów społecznych – były one zatem współtworzone przez ekspertów z różnych sektorów. Proces ten i korzyści z niego płynące został opisany przez jednego z badanych następująco: *Ten program został opracowany w taki bardzo partycypacyjny sposób, przez właśnie uczestników tego obszaru organizacji pozarządowych, mianowicie część z nich została powołana do*

¹¹⁷ *Najlepiej wypadają te konsultacje, w których (...) zapraszamy Przewodniczącą Komisji Dialogu Społecznego, plus dwie, trzy organizacje, które działają w tej sferze. Czyli nie jest to rzucony temat dla całego zbioru organizacji pozarządowych, tylko już zapraszamy konkretne, to wtedy ma to największy sens. Przychodzą osoby, które mają pojęcie na ten temat, które są zainteresowane, którym zależy, a jak jest właśnie tak puszczane w eter, to odzew jest różny [UM7].*

takiego zespołu konsultacyjnego, prawda, z zespołu zawiązał się taki komitet redakcyjny czy zespół redakcyjny i w tym zespole redakcyjnym praktycznie większość ludzi, którzy tam byli, to byli ludzie z organizacji pozarządowych, i tacy aktywiści warszawscy, i oni nadali ostateczny kształt temu dokumentowi. (...) To jest takie novum. Kiedy się dzisiaj mówi o kapitale zaufania, czyli o kapitale społecznym, to w tym momencie to [jest to], cośmy zrobili (...) i to uważam, że jest bardzo dobrze [UM8]. Proces powstania tych dokumentów można wskazywać jako dobrą praktykę przy tworzeniu rozmaitych długofalowych planów rozwoju miasta, które powinny angażować przedstawicieli różnych sektorów, w tym osób, które będą potem realizowały zadania zapisane w tych programach. Z takich doświadczeń powinny korzystać inne jednostki organizacyjne miasta.

4.3. Formy dodatkowego wsparcia organizacji ze strony samorządu

Poza dotychczas wymienionymi formami współpracy samorząd wspiera organizacje pozarządowe także na różne inne sposoby. Wysiłki w tym zakresie widać szczególnie przy współpracy w zakresie pozyskiwania przez organizacje środków zewnętrznych na ich działalność. Miasto widzi w tym korzyść dla siebie: *Nam też zależy na tym, żeby organizacje pozyskiwały środki nie tylko publiczne, ale też z innych źródeł na rzecz naszych mieszkańców. Interes jest obopólny, bo to też odciąża... na pewno odciąża budżet miasta [UM1].* Samorząd prowadzi zatem wsparcie w tym zakresie. Respondenci mówili tu o organizowaniu szkoleń tematycznych, przykładowo: jak uzyskać środki wspólnotowe i jak pisać partnerskie oferty organizacji z innymi podmiotami przy aplikowaniu o fundusze unijne, gdzie można pozyskać inne środki zewnętrzne na działalność (szczególnie w przypadku młodych organizacji). Czasem pomoc urzędników była większa: *Początkującej organizacji potrzebne jest takie życzliwe oko kogoś, kto już ma doświadczenie, i to robimy – że np. jakaś organizacja składa swoje projekty na konkursy unijne, wojewody, gdzieś – to wtedy mówimy: chcecie, to przeczytamy. I pokazujemy, że np. brak związku między kosztorysem a opisem merytorycznym projektu – co jest bardzo częstym błędem, bo często kto inny pisze część merytoryczną, a kto inny się zajmuje księgowością i wzajemnie się nie czytają po prostu. I jest to rozjechane. Mówimy, że źle pokazaliście cele, bo one są bardziej zadaniami, a nie celami. Często mówimy: to raczej powinniście pokryć ze środków własnych, bo trudno oczekiwać, żeby wojewoda dał wam na to pieniądze. No takie tego typu uwagi [UD2].* A niektóre osoby deklarują nawet wprost, że pomagają organizacjom w pisaniu przez nie wniosków.

Do tego wiele podmiotów publicznych przygotowuje rekomendacje do ofert składanych przez organizacje. Jest to szczególnie rozpowszechnione w obszarze pomocy społecznej, gdzie często przedstawienie rekomendacji samorządu czy OPS-u jest warunkiem koniecznym przystąpienia do konkursu i stanowi obowiązkowy załącznik do oferty.

Samorząd wspiera ponadto organizacje poprzez udział w promowaniu ich projektów. Działalność ta może przybierać różne formy – od objęcia jakiegoś wydarzenia honorowym patronatem przez Prezydenta

Warszawy czy burmistrza dzielnicy, poprzez umieszczenie informacji o realizowaniu przez organizację określonych działań na stronach internetowych samorządu, po rozesłanie materiałów bądź informacji o projekcie do zainteresowanych podmiotów, np. do nauczycieli czy dyrektorów szkół. Czasem także prowadzi się działania polegające na poleceniu jakiejś instytucji publicznej działań organizacji i dzięki temu umożliwienie jej rozpoczęcia działalności na danym terenie. Wówczas bowiem placówki takie *wiedzą, że jest to organizacja godna polecenia, że nie wykręci się, nie zrobi żadnego numeru* [UM7]. Niekiedy także następuje wymiana klientów – polecanie usług organizacji osobom, które mogą zostać objęte jej działaniami, co jest szczególnie ważne przy rozpoczynaniu określonej działalności przez organizację. Promocja taka może także polegać na przyznawaniu w honorowy i uroczysty sposób nagród organizacjom, działającym na określonym terenie (ma to miejsce np. w Wesołej) lub w określonym zakresie (jak prowadzony przez Centrum Komunikacji Społecznej konkurs na najlepszą warszawską inicjatywę 2010 roku S3KTOR). Dzięki temu także organizacja zyskuje na wiarygodności w oczach mieszkańców Warszawy, urzędników i sponsorów, a jej działalność staje się bardziej znana.

4.4. Inne formy współpracy

Poza wskazanymi powyżej formami współpracy, lokalnie rozwijają się najróżniejsze inicjatywy na styku organizacji pozarządowe – samorząd warszawski. Wymienić tu należy:

- zapraszanie przedstawicieli organizacji do udziału w merytorycznych szkoleniach, spotkaniach czy konferencjach organizowanych przez samorząd;
- udział organizacji w pracach zespołów interdyscyplinarnych – dotyczy to sektora pomocy społecznej. Choć jednak ta forma współpracy, łącząca doświadczenia różnych sektorów i uczestników, jest promowana od kilku lat, to ciągle stosunkowo rzadko wykorzystuje się ją w praktyce;
- niezwykle ciekawą i unikalną inicjatywę Mokotowa, gdzie organizacje we współpracy z urzędem dzielnicy stworzyły możliwość wykonywania prac społecznie użytecznych nieletnim, którzy popełnili czyn zabroniony i wobec których sąd rodzinny orzekł środek w postaci świadczeń na rzecz społeczności lokalnej¹¹⁸, a także nadzorują ich wykonanie;
- Partnerstwo dla Wierzbna – lokalną inicjatywę na rzecz mieszkańców, współorganizowaną przez urząd dzielnicy oraz organizacje pozarządowe, wspieraną przez Stowarzyszenie BORIS;
- inne działania – przede wszystkim udział organizacji w organizowanych przez dzielnicę festynach, piknikach, inicjatywach sąsiedzkich, dniach dzielnicy, a także współpracę przy organizacji świąt państwowych (przede wszystkim z harcerzami czy organizacjami kombatanckimi) bądź w sytuacjach kryzysowych (np. powodzi).

¹¹⁸ Na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Jako oryginalną formę współpracy wskazano także udział organizacji jako uczestnika w postępowaniu administracyjnym¹¹⁹: *Zgłaszają się organizacje pozarządowe, żeby uznać je za stronę, i oczywiście je uznajemy w większości przypadków (...). [Organizacja wtedy] ma dostęp do wszystkich dokumentów, składa swoje wnioski, patrzy, obserwuje, zadaje pytania, my odpowiadamy, my uwzględniamy to, co oni wnoszą w całym postępowaniu, musimy się do tego odnieść jako organ, no a taką kulminacją jest... wydajemy decyzję np. taką czy inną i wówczas może, jeśli dana organizacja jest niezadowolona z tej decyzji, czy z zapisu w tej decyzji, może się odwoływać [UM12].* Jest to ciekawy i stosunkowo rzadki przypadek korzystania przez organizacje z uprawnień, jakie daje im postępowanie administracyjne. Istotne jest szczególnie to, że nasz rozmówca postrzega to działanie jako formę współpracy i wymiany poglądów (choć w bardzo sformalizowanym procesie), a nie jako „szkodnictwo”, „pieniactwo” organizacji czy ich walkę z urzędem.

Jednak nie wszyscy widzą współpracę międzysektorową w tak różowych barwach. Jeden z rozmówców miał zupełnie inną, bardziej pesymistyczną perspektywę w tym zakresie. Mówił: *Bardzo często są zawierane różnego rodzaju koalicje, partnerstwa, współprace, cuda wianki – no i fajnie. No i na tym, że są, to się kończy. Natomiast nic się nie dzieje w ramach tego. Oprócz górnołotnych haseł, które są wypisane pomiędzy organizacjami pozarządowymi na realizację danego przedsięwzięcia. Jeżeli to nie jest w ramach projektu, gdzie obowiązuje ich do tego umowa finansowa, to się po prostu zwyczajnie nic nie dzieje. Poza tym, że się spotkają raz do roku i powiedzą: „no, fajnie, robimy. Fajnie. No i tyle” [PS3].* W tym kontekście warto przyrzeć się aktywnościom organizacji przedstawianym powyżej przez naszych respondentów w trochę mniej optymistycznym świetle.

Wygląda też na to, że niektórzy urzędnicy nie wiedzą do końca, jak powinni się zachować wobec organizacji – na ile mają być surowi, a na ile pomocni. Tak mówi o tym jedna z badanych osób: *Ciężko jest, jak już któryś tam rok, mówić tylko komuś „dzień dobry”, „do widzenia”, proszę dokumenty wypełnić i... Ciężko jest tak, że... To nieprofesjonalizm jest, tak? Powinnam być może jakaś zimna, jak ryba, martwa, ale niestety nie jestem. (...) Może urzędnik nie powinien mieć ludzkiej twarzy, (...) może powinien być taki czysto zawodowy, że tak [respondentka uderza ręką w stół], tak to tutaj, dziękuję, do widzenia, podanie ręki, odległość dwa metry. (...) Surowość zawsze jest bardziej profesjonalna, tak? Nie wiem, nie wiem, zastanawiam się. Wychodzę z założenia, że może niektóre osoby uważają, że takie kontakty bardziej serdeczne powinno się zachować do sfery... sfery, że tak powiem prywatnej, a, nie wiem, w pracy nie może być sympatycznie [UD11].* To wahanie pokazuje, że **nie jest wcale jasne dla urzędników, jak powinni traktować organizacje i na jakiej zasadzie współpraca powinna się odbywać** – czy mamy mieć do czynienia z partnerstwem czy też może nadal z relacją urzędnik-petent.

W rozwoju współpracy międzysektorowej przeszkadzają również *bariery mentalne*, np. *większość instytucji (...) w Mieście ma wpisane do statutu... może nie obowiązek, ale rodzaj takiego zalecenia współ-*

¹¹⁹ Na podstawie art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego.

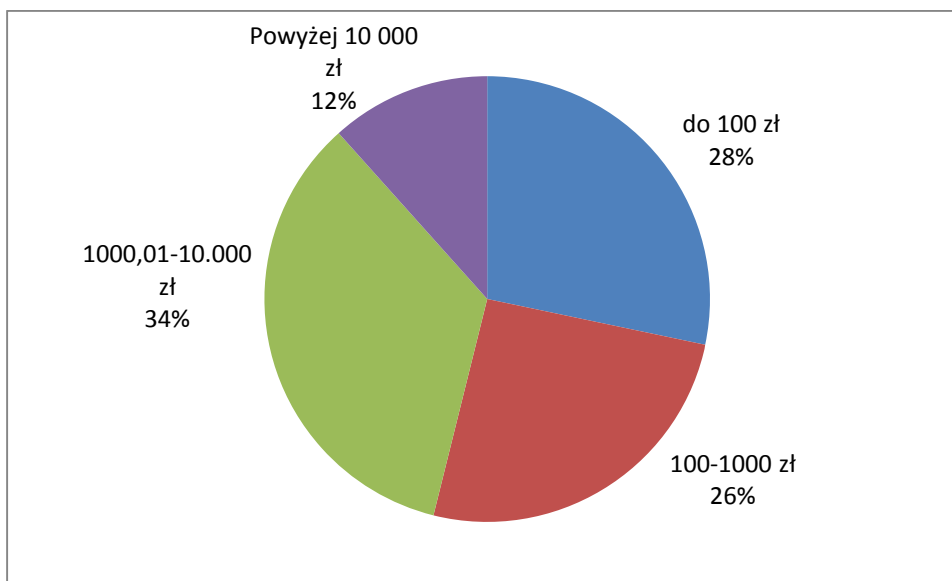
pracy z organizacjami pozarządowymi, w każdym razie jest taka możliwość. Nie wszyscy dyrektorzy (...) z tego korzystają [UM8]. Walka z przełamaniem tych barier to pewien proces, jednak wymagający przede wszystkim bardzo jasnej deklaracji politycznej na poziomie władz miasta oraz stworzenia mechanizmów i zachęt do współpracy, a także rozliczania urzędników z jej konkretnych efektów.

5. Użytkowanie pomieszczeń samorządowych przez organizacje pozarządowe

Jednym z ważnych problemów w działalności organizacji pozarządowych, które blokują ich rozwój, jest **brak siedziby**, czy – szerzej – miejsca, **w którym mogłyby prowadzić swoje działania**. Wielu badanych zwracało uwagę na ten problem. Część z nich przedstawiała to zagadnienie bardzo emocjonalnie: *Z organizacjami pozarządowymi jest wielka ściema, ponieważ państwo i Warszawa i samorządy, wszyscy mówimy o budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i wspieraniu organizacji pozarządowych, a na dobrą sprawę nie dajemy [im] narzędzi do zaistnienia, bo przede wszystkim borykają się z ogromnymi trudnościami lokalowymi (...). One oczekują lokali dla siebie tanich, nie po 30 złotych za metr kwadratowych, tylko po najniższej cenie, nie jest łatwo pozyskać taki lokal, więc jak się chce powoływać organizacje pozarządowe to się powinno dać im tanie pomieszczenia na siedziby, prawda?* [UD10]. Wtórzy temu inny rozmówca: *Trudno jest organizacji dostać lokal. I to nie jest kwestia organizacji, tylko bardziej Urzędu Miasta. Polityki lokalowej. Że jest za małe wsparcie w tym (...). Moim zdaniem preferencja dla organizacji (...) [w sprawach lokalowych], co niby jest, to dla mnie jest pewną fikcją, ja tego nie widzę. Organizacje mówią mi o tylu problemach, że się użerają z lokalami, więc ja tutaj nie widzę, że miasto tutaj jakoś szło w ukłon w kierunku...* [UD6]. Zdaniem rozmówców polityka lokalowa została pozostawiona w rękach dzielnic, zaś urząd miasta nie posiada całościowej taktyki i pomysłu na wspieranie organizacji w tym zakresie.

Ciekawe jest także przyjrzenie się, jak organizacje, pomimo borykania się z problemami w finansowaniu (więcej patrz punkt 7.3), radzą sobie z utrzymaniem lokali, które posiadają. Z danych zebranych przez Centrum Komunikacji Społecznej wynika, że w 2010 roku 258 organizacji zalegało z opłatami za czynsz, jednak w 54% przypadków zaległości te nie przekraczały 1.000 złotych, a w co czwartym przypadku – 100 złotych. Jedynie w co dziesiątej organizacja dług czynszowy wynosił ponad 10.000 zł (szczegóły obrazuje poniższy wykres). Okazuje się zatem, że większość organizacji, jeśli już otrzyma lokal od Miasta, to jest jego dobrym gospodarzem, dbającym o regulowanie opłat związanych z użytkowaniem pomieszczeń. Z drugiej strony w 2010 roku liczba zadłużonych organizacji wzrosła o 12% w porównaniu do 2009 roku (gdy zaległości posiadało 229 organizacji), co może być oznaką kryzysu w finansowaniu.

Wykres nr 1. Zaległości organizacji z tytułu opłat za czynsz w 2010 roku.



Źródło: Dane otrzymane z Centrum Komunikacji Społecznej.

Brak lokali na siedziby stanowi w oczach warszawskich urzędników dużą barierę w rozwoju trzeciego sektora: *Zupełnie inną sytuację ma organizacja, która posiada własne zaplecze i własny lokal, niż organizacja, która takowego nie posiada. Posiadając własny lokal tak naprawdę otwiera się od razu możliwość do tego, o czym mówiłem wcześniej, czyli na przykład do prowadzenia działalności gospodarczej, albo odpłatnej* [UM9]. Ciekawą rzeczą jest to, że większość rozmówców podnosiła ten problem, tymczasem nie wskazywali, iż podejmują jakiegokolwiek działania, by zmienić tę sytuację.

Jak zawsze jednak, także i w tym zakresie można znaleźć pozytywne przykłady. Jednym z nich jest Praga Południe, gdzie część organizacji, prowadzących działalność na rzecz mieszkańców dzielnicy, otrzymało lokale po stawkach preferencyjnych, określonych na poziomie kosztów utrzymania obiektu. W umowie z dzielnicą zobowiązały się one jednak do tego, że klienci zamieszkujący na terenie danej dzielnicy będą mieli pierwszeństwo w korzystaniu z usług organizacji.

Ponieważ wiele organizacji nie ma gdzie prowadzić swoich działań, niektóre urzędy dzielnic czy ośrodki pomocy społecznej użyczają nieodpłatnie swoje pomieszczenia na projekty realizowane na rzecz mieszkańców Warszawy. Ale nie wszędzie udaje się to bez przeszkód. Jeden z respondentów tak mówi o użyczaniu pomieszczeń w urzędzie dzielnicy dla organizacji: *Mnóstwo problemów jest formalnych. Na razie jest to chyba niemożliwe, bo na razie nam się nie udało. Raz, w zeszłym roku, żeśmy to robili, no to tylko kłopoty z tego były* [UD2]. Czasem urzędnicy deklarują, iż bardzo aktywnie włączają się w pomoc w znalezieniu lokum dla organizacji: *Udało się po prostu pomóc harcerzom, i jedna z parafii, no może to nie zabrzmiało najlepiej, ale przygarnęła harcerzy i prostu udostępniła im kawałek miejsca, gdzie mieli tą swoją siedzibę* [UD7].

Brak polityki lokalowej miasta odnośnie organizacji widać przede wszystkim na poziomie udostępniania pomieszczeń przez szkoły, biblioteki, teatry, muzea czy domy kultury – instytucje podległe przecież samorządowi. Znowu zwracało na to uwagę wielu respondentów, bardzo żałując, że tak duże przestrzenie stoją wieczorami praktycznie niewykorzystane. Współpraca w tym zakresie bowiem praktycznie nie istnieje: *Szkoły czy domy kultury nie tak do końca już są chętne, żeby tam te organizacje były, działały, coś by tam jednak chciały z tego mieć* [UM14]. Problemem są w tym przypadku często także pieniądze – [gdyby] *szkoła miała może ulgi z tego tytułu, że wpuszcza organizacje pozarządową, bo ktoś musi to posprzątać później po tych ludziach. Większość szkół ma monitoring, więc musi być ktoś, kto będzie siedział i dopiero alarm uruchomi, jak ludzie wyjdą, bo tak, to jest dozorca do chyba 17:00 w szkole i po 17:00 jest alarm włączany i szkoła jest zamykana. Gdyby... Wydaje mi się, że gdyby dyrektor miał pieniądze na to, żeby temu człowiekowi zapłacić za to, żeby tam był i pilnował tej szkoły, i osobie, która, żeby tam zmyła podłogę, sprzątnęła, no to myślę, że tutaj byłaby szansa dla tych organizacji* [UD8]. Wydaje się jednak, że problemem jest też to, że dyrektorom takich placówek często brakuje dobrej woli, bowiem w wielu szkołach i tak popołudniami są prowadzone różne zajęcia, na których szkoła zarabia (wynajmując np. komercyjnie salę gimnastyczną czy sale lekcyjne dla szkół językowych). Tak więc wówczas w budynku są obecni pracownicy szkoły. I znowu, także w tym przypadku, dziwne jest, że problemy te widzi i podnosi wielu respondentów, którzy często są urzędnikami stosunkowo wysokiego szczebla, nie ma jednak pomysłów na ich rozwiązanie.

6. Działalność zarobkowa organizacji pozarządowych w oczach urzędników

Prowadzenie przez organizacje społeczne działalności zarobkowej może odbywać się w dwóch formach – poprzez prowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego lub też działalności gospodarczej¹²⁰. Wydaje się, że jednym z wymogów działania we współczesnych realiach jest konieczność profesjonalizacji organizacji pod względem finansowym. *Organizacje no muszą się stać takie, nazwijmy to brzydko, rynkowe* [UM14]. Jeden z respondentów zauważa, że *rynek organizacji pozarządowych niczym się nie różni od biznesu. Tam też się po prostu walczy o pieniądze* [PS3]. **Respondenci, pytani o opinię na temat prowadzenia przez sektor pozarządowy działalności zarobkowej, mieli na ten temat różne zdania. Wiele osób wyrażało bardzo ambiwalentne poglądy, czasem wewnętrznie sprzeczne.**

Część rozmówców bardzo jasno i wyrażnie mówiła o tym, że organizacje powinny prowadzić działalność zarobkową:

Nie widzę nic zdrożnego w tym, bo wydaje mi się, że jeżeli organizacja ma się profesjonalizować, to musi walczyć o każde możliwe środki. I fajnie jest, kiedy tam, gdzie może uzyskać środki, to [ma możliwość] zarabiać na ten kawałek, gdzie nie zdobędzie pieniędzy na realizację, albo ludzie, którzy korzystają z pewnych zadań, nie zapłacą za to, [bowiem] są biedniejsi [PS6].

¹²⁰Z wypowiedzi wynika, że wielu urzędników raczej nie rozróżnia tych dwóch sposobów pozyskiwania pieniędzy.

Z punktu widzenia szczupłości budżetu dla mnie jest to całkiem dobre rozwiązanie, gdzie organizacja zapewnia sobie w ten sposób stabilność finansową. Jest to właśnie to zabezpieczenie środków, że w przypadku, kiedy nie ma dotacji, to oni mogą spokojnie, stabilnie realizować swoje cele statutowe właśnie prowadząc działalność, brzydko powiem, komercyjną, ale środki przeznaczają na swoje zadania statutowe [UD4].

Urzednicy wskazują zatem, że jest to dodatkowe i korzystne dla organizacji źródło przychodów, które pozwala im na zapewnienie stabilności finansowej w razie nieotrzymania dotacji lub opóźnień w jej przekazaniu. Może być też jest zabezpieczeniem w sytuacji, kiedy środki publiczne są ograniczone. Część funkcjonariuszy publicznych nie tylko nie widzi niczego złego w pobieraniu opłat za usługi, a wręcz wskazuje ten stan rzeczy jako pożądany, bowiem dzięki temu organizacje *zwiększają liczbę miejsc pracy* [UD2]¹²¹.

Respondenci zwracali jednak uwagę, że możliwość prowadzenia działalności zarobkowej nie jest dostępna dla wszystkich podmiotów społecznych, ponieważ do tego niezbędny jest pewien stopień ich rozwoju i profesjonalizacji (*to już jest kolejny poziom wtajemniczenia, że tak powiem, w sensie takim samoorganizacji organizacji* [UM13]). Stąd też uważają, że część organizacji boi się tego kroku i nie chce go podejmować, ponieważ: *nie czuje się na siłach, bo to kolejne umiejętności, kolejne osoby, które muszą się znać na wielu aspektach* [PS4].

Ponieważ proces komercjalizacji działalności organizacji jest z jednej strony pożądany, a z drugiej trudny, nasi rozmówcy uważają, że powinny go wspierać władze publiczne – [ktoś z] *poziomu samorządu czy rząd mógłby robić programy, które wspierają rozwój takich... znaczy jakby rozwój, doprowadzają do takiej sytuacji, kiedy organizacja może to zrobić* [UM13].

Nie wszyscy jednak zgadzają się z tym zdaniem. Część respondentów jest wyraźnie przeciwna biznesowej stronie działalności organizacji pozarządowych, mówiąc, że stają się one przez to „fabrykami” i oddalają od idei pracy społecznej. Co ciekawe większość tych głosów pochodzi od respondentów pracujących w urzędach dzielnic oraz w pomocy społecznej. Przykładowe uzasadnienia negatywnych ocen w tej sprawie są takie: *Jeżeli prowadzą np. działalność gospodarczą to są instytucją, przedsiębiorstwem. Gdzie tutaj mowa o organizacji pozarządowej? Absolutnie nie. Według mnie nie jest rozgraniczenie – działalność gospodarcza jest przypisana określonym podmiotom, raczej nie organizacji pozarządowej* [PS7]. Inna osoba dodała: *Moim zdaniem te działania organizacji powinny być takie... Tzn. powinny być – nie wiem, może się mylę, ale mam wrażenie, że... raczej takie bardziej wyidealizowane, prawda* [PS5]. Z drugiej jednak strony ci sami respondenci boleli nad słabą kondycją finansową trzeciego sektora.

¹²¹Jedna z osób zwróciła też uwagę, że organizacje powinny w większym zakresie zakładać spółdzielnie socjalne i w ich ramach prowadzić działalność: *Chciałabym bardzo, żebyśmy mogli rozwijać ten sektor ekonomii społecznej i tutaj widziałabym możliwość dla organizacji, które by zakładały spółdzielnie socjalne* [PS4]. Rozmówczyni uważa, że spółdzielnie takie powinny przejąć dużą część zadań zleczanych przez ośrodki pomocy społecznej zewnętrznym podmiotom, np. przygotowanie posiłków dla podopiecznych ośrodków. Widzi jednak niestety, że obowiązujące obecnie przepisy nie tylko nie zachęcają, ale nawet przeszkadzają w prowadzeniu takich działań.

Problematyczne w ocenach respondentów jest także pobieranie przez organizacje opłat od uczestników prowadzonych przez nich działań. Z jednej strony, pojawiają się, choć rzadko, opinie, że *wobec pewnej grupy odbiorców, która mogłaby płacić, powinny [organizacje] zarabiać, ale wyłącznie na działalność statutową* [PS6]. Inna osoba uważa nawet, że odbiorcy usług powinni za nie płacić – niewiele, ale powinni. Bo na robieniu czegoś „po kosztach” cierpi merytoryczna część zadania i wówczas istnieje niebezpieczeństwo, że nie może nie być ono wykonane przez profesjonalistów. Z drugiej strony, warszawscy urzędnicy widzą problem w pobieraniu przez organizacje opłat od uczestników działań finansowanych w ramach dotacji miejskich. Często jest tak, że z oferty wynika, że ktoś prowadzi działalność odpłatną, że będzie pobierał jakieś opłaty, natomiast nie pisze na co, tak? Ile, od ilu osób, w jakiej kwocie, tak? no i to jest właśnie dla mnie takie trochę dziwne, bo z jednej strony tutaj chcą dotację miejską, a z drugiej strony właśnie te opłaty, ale takie bardzo nieprecyzyjne, więc myślę, że OK, niech ktoś pobiera opłaty, ale niech przedstawi to wprost, tak? tyle chcemy od miasta, a od uczestników tyle, tyle i tyle. Na to i na to [UM15]. Zdaniem wielu pracowników samorządowych, którzy wzięli udział w badaniu, pobieranie opłat nie jest jednak prawidłową praktyką. Dotyczy to szczególnie urzędników z dzielnic, którzy przyznają wprawdzie, że organizacje mogą pobierać opłaty od adresatów swoich działań, ale patrzą na to bardzo niechętnie. Tak o tym mówią: *będą mieli prawo [organizacje] pobierać opłaty, a jednak, jako Wydział Kultury i jako jednostka urzędowa staramy się, żeby oferta kulturalna, jaką przedstawiamy, była jednak bezpłatna dla mieszkańców* [UD7]. Inny respondent dodaje: *Chętnie przekazujemy jednak pieniądze tam, gdzie nie będzie [pobieranych opłat], gdzie będzie to bezpłatnie, a nie bilety dosyć drogie, bo wtedy to robi się dla elity, a nie ogólnodostępne. (...) taka moralna bariera jakaś [wówczas] powstaje: „no jak to, to dostają pieniądze na to i od nas, i też z opłat... To na co im te pieniądze są potrzebne? Oni muszą zarabiać na nas”* [UD8]. Jeden z badanych uważa nawet, że pobieranie opłat od uczestników kłóci się z samą ideą działania organizacji pozarządowej.

Jest też pewna grupa osób, która ma ambiwalentne poglądy. Z jednej strony widzi, że prowadzenie działalności komercyjnej jest teraz konieczne i jeśli organizacje mają się rozwijać oraz radzić sobie z problemami finansowymi, to są do tego niejako zmuszone. Ale z drugiej jednak widzą w tym jakiś problem. Część osób boi się także, by nie dochodziło w tym zakresie do nadużyć. Mówią o tym tak: *Myślę, że jest to na pewno sytuacja, która od organizacji wymaga bardzo dużej dyscypliny, powiązania tego z działalnością statutową, niedziałania dla zysku, czyli posiadania dobrej osoby prowadzącej księgowość. Na pewno jest to forma, która dawałaby organizacji większe możliwości rozwoju swoich projektów, a więc rozwiązywania różnych spraw mieszkańców, do których jest powołana ta organizacja. Myślę, że to powinno dotyczyć organizacji, które mają doświadczenie. Żeby nie stało się to przykrywką do innych interesów niż cele społeczne* [UM5]. Czasem respondenci przyznają, że znają takie osoby, które prowadzą indywidualną działalność gospodarczą oraz kierują organizacją pozarządową – i w zależności od tego, jaka jest możliwość uzyskania środków publicznych (ogłoszony jest przetarg czy konkurs ofert) – składają swoją ofertę jako jeden bądź

jako drugi podmiot¹²².

Jak zatem urzędnicy traktują organizacje prowadzące działalność gospodarczą? Zdecydowana większość z nich deklaruje, że nie dyskryminuje takich organizacji w żadnej z form współpracy, w tym także na etapie przyznawania dotacji. Jednak wypowiedzi części respondentów przeczą tym deklaracjom. Kilka osób mówiło tak: *Jeśli stowarzyszenie prowadzi działalność gospodarczą, czyli ma, pozyskuje te środki, więc wiadomo: mamy bardzo okrojone środki, żeby pomóc tym stowarzyszeniom, to (...) tylko te organizacje, które nie prowadzą działalności gospodarczej mogą korzystać z dotacji* [UD2]. Czy podobnie: *Jeżeli ktoś prowadzi działalność gospodarczą, organizacja, to wtedy nie udziela jej się dotacji, bo jeżeli ktoś prowadzi działalność gospodarczą, to znaczy, że dobrze stoi finansowo i nie potrzebuje wsparcia środków publicznych* [UD3]. Przykłady te były przytaczane w czasie przeszłym – respondenci mówili, że kiedyś, w innej instytucji, w której pracowali, tak się właśnie robiło. Jednak nie wiadomo, czy urzędnicy nadal nie korzystają z takiego kryterium przy ocenie ofert w konkursach, choćby robili to nieświadomie lub nieformalnie. Sprzyja temu system oceny ofert, który nie jest oparty na ocenach ekspertów, a uzasadnienie odrzucenia lub przyjęcia oferty jest często bardzo enigmatyczne. Szczególnie, że kilkoro rozmówców wprost deklarowało, iż uważają za przynajmniej niestosowne, że jakaś organizacja zarabia na rynku i jeszcze stara się o środki publiczne.

Wydaje się zatem uzasadnione, że organizacje z dużą ostrożnością podchodzą do prowadzenia działalności zarobkowej. Widzą to również urzędnicy. W ich przekonaniu wynika to z dwóch przyczyn. Z jednej strony, z ideowej – *nie prowadzą ani działalności gospodarczej, ani tej odpłatnej, bo oni wtedy mówią, że dla nich sytuacja jest czysta* [UD6]. Z drugiej natomiast – z niewiedzy. Organizacje nie wiedzą, czy wówczas będą mogły korzystać z dotacji. Niektóre więc na wszelki wypadek wolą tego nie robić. *Zdarzają się [także] takie przypadki, że na przykład, jeżeli ktoś nie prowadzi działalności gospodarczej, to uważa, że nawet nie może prowadzić odpłatnej działalności statutowej* [UM7]. Wyjaśnienia te i opinie urzędników są zbieżne z wypowiedziami przedstawicieli samych organizacji.

7. Podstawowe problemy w rozwoju społecznych organizacji

Bariery w rozwoju organizacji społecznych podzielone zostały na cztery podstawowe części. W pierwszej z nich zostaną przedstawione problemy, leżące po stronie samych organizacji i wynikające z ich słabego przygotowania do prowadzenia działalności, złej diagnozy sytuacji lub niewłaściwego nastawienia do otaczającej ich rzeczywistości. Druga grupa barier związana jest ze środowiskiem zewnętrznym, czyli warunkami, w jakich funkcjonują organizacje, wynikającymi z określonego środowiska prawnego lub uwarunkowań społeczno-gospodarczych. W kolejnym punkcie poruszono problemy nadmiernej biurokratyzacji, która była

¹²² Niektórzy nasi rozmówcy w ogóle widzieli problem w tym, że pracownicy sektora społecznego pobierają wynagrodzenie za prowadzone przez siebie działania, a nie pracują wyłącznie wolontarystycznie (więcej na ten temat patrz punkt 9.2.).

podnoszona przez samych urzędników. Wreszcie na zakończenie tego rozdziału zwrócono uwagę na problemy finansowe, dotyczące działania trzeciego sektora.

7.1. Problemy występujące po stronie organizacji

Największa liczba rozmówców, pytana o bariery rozwoju organizacji pozarządowych, zwróciła uwagę na **małą kreatywność organizacji – powielanie swoich pomysłów, prowadzenie od lat takich samych działań:** *Organizacje, które na przykład bardzo długo już współpracują z samorządem, w pewnym momencie wydaje im się, że już wszyscy ich znają i zawsze ich wszyscy poprą. I zaczynają, i to widać w ofercie, po prostu zaczynają sobie lekceważyć to. Owszem wszystko jest przygotowane przyzwyczajcie, natomiast usiedli na laurach i nie dają nic dalej, no bo przecież już mają markę, renomę i już nie muszą nic robić [UM7].* Inna osoba mówiła: *Dla mnie największym problemem jest to, żeby organizacje sensownie wymyślały te projekty, żeby one się nie powielaly i żeby trafiały naprawdę tam, gdzie powinny [UM6].* Tu dochodzimy do szerszego zagadnienia – na ile projekty organizacji muszą być coraz bardziej kreatywne i innowacyjne. Niewątpliwie powinny być rozwijane i dostosowywane do zmieniających się potrzeb klientów/ odbiorców. Jednak ciągła „walka” o innowację chyba nie zawsze jest największą wartością.

Urzędnicy zwracali uwagę także na to, że niektóre organizacje uważają za obowiązek samorządu finansowanie ich działania. Problem pojawia się bowiem, kiedy ich oferta przegrywa z lepszymi propozycjami innych organizacji i tracą środki na działalność. Należy jednak się zastanowić, na ile określone formy wsparcia dla mieszkańców Warszawy powinny znaleźć ciągłość finansowania – trzeba więc odpowiedzieć sobie na pytanie, **które projekty są na tyle kluczowe, że nie może ich zabraknąć.** To oczywiście trudne zagadnienia, szczególnie w obliczu ciągle niewielkich środków dostępnych na projekty realizowane przez podmioty społeczne.

Urzędnicy, którzy wzięli udział w badaniu, zwracali także uwagę na **niewielki wewnętrzny rozwój organizacji.** Ma to ich zdaniem dwie przyczyny. Jedną z nich jest konieczność ciągłej „pogoni” za grantami, które pozwalają przetrwać i prowadzić działalność. W sytuacji walki o przetrwanie liderom pozarządowym nie starcza już czasu na myślenie o rozwoju i inwestowaniu w organizację jako taką. Nie ma bowiem możliwości otrzymania dotacji instytucjonalnych, które można byłoby przeznaczyć na funkcjonowanie i rozwój organizacji (patrz też punkt 7.3.). W związku z tym organizacje *są tak naprawdę rzucone na głębszą wodę i... no i tak naprawdę szansę mają przetrwać tylko te najsilniejsze, które sobie poradzą, więc to jest taka selekcja naturalna [UM15].* Innym powodem stagnacji w opinii respondentów *może być samozachwyt organizacji – że właśnie „jesteśmy tak świetni, że trochę nie widzimy po prostu, co się dzieje naokoło” [UD9].* Warto zwrócić uwagę na to **zagrożenie niezauważania zmieniającej się rzeczywistości i ewoluujących potrzeb adresatów działań.** Wynikać ono może także z nieumiejętności diagnozy potrzeb społecznych czy ewaluacji prowadzonych przez organizację aktywności (patrz też punkt 8.).

Jako przykład organizacji, niechętnie czy też nieumiejętnie wprowadzających zmiany, na które zwracali uwagę respondenci, mogą posłużyć stare i duże organizacje, które powstały na długo przed 1989 rokiem oraz posiadają rozbudowaną strukturę wewnętrzną – centralny zarząd główny z lokalnymi oddziałami etc. Bardzo trudno przystosowują się one do nowych warunków – do konkutowania o środki publiczne czy do wymogów formalnych, które trzeba spełnić, by je uzyskać. Niechętnie wprowadzają także zmiany programowe, polegające na rozwoju nowych form działania. Takie organizacje są trudno reformowalne, bowiem ogranicza je ich własna struktura, często mocno zbiurokratyzowana i *obsadzona starszymi „działaczami”*. Inne organizacje, które nie odnajdują się w obecnej rzeczywistości, to podmioty zakładane i prowadzone przez osoby starsze, które *nie są w stanie nauczyć się dyscypliny wynikającej z przepisów finansowych [dotyczących] złożenia prawidłowo wniosku [UD10]*. Często organizacje te mają duży potencjał wiedzy oraz chęci do pracy, natomiast rozrost i konieczność biurokratyzacji działań organizacji pozarządowych, korzystających ze środków publicznych (nawet tych niewielkich), powoduje, że nie są one w stanie funkcjonować w tym systemie. Jest on zbyt skomplikowany i wymaga poświęcenia zbyt dużo czasu na działania formalno-organizacyjne w miejsce działań merytorycznych (na temat rozrostu biurokracji patrz także punkt 7.4.). Jedna z respondentek smutno stwierdza: *Ja myślę, że z czasem się w ogóle bardzo wiele organizacji pozarządowych zginie, po prostu zniknie, nie udźwigną ciężących na nich obowiązków formalnych po prostu, nie udźwigną [UD10]*.

Kolejnym, zdaniem urzędników biorących udział w badaniu, niezwykle ważnym ograniczeniem w rozwoju trzeciego sektora jest **zbyt mała, a często nieistniejąca współpraca pomiędzy poszczególnymi organizacjami i wzajemne traktowanie siebie jako konkurencji**: *Organizacje rzadko posiłkują się wiedzą innych organizacji, rzadko wskazują na to, że coś robiły we współpracy, rzadko występują wspólnie z jakimś projektem. To wciąż jest nowe doświadczenie [UM5]*. Respondenci wymienili trzy rodzaje negatywnych skutków takich działań. Po pierwsze była to mniejsza możliwość uzyskiwania środków: *Często jest tak, że są bardzo fajne projekty, które mogłyby być spokojnie robione przez dwie, trzy organizacje wspólnie, no ale nie dogadują się te organizacje, no i kończy się tym, że dostaje jedna, a dwie odchodzą z kwitkiem, a gdyby złożyły wspólnie jakiś projekt, pomyślały nad tym, byłoby dla nas lepiej i dla organizacji również [UM6]*. Po drugie, organizacje w pojedynkę są słabsze, mniej słyszalne. Powinny natomiast potrafić się *zjednoczyć, kiedy wymaga tego sytuacja, że trzeba coś zmienić, zabrać głos, powalczyć o jakąś sprawę. Bo jak są rozdrobione i każda mówi sobie swoim słabym głosem, to trudno jest się przebić [PS2]*. Po trzecie, ostatnio coraz częściej dochodzi do sytuacji, gdy organizacje konkurują nie tylko o środki, ale także o klientów. Nierzadko zdarza się bowiem, że kilka organizacji otrzymuje fundusze z różnych źródeł na wsparcie dla tej samej grupy mieszkańców. Wówczas *nagle okazuje się, że na tej samej ulicy jest oferta dla tej samej grupy, a jest kilka organizacji i jest kłopot z tym, że wchodzi sobie w paradę [UM6]*. Gdyby połączyły siły i informowały się wzajemnie o swoich działaniach – już prowadzonych czy planowanych – uniknęłyby „walki” o od-

biorców i mogłyby albo zrobić wspólny, większy, uzupełniający się projekt, albo też prowadzić działania na rzecz innej grupy społecznej czy też w innym rejonie miasta. Unikanie dublowania działań jest szczególnie istotne teraz, przy ograniczonej liczbie środków. Ponadto współpraca w ramach sektora powinna przyczynić się także do podwyższania jakości obsługi oraz polepszania świadczeń na rzecz klientów. Wówczas możliwe byłoby bowiem wypracowywanie wspólnych standardów prowadzenia usług¹²³.

Dublowanie działań związane jest także z innym zagadnieniem, a mianowicie pewnym nasyceniem „rynku” w niektórych obszarach i trudnością wejścia nań i przebicia się kolejnej organizacji. Jak mówił jeden z respondentów: *Rynek organizacji już na tyle jest nasycony, że jakby powstawanie organizacji (...) w celu rozwiązania tego samego problemu no też nie ma czasami sensu. (...) i to też jest taka bariera, że one się nie mogą rozwijać, bo też ilu może być partnerów w rozwiązywaniu jednego problemu, tak? Takich porządných partnerów. W związku z czym dokonuje się znowu selekcji w doborze partnera ze strony samorządu* [UM13].

7.2. Problemy zewnętrzne, utrudniające działanie trzeciego sektora

Spośród zewnętrznych problemów, które utrudniają rozwój organizacji, respondenci wymieniali przede wszystkim **brak odpowiedniego dofinansowania dla działań organizacji**. Równocześnie wskazywali na konieczność rozwoju form wsparcia z tym związanych. Jedną z nich, obecnie bardzo rzadko stosowaną w praktyce, jest przekazanie organizacjom zadań publicznych do kompleksowej realizacji¹²⁴. Takie rozwiązania funkcjonują w Europie Zachodniej i były przytaczane przez badanych: *Pozycja [organizacji] w mieście, ich pozycja zarówno we władzach lokalnych, jak i w samej społeczności jest zdecydowanie, zdecydowanie wyższa niż tutaj, mocniejsza. Znaczą oni naprawdę prowadzą... jakby większość zadań, które tu się dzieją jakoś tam w biurach i urzędnicy za to odpowiadają. Tam jest to sędowane na organizacje pozarządowe* [UM6]¹²⁵. Niektórzy respondenci, szczególnie ci zajmujący się działaniami na rzecz kultury, także deklarowali chęć powierzania coraz większej ilości zadań do wykonania organizacjom i zmniejszanie sfery instytucjonalnej w tym zakresie, a przynajmniej nie rozbudowywania jej. Nie wiadomo jednak, czy te deklaracje znajdą odzwierciedlenie w rzeczywistości.

¹²³Takie działania miały już miejsce w Warszawie, gdzie na przykład organizacje zajmujące się poradnictwem specjalistycznym wspólnie opracowały dokument pt.: *Standardy prowadzenia poradnictwa przez organizacje pozarządowe na terenie Warszawy*. Obecnie Urząd Miasta wykorzystuje go w konkursach ofert do określenia kryteriów minimalnych, które musi spełnić każda organizacja, ubiegająca się o środki samorządowe na poradnictwo specjalistyczne (dokument do pobrania ze strony: http://poradnictwo.waw.pl/images/stories/kds_poradnicza_standardy_prowadzenia_poradnictwa_przez_organizacje_05_09.pdf).

¹²⁴Aktualnie rzadko się to zdarza. Jednym z przykładów takiej działalności jest prowadzenie schronisk dla osób bezdomnych. Te zadania w są w całości realizowane przez podmioty społeczne, przy wsparciu Urzędu Miasta.

¹²⁵Choć nie widać było jednoznacznej przychylności dla takiej formy działań. Respondentka zauważyła bowiem, iż z jednej strony na pewno jest to fajne, że mają tak mocne możliwości, tak duże możliwości w porównaniu z naszymi organizacjami, ale z drugiej strony, no właśnie, wystarczy krach finansowy i pierwsi do ścięcia i do obciążenia są właśnie oni(...). Wiem, że w tej chwili przy obciążeniach i kryzysie finansowym i cięciach finansowych rządu brytyjskiego, wiem, że dostali tak mało pieniędzy, że zwijają część działalności [UM6].

W zakresie pomocy społecznej także istnieje ustawowa możliwość szerszego zlecania zadań organizacjom pozarządowym¹²⁶. Jedna z respondentek gorąco orędowniła za rozwojem takiej formy współpracy: *Generalnie jestem za zostawieniem administracji tylko tego, co jest związane z nadzorem, kontrolą. Wszystkie inne, miękkie obszary powinny wychodzić poza obszar rządowy czy samorządowy pomocy społecznej. (...) W tej chwili jednostki organizacyjne pomocy społecznej są zarządzane procedurami administracyjnymi, absurdalnymi wymaganiami wynikającymi z innych ustaw porządkowych, że one stają się tak bardzo biurokratyczne, kosztowne, że zapętlają się w sieci przepisów. Powinno się im w takim razie zostawić tylko to, co jest równie twarde i mocno obwarowane przepisami, a wszystko co nie musi być tak bardzo kosztownie obwarowane przepisami powinno wyjść... nadążać za życiem społecznym. Przecież nasz klient jest tak bardzo zapętlony... on dlatego jest naszym klientem, bo sobie nie poradził, więc sobie równie nie poradzi z rzeczywistością tak twardo regulowaną przepisami [PS1].*

Przekazanie większej ilości zadań jest zdaniem innego rozmówcy wskazane, bowiem *wtedy buduje się coś w rodzaju społeczeństwa obywatelskiego, ludzie sami tworzą to miasto, niekoniecznie wszystko musi być tworzone na zasadzie instytucjonalnej albo odgórnej, tak jak to było w przeszłości [UM8].* Inny z respondentów przedstawił nawet wizję współprowadzenia niektórych instytucji publicznych przez organizacje (choć na razie taka forma działań prawnie nie jest dopuszczona). Mówił: *Jakaś instytucja, która jest współprowadzona przez, na przykład organizację pozarządową i Urząd (...). Urząd w pewnym sensie na ogół dotuje jakąś dotacją bardziej wyglądającą jak dotacja podmiotowa, a nie jak celowa, nie jakąś oczywiście dużą, która zapewnia całość, natomiast no oczywiście organizacje, jako ten drugi współprowadzący mogłaby również starać się o jakieś środki zewnętrzne [UM9].* Projekt ten pozostaje jednak na razie w sferze marzeń, ale wydaje się być interesujący¹²⁷.

Drugim ważnym problemem, który hamuje rozwój organizacji i o którym już wielokrotnie wspomiano powyżej, to **kwestia braku dotacji instytucjonalnych**, z których mogłyby korzystać organizacje. Nie-

¹²⁶ Zezwala na to art. 25 ustawy o pomocy społecznej, który wskazuje bardzo niewiele obszarów, gdzie niemożliwe jest zastosowanie takiej formy i wskazuje organy władzy publicznej jako jedyny podmiot, który może wykonywać określone działania. Niektórzy respondenci zwracali jednak uwagę, że do szerszego sięgania po ten instrument współpracy potrzebne jest uprzednie opracowanie standardów – *żebyśmy mówili jednym głosem, wiedzieli czego do siebie wymagamy [UM2].* Inna osoba w taki sposób uszczegóławiała tę potrzebę: *Kto dziś wie, co to jest praca socjalna, kto dziś zdecyduje się na zlecenie na zewnątrz pracy socjalnej w odniesieniu do jakiejś niszowej grupy klientów. Brak definicji powoduje, że jednym się wydaje, że oni dobrze to robią, a drugim...tak nie można...a gdybyśmy mieli zdefiniowaną, ustandaryzowaną pracę socjalną, byłoby nam łatwiej zlecać tę pracę socjalną na zewnątrz (...). Byłoby nam ją wygodniej zlecać przynajmniej w odniesieniu do niszowej grupy klientów. Nie ma sensu, żeby pracownik socjalny robił to wobec dużej grupy klientów, bo nie będzie tego robił dobrze. Niech robi to wobec najbardziej typowych grup. Szukajmy organizacji, które będą to umiały robić wobec tych wąskich grup [PS1].* Szczególnie, iż urzędnicy przyznawali, że w takich „niszowych” dziedzinach organizacje są świetnie wyspecjalizowane i znakomicie przygotowane (patrz punkt 9.1).

¹²⁷ Choć warto przytoczyć wypowiedź innego respondenta, który opowiadał o swoich obserwacjach wzajemnego funkcjonowania i współpracy organizacji z instytucjami publicznymi w ramach prowadzenia działań w jednej placówce, a raczej współkorzystania z niej. Jego doświadczenia w tym zakresie były negatywne: *Bez przerwy był konflikt interesów. Jeśli to nie było powiązania rodzinnego czy towarzyskiego, to kończyło się wielkimi awanturami, a bo ten nie posprzątał w łazience, a ten to źle zrobił, a tu hałasowali [UD8].* Pomimo tego jednak urzędnik ten uważał, że taki stan współpracy międzysektorowej jest pożądany: *Ale to sprzyja [i instytucji] i organizacji, jak my to obserwujemy, nawet jeśli to jest takie, że znajomy znajomego, prawda? Jeśli [nawet] (...) ktoś z rodziny, ale tutaj jakby jest zachowana ta granica takiego bezpieczeństwa i takiej merytoryczności, więc to dobrze robi (...). Przede wszystkim uzupełniają się, wzbogacają swoją ofertę, także to są dobre praktyki i dobra współpraca [UD8].*

którzy urzędnicy boją się nad tym, że nie mogą przekazywać środków samorządowych na taki cel: *Generalnie rzecz biorąc ustawa nas ogranicza i myślę, że to, czego najbardziej brakuje organizacjom małym i dużym, wszystkim, to jest to, co było kiedyś tam dawno, a czego teraz nie ma, czyli możliwość przekazania dotacji na sensu stricto działalność organizacji. I to ich trochę zmusza do manewrowania takiego powiedzmy, że gdzieś tu dopisz trochę więcej księgowej, tam gdzieś dopisz trochę czynszu za lokal, bo się dzieje w lokalu* [UM14]. Ten brak stabilizacji często utrudnia wynajęcie większego lokalu, w którym można byłoby prowadzić więcej bardziej zróżnicowanych działań, jest barierą w zatrudnieniu pracowników etatowych (skoro nie wiadomo, czy będą środki, by opłacić ich pensje). Szczególnie dotyczy to pracowników administracyjnych: księgowego, osoby do prowadzenia sekretariatu, kierownika biura.

Problem stanowi ogólny niedobór środków na działania organizacji. Na braki w tym zakresie w sferze publicznej nakłada się to, że w Polsce praktycznie nie istnieje wsparcie organizacji pozarządowych ze strony prywatnych sponsorów: *Istnieją sponsorzy wielkich imprez medialnych, typu mecze, typu jakieś wielkie imprezy, typu Sylwester na placu Konstytucji, bo on wówczas jest w telewizji, jest pokazany, jego billboard gdzieś tam przenika, jakieś migoczą reklamy na ekranie, a znaleźć sponsora do lokalnej działalności, finansowego sponsora, jest prawie niemożliwe, bo lokalnie istnieje sponsor tylko na zasadzie barteru – cukiernia da Panu trochę ciastek czy jakiś sklep cukierków, ktoś tam da to, czym dysponuje, wpisze to w swoje jakieś koszty reklamy czy coś innego, czyli da Panu kilka zgrzewek wody mineralnej czy coś tam innego, ale nie da Panu pieniędzy. A organizacja, żeby mogła istnieć, potrzebuje gotówki, nie ma co tu ukrywać tego faktu* [UD10]. Z jednej nie ma zachęt ustawowych, żeby przedsiębiorcom opłacało się wspierać organizacje pozarządowe, z drugiej zaś wśród przedstawicieli polskiej klasy średniej czy wyższej nie mają tradycji działalności filantropijnej ani takich doświadczeń. W polskim społeczeństwie, w tym także wśród przedsiębiorców, nie ma przekonania, że należy wspierać działalność społeczną¹²⁸. W tym kontekście, jeden z respondentów uważał, że rolą samorządu powinno być także łączenie organizacji z sektorem biznesowym – pomoc w nawiązywaniu przez nich partnerstw.

Do tego w tych wszystkich zapisach prawa u nas brakuje jakichś takich preferencji dla organizacji, np. przy bankach, przy kontach, przy jakichś tych, księgowość też, moim zdaniem też powinna być odrębna jakaś ustawa albo zapisy dotyczące tych wszystkich spraw związanych z tą księgowością i tak jak np. wspólnoty mieszkaniowe, one mają prostszą księgowość, ktoś powinien podobnie pomyśleć o organizacjach [UM14]. Z wywiadów wyłania się obraz, że organizacje pozarządowe nie znajdują u pozostałych sektorów wsparcia w postaci otrzymywania wystarczającej ilości środków, ale również w niewielkim zakresie uzyskują ulgi przy opłacaniu danin publicznych czy ponoszeniu innych kosztów¹²⁹.

¹²⁸Chodzi o różne formy wspierania nie tylko przekazywanie 1% swojego podatku, które nie jest działalnością charytatywną, bowiem stanowi część należnego podatku, a nie dodatkowo wyasygnowane środki.

¹²⁹Wyjątkiem są tu oczywiście pewne ulgi podatkowe dla organizacji pożytku publicznego czy preferencje w opłatach za miejskie lokale, o czym była mowa powyżej – patrz punkt 5.

7.3. Problemy finansowe w działalności organizacji

Problemy finansowe w funkcjonowaniu organizacji zauważali praktycznie wszyscy respondenci. Dotyczą one praktycznie całego sektora – może za wyjątkiem fundacji zakładanych przez duże firmy komercyjne czy dużych i znanych na rynku graczy pozarządowych: *te organizacje z wieloletnim stażem, z dużą promocją i znajomością rynku, i że ich się zna, nie mają – wydaje mi się, że nie mają – problemu z utrzymywaniem płynności finansowej (...), bądź ewentualnie [te] przez znane osoby, które są prowadzone* [PS3].

Jednym z najważniejszych problemów w działaniach organizacji pozarządowych są **kłopoty z finansowaniem działalności**. Zauważają je także stołeczni urzędnicy. Najpowszechniej wskazywanym zagrożeniem stabilności działań podmiotów społecznych było podpisywanie większości umów dotacyjnych na rok, przy braku pewności na ich przedłużenie. W tym kontekście **badani wspominali o potrzebie zawierania umów wieloletnich – na 2–3 lata**. Są one kluczowe w organizacjach, które prowadzą działalność ciągłą, całoroczną, a nie akcyjną. Tak mówili o tym nasi respondenci: *Brak płynności finansowej często zakłóca ich pracę. My tutaj sporo mamy umów wieloletnich, przekraczających rok budżetowy. Są to umowy na 3 lata (...). Natomiast te umowy roczne na pewno nie gwarantują takiej stabilności. Organizacje, kiedy umowa roczna się kończy, nie są pewne, czy zostanie przedłużona* [UM2]. Inny rozmówca kontynuował: *bardzo trudno im [organizacjom] uzyskać dofinansowanie i nie ma projektów wieloletnich. Organizacje mówią o poczuciu niepewności co do przyszłości, dnia jutrzejszego. Wszystkie działają tu i teraz na zasadzie łatania dziur* [PS2]. Choć proponowane rozwiązanie należy do stosunkowo prostych i możliwych do realizacji, jedynie niewielka część umów podpisywanych w Warszawie z organizacjami to umowy wieloletnie.

Problem podpisywania umów tzw. rocznych polega też na tym, że w praktyce ich realizacja trwa krócej – dotacja nie jest udzielana na pełny rok, a na krótszy okres, bowiem procedury konkursowe zajmują tyle czasu, że do faktycznego podpisania umowy dochodzi w okolicach miesiąca marca. *Konkursy są w ostatniej chwili organizowane, [tak] że organizacje nie są pewne środków* [PS6], a *miesięczna obsuwa [z podpisaniem umowy] to jest minimum. Zdarzają się i takie np. 2, 3 miesiące* [PS3]. Choć trzeba przyznać, że urzędnicy deklarują, iż starają się, jak mogą, by złagodzić tę sytuację – *staramy się ogłaszać konkursy jak najwcześniej, aby organizacje jak najwcześniej mogły otrzymywać pieniądze z dotacji. Zabieramy się za to już w listopadzie. Skracamy terminy, jak tylko się da. Mimo to umowy podpisuje się na początku lutego, co oznacza, że wydatki styczeniowe organizacja pokrywa ze środków własnych* [UM2]. Największym problemem jest właśnie to, że organizacje przez pierwsze miesiące w roku najczęściej nie mają środków na funkcjonowanie.

Jak się okazuje ta przerwa w działaniach organizacji dotyka także samych urzędników, przede wszystkim takich, którzy pracują bezpośrednio z mieszkańcami miasta. Jeden z rozmówców tak przedstawiał ten problem: *myślę, że to jest taka niekomfortowa sytuacja dla organizacji, a tym bardziej też dla nas, bo my zawsze czerpiemy z tego, że one prowadzą działalność jakoś tam szeroko i wtedy, kiedy ona się ogra-*

nicza, to my też na tym tracimy, bo nie możemy wysyłać do nich klientów [PS6]. Inna osoba dodawała: *Jeżeli traktujemy organizacje jako partnerów, którzy realizują nasze zadania, to powinniśmy ich, moim zdaniem, traktować do końca serio, czyli: zależy nam na tym, żeby ten program realizowany był przez cały rok, czy nie. No bo jeśli nam zależy, to powinniśmy pójść [choćby] w to, że to ona, organizacja, z wkładu własnego utrzymuje program przez 3 miesiące czy 2, a potem my go utrzymujemy. Bo przecież nie musi być, że każdy miesiąc jest 80–20, tylko koszt realizacji całego programu w skali roku może być 80–20, czyli tu organizacja, a resztę my płacimy. A jeśli nam nie zależy, no to też powinniśmy to powiedzieć oficjalnie: „słuchajcie, organizacje pozarządowe mają w mieście funkcjonować od 1 marca najwcześniej do końca grudnia”* [UD2]. Respondent, poza wezwaniem do jasnego określenia zasad współpracy, wspomina tu także o innym ważnym problemie, w zasadzie jednoznacznie nie wyjaśnionym, jakim jest możliwość wykazywania wkładu własnego w ramach projektów. Wiadomo, że środki pochodzące z dotacji mogą być wydatkowane dopiero po terminie podpisania umowy (patrz punkt 3.1.), jednak nie jest jasno określone, od kiedy może być wykazywany wkład własny – czy także od chwili podpisania umowy, czy też może wcześniej (o ile oferta obejmowała także wcześniejsze działania). Różne urzędy mają w tym zakresie różne interpretacje.

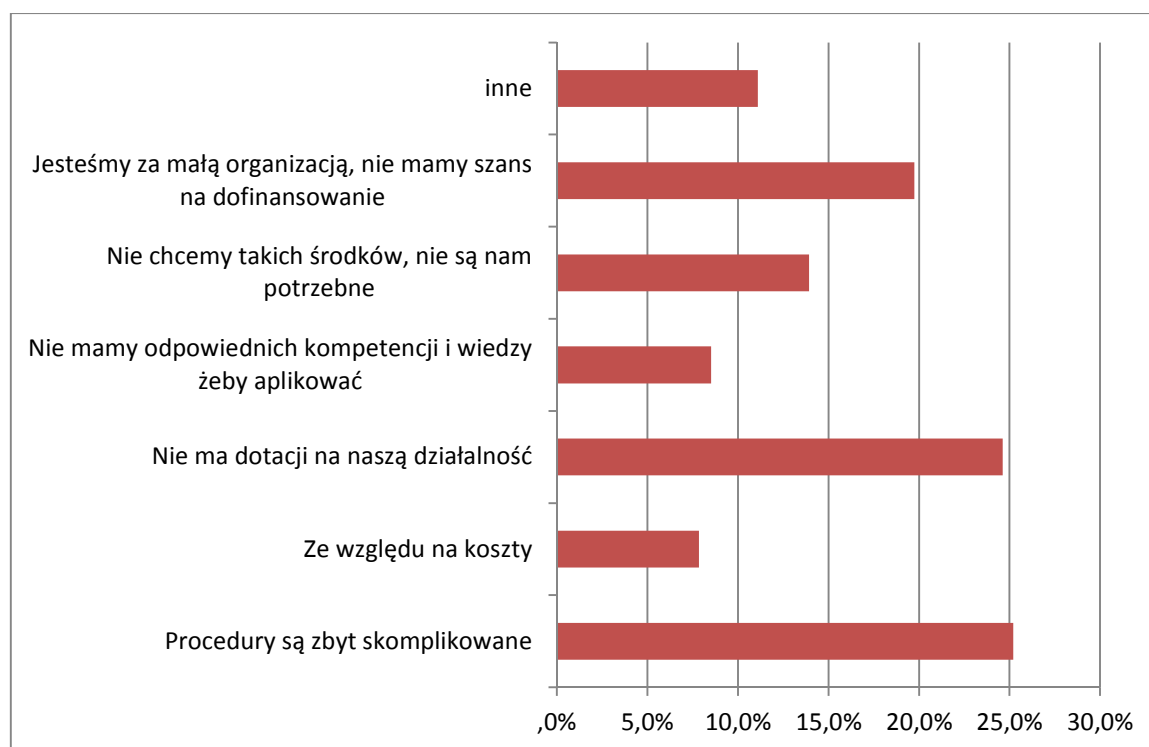
Powyżej opisane problemy wynikają z jednego zasadniczego źródła – **część organizacji jest bardzo uzależniona od środków samorządowych, z których finansuje większość swoich działań**. *Jest niestety cała grupa organizacji, które się troszkę, tak bym powiedział „zinstytucjonalizowały”, ale nie w tym sensie, że są instytucjami stabilnymi, tylko [się] właśnie zinstytucjonalizowały w Mieście Stołecznym Warszawa, czyli de facto ich działania i ich stabilność zależy wyłącznie od grantów Miasta Stołecznego Warszawy. I to jest takie zjawisko dosyć niepokojące, dlatego, że jakby z założenia te podmioty powinny bazować jednak na wielu źródłach finansowania* [UM9]. Inna osoba dodaje, że niektóre organizacje wychodzą z założenia, że *jak samorząd nie da, to my nie robimy, tak? Czyli jakby upatrują źródło finansowania swojej działalności tylko w samorządzie, tak? No wszyscy wiemy, że organizacje, no nie po to powstały, żeby pozyskać środki, i ewentualnie coś zrobić, tylko one działają troszeczkę szerzej, tak? (...) Jakby słysząc taki wyrzut troszeczkę, że no jak my tutaj, tak? Nie damy, to organizacje nie mogą działać. (...) [a przecież] ta organizacja nie tylko po to powstała, że jak dostanie środki z samorządu, to tylko wtedy będzie mogła coś robić, tak?* [UD5].

To **uzależnienie od pieniędzy samorządów może mieć różne podłoża**. Mało jest dostępnych środków zewnętrznych, w tym publicznych (uzyskiwanych od wojewody, samorządu województwa¹³⁰ czy ze szczebla centralnego). Brakuje także prywatnych sponsorów (patrz punkt 7.2.). Drugim problemem jest także niechęć organizacji do sięgania po środki zewnętrzne, a przede wszystkim po fundusze unijne. Obecnie powszechne jest przekonanie, że rozwiązaniem wielu polskich problemów są właśnie środki wspólnotowe. Tymczasem nie są one tak szeroko dostępne na działania organizacji pozarządowych, niezwykle trud-

¹³⁰ W ramach ostatnich problemów budżetowych samorządu województwa mazowieckiego, środki na wsparcie dla organizacji pozarządowych zostały bardzo istotnie ograniczone.

no je uzyskać (jest ogromna konkurencja), a poza tym w pewnej perspektywie (dla Warszawy zapewne nie tak bardzo odległej) mogą się one skończyć. Poza tym organizacje nie korzystają z tych środków, bowiem *to są trudne pieniądze. I póki mogą gdzieś indziej, to szukają gdzieś indziej* [PS1]. *Bardzo boją się środków unijnych. Nie korzystają z tych funduszy, przeraża ich właśnie biurokracja* [UM7]. Taka sytuacja powoduje, że te fundusze wspólnotowe nie są w praktyce dostępne dla przeważającej części organizacji – nie znajdują się one bowiem na takim stopniu rozwoju organizacyjnego, by udźwignąć realizację niezwykle trudnych pod względem formalnym dotacji z budżetu UE. Z badań prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy w 2010 roku wynika, że ponad 60% stołecznych średnich organizacji (z rocznym przychodem pomiędzy 100 tysięcy z 1,5 miliona) w ostatnich dwóch latach nie próbowało nawet aplikować o środki unijne, a jedna trzecia nie zamierza ubiegać się o nie w przyszłości. Jedynie co trzecia średnia organizacja odniosła sukces i uzyskała dofinansowanie ze źródeł wspólnotowych¹³¹. Organizacje, pytane o powody rezygnacji ze środków unijnych, wymieniają przyczyny zbliżone do wskazanych przez badanych urzędników. Szczegóły w tym zakresie przedstawia wykres nr 1.

Wykres nr 2. Powody nieubiegania się przez organizacje średniej wielkości o środki europejskie (N=138).



Źródło: Badanie „Kondycja organizacji pozarządowych w Warszawie 2010”. Urząd m.st. Warszawy 2010/2011 r., wyniki udostępnione przez Centrum Komunikacji Społecznej.

¹³¹ Choć warto zaznaczyć, że organizacje, które ubiegają się o te środki najczęściej odnoszą sukces – aż 87% aplikujących otrzymało na swoje projekty dofinansowanie ze środków unijnych.

Z problemami finansowymi związane są także **problemy z właściwym rozliczeniem otrzymanych środków**. One także mogą na różne sposoby wpływać na stabilność finansową organizacji. Szybkie i prawidłowe rozliczenie środków, to możliwość szybszego uzyskania kolejnej transzy dotacji – unika się zatem nadmiernych przestojów i luk w finansowaniu. Niewłaściwe rozliczenie i złe wydatkowanie środków może spowodować, że organizacja będzie zmuszona zwrócić do urzędu część przyznanej i wydanej dotacji, najczęściej z odsetkami – wpływa to więc negatywnie na jej finanse. Często zdarza się, że trudno jest znaleźć środki, by złe rozliczone pieniądze zwrócić (bowiem organizacje nie mają dodatkowych źródeł dochodów), tymczasem nieoddanie ich skutkuje dotkliwymi sankcjami – uniemożliwia bowiem otrzymanie kolejnej dotacji publicznej. Prawidłowo przygotowane rozliczenie zapobiega także konieczności dokonywania poprawek, a więc wykonywania ponownie tej samej pracy – a mowa tu o pracy administracyjnej, która jest oceniana przez organizacje jako nudna i nietwórcza oraz zabierająca czas potrzebny na pracę merytoryczną. Dobrze przygotowane rozliczenie to również dobre wrażenie pozostawione w urzędzie, zatem i łatwiejsza współpraca w przyszłości.

Tymczasem urzędnicy bardzo często zgłaszali uwagi odnośnie prawidłowości rozliczeń: *Księgowość – niestety to jest największa bolączka organizacji. Księgowy to osoba, za którą się płaci konkretne pieniądze, niemałe, jej pracy nie może wykonać wolontariusz, musi to być osoba zatrudniona na stałe* [UM5]. Organizacjom trudno jest znaleźć taką osobę – ze względu na ograniczone możliwości finansowe, ale także ponieważ na rynku jest niewielu specjalistów, którzy potrafiliby prowadzić niełatwą księgowość organizacji pozarządowych (zwracali na to uwagę przedstawiciele organizacji w naszych badaniach).

Istotnym problemem, o którym wspominali rozmówcy, jest także podejście organizacji do swojej pracy, niezrozumiałe z punktu widzenia pracownika sektora publicznego. Urzędnicy często powtarzają, że przedstawiciele strony społecznej zbyt niepoważnie traktują zobowiązania formalne, *nie zdają sobie z tego sprawy, że mimo wszystko obracają środkami publicznymi, nie przywiązują do tego wagi (...). Prezes pełniący funkcję społecznie nie zdaje sobie z tego sprawy, jaką ma odpowiedzialność na swoich barkach. On po prostu lubi prowadzić organizację, jak są pieniądze, to jest fajnie, to się robi program, on wtedy ma dodatkową energię i jest OK, ale „no faktury, rachunki, no to przecież się załatwi” i nie przywiązują do tego wagi* [UM7]. Ponadto bolączką, na którą zwracają uwagę urzędnicy jest to, że przedstawiciele organizacji *pracują w innych miejscach, organizacja pozarządowa jest ich dodatkowym działaniem, więc nie czują się zobowiązani do tego, żeby to [księgowość] prowadzić idealnie, dobrze i być na każde zawołanie urzędu. Bardzo często, jak są w umowach konkretne terminy, no to pojawiają się dwa, trzy, cztery dni po terminie, że niby nic się nie stało, tak? No bo oni pełnią tę funkcję społecznie, ja pracuję tutaj na etacie, więc nie mogę mieć do nich o nic pretensji, bo to jest ich działanie dodatkowe* [UM7].

To narzekanie na organizacje przez urzędników na niedotrzymywanie formalnych postanowień umowy wynikać może z różnych przyczyn. Na pewno pracownicy samorządowi są przyzwyczajeni do pewnej

skrupulatności, czy nawet do niej przymuszeni przez rodzaj pracy, jaką wykonują. Mają oni poczucie, że odpowiadają za publiczne pieniądze, które muszą być właściwie wydane. Ich stanowisko może wynikać z poczucia dużej odpowiedzialności za organizacje i dobrą współpracę z nimi: *To jest także nasza sprawa. Naszej współpracy z organizacjami, szczególnie wtedy, gdy przyznajemy dotację... Sposób rozliczenia, przyjęcie rozliczenia jest również naszym interesem, to żeby dokonał się właściwie, we właściwym terminie. Bo inaczej to jest też nasza porażka. Zatem nie czekamy, monitujemy, wysyłamy maile, a przy braku reakcji, pisma oficjalne – i wtedy konsekwencje też są oficjalne, w postaci odsetek, jest też gorsza ocena przy kolejnym konkursie. To są nieprzyjemne historie. Ale zdarza się to coraz rzadziej* [UM5].

Jeśli chodzi o dane, to okazuje się, że do wyjątków należy niezłożenie przez organizacje w terminie sprawozdań z realizowanych przez nie zadań. Z danych zebranych przez Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy na potrzeby niniejszych badań wynika, że w latach 2009-2010 jedynie 113 dotacji zostało rozliczonych po terminie (44 w 2009 roku i 69 w 2010 roku). Widać też znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi dzielnicami (najwięcej opóźnionych rozliczeń dotacji było na Pradze Południe – aż 18, na Białołęce – 10 oraz na Ursynowie – 8) oraz biurami (przoduje Centrum Komunikacji Społecznej – 22 dotacje oraz Biuro Polityki Zdrowotnej i Biuro Sportu i Rekreacji – po 13, podczas gdy w Biurze Polityki Społecznej był w tym czasie jedynie 1 taki przypadek). Większość dotacji rozliczonych po terminie mieści się w przedziale od 10 do 100 tysięcy (56%) – co nie dziwi, bowiem w tym przedziale są najczęściej przyznawane dofinansowania na realizację zadań publicznych. Duża część nieprawidłowo rozliczonych dotacji została przyznana na działania z zakresu sportu i rekreacji.

Warto zauważyć, że choć na problemy formalne zwracali uwagę prawie wszyscy badani urzędnicy, to najczęściej mówili jednak o rzeczach stosunkowo drobnych, które łatwo poprawić (choć zajmuje to cenny czas obu stron). W wyjątkowych przypadkach respondenci opowiadali o poważniejszych sprawach, żaden z nich nie wspomniał o konieczności zerwania umowy z organizacją i nakazie zwrotu dotacji (choć teoretycznie jest taka możliwość), a jedynie raz przytoczono sprawę wystąpienia na drogę sądową przeciw organizacji¹³². Z danych statystycznych zebranych przez Centrum Komunikacji Społecznej wynika, że w latach 2009-2010 nie rozliczono i zażądano zwrotu w całości 15 dotacji (w tym w 3 przypadkach na kwotę powyżej 100 tysięcy złotych).

Należy podkreślić deklarowaną chęć i umiejętność rozwiązywania przez pracowników warszawskiego samorządu problemów z rozliczeniami dotacji dla organizacji, co prowadzi do ograniczenia negatywnych konsekwencji. Pokazuje to, że urzędnikom także bardzo zależy na dobrej współpracy z trzecim sektorem.

¹³² W tym kontekście warto przypomnieć, że naszymi rozmówcami byli w zdecydowanej większości stołeczni urzędnicy, pracujący z organizacjami pozarządowymi. Zatem były to osoby najlepiej zorientowane we wzajemnej współpracy, które miały także szeroką wiedzę na temat pojawiających się w niej problemów.

7.4. Bariery biurokratyczne

Niezwykle interesujące i zaskakujące jest to, że **wielu urzędników wskazywało na bariery biurokratyczne, stojące na drodze organizacji pozarządowych**. Tak o tym opowiadał jeden z naszych rozmówców: *Pozostałość poprzednich czasów to pewna nieufność czy duży stopień nieufności, jeżeli chodzi o traktowanie organizacji pozarządowych przy rozliczaniu, cały system procedur, który jest określany ogólnie przez ministerstwo, tak? I ten system moim zdaniem jest zbyt skomplikowany, zbyt mocno zbiurokratyzowany. Słowem, żeby rozliczyć jakąś kwotę X, w przypadku instytucji kultury to praktycznie wystarczy krótka informacja i sprawozdanie z działalności plus później jest to odzwierciedlone w bilansie za rok, w którym to się odbywało, w przypadku natomiast organizacji pozarządowych, trzeba przedstawiać szereg bardzo szczegółowych dokumentów, rachunków, wszystko musi być sprawdzane itd.* [UM8].

Niezwykle rozbudowany system dotacyjny jest przez wszystkich uznawany za duże utrudnienie. Jest *bardzo czasochłonny i że tak powiem taki bardzo ludzkochłonny, w tym sensie że bardzo dużo ludzi musi być zaangażowanych w obsługę tej procedury. Od momentu ogłoszenia konkursu, do momentu rozliczenia dotacji* [UM13]. Urzędnicy samorządowi jednak nie są w stanie go zmienić, bowiem większość przepisów, regulujących pracę z organizacjami pozarządowymi, to uregulowania ustawowe. Żalą się jednak i zwracają uwagę na bardzo częste zmiany w przepisach i procedurach, np. ciągłe i drobne poprawki, przeróbki dokumentów. Ta ogromna rotacja druków powoduje, że część organizacji nie nadąża za nimi – posługują się na przykład zeszlórocznymi wzorami i w związku z tym wiele z nich odpada z konkursów ze względów formalnych lub popełnia błędy w rozliczeniach, które potem musi poprawiać: *Oni są przyzwyczajeni do umowy, która była w zeszłym roku, a umowa w tym roku miała już inne zapisy, o których nie wiedzieli. Myślą, że jest jak w zeszłym roku, a tak nie jest* [UM1]. Widać tu inny styl pracy – organizacje nie są przyzwyczajone do tak dużej skrupulatności i pilnowania rzeczy formalnych, do wnikliwego wczytywania się w zarządzenia. Dla wielu z nich te kwestie wydają się mniej ważne (szczególnie jeśli chodzi o drobne zmiany w treści druków).

Z drugiej strony należy zauważyć, że powodem dokonywania tych wszystkich zmian, które w ostatnich latach przeprowadzał urząd, była chęć ujednolicenia procedur dotacyjnych. Udało się wprowadzić w miarę jednolite standardy dla wszystkich podmiotów współpracujących finansowo z organizacjami – zarówno na poziomie różnych biur urzędu miasta, jak i w dzielnicach: *Jak patrzę wstecz, 5 lat, była w mieście różnorodność, różne procedury, wymagania, w tej chwili te sprawy są unormowane w sposób jednolity. Teraz organizacje mają ten komfort, mam nadzieję, że te wymogi są jednakowe w tych biurach. Zostały ujednolicone druki, które należy wypełniać, jednoznaczna jest też procedura. Wiadomo, jak to ma wyglądać* [UM4]. Z wprowadzeniem takiej procedury wiązały się częste zmiany (czasem pewne niewłaściwe uregulowania

wymagały szybkich korekt). Spowodowało to ponadto skomplikowanie procedury ogłaszania konkursów i nałożyło więcej pracy na urzędników. Nie wszystkim się to więc podoba¹³³.

Z drugiej strony pojawiają się głosy, że unifikacja jest jeszcze zbyt mała, a wytyczne dla urzędników zbyt ogólne. Jest to szczególnie opinia dzielnic: *Mam ogólne wytyczne i wtedy pracownik merytoryczny taki jak ja, zgłasza się do niego organizacja i on musi podjąć jakąś decyzję, a ja jestem pracownikiem merytorycznym i mam bardzo ogólne wytyczne, na których się nie mogę oprzeć* [UD6]. Pojawia się pytanie, z czego wynikają problemy, o których mówił nasz rozmówca? Czy przypadkiem u ich podłoża nie leży strach lub niechęć urzędnika do samodzielnego podjęcia jakiegokolwiek decyzji i stąd pojawia się chęć posiadania szczegółowych wytycznych „z góry”. Tymczasem nie są one możliwe do wprowadzenia, bowiem życie jest zbyt bogate, by przewidzieć wszystkie sytuacje, zaś urzędnik powinien umieć działać na podstawie ogólnych instrukcji i wytycznych. Szczególnie trudna, o ile nie wręcz niemożliwa do pogodzenia ze sobą jest deklarowana przez pracowników samorządu z jednej strony chęć rozluźnienia „biurokratycznego gorsetu”, a z drugiej posiadania kazuistycznych wytycznych na wszystkie możliwe okoliczności.

Jeden z respondentów miał następujące spostrzeżenie: *Wszystko, co się robi teraz, w ogóle, w urzędach, to jest tak pod dyktando prawników (...). Ja nie wiem, dlaczego tak się bazuje na tej wiedzy tylko prawniczej. Jakoś tak... Przeszliśmy na tę stronę, że prawnik, to jest świętość. Ja rozumiem, że prawo jest ważne, prawda, ale już unikajmy trochę tego... już tych sformułowań prawnych, że te umowy 16 stron i to wszystko idzie w tym kierunku, że prawnik jest najważniejszy w urzędzie, że nie ma jakiegoś, ja nie mówię zaufania, ale jakieś jest prawo moralne też trochę, no. A tutaj wszystko, musi być stempelek prawniczy (...). A mamy doświadczenie, że jeden radca podpisze, prawny, a drugi całkowicie to wyśmiej i zmieni. (...) Ja tego nie potrafię nawet jakby powiedzieć, Panu przekazać, co ja mówię, że... ja nie jestem przeciwko prawu, prawda, stosowaniu prawa, natomiast władze złapali prawnicy* [UD8]. Tymczasem jest wiele dziedzin życia, których nie sposób ująć w sztywne przepisy. Należy także w większym stopniu obdarzyć zaufaniem wykonawców norm prawnych.

Wielu urzędników bardzo negatywnie oceniło ostatnią nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku. Mówili oni, że nowela ta *wprowadziła pewien chaos, który nie wpływa najlepiej na relację urzędu i organizacji pozarządowych* [UM9]. Pod adresem tego aktu prawnego padało bardzo wiele zastrzeżeń. Urzędnicy wymieniali:

- niewłaściwie skonstruowane przepisy przejściowe i bardzo krótkie *vacatio legis*, które spowodowało wiele zamieszania w zakresie ogłaszania konkursów (konieczność dokonywania szybkich zmian w przygotowanych już dokumentach konkursowych);

¹³³ Jednak dla organizacji procedura ta stanowiła ułatwienie w pracy (choć nadal pomiędzy biurami i dzielnicami są różnice – szczególnie w zakresie postanowień umów oraz kosztów kwalifikowanych – por. punkt 3.1.).

- brak wydania przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w terminie aktów wykonawczych do nowych przepisów (wzorów umów, ofert, sprawozdań etc.);
- zwiększenie biurokratyzacji poprzez wprowadzenie obowiązku dookreślenia w umowie dotacyjnej szczegółowego podziału wkładu własnego oraz źródeł, z jakich on będzie pochodził (co w większości przypadków jest szalenie trudne do ustalenia, a poza tym wydaje się niepotrzebne);
- szkodliwą zmianę art. 16 ustawy, powodującą niemożność zlecenia części zadania innemu podmiotowi, np. prowadzenia terapii czy występów artystycznych osobie, która prowadzi działalność gospodarczą (i która wówczas, zgodnie z przepisami, nie może inaczej się rozliczyć za wykonaną pracę niż na podstawie faktury)¹³⁴.

Ponadto w nowelizacji zezwolono instytucjom publicznym na ogłaszanie konkursów na kolejny rok kalendarzowy po 15 listopada roku poprzedzającego realizację zadania. W założeniach twórców przepisu miało to zapewne usprawnić procedurę konkursową i spowodować możliwość podpisania umowy z początkiem roku kalendarzowego, jednak w przypadku Warszawy wyrządziło wiele szkód. W stolicy bowiem niektóre konkursy były ogłaszane przed tą datą. Do tego urzędnicy zajmujący się obszarem kultury zwracali uwagę, że obecny formularz wniosku o dotację nie jest uniwersalny – w ich przekonaniu sporządzony jest pod kątem organizacji zajmujących się przede wszystkim pomocą społeczną i niezwykle trudno opisać w nim pomysły na działania kulturalne.

Wszystkie te zarzuty wydają się jak najbardziej słuszne. Utrudniły one pracę obu stronom – zarówno organizacjom pozarządowym, jak i urzędnikom, czasem uniemożliwiając właściwą realizację projektów. Wystawiają również negatywną ocenę procesowi legislacji, który jest szybki, nieprzemyślany, zmiany są wprowadzane w ostatniej chwili, nie są konsultowane szerzej z innymi osobami, organizacjami czy innymi instytucjami¹³⁵. Ze strony części rozmówców padały także zarzuty pod adresem Centrum Komunikacji Społecznej. Biuro to było przez niektórych respondentów postrzegane jako kreator biurokracji, który utrudnia pracę innym urzędnikom i piętrzy kolejne przepisy. Badani uważali, że zostało ono powołane do kontroli innych urzędników. Zwracano także uwagę, że ciężko się skontaktować z jego pracownikami. Część zarzutów wysuwanych pod adresem CKS wydaje się niesłuszna, bowiem większość przepisów nie została stworzona przez to biuro, a wynika z regulacji ustawowych lub też z bardzo skomplikowanej struktury zarządzania miastem, podzielonym na dzielnice. Przyznać jednak też należy, że ta sytuacja *wpływa na wizerunek urzędników tutaj w Dzielnicy. Bo organizacje myślą, że to my jesteśmy tacy opieszali, że to wszystko tak*

¹³⁴30 czerwca 2011 r. Sejm uchwalił nowelizację, zmieniającą ten przepis. W jej ramach za zgodą organu udzielającego dotacji będzie możliwe zlecenie wykonywania części zadań z dotacji dowolnemu podmiotowi. W początkowym okresie po nowelizacji wątpliwości budziła nawet możliwość zlecenia drukarni wydrukowania ulotek czy możliwość wynajęcia autokaru. Sytuację tę unormowało dopiero wydanie przez MPiPS interpretacji tego przepisu. Choć była ona słuszna, to wydaje się, że została zrobiona nieco *contra legem*. Ponadto należy zauważyć, że ministerstwo nie jest władne do wydawania wiążącej interpretacji przepisów, więc nie musi być ona brana pod uwagę przez instytucje kontrolujące organizacje.

¹³⁵Są to jednak niestety bolączki większości aktów prawnych, które w Polsce powstają.

wolno: „dlaczego Pani mówi mi, że to będzie za trzy miesiące” i nie ma jakiś tłumaczeń, że to Warszawa, że to jest procedura taka duża (...). Niby to rozumieją, ale tak naprawdę, to ich to nie powinno interesować. Znaczą tak naprawdę to ich to jakby nie interesuje... rozumieją, a jednocześnie nie rozumieją [UD8]. Z drugiej strony to właśnie do Centrum wszyscy urzędnicy zwracają się z pytaniami i wątpliwościami oraz oczekują wsparcia ze strony jego pracowników. Głosy krytyki nie padały ze strony pracowników biur urzędu – oni najczęściej chwalili sobie istnienie CKS.

Innym niezwykle ciekawym spostrzeżeniem, które padło z ust jednego z naszych rozmówców, była specyficzna mentalność niektórych urzędników ratusza. Żalił się on: *I raptem się dowiaduję: a wy tego nie możecie robić. Moje pytanie: a dlaczego? - „A bo nie”. Ja mówię: no to poproszę podstawę prawną. – „Nie, bo według nas wy tego nie możecie robić”. I tutaj ja znowu bardziej widzę coś na zasadzie, co mi przeszkadza, na zasadzie wstąpienia lewą nogą urzędnika (mimo że ja też jestem urzędnikiem) niż samych możliwości prawnych. Bo możliwości prawne są i ja myślę, że my jesteśmy po to, żeby wspierać ten trzeci sektor, bo jest on niezastąpiony w realizacji zadań i też ma profesjonalistów [UD4].* Wypowiedź ta nie zaskakiwałaby, gdyby padła z ust przedstawiciela organizacji pozarządowej, a nie z ust urzędnika. Pokazuje ona jednak sposób myślenia niektórych pracowników sektora publicznego. Organizacje muszą się bowiem dostosować do takich warunków działalności. Jeden z urzędników mówi o tym z żalem, ale wprost: *Współpracujemy z organizacjami, które przyjmują rzeczywistość taką, jaką ona jest i się dostosowują do tego, do tego co mają [UD3].*

Wydaje się, że w tym kontekście warto sobie zadać pytanie o funkcjonowanie całego procesu dotacyjnego. Czy nie jest on przeregulowany? Wymaga on dużego zaangażowania zarówno po stronie urzędników, jak też organizacji. Jest więc niezwykle kosztowny. Czy musi taki być? Czy osiąga założone rezultaty? Czy kontrola wydawania środków publicznych w organizacjach nie powinna wyglądać inaczej? W końcu sami **urzędnicy przyznawali, że przy rozliczaniu dotacji nie dochodzi do nadużyć finansowych** – raczej panuje w nich nieporządek. Mówili także, że w organizacjach *nie ma czegoś takiego, jak cwaniactwo – czyli biorę kasę, nic nie robię, a mam świetnie przygotowaną dokumentację, bo mam wielu znajomych w różnych sklepach. (...) Ich działalność jest przejrzysta, bo oni się chwalą tym na swoich stronach internetowych i już zdają sobie z tego sprawę, że jeżeli zrobią dobrze jeden program, to za rok dostaną znowu pieniądze (...), więc wiedzą, że więcej mogą stracić na nierzetelnych działaniach, niż zyskać [UM7].* Do tego warto zauważyć, że publiczne służby kontrolne także nierzadko pojawiają się w organizacjach (np. Urząd Kontroli Skarbowej, Naczelna Izba Kontroli).

7.5. Podsumowanie

Występowanie różnego rodzaju barier w rozwoju organizacji znakomicie podsumował jeden z badanych. Mówił on: *Największą barierą, jaka jest, jaką ma człowiek, to jest sam człowiek. To znaczy jeśli, jakby nie*

chce się rozwijać, albo nawet nie wie o tym, że powinien się w jakiejś sferze rozwinąć, jeśli nie do końca sobie zdaje sprawę z możliwości, jeśli nie szuka tych możliwości, no to, to w zasadzie nawet najlepszy system, bez barier może być dla niego barierą [UM9]. Zdanie to można odnieść do obu stron procesu współpracy. Z badań można wysnuć wniosek, że urzędnikom potrzebna jest czasem większa otwartość i odwaga w podejmowaniu decyzji oraz rozważa przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Organizacjom przydałby się natomiast system szkoleń i wsparcia, który pokazałby liderom trzeciego sektora braki kompetencyjne i stworzył możliwość rozwoju.

8. Potrzeby szkoleniowe organizacji

W wywiadach urzędnicy zostali proszeni także o wskazanie obszarów, w jakich ich zdaniem organizacje pozarządowe potrzebują dodatkowego wsparcia. Propozycje naszych rozmówców można podzielić na trzy części: działania skierowane na rozwój wewnętrzny samej organizacji (z zakresu zarządzania, analizy potrzeb społecznych), mające na celu wyjście organizacji na zewnątrz (fundraising, promocja czy umiejętność współpracy z innymi podmiotami) oraz rozwiązywanie problemów techniczno-prawnych (powiększenie wiedzy dotyczącej finansów publicznych czy rachunkowości). Poniżej zostaną one omówione bardziej szczegółowo.

Kilkoro badanych zwróciło uwagę na **potrzebę zmiany sposobu zarządzania organizacją – wprowadzenia w tym zakresie większego profesjonalizmu kadry kierowniczej**. Rozmówcy uważali, że kadra ta powinna posiadać wiedzę i umiejętności do tego, jak być dobrym liderem. Kompetencje te powinny być zdobywane na kursach, szkoleniach czy na studiach (na przykład podyplomowych¹³⁶). Tak mówiła o tym jedna z rozmówczyń: *Są potrzebne po prostu typowe szkolenia jak dla biznesmenów. To nie jest tak, że trzeci sektor to może oprzeć swoje działania tylko i wyłącznie na wolontariacie, pracy społecznej, bujaniu w kosmosie, absolutnie, w obłokach. (...) Bycie menedżerem w trzecim sektorze, w organizacji pozarządowej, to tak naprawdę... to powinno być częstsze* [UM7]. *Wśród osób zarządzających taką organizacją powinni być profesjonaliści. (...) Są dobrzy ludzie, którzy chcą działać, chcą pomagać, ale myślę sobie, że warto by było, żeby w takich organizacjach wykorzystywać potencjał tych osób do tej działalności, ale na ich czele muszą stanąć osoby, które będą właśnie przygotowane do zadań, które sobie organizacja przyjęła* [PS4].

Problemem organizacji, zauważanym przez warszawskich urzędników, jest także **brak umiejętności właściwego zdiagnozowania potrzeb społecznych** i konstruowania odpowiednich projektów, odpowiadających za zapotrzebowanie społeczne. Niezbędna jest więc *wiedza dotycząca diagnozowania problemów, żebym wiedział o co tutaj chodzi i nie pisał projektów od czapy* [UM3]. Bowiem *bardzo wiele organizacji jest takich, że mają swój cel i wizję, a abstrahują od tego, jakie są potrzeby* [UD9]. Z diagnozą nierozłącznie związana jest także umiejętność ewaluacji swoich działań, stałego ich doskonalenia oraz dostosowywania

¹³⁶Warto zauważyć, że są już studia podyplomowe z zakresu zarządzania organizacją pozarządową prowadzone przez wiele uczelni w całej Polsce.

do zmieniających się potrzeb adresatów. Wynika z tego potrzeba odpowiedniego kontaktu z odbiorcami swoich działań – *warto by było zapytać beneficjentów, czy im się to podobało* [UM14]. Powinien być to obowiązkowy element każdego projektu¹³⁷. To także sfera, w której organizacje powinny się dokształcać. Poprawiłoby to zapewne jakość pisanych wniosków dotacyjnych, które przestałyby być odtwórcze, co zarzucają im czasem urzędnicy (patrz punkt 7.1.).

Inną słabością organizacji jest **zbyt mała i może niewłaściwa promocja ich działań**¹³⁸: *Za mała jest w Polsce wiedza o tym, co to są organizacje pozarządowe, co mogą zrobić i jakie są* [UM14]. To jest bolączką organizacji. Blokuje to także ich rozwój. Stąd respondenci uważają, że potrzebne są szkolenia w tym zakresie. *Wszędzie, gdzie się da, należy pokazywać to, co organizacje robią dla innych, pokazywać wolontariuszy, nie tylko gdzieś tam przy święcie (...). Ludzie zapominają, że wolontariuszem jest, nie wiem, sąsiadka, która pomaga drugiej niepełnosprawnej sąsiadce robić zakupy, że to już jest jakiś wolontariat* [UM14]. Promocja działań organizacji pomoże im pozyskać nowych wolontariuszy, a praca z nimi jest uważana przez urzędników za niezwykle ważną część działań trzeciego sektora¹³⁹. Warto jednak zauważyć, że właściwe zachęcenie wolontariuszy do pracy *pro bono* oraz umiejętność zarządzania ich pracą, dawania zadań, będących wyzwaniem i powodujących rozwijanie ich potencjału – to jest rzecz trudna i w większości przypadków wymagająca zdobycia dodatkowej wiedzy i umiejętności od liderów sektora. Stąd **jednym z ważnych obszarów szkoleń dla organizacji powinna być praca z wolontariuszami**.

Lepsza promocja swoich działań pozwoliłaby także organizacjom na pozyskiwanie nowych partnerów do współpracy – z różnych sfer – w tym także publicznej. Do tego jednak potrzebna jest kadry kierowniczej organizacji umiejętność właściwego uzasadniania potrzeby i sensowności realizowanych przez nich projektów (wynika ona z wiedzy, jak badać potrzeby społeczne oraz ewaluować swoje działania). Tak skonstruowana oferta współpracy mogłaby otworzyć drogę do rozpoczęcia współdziałania z nowymi instytucjami, np. szkołami, placówkami pomocy społecznej czy domami kultury, które zobaczyłyby w aktywności organizacji korzyści dla siebie i swoich podopiecznych. Być może wówczas przestałyby traktować podmioty społeczne jako zagrożenie, a ujrzałyby w nich partnerów, którzy znakomicie uzupełniają działania instytucjonalne, zaś posiadanie ich na swoim terenie zwiększa atrakcyjność danej placówki – jest dla niej dodatkowym atutem. Do tego jednak niezbędna jest także umiejętność nie tylko pozyskania partnera, ale także

¹³⁷Choć z drugiej strony dobra i prawdziwa ewaluacja działań jest stosunkowo kosztowna. Pytanie, na ile urzędnicy oceniający wnioski, byłiby skłonni do finansowania takich zadań, skoro często obcinają koszty na działania „administracyjne”. Ponadto ewaluacja jako forma pracy jest w zasadzie obca administracji publicznej (wyjątkiem są tu tylko fundusze unijne).

¹³⁸Czasem w promowaniu działań wspierają organizacje sami urzędnicy, umieszczając informacje o ich działaniach w swoich materiałach, np. na stronach internetowych (więcej patrz punkt 3.3.).

¹³⁹Szczególną uwagę respondenci zwracają na pracę społeczną dwóch grup – osób starszych i młodzieży. Odnośnie do tej ostatniej grupy i konieczności uczenia ich zachowań prospołecznych tak mówią badani: *Ciągle za mało jest młodych ludzi, którzy są zaangażowani w pomoc i po prostu w pracę wolontariacką na rzecz jakichś projektów (...). Dzieciaki nie są przyzwyczajone do pracy społecznej, to jest jakby druga para kaloszy i to jest bardzo, bardzo trudne w tej chwili do zmiany, ponieważ, no wiem, jak są dzieci obciążone w szkole, to jest zawsze jeszcze ileś dodatkowych zajęć pozaszkolnych. To jest ciągle ten niski kapitał społeczny, to, że nie ufamy, że jesteśmy podejrzliwi, że nie opta się pracować dla drugiej osoby, na pewno to akurat dla nas jest bardzo duże pole do popisu* [UM6].

układania sobie współpracy z nim. Na duże braki w tym zakresie i potrzeby szkoleń także zwracali uwagę stołeczni urzędnicy, którzy dostrzegali luki kadry zarządzającej organizacjami w zakresie umiejętności prowadzenia współpracy z różnymi partnerami – społecznymi, publicznymi czy ze sfery biznesu.

Umiejętność promocji jest także podstawą do prowadzenia działań fundraisingowych, czyli pozyskiwania środków od dodatkowych sponsorów, również spoza sektora publicznego. To także sfera, w której urzędnicy widzą potrzebę wzmocnienia liderów trzeciego sektora. Jeden z rozmówców w taki sposób przedstawiał zadania samorządu w przyszłości w tym zakresie. *[Widzę potrzebę] zastosowania w szerszym zakresie, niż to ma miejsce, różnego rodzaju systemów związanych z fundraisingiem. Żeby organizacje, mając od nas środki na zasadzie, no... na zasadzie wędk, powiedzmy sobie tak, szukały w sobie zdolności do poszukiwania innych źródeł finansowania swojej działalności. Bo trudno jest zaczynać, jak się zaczyna od zera, natomiast nasze wsparcie jest takim wsparciem na dobry start (...). Istota finansowania organizacji pozarządowych powinna polegać na tym, żeby wspierać tę organizację na starcie i przez kilka następnych lat, a później stopniowo poziom tego wsparcia maleje, na rzecz ożywienia czy pobudzenia ich do szukania środków gdzie indziej* [UM8]. Wygląda jednak na to, że w chwili obecnej takie działania są praktycznie niemożliwe do implementacji z powodu bardzo niewielkiej ilości środków niepublicznych i małego zaangażowania biznesu we wsparcie sektora społecznego. Mogłyby mieć jednak zastosowanie w większym zakresie przy wspieraniu przez samorząd działalności gospodarczej prowadzonej przez organizacje¹⁴⁰.

Wreszcie urzędnicy zwracali uwagę na **potrzebę przygotowania szkoleń prawno-organizacyjnych**. Przede wszystkim mowa tu była o umiejętności zarządzania finansami, znajomości przepisów ustawy o rachunkowości i finansach publicznych, umiejętności pracy z dotacjami i wydawania publicznych pieniędzy itp. Zdaniem urzędników potrzebne są również szkolenia z zakresu prawa o organizacjach pozarządowych. Znajomość tych formalnych aspektów jest według badanych kluczowa dla liderów organizacji. Tak mówiła o tym jedna z badanych: *[Prowadząc organizację] muszę umieć skalkulować pracę swoją i współpracowników, muszę umieć sporządzić prawidłowo umowę zlecenie, umieć podpisać rachunek – to wiedza, która zawsze się przyda. Nie tak, że ja realizuję zadanie, a od tego jest księgowość. Każdy dobry dyrektor czy zarządzający nie powinien się tak całkiem zdawać na kogoś. Muszę mieć wiedzę, bo potem odpowiedzialność spada zawsze na kierującego* [UM3]. Urzędnicy żalili się również, że organizacje nie rozumieją „języka urzędniczego”. Uważają, że pracownicy trzeciego sektora powinni także wiedzieć, jak działa samorząd – powinni mieć wiedzę z zakresu *podstaw prawnych działania administracji publicznej, no w tym samorządowej, bo jakby nie zdają sobie z tego sprawy, ile jest dokumentów, na których my bazujemy. Oni myślą, że my jesteśmy złośliwi. No i my zdajemy sobie z tego sprawę, że my ich irytujemy nadmiarem dokumentów, papierów...* [UM7]. Tego typu szkolenia mogłyby usprawnić współpracę, ułatwiając wzajemne zrozumienie i istniejące ograniczenia każdej ze stron.

¹⁴⁰Choć też trzeba od razu zauważyć, że forma ta nie będzie dostępna dla wszystkich organizacji.

Kilka osób stwierdziło, że poza szkoleniami **organizacjom potrzebne jest także poradnictwo indywidualne**. Badani mówili przede wszystkim o dwóch typach doradztwa – z zakresu księgowości i rachunkowości oraz rozliczania projektów, a także o wsparciu prawnym. W tym ostatnim przypadku chodziło zarówno o udzielanie porad dotyczących prawa o organizacjach pozarządowych i ich funkcjonowania, ale także o pomoc w merytorycznej stronie działalności organizacji, tzn. odnośnie do przepisów, które pomagałyby w prowadzeniu ich działań statutowych i wspierały klientów organizacji lub adresatów ich działań. Poradnictwo takie mogłoby stanowić niejako uzupełnienie oferty szkoleniowej.

Większość badanych zwracała natomiast uwagę, że organizacjom nie są potrzebne szkolenia merytoryczne – bo są profesjonalistami w dziedzinach, którymi się zajmują. Oczywiście każdy powinien swoją wiedzę doskonalić i w takim zakresie powinni to robić również przedstawiciele organizacji, ale zwracano uwagę raczej na potrzebę szkoleń na wysoko profesjonalnym poziomie, a nie na braki w merytorycznej stronie działalności podmiotów społecznych.

Dla wielu respondentów idealnym rozwiązaniem, jakie proponowali, byłaby **możliwość organizacji wspólnych szkoleń, w których uczestniczyliby razem zarówno przedstawiciele trzeciego sektora, jak i administracji publicznej**. Choć wiele osób widziało potrzebę i dużą wartość tego typu spotkań, to różne były powody, które leżały u podstaw takiego przekonania. Zwracano uwagę na konieczność wspólnych szkoleń merytorycznych w tematach, w których współpracują urzędnicy i organizacje, szczególnie w pomocy społecznej. Wówczas bowiem można lepiej się poznać, dokładnie określić granice wzajemnych kompetencji i możliwości, a w efekcie lepiej pomóc klientowi. Mówiono także o potrzebie szkoleń w zakresie wzajemnej współpracy – one także powinny być wspólne. By nie tylko organizacje pozarządowe uczyły się, jak współpracować z administracją, ale także urzędnicy zdobywali taką wiedzę. Tylko wówczas bowiem będzie możliwe wprowadzenie rzeczywistej zmiany w relacjach, które panują obecnie: *Myszę, że takie większe zrozumienie pomiędzy nami i organizacjami wtedy, no... jest jakby możliwe* [UM11]. Urzędnicy chcieliby się także szkolić w prawie o organizacjach pozarządowych oraz w tym, jak w praktyce wygląda ich działalność, co mogą, a czego nie mogą robić organizacje.

Niektóre osoby widziały wreszcie także bardzo realne korzyści ze wspólnych spotkań, które ułatwiłyby im pracę. Tak o tym mówiły: *Ponieważ jak my jesteśmy na szkoleniu, na przykład (...) dotyczącym rozliczania dotacji, dotyczącym nowych formularzy konkursowych i nowych umów, to w tym momencie zabrakło mi tych wszystkich osób, które tu przychodzą z tymi ofertami, które się u nas potem rozliczają, bo mam takie wrażenie, że jak one siedziałyby obok mnie i jak one by widziały, że ja to słyszę, no to by się z tego wywiązywały. Natomiast mam wrażenie, że one jakoś sobie tam funkcjonują, i najchętniej nie chcą wiedzieć, że my też wiemy wiele (...). A gdybyśmy to słyszeli razem, to to nas [wspólnie] zobowiązuje* [UD5]. Generalnie w tych wypowiedziach przebiega **potrzeba lepszej wzajemnej komunikacji**: *Jeśli zarówno oni będą szkoleni i my będziemy szkoleni, to nam naprawdę łatwiej będzie się komunikować w wielu aspektach* [UM11].

Ciekawym pomysłem (choć chyba w praktyce niezwykle trudnym do realizacji) w odpowiedzi na potrzebę wzajemnego poznania siebie, specyfiki swojej pracy oraz lepszego zrozumienia realiów panujących po obu stronach, była propozycja jednej z respondentek odbywania staży czy praktyk – urzędników w organizacjach i organizacji w urzędzie: *Obserwuję, że osoby, które znają obie strony, znaczy zarówno to środowisko urzędnicze z własnego doświadczenia, jak i organizacji pozarządowych, lepiej to wszystko rozumieją* [UM15]. Spostrzeżenie to znajduje także odbicie w zebranych w trakcie badań materiale – generalnie rozmówcy, którzy deklarowali członkostwo w organizacjach (a było ich 18), więcej wiedzieli o trzecim sektorze oraz potrafili lepiej ocenić jego potrzeby i braki. Widać było również, że są bardziej empatycznie nastawieni do wzajemnej współpracy.

9. Ocena współpracy międzysektorowej oraz opinia stołecznych urzędników o organizacjach pozarządowych

9.1. Pozytywny obraz trzeciego sektora

Wielu respondentów zwracało uwagę przede wszystkim na profesjonalną stronę działania organizacji i wielki potencjał, który w nich tkwi. Tak o tym mówili respondenci:

Ja o pomocy społecznej dużo wiem, pracuję w niej 100 lat, natomiast to są takie organizacje, od których się uczę, uczę się dużo, chętnie i ich wiedza budzi mój szacunek. To są partnerzy, którym chętnie odstąpię pola przy realizacji różnych kawałków (...). Poziom i zatrudnionej kadry, i angażowania się – chylę czoła [PS1]¹⁴¹.

[Organizacje] to jest wielka siła, bardzo duży potencjał. To, że możemy z niego korzystać jest wielkim plusem. Także w obszarach niszowych (...). Są autorytetami w danych dziedzinach [UM2].

Jeżeli ktoś już działa w danym obszarze, to często są to eksperci, właśnie z takich dziedzin [UM6].

Ten wysoki poziom profesjonalizmu podkreślany jest przede wszystkim w sferze szeroko rozumianej polityki społecznej¹⁴². Respondenci opowiadali, że część programów miasto realizuje we współpracy z orga-

¹⁴¹Ta sama respondentka chwaliła też profesjonalizm niektórych organizacji przejawiający się w przyjmowaniu przez nich standardów pracy z klientami *Ale to, z czego się cieszę (...) to, że organizacje coraz częściej wyznaczają standardy swojej pracy. (...) Szanuję sobie to, że organizacja jasno określa maksymalny zakres możliwej pomocy, np. że asystent rodzinny może obsługiwać od 7 do 15 środowisk w wyjątkowych przypadkach. I wtedy rozumiem, że ta asysta rodzinna jest faktycznym towarzyszeniem rodzinie, pokazywaniem pewnych dróg, wspieraniem. (...) Cenię sobie to, że organizacja mówi „nie, więcej nie przyjmujemy, bo się wypalimy”. Szanuję, bo mam nadzieję, że to jest wstęp do wyznaczania pewnych standardów ilościowych. Brakuje standardów jakościowych w pomocy społecznej* [PS1].

¹⁴²Jeden z badanych zwrócił jednak uwagę na ważną i ciekawą rzecz, a mianowicie, urzędnicy chwalą profesjonalizm organizacji, jednak, *jeśli nie zapewniają im stabilności czy jakichś środków godnych, tym trudniej będzie się jednak fachowcom w działania takiej organizacji włączyć, no bo jednak część ludzi ma taką potrzebę działania i niezależnie od tego, czy to jest finansowa czy niefinansowa działalność, to włącza się z dobroci serca. Ale [są] ludzie, którzy mają rodziny i potrzebują jakiejś stabilności*

nizacjami. Programów, którymi chwali się na forum międzynarodowym. Przyznają również, że bez tych organizacji nie byłoby w stanie ich realizować. Często bowiem to przedstawiciele trzeciego sektora przychodzą do samorządu z pomysłem na realizację danego przedsięwzięcia. Urzędnicy chwalą także kreatywność organizacji¹⁴³ – *bo jest mnóstwo fajnych, zaangażowanych, nawiedzonych czasami, i to fajnie właśnie zakręconych ludzi, którym się chce, którzy naprawdę robią rzeczy, których, gdyby nie oni... (...) jakby ich nie było, to ja nawet wolę nie myśleć o tym, co by było, gdyby ich nie było* [UD2].

Badani zwracali także uwagę na umiejętność organizacji w pozyskiwaniu zewnętrznych specjalistów: *Organizacje są w stanie zaprosić do współpracy na przykład najlepszych profesorów, najlepszych specjalistów (...). Stają na głowie i są w stanie, to czego Miasto nie było w stanie zrobić przez ostatnich pięć lat, oni to robią w ciągu pięciu miesięcy. Więc na pewno ich serce do tego i zapał, powodują, że osiągają dużo większe sukcesy i to na pewno jest ich silną stroną* [UM7].

Organizacje postrzegane są jako te podmioty, które są bliżej mieszkańca i jego problemów. Są w związku z tym stanie lepiej i szybciej zdiagnozować potrzeby społeczne i na nie odpowiedzieć: *Organizacja jest jednak bliżej mieszkańca, jest w stanie szybciej zareagować na potrzeby. Ta współpraca daje nam możliwość związania urzędu z życiem. (...) My musimy mieć łączność z mieszkańcami na co dzień. To nam zapewniają między innymi organizacje pozarządowe* [UM1]. *[Są] takim swojego rodzaju... troszeczkę takim łącznikiem i takim miejscem, które trochę diagnozuje potrzeby. Jeżeli będziemy ich słuchać, to myślę, że jesteśmy w stanie sporo się dowiedzieć* [UD5]. Ponadto zwracano uwagę na rolę organizacji jako rzeczników obywateli – występują one bowiem nierzadko do urzędu w sprawach swoich klientów. Wygląda na to, że spełnianie przez trzeci sektor roli takiego bufora pomiędzy obywatelem a urzędem jest oceniane pozytywnie przez badanych. Ponadto organizacje mają jeszcze jedną zaletę: *Są osoby – to chyba właśnie takie najistotniejsze – które pójdą po pomoc do organizacji pozarządowych, a nie przyjdą do instytucji formalnych* [PS4].

Dlatego też wielu z badanych urzędników nie wyobraża sobie dalszego działania bez współpracy z organizacjami – *ta współpraca jest i konieczna, i niezbędna, i nie za bardzo sobie wyobrażamy funkcjonowania wydziału bez tej współpracy* [UD5]. Inna osoba mówi: *Ja sobie nie wyobrażam pracy socjalnej bez współpracy ze środowiskiem lokalnym. I te organizacje (...) muszą być elementem takiego systemu wsparcia, pomocy społecznej. Muszą. Nie ma takiej możliwości chyba, żeby wszystko załatwić instytucjonalnie. Sądzę, że to jest bardzo istotne, żeby część działań wpływała właśnie [od organizacji] i właściwie istotą tych działań jest, żeby ta inicjatywa była oddolna, żeby to stamtąd te pomysły szły* [PS7].

finansowej, to wtedy, kiedy te działania organizacji nie przynoszą jakichś środków na życie, no to myślę, że mogą się wycofywać z tej działalności [PS6]. Jest to niewątpliwie zagrożenie, o którym trzeba pamiętać.

¹⁴³Co może wydawać się sprzeczne z wcześniejszymi deklaracjami o powielaniu projektów przez organizacje (opisanymi w punkcie 7.1.). Jednak jest to sprzeczność pozorna, bowiem sektor pozarządowy jest ogromnie zróżnicowany wewnętrznie. Są w nim zatem zarówno organizacje bardzo kreatywne, jak i pozostające w pewnej stagnacji. Respondenci mają styczność z jednymi oraz z drugimi i w zależności od postawionego pytania – jedne bądź inne organizacje wysuwają się na pierwszy plan w ich wypowiedziach.

Niektórzy respondenci uważają nawet, że organizacje mają większe możliwości działania niż urząd. Prawda jest pewnie taka, że może nie są to możliwości większe, ale inne. Dlatego urzędnicy uważają, że warto nawiązywać współpracę z organizacjami pozarządowymi, bowiem można *nawzajem sobie pomagać, bo urząd nie zawsze może zadziałać sam. Bo nie ma takich mocy, nie ma uprawnień, a organizacja może. Więc chcemy się uzupełniać* [PS2]. Zaletą organizacji jest ich elastyczność i szybkość działania oraz to, że *bardzo często jest tak, że organizacja, jeżeli ktoś coś sobie pomyśli, tak, od razu to realizuje, w urzędzie jest jednak pewna bezwładność, to wszystko jakby dłużej trwa, więcej, nie wiem, bardziej musi się odleżeć* [UM15]. Inny respondent dodaje, że *organizacje wiele rzeczy robią taniej, wiele rzeczy robią mniej sztywno, niż samorządy czy jednostki sformalizowane i pewnie fajniej, kiedy jest taka równowaga, że można w ten sposób, można w ten sposób, można połączyć siły i wtedy [jedni] robią coś mniej formalnie, drudzy bardziej formalnie, a efekt może być z tego większy* [PS6].

Niektórzy respondenci zwracali także uwagę na to, że organizacje potrafią zrobić wiele rzeczy taniej, więc powierzenie im zadań odciąża budżet publiczny (tym bardziej, że większość działań organizacje wykonują w formie dofinansowania, więc znajdują jeszcze dodatkowe środki na ich realizację). Jednak nie wszyscy zgadzają się z tym zdaniem. Jeden z respondentów bardzo kategorycznie stwierdził, że w jego opinii działania trzeciego sektora wcale nie są tańsze: *Mówi się, że organizacje pozarządowe robią coś taniej, natomiast w momencie przekazania takich pieniędzy, to robi się... jakiś dom kultury, robi się jakaś organizacja czy biurokracja znowu i to wcale nie jest wtedy tańsze, to się robi takie samo, czasami nawet droższe, tak jak my tutaj widzimy nieraz z doświadczenia. Tak jak my to organizujemy, a byśmy przekazali te pieniądze organizacji, to wcale nie robi tego organizacja taniej. Znaczy to jest moje zdanie – ona nie robi tego taniej tak naprawdę* [UD8].

9.2. Spojrzenie krytyczne

Część stołecznych urzędników patrzy na organizacje mniej przychylnym okiem. Ich zdaniem największym problemem jest to, że osoby pracujące w organizacjach pozarządowych pobierają za swoją pracę wynagrodzenie. Poddają krytyce w pewnym sensie chwalony wcześniej profesjonalizm działania organizacji. Głosów, kontestujących ten stan rzeczy, było bardzo wiele. Respondenci mówili:

Ideą tą przewodnią, dla której te organizacje pozarządowe powstają, powinno być działanie takie społeczne, nieodpłatne i tak dalej. A tu niektórzy znaleźli sobie sposób na życie i na... na zarabianie pieniędzy [UD8].

Sektor pozarządowy to [obecnie nie] jest działalność społeczna. No umówmy się, że od dłuższego czasu absolutnie nie. Tam pracują ludzie i ja myślę, że to jest też taki – oprócz początkowo może, jak organizacja się rozwija, jakieś idei, która przyświeca tej działalności – jest to jakiś rodzaj może trud-

no powiedzieć działalności gospodarczej, ale jakiś rodzaj i sposób na życie dla ludzi, którzy tam przez lata pracują, zdobywają umiejętności. Nazywa się to organizacja pozarządowa, ale to są małe instytucje (...). Natomiast mnie trudno jest tak powiedzieć, że to jest społeczna działalność – no nie, no ludzie tam pracują, pracują po 10 lat, po więcej [PS7].

Inni rozmówcy dodają, że osoby pracujące w organizacjach nie powinny być traktowane jak zwykli pracownicy etatowi: *Jak ktoś się decyduje pracować w organizacji pozarządowej, to nie może liczyć na to wszystko, co daje praca na etacie w instytucji publicznej. Więc te oczekiwania, że będzie wszystko pokryte, etat, pochodne, nagrody... My z kolei mamy potrzebę płacić za pracę rzeczywiście wykonaną. Za to co jest konieczne i wykonane, a nie za wszystkie pochodne, które się stąd biorą [UM4].* Widać tu kompletne niezrozumienie nie tylko form pracy organizacji, ale także przepisów odnoszących się do zatrudniania, których organizacje muszą tak samo przestrzegać, jak wszystkie inne podmioty. Dalej respondentka ze szczerością dodaje, dlaczego tak naprawdę uważa, że samorząd powinien współpracować z organizacjami: *Gdybyśmy mieli za wszystko płacić, moglibyśmy stworzyć osobną jednostkę, zatrudnić ludzi... Wiadomo, że to, że korzystamy z tego sektora to jest to dla miasta o tyle dobre, że jest tańsze [UM4].* Czyli chodzi nie tyle o większą współpracę obywatelską, o rozwój kapitału społecznego, o czym wcześniej mówili niektórzy respondenci, a jedynie o to, że w taki sposób można taniej zrealizować pewne zadania. Co niezwykle ciekawe, większość tych rozmówców w innej części swoich wypowiedzi chwaliła sobie współpracę z organizacjami, a nawet często podkreślała profesjonalizm ich działań.

Pojawiają się także głosy zupełnie przeciwne, akcentujące konieczność płacenia za profesjonalne usługi wykonywane przez organizacje: *Oczywiste jest to, że w organizacjach powinno się zarabiać, bo nie chodzi o to, żeby robić coś charytatywnie dla dobra ogółu, ale też dać sobie utrzymanie. Prezes niekoniecznie musi dostawać pieniądze, bo głównie odpowiada za ideę organizacji, ale pracownicy merytoryczni już tak, np. strach pomyśleć o księgowej, która pracowałaby za darmo [PS4].* Inna osoba mówi: *My przekazując, zlecając jakieś zadanie, chcemy zlecać je ekspertom, profesjonalistom. Ponieważ oni mają być na poziomie co najmniej równym jednostkom publicznym [UM5].* Są też zwolennicy złotego środka, uważający, że w sektorze powinny się znaleźć różne kategorie organizacji, bo mają do wykonania różne zadania: *Po prostu mnie czasami jeszcze to dziwi: ta profesjonalizacja i (...) takie [myślenie] „no jak to, przecież to są organizacje pozarządowe, nie? To powinny tak wolontariat, wolontariat, nie?” (...) Nie, nie, nie, przecież właśnie o to chodzi, że jest różnie. (...) W różnej, że tak powiem, w różnej skali, w różnych obszarach, one po prostu, jak gdyby, dają co innego po prostu [UD9].*

Niektóre organizacje postrzegane są jako łowcy dotacji – *tylko szukają, gdzie jest jaki projekt i próbują [UM4].* To jest jedna z bolączek sektora. Wynika ona zapewne po części z niewielkiej liczby potencjalnych źródeł finansowania działań. Ale czasem powodem jest po prostu specyfika niektórych organizacji: *Zajmują się po prostu od mydła do powidła [PS7].* I to jest właśnie problem podnoszony przez naszych re-

spondentów – że takie podmioty są nieprofesjonalne, nieprzygotowane odpowiednio do pracy, nie potrafią dobrze diagnozować problemów – *trudno nam [wówczas] uznać, że ta druga strona jest gotowa do tej realizacji [projektu], a to jednak powinniśmy wiedzieć na etapie już czytania oferty* [UD5]. Dlatego takie projekty są odrzucane w konkursach.

Z wypowiedzi respondentów przebija też czasami żal: *Jesteśmy trochę traktowani jak worek z pieniędzmi, do którego się sięga* [UM5]. Inni mówią bardziej dosadnie: *Nie jest tak, że jesteśmy bankomatem* [UM4]. W jednej z dzielnic postawiono sprawę bardzo jasno: *My bardzo chcemy z wami współpracować, ale nie jesteśmy waszym żywicielem. I to daje też taki komfort psychiczny organizacji i nam* [UD4]. Może stan taki wynika stąd, że *dyskusji z organizacjami pozarządowymi na temat tego, jak wygląda budżet, jak został podzielony, nie było* [UM5]. Może to rzeczywiście czas na to, by odbyła się dyskusja na temat tego, jak w Warszawie dzielone są środki i na co są przeznaczane. Jakie są ważniejsze potrzeby społeczne? Jaki jest koszt funkcjonowania niektórych instytucji i czy ich praca przynosi satysfakcjonujące efekty, biorąc pod uwagę nakłady na nią ponoszone. To jest również problem potrzeby ewaluacji pracy jednostek samorządowych pod kątem efektywności i skuteczności ich działań.

Pojawia się także pytanie, czy obie strony rzeczywiście chcą ze sobą współpracować. Również w tym względzie wcale nie ma pewności. Sami urzędnicy to przyznają, patrząc na swoich kolegów: *Są też biura – tak myślę – z rozmów wnioskuję, że organizacje nie są pożądanym partnerem, są traktowane jakoś tak, odbierane jako zbędne wtrącanie, nic niewnoszące, czy tak chcące pieniędzy i nic poza tym* [UM3]. Wiele problemów występuje w dziedzinie kultury. Wszyscy respondenci, zajmujący się kulturą, widzieli problemy we współpracy organizacji z instytucjami kultury – mówili nawet o „wrogiej konkurencji”. Tak przedstawiali ten problem: *Często jedni i drudzy konkurują ze sobą i jakby organizacja wchodzi w kompetencje instytucji kultury i instytucja kultury jakby czuje się zagrożona i zamyka się na tą współpracę* [UM8]. Ale bariery występują także po stronie organizacji. Urzędnicy opowiadają o *małej otwartości na wspólne działania. Fajnie jest, jeżeli my coś zlecamy i to finansujemy. No to wtedy jest OK. Organizacje są zadowolone. Natomiast często jest tak, że właściwie organizacje chciałyby tylko od nas klientów do swoich programów lub pozytywnej rekomendacji. (...) Tak jak ja uczestniczę w różnych spotkaniach to widać taką przepychankę, my jesteśmy be, natomiast organizacje pozarządowe zrobiłyby wszystko lepiej, piękniej itd. Najlepiej zlikwidować pomoc społeczną, dać organizacjom pozarządowym te zadania.* [śmiech] *Takie głosy też słyszać. (...) Także organizacje dosyć łatwo nas oceniają, krytykują, bez wiedzy podstawowej o tym, jak to u nas wygląda. Myślę, że to też utrudnia współpracę* [PS5]. Wypowiedzi te wskazują jak dużo jest do zrobienia we wzajemnej współpracy. Sugerowane przez respondentów szkolenia w tym zakresie, najlepiej wspólne, wydają się naprawdę niezbędne (patrz punkt 8.).

9.3. Partnerstwo we wzajemnych relacjach

Jedną z zasad prowadzenia współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, wymienioną w artykule 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, jest zasada partnerstwa. Powinna ona oznaczać partnerskie traktowanie organizacji przez urzędników. Tymczasem z wypowiedzi badanych przez nas pracowników warszawskiego samorządu często przebijają inne tony. Rzadko nasi rozmówcy formułują to wprost, ale niejednokrotnie sposób opowiadania o współpracy z sektorem jest znamieny i pokazuje, że nie można go zdefiniować jako partnerskie traktowanie podmiotów społecznych. Organizacje wydają się być traktowane paternalistycznie i z dużą nieufnością.

Wygląda także na to, że pracownicy samorządu mają nierzadko przeświadczenie, że jako urząd mogą współpracować z organizacjami, ale na swoich zasadach, a organizacje mogą jedynie przystąpić lub nie do tak zdefiniowanej współpracy. Respondenci mówili o tym na przykład tak: *Kontakt z nami jest im potrzebny. Bo oni jednak zwracają się do nas o te środki. (...) Żyją z tego, funkcjonują z tego, że dostają dofinansowania* [UD11]. Część osób wprost mówi – *kazali nam współpracować, to współpracujemy* („oni” to w domyśle przepisy lub ratusz). Tylko pytanie, jaka jest jakość takiej współpracy i czy wówczas rzeczywiście możemy mówić o rzeczywistej kooperacji.

Podejście paternalistyczne wobec organizacji pozarządowych przejawia się w patrzeniu na nie jak na niesforne dzieci. Respondenci mówili o *prowadzeniu organizacji za rękę: Trzeba im narzucić czasem wewnętrzną taką dyscyplinę, trzeba ich pilnować, dla własnego i naszego dobra* [UD11]. Niektórzy urzędnicy uważają, że w organizacjach *takim stanem naturalnym jest stan takiego lekkiego chaosu* [UM9]. Widzą więc potrzebę stosowania dużej kontroli wobec ich działań, włącznie z instrumentami, będącymi *batem na organizacje*. Urzędnicy mówią o *bykach w sprawozdaniach*, a organizacje przy rozliczaniu dotacji *latają w tą i z powrotem*. Niektórzy rozmówcy uważają, że do nich, jako do pracowników samorządowych, należy kreowanie polityki i to oni powinni wskazywać organizacjom, które uznają za *młodzieńczo niefrasobliwe*, w czym tkwi problem społeczny. Proponują, że organizacje powinny konsultować z urzędnikami pomysły na swoje działania.

Urzędnicy skarżą się, że organizacje są przekonane o tym, że wiedzą lepiej i nie liczą się ze zdaniem pracowników samorządów, a także na to, że *woda sodowa uderzyła im do głowy*. Tymczasem z wypowiedzi badanych wynika, że to raczej oni sądzą, iż mają patent na wiedzę. Respondenci podając przykłady swoich działań czasem nawet bezwiednie mówią o praktykach, które są niezgodne z przepisami albo wskazują na nieznajomość uwarunkowań prawnych. Jednak autorytarnie nakazują organizacjom postępować w taki, a nie inny sposób, jaki sami uznali za słuszny. Organizacje muszą się temu podporządkować, jeśli chcą np. rozliczyć dotację. Niektórzy urzędnicy mają także dużą chęć kontrolowania organizacji, wykraczającą poza obowiązki opisane w przepisach (np. mówiono o kontroli formy zawieranych przez organizacje umów o

dzieło czy zlecenia, kiedy za takie działania odpowiada zarząd organizacji, a nie urzędnik¹⁴⁴). W wypowiedziach niektórych urzędników pojawiało się przeświadczenie, że organizacje „kombinują”, dlatego trzeba je dokładnie sprawdzać.

Należy podkreślić, że nie wszyscy rozmówcy mieli takie podejście, jednak nierzadko przewijało się ono w tle wypowiedzi urzędników.

10. Wnioski

Ogólnie z wywiadów z urzędnikami przebijały dwa tony. U wielu z nich widać dużą przychylność i podziw dla pracy organizacji społecznych. Dlatego właśnie starają się wspierać ich działalność, pomagać w przewyżnianiu problemów i realizowaniu wymogów, jakie stawiają przepisy. Przykładem może być taka wypowiedź: *No to jak ja ich [pracowników organizacji] mogę źle oceniać? To, że tam im czasem coś nie wychodzi, to po to jesteśmy my urzędnicy, żeby skontrolować, powiedzieć: nie, to inaczej należy. No ja nie pójdę tych dzieci bawić, ani tych starszych ludzi. No to jak ja mogę powiedzieć coś złego o organizacji, sama pani powie? Ja tu nikomu nie kadzę. To tak po prostu jest [UD2].*

Powszechne jest w zasadzie przekonanie, że organizacje są i będą, że wpisały się w krajobraz Miasta. Część z badanych osób uważa, że to dobrze, że tak się dzieje. Inni respondenci nie byli z tego powodu bardzo zachwyceni, ale wiedzieli, że sytuacji tej nie da się zmienić i należy jakoś ułożyć wzajemne relacje. Panowało powszechne przekonanie, że obie strony muszą nauczyć się ze sobą współpracować, bowiem są na siebie niejako „skazane”. Tak o tym mówił jeden z rozmówców: *Działalność organizacji jest nieodwracalna. Jak ich nie możesz pokonać, to się do nich przyłącz. Trzeba z nimi umieć pracować [UM3].* Oczywiście jest to proces, który jeszcze potrwa, ale widać wiele pozytywnych przykładów współpracy, która na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie się poprawiła. Widać także, że w Warszawie panuje klimat przychylny organizacjom pozarządowym.

Nie oznacza to oczywiście, że nie występują w tym zakresie trudności. Wynikają one z różnych przyczyn – nieznajomości specyfiki wzajemnej pracy, braku pewnych umiejętności w wypełnianiu przez organizacje formalnych zobowiązań, nienajlepszych przepisów, które czasem krępują obie strony. Problemem, podnoszonym często w rozmowach, jest także zbyt rozbudowana biurokracja. Wydaje się, że jest teraz czas, by rozpocząć dyskusję o zmianach w tym zakresie, szczególnie w kontekście głoszonych przez rząd haseł o zmniejszaniu biurokracji i zwiększaniu zaufania do obywateli. Skoro działania takie mają miejsce w stosunku do przedsiębiorców, ich beneficjentami powinny być także, a może nawet przede wszystkim, organizacje społeczne.

Brakuje również całościowej polityki Miasta odnośnie współpracy z trzecim sektorem i wspierania

¹⁴⁴Co więcej przytaczane przykłady wskazywały, że sam urzędnik niewłaściwie interpretuje przepisy i tak naprawdę, nie ma racji, kwalifikując daną pracę pod jedną bądź drugą formę umowy.

go. Oczywiście przyjmowany corocznie program współpracy Warszawy z organizacjami pozarządowymi jest ważnym dokumentem w tym zakresie, ale niewystarczającym. Potrzebna jest dodatkowo polityka udostępniania lokali samorządowych na działania organizacji, rodzą się dopiero pomysły na wspieranie działalności zarobkowej organizacji – a powinny one być organizowane na kształt wsparcia oferowanego małym i mikro przedsiębiorcom. W tym zakresie widać jednak w wywiadach pewien problem, który mają urzędnicy. Z jednej strony deklarują, iż są potrzebne działania na rzecz finansowego uniezależnienia organizacji od środków samorządowych, ale jednocześnie uważają, że to przeczy misji sektora pozarządowego.

Podstawowe problemy, jakie nasi rozmówcy dostrzegali jako bariery w rozwoju trzeciego sektora, dotyczyły wewnętrznego rozwoju organizacji. W tym zakresie przede wszystkim mówili o niedostosowywaniu oferty organizacji do zmieniających się oczekiwań Warszawiaków, będącej skutkiem braku umiejętności właściwego rozpoznania potrzeb społecznych. Zwracali też uwagę na zbyt małą współpracę pomiędzy organizacjami i wzajemne postrzeganie się jako konkurentów, a nie partnerów. Wśród zewnętrznych hamulców w rozwoju trzeciego sektora na pierwszym miejscu stołeczni urzędnicy wskazywali na niedobór środków na działania organizacji, a także nadmierne uzależnienie części z nich od środków samorządowych i brak innych potencjalnych sponsorów, którzy mogliby wesprzeć działania społeczne. Nasi rozmówcy mówili również o potrzebie dotacji instytucjonalnych, które pozwoliłyby organizacjom na rozwój, jak również o konieczności częstszego ogłaszania projektów wieloletnich. Bolączką sektora jest także brak miejsca na prowadzenie działalności przez podmioty społeczne – zarówno stałego lokalu, jak i pomieszczeń na realizowanie poszczególnych projektów. Badani urzędnicy widzieli również luki w kompetencjach kadry kierowniczej organizacji – szczególnie w zakresie szeroko rozumianego profesjonalnego zarządzania organizacją.

Niewątpliwie na polepszeniu wzajemnej współpracy wpływa lepsze poznanie się obu stron. Stąd potrzebne są szkolenia, w których będą uczestniczyli zarówno przedstawiciele samorządu, jak i pracownicy organizacji społecznych. Ponadto warto wspierać inicjatywy, które zakładają prawdziwą współpracę międzysektorową, np. przy realizacji projektów ze środków unijnych. Pozytywne efekty takiej współpracy są nie do przecenienia.

Ocena warszawskiego rynku szkoleń dla organizacji pozarządowych

1. Wstęp

Celem badania było zapoznanie się z aktualnymi ofertami szkoleń z zakresu zarządzania organizacjami pozarządowymi (NGO), skierowanymi do organizacji warszawskich oraz diagnoza luk w tym zakresie.

Metodą oceny była analiza ofert szkoleniowych zamieszczonych na portalu www.ngo.pl, który jest największym forum wymiany informacji sektora pozarządowego, na którym publikowane są oferty kierowane zarówno do NGO, jak i przygotowywane przez nie same. Dane przedstawione w analizie dotyczą okresu styczeń-czerwiec 2011. Badaniu poddano 275 ofert szkoleniowych skierowanych do warszawskich NGO, z czego 40 dotyczyło szeroko pojętego zarządzania. Oferty zostały ocenione pod względem zakresu tematycznego szkoleń, adresatów, miejsca i czasu szkoleń, ich odpłatności, oferentów oraz metody szkoleniowej.

2. Zakres tematyczny ofert

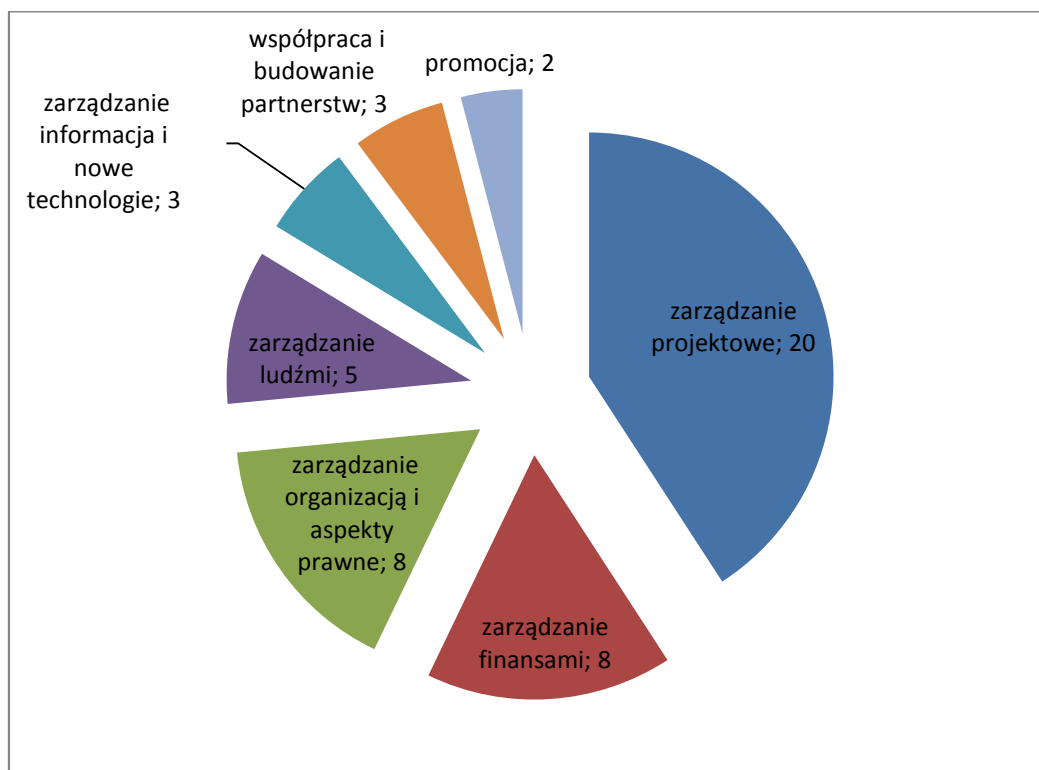
W analizowanych ofertach zdiagnozowano następujące obszary tematyczne: zarządzanie projektowe, zarządzanie finansami, zarządzanie organizacją (w tym aspekty prawne zarządzania), zarządzanie informacją (w tym nowe technologie komputerowe) i promocja. Rozkład liczbowy obszarów tematycznych prezentowanych w ofertach prezentuje wykres nr 1.

Zarządzanie projektowe obejmowało dwa obszary tematyczne. Pierwszy z nich dotyczył pozyskiwania funduszy i pisania projektów, drugi zaś zarządzania projektami.

W pierwszym, wymienionym obszarze zarządzania projektowego znalazły się następujące tematy: „Metodologia projektowa”, „Szkolenie dla wnioskodawców”, „Dotacje z Funduszy Kronenberga”, „Profesjonalny kurs pisania wniosków unijnych”. Z kolei drugi obszar obejmował: „Zarządzanie projektami”, „Planowanie budżetu projektu”, „Projekty innowacyjne”, „Negocjacje projektowe”, „Rozliczanie projektów”, „Rozliczanie projektów PO KL”, „Projekty współpracy międzynarodowej w programie kultura”, „Kontrolę projektów PO KL”, „Monitoring i ewaluację w projektach PO KL”, „Zasadę równości w projektach PO KL”, „Rozli-

czanie i promocję projektów unijnych” oraz „Projekty innowacyjne – najczęstsze błędy przy projektowaniu i realizacji”.

Wykres nr. 1. Liczbowy rozkład tematyczny analizowanych ofert¹⁴⁵



Zarządzanie finansami obejmowało tematy: „Zamówienia publiczne oraz zamówienia udzielane zgodnie z zasadą konkurencyjności w PO KL”, „Strategia zwycięstwa – pozyskiwanie funduszy”, „Odpłatna działalność statutowa - jak, po co, kiedy?”, „Fundraising i współpraca z biznesem”, „Podatek VAT dla organizacji pozarządowych”, „Działalność gospodarcza w organizacjach pozarządowych” i „Zarządzanie finansami w organizacjach pozarządowych”.

Zarządzanie organizacją w tym aspekty prawne obejmowało następujące tematy: „Pracownia ekonomii społecznej”, „Inicjatywa i rozwój - wsparcie ekonomii społecznej w woj. mazowieckim”, „Uwarunkowania prawne prowadzenia działalności gospodarczej w instytucjach ekonomii społecznej”, „Profesjonalne zarządzanie - elementy prawne”, „Podatek VAT dla NGO - zmiany prawne”, „Działalność gospodarcza w NGO, aspekty prawne”.

Zarządzanie ludźmi obejmowało następujące tematy: „Zarządzanie kapitałem ludzkim”, „Wolontariat realną siłą organizacji”, „Jak mówić, słuchać i działać”, „Kapitał ludzki - moduł w szkoleniu z zarządzanie NGO”, „Jak zdobyć i zatrzymać wolontariusza”.

¹⁴⁵ Liczba ofert jest różna od liczby zawierających się w niej tematów, ponieważ w niektórych ofertach znalazło się kilka różnych tematów szkoleniowych.

Zarządzanie informacją i nowymi technologiami obejmowało następujące tematy: „Kurs komputerowy”, „Projektowanie stron WWW.”, „Programowanie”.

Budowanie partnerstwa i otoczenia organizacji obejmowało następujące tematy: „Budowanie otoczenia - w szkoleniu zarządzanie NGO”, „Przygotowanie i organizacja programów konsultacyjno-promocyjnych”, „Networking i skuteczna komunikacja w budowaniu partnerstw”.

Promocja w organizacji pozarządowej obejmowała następujące tematy: „Promocja projektów” oraz „Promocja działań NGO”.

Podsumowując analizę zawartości merytorycznej ofert szkoleniowych, na 275 ofert adresowanych do warszawskich NGO tylko 40 szkoleń (14,5%) dotyczyło szeroko pojętego zarządzania. Spośród nich tylko 9 było skierowanych wyłącznie do przedstawicieli organizacji pozarządowych. Z kolei 20 ofert dotyczyło szkoleń z pisania projektów i zarządzania nimi, 8 ofert zarządzania finansami i 8 zarządzania organizacją, 5 z zarządzania ludźmi, po 3 oferty z zarządzania informacją i budowaniem partnerstw oraz 2 oferty na temat promocji w NGO. Tylko w jednej ofercie znalazło się szkolenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmowało ono kilka modułów tematycznych m.in. prawne i finansowe. Nie było żadnej oferty szkoleniowej z zakresu zarządzania strategicznego.

3. Adresaci i oferenci ofert szkoleniowych

W 25 ofertach wskazano adresatów, do których szkolenie było kierowane, z kolei w 15 przypadkach (38%) osoby, dla których szkolenie było przeznaczone, nie zostały określone. Wtedy dopiero z opisu szkolenia można było wywnioskować, do kogo szkolenie mogło być skierowane. W jednym przypadku adresat był opisany bardzo precyzyjnie: „pracownicy organizacji warszawskich zasiadający w komisji dialogu społecznego”. W pozostałych przypadkach adresaci nie byli wskazani w ogóle bądź bardzo enigmatycznie, przykładowo: „każdy kto chce zdobyć wiedzę i umiejętności” w danym zakresie. Ofert skierowanych wyłącznie do pracowników NGO lub organizacji pozarządowych było 9. Tu wskazano: przedstawicieli organizacji pozarządowych, wolontariuszy, pracowników oraz działaczy sektora NGO. Nie było ofert skierowanych wyłącznie do kadry zarządzającej IES.

Oferty szkoleniowe dla sektora pozarządowego zamieszczały najczęściej same NGO (16 wskazań), aż 8 ofert przedstawił Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego (RO EFS). Dalej: instytucje rządowe 3 oferty, instytucje biznesowe – 9, związek lustracyjny – 1. Pozostałe oferty pochodziły od instytucji nieokreślonej branży jak np. Klub Myśli Społecznej.

Oferty nie były także zróżnicowane ze względu na rolę odbiorcy szkoleń – w odniesieniu do roli, jaką dana osoba odgrywa w określonej organizacji – ani też do poziomu rozwoju samej organizacji (organizacje początkujące czy doświadczone).

32% analizowanych ofert było odpłatnych. Proponowały je firmy szkoleniowe oraz niektóre fundacje. Szkolenia bezpłatne oferowały instytucje publiczne i rządowe oraz organizacje pozarządowe w ramach realizowanych projektów. Ceny za szkolenia wahały się od 295 do 600zł netto za dzień szkolenia, od osoby. Niemal wszystkie podawane ceny uwzględniały dodatkowo podatek VAT.

4. Czas, miejsce i metody prowadzenia szkoleń

W 38 ofertach czas szkoleń został podany, a 2 oferty nie uwzględniły go wcale. 37 szkoleń przeprowadzano w Warszawie, jedno w Grójcu, jedno w Danii. Czas trwania szkoleń określony w ofertach wynosił od 3 do 180 h rozłożonych na okres od 1 dnia do roku. Czasem oferenci podawali precyzyjne godziny szkoleniowe, a czasem jedynie liczbę dni szkoleniowych bez określania ram czasowych.

Tylko w 7 analizowanych ofertach określono metody szkoleniowe, z czego tylko w jednym przypadku precyzyjnie. Były to: warsztaty, seminaria, wykłady, dyskusje, *case study*, ćwiczenia symulacyjne, zajęcia warsztatowe lub aktywizujące. Najczęściej jednak metody szkolenia nie były podawane, albo ograniczały się do jednego słowa: warsztat, seminarium, wykład. Tylko w jednym przypadku metoda szkoleniowa została omówiona szerzej.

5. Podsumowanie i rekomendacje

Analiza ofert szkoleniowych wyraźnie wskazuje na brak jednolitych standardów konstruowania ofert. W ofertach dominują szkolenia z zakresu pisania projektów, ich realizacji i rozliczeń, zwłaszcza te prowadzone pod kątem konkretnych funduszy. Oferta szkoleniowa jest uboga i mało zróżnicowana pod względem odbiorców oraz poziomu rozwoju organizacji. Stosunkowo mało ofert jest skierowanych bezpośrednio do przedstawicieli sektora pozarządowego.

Wśród analizowanych szkoleń mało dotyczyło zarządzania pozafinansowego. Brakowało ofert związanych z zarządzaniem strategicznym, komunikacją wewnątrz organizacji oraz rozwiązywaniem problemów w zespole. Marginalnie potraktowano również tematykę promocji organizacji i zarządzania zespołem (rekrutacja, budowanie zespołu, motywowanie, ocena pracy i wsparcie w rozwoju).

Oferty szkoleń nie uwzględniały również specyficznych potrzeb szkoleniowych poszczególnych NGO. Opisy metod szkoleniowych były albo w ofertach pomijane, albo traktowane zdawkowo. Formy kształcenia nie uwzględniały potrzeb i możliwości kadry zarządzającej. Znaczna część ofert to szkolenia wysoko płacone (32%), co może stanowić poważną barierę w ich dostępności dla działaczy NGO. Ponadto 16 spośród 40 ofert zamieściły instytucje spoza sektora (biznesowe, związkowe, instytuty międzynarodowe). Wiadomo jednak, że oferenci spoza sektora mogą mieć trudności w skonstruowaniu oferty uwzględniającej specyfikę NGO.

6. Wnioski końcowe

Warunki, w jakich działają organizacje, podlegają ciągłym zmianom. Zatem aby organizacje mogły za nim nadążyć i sprostać stawianym wyzwaniom, trzeba dbać o rozwój kompetencyjny zatrudnionych w nich pracowników. Dlatego wskazane byłoby cykliczne badanie potrzeb szkoleniowych w zakresie zarządzania IES i konstruowanie ofert szkoleniowych zgodnie z bieżącymi potrzebami ich odbiorców. Zachodzi także potrzeba diagnozy luk kompetencyjnych organizacji oraz indywidualnych konsultacji dla kadry zarządzającej.

Oferta szkoleniowa dla przedstawicieli IES powinna uwzględniać potrzeby kompetencyjne wszystkich grup zaangażowanych w zarządzanie organizacją: koordynatorów projektów, specjalistów ds. szkoleń, specjalistów ds. promocji, księgowych, pracowników administracyjnych, przedstawicieli zarządów.

Ważne, aby szkolenia uwzględniały specyfikę pracy organizacji. Liderzy organizacji pracujący w obszarze bezpośredniej pomocy ludziom potrzebują superwizji oraz szkoleń z profilaktyki wypalenia zawodowego. Organizacje angażujące wolontariuszy z kolei systemów wsparcia i systemów motywacyjnych dla osób pracujących w systemie *non profit*. Kadrze zarządzającej dużymi zespołami ludzkimi są niezbędne kompetencje w zakresie komunikacji i rozwiązywania konfliktów grupowych. Oferta szkoleniowa powinna być więc na tyle zróżnicowana, aby odpowiadała na zróżnicowane potrzeby odbiorców i specyfikę działań organizacji. Zalecane jest zatem zwiększenie oferty szkoleniowej z zakresu zarządzania IES, a w szczególności szkoleń „szytych na miarę” potrzeb organizacji i na miarę potrzeb osób w nich pracujących.

Ponadto byłoby wskazane przygotowanie kompleksowej oferty szkoleniowej z zakresu zarządzania dla organizacji początkujących. Przykładowe obszary szkoleń to: zakładanie i rejestracja IES, budowanie zespołu i kierowanie ludźmi, budżetowanie i sporządzanie biznes-planów, prowadzenie działalności gospodarczej w organizacji pozarządowej, promowanie organizacji i usług, aspekty prawne NGO - prawo pracy, ochrona danych osobowych oraz księgowość i rachunkowość w NGO.

Istotne byłoby wzbogacenie oferty szkoleniowej kierowanej do starszych organizacji o elementy zarządzania strategicznego oraz profesjonalizacji NGO. Szczególnie wskazane byłoby rozszerzenie oferty szkoleniowej o obszary: planowania strategicznego, prawnych aspektów zarządzania, zakładania działalności gospodarczej, zakładania spółdzielni socjalnych, budowania partnerstw, konsultacji społecznych oraz prowadzenia kampanii na rzecz zmian.

Znacząca część analizowanych ofert szkoleniowych była odpłatna, co stanowi poważną barierę w dostępie do szkoleń dla działaczy sektora pozarządowego. Dlatego pożądanym byłoby rezerwowanie w budżetach NGO środków na szkolenia z zakresu sprawnego zarządzania organizacją. Byłoby też wskazane, aby w ogłaszanych konkursach i przetargach przewidywano procentowy udział środków konkursowych na cele szkoleniowe z zakresu profesjonalizacji NGO i poszerzania kompetencji jego pracowników.

Metoda szkolenia jest jednym z kryteriów oceny szkolenia. Jej nieokreślenie albo podanie nieprecyzyjne znacznie obniża wartość oferty. Zalecane byłoby pełniejsze uwzględnianie jej w kolejnych

ofertach. Ponadto wskazane byłoby większe zróżnicowanie form kształcenia poprzez zastosowanie takich metody jak: e-learnig, konsultacje indywidualne, doradztwo, coaching, staże czy wizyty studyjne.

Wskazane byłoby, aby formy kształcenia, czas i miejsce prowadzenia szkoleń były bardziej dostosowane do potrzeb ich odbiorców.

Oferta szkoleniowa dla instytucji ekonomii społecznej (IES)

Cel oferty: Dostarczenie osobom odpowiedzialnym za procesy zarządzania w IES wiedzy i umiejętności w zakresie zarządzania.

Adresaci szkoleń:

członkowie zarządów,
dyrektorzy/kierownicy NGO,
koordynatorzy projektów,
księgowi/skarbnicy NGO,
pracownicy administracyjni,
wolontariusze-koordynatorzy wolontariatu.

Obszary tematyczne szkoleń:

zarządzanie organizacją,
zarządzanie ludźmi,
zarządzanie usługami,
zarządzanie informacją,
zarządzanie projektami,
zarządzanie finansami,
zarządzanie strategiczne,
budowanie partnerstw społecznych.

Forma kształcenia: coaching, doradztwo, konsultacje indywidualne, szkolenia i warsztaty, wizyty studyjne, seminaria, staże, e-learnig.

Oferta szczegółowa

Zarządzanie organizacją

Cel szkoleń:

Dostarczenie uczestnikom wiedzy i umiejętności na temat zakładania i zarządzania organizacją.

Odbiorcy szkoleń:

inicjatorzy utworzenia organizacji, członkowie zarządów IES, dyrektorzy administracyjni/kierownicy IES.

Tematyka szkoleń:

„Powoływanie IES, fundacji, stowarzyszenia, spółdzielni socjalnej etc.” – 8 godz.,

„Rejestracje NGO krok po kroku” – 8 godz.,

„Struktura organizacyjna” – 4 godz.,

„Planowanie i harmonogram działań” – 4 godz.,

„Monitorowanie działań” – 4 godz.,

„Sprawozdawczość w NGO” – 2 godz.,

„Prowadzenie działalności gospodarczej krok po kroku” – 8 godz.,

„Ochrona danych osobowych w NGO” – 8 godz.,

„Prawo pracy i bhp w NGO” – 8 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, warsztaty, wizyty studyjne, konsultacje, e-learning.

Zarządzanie ludźmi

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności na temat budowania zespołu i kierowania zespołem.

Odbiorcy szkoleń:

osoby odpowiedzialne w organizacji za kierowanie zespołem i jego rozwój, dyrektorzy/kierownicy, koordynatorzy szkoleń, koordynatorzy wolontariatu.

Tematyka szkoleń:

- „Budowanie zespołu i podział zadań” – 8 godz.,
- „Opisy stanowisk” – 4 godz.,
- „Rekrutacja i nabór pracowników i wolontariuszy” – 4godz.,
- „Indywidualna i grupowa ocena pracy” – 8 godz.,
- „Budowanie systemów motywacyjnych” – 8 godz.,
- „Profilaktyka wypalenia zawodowego” – 16 godz.,
- „Komunikacja interpersonalna” – 8 godz.,
- „Metody rozwiązywania konfliktów” – 8 godz.,
- „Badanie potrzeb szkoleniowych” – 4 godz.,
- „Wspieranie pracowników w rozwoju” – 16 godz.,
- „Zwalnianie pracowników” – 4 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, ćwiczenia, symulacje, konsultacje/ doradztwo, coaching.

Zarządzanie usługami

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności na temat konstruowania ofert usług, ich promocji, badania potrzeb klientów oraz jakości świadczonych usług.

Odbiorcy szkoleń:

osoby odpowiedzialne w organizacji na nadzór nad usługami.

Tematyka szkoleń:

- „Konstruowanie oferty usług” – 4 godz.,
- „Opracowanie zasad świadczenia usług” – 4 godz.,
- „Diagnoza potrzeb odbiorców usług” – 4 godz.,
- „Badanie jakości usług” – 2 godz.,
- „Wdrażanie zmian” – 2 godz.,
- „Promocja i marketing w NGO” – 4 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, warsztaty, ćwiczenia, wizyty studyjne.

Zarządzanie informacją

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności na temat zarządzania informacją wewnątrz i na zewnątrz organizacji.

Odbiorcy szkoleń:

administratorzy i osoby odpowiedzialne za zarządzanie informacją: informatycy, dyrektorzy/ kierownicy.

Tematyka szkoleń:

„Komunikacja wewnętrzna w organizacji” – 4godz.,

„Zarządzanie stroną www” – 4 godz.,

„Zarządzanie bazami danych” – 4 godz.,

„Administrowanie danymi” – 4 godz.,

„Komunikacja zewnętrzna” – 4 godz.,

„Promocja i współpraca z mediami” – 8 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, ćwiczenia, symulacje, praca z bazami, e-learning.

Zarządzanie projektami

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności pisania projektów i zarządzania nimi, ewaluacji i rozliczania.

Odbiorcy szkoleń:

koordynatorzy projektów lub/ i kandydaci na koordynatorów.

Tematyka szkoleń:

„Metodologia projektowa” – 8 godz.,

„Pisanie projektów” – 16 godz.,

„Budżetowanie” – 8 godz.,

„Zarządzanie projektami” – 16 godz.,

„Monitorowanie i ewaluacja projektów” – 8 godz.,

„Sprawozdawczość projektowa i rozliczenia projektów” – 8 godz.,

„Kontrola projektów” – 6 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, ćwiczenia, spotkania informacyjne, konsultacje i doradztwo, seminaria.

Zarządzanie finansami

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności na temat konstruowania planów finansowych, zarządzania finansami, monitorowania wydatków i sprawozdawczości finansowej.

Odbiorcy szkoleń:

osoby odpowiedzialne za finanse w organizacji: dyrektorzy finansowi, księgowi, skarbnicy zarządów.

Tematyka szkoleń:

- „Pozyskiwanie funduszy w NGO” – 16 godz.,
- „Konstruowanie preliminarza budżetowego NGO” – 6 godz.,
- „Monitorowanie wydatków NGO” – 6 godz.,
- „Podatki w NGO” – 3 godz.,
- „Podstawy księgowości w NGO” – 6 godz.,
- „Sprawozdawczość finansowa w NGO” – 3 godz.,
- „Zamówienia publiczne” – 8 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, ćwiczenia, konsultacje, doradztwo, seminaria.

Zarządzanie strategiczne

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności konstruowania planów strategicznych, ich wdrażania i monitorowania.

Odbiorcy szkoleń:

osoby odpowiedzialne za budowanie strategii w organizacji : członkowie zarządów, kadra zarządzająca, działacze organizacji.

Tematyka szkoleń:

„Planowanie strategiczne” – 24 godz.,

„Wdrażanie strategii” – 8 godz.,

„Monitorowanie procesu wdrażania i ewaluacja działań strategicznych” – 8 godz.

Forma kształcenia:

konsultacje, wykłady, ćwiczenia.

Budowanie partnerstw społecznych

Cel szkoleń:

Dostarczenie wiedzy i umiejętności na rzecz budowania partnerów i planowania zmiany społecznej.

Odbiorcy szkoleń:

liderzy społeczni odpowiedzialni za kreowanie dialogu społecznego oraz projektowanie i wprowadzanie zmian społecznych.

Tematyka szkoleń:

„Diagnoza problemów społecznych” – 8 godz.,

„Konstruowanie celów i zasad współpracy” – 4 godz.,

„Budowanie koalicji” – 4 godz.,

„Planowanie i wdrażanie rozwiązań” – 4 godz.,

„Konsultacje społeczne” – 4 godz.,

„Komunikacja społeczna – prowadzenie debaty publicznej” – 8 godz.,

„Negocjacje społeczne” – 8 godz.,

„Kampanie na rzecz zmian społecznych” – 16 godz.

Forma kształcenia:

wykłady, ćwiczenia, akcje publiczne, konsultacje, symulacje, wizyty studyjne.

Noty o autorach

Joanna Figura – socjolożka, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW; absolwentka Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; specjalistka ds. negocjacji, mediacji i rozwiązywania konfliktów; tutorka Stowarzyszenia Szkoły Liderów; trenerka umiejętności społecznych, mediacji i antydyskryminacji. Certyfikaty trenerskie: STOP (Szkoły Trenerów Organizacji Pozarządowych), FIAC (brytyjska organizacja szkoleniowa), Biura ds. Usług w zakresie Pojednania Ofiary i Sprawcy oraz Postępowania Rozjemczego w Kolonii, Departamentu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Od ponad 12 lat prowadzi praktykę trenerską, mediacyjną, zarządza projektami szkoleniowymi.

Witold Klaus – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; absolwent Podyplomowych Studiów Ewaluacji Programów Społecznych w Instytucie Socjologii UW; zdobywca Społecznego Nobla 2008 dla innowatora społecznego (nagrody przyznawanej przez Fundację Ahoka – Innovators for the Public); autor wielu publikacji z zakresu praw człowieka, praw cudzoziemców, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.

Natalia Klorek – absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz kierunku Global Development w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych UW. Ma wieloletnie doświadczenie w pracy w sektorze pozarządowym, szczególnie na polu pracy z migrantami. W ramach programu GLEN odbyła 3-miesięczny staż w Ugandzie (Lira), gdzie w międzynarodowej organizacji ASB zajmowała się ewaluacją programu skierowanego do powracających uchodźców wewnętrznych na terenie postkonfliktowym. Opracowywała koncepcje ewaluacji programów edukacyjnych, prowadziła też szkolenia z zakresu monitoringu i ewaluacji. Autorka artykułów i opracowań o tematyce społecznej oraz współpracy rozwojowej.

Aleksandra Winiarska – socjolog i kulturoznawca, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych oraz Studium Stosunków Międzykulturowych na Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie doktorantka w Instytucie Socjologii UW. Członkini Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, posiada wieloletnie doświadczenie współpracy z sektorem pozarządowym. Autorka publikacji m.in. z zakresu mediacji, sprawiedliwości naprawczej oraz kontaktu międzykulturowego. Projektowała i prowadziła rozmaite badania empiryczne wśród Polaków oraz imigrantów. Posiada również istotne doświadczenie szkoleniowe i trenerskie.

Misją Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP) jest podejmowanie wszelkich działań na rzecz osób dyskryminowanych i zagrożonych marginalizacją, w tym poprzez udzielanie im niezbędnej pomocy prawnej i społecznej. Prowadzimy poradnictwo prawne oraz dążymy do reprezentowania naszych klientów przed organami władzy publicznej. Podejmujemy także działania, które mają na celu wprowadzenie zmian systemowych w prawie i polityce społecznej. Prowadzimy również działalność informacyjną i badawczą.

W chwili obecnej nasze działania skupiają się szczególnie na pomocy cudzoziemcom, w tym uchodźcom, dzieciom pozbawionym opieki oraz rodzinom adopcyjnym i zastępczym, więźniom i ich rodzinom. Działamy również na rzecz propagowania idei rodzinnych form opieki zastępczej, sprawiedliwości naprawczej, tolerancji, praw człowieka, a także przeciwdziałania dyskryminacji.

Wydawca:

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
Al. 3 Maja 12 lok. 510, 00-391 Warszawa
tel./fax: 22 621-51-65
e-mail: biuro@interwencjaprawna.pl
www.interwencjaprawna.pl



Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
jest organizacją pożytku publicznego.

KRS nr 0000240024



Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja powstała w ramach projektu
„TORO – w poszukiwaniu skutecznych metod wsparcia instytucji ekonomii społecznej”
współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego