

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie



## **Partycypacja społeczna w ramach organizacji społecznych oraz ich współpraca z administracją samorządową jako elementy kapitału społecznego**

**Przypadek powiatu otwockiego jako społeczności lokalnej  
funkcjonującej w warszawskim obszarze metropolitalnym**

SPRAWOZDANIE Z BADAŃ SOCJOLOGICZNYCH

Pod redakcją naukową  
dr Małgorzaty Such-Pyrgiel  
dr hab. Magdaleny Sitek, prof. WSGE

Członkowie zespołu badawczego  
Centrum Analiz Lokalnych (współautorzy raportu)

dr Katarzyna Ferszt-Piłat

dr Małgorzata Kaniewska

dr Dorota Łażewska

dr Kateryna Novikova

dr Anna Orzyłowska

dr Tomasz Wrzosek

dr Małgorzata Such-Pyrgiel – Dziekan Wydziału Nauk Społecznych WSGE

Projekt graficzny i łamanie

Typo Usługi Wydawnicze

Jadwiga Popowska

Redakcja i korekta

Magdalena Rudnik

Druk

inter-book

ISBN 978-83-62753-60-4

# Spis treści

Członkowie zespołu badawczego Centrum Analiz Lokalnych .....	4
Cele i założenia badawcze .....	5
Charakterystyka badanych organizacji .....	6
Charakterystyka współpracy między organizacjami pozarządowymi i organami samorządowymi .....	9
Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi z perspektywy samorządu .....	12
Wnioski .....	14
Podziękowania .....	15

**Członkowie zespołu badawczego  
Centrum Analiz Lokalnych (współautorzy raportu)**

dr Katarzyna Ferszt-Piłat

dr Małgorzata Kaniewska

dr Dorota Łażewska

dr Kateryna Novikova

dr Anna Orzyłowska

dr Tomasz Wrzosek

dr Małgorzata Such-Pyrgiel – Dziekan Wydziału Nauk  
Społecznych WSGE

# Cele i założenia badawcze

Celem badania była diagnoza zakresu i jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi i organami samorządowymi w powiecie otwockim. Badania miały również na celu stworzenie mapy aktywności organizacji społecznych na terenie powiatu.

Zadaniem pośrednim podjętych badań była chęć zacieśnienia kontaktów pomiędzy podmiotami zainteresowanymi podjęciem współpracy z organizacjami, jak również między samymi organizacjami i jednostkami naukowo-badawczymi. Dlatego ogólnym celem badań była integracja środowisk naukowych, biznesowych i samorządowych z lokalnym środowiskiem społecznym, a zatem pobudzenie świadomości, że wspólnie możemy tworzyć kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie w naszym powiecie.

W badaniu wyróżniono cele szczegółowe:

1. Zasięgnięcie informacji, czy organizacje pozarządowe prowadzą ewaluację własnej działalności, a jeśli tak, to w jakim zakresie.
2. Uzyskanie wiedzy na temat korzystania ze wsparcia finansowego przez organizacje pozarządowe oraz o rodzajach jednostek i podmiotów, które takiego wsparcia udzielają.
3. Zidentyfikowanie i promowanie zasad dobrej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem.
4. Zidentyfikowanie barier utrudniających współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami w opinii przedstawicieli organizacji, jak i samorządów.
5. Ukazanie, jak kształtuje się współpraca organizacji pozarządowych z innymi podmiotami i instytucjami, w tym z mediami lokalnymi i ogólnopolskimi, mieszkańcami, szkołami i prywatnymi przedsiębiorstwami.

Badanie składało się z dwóch etapów:

1. Badanie współpracy pomiędzy organizacjami i organami samorządu z perspektywy organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu otwockiego (ankieta skierowana do organizacji oraz wywiady).
2. Badanie współpracy pomiędzy organizacjami i organami samorządu z perspektywy samorządu (wywiady z przedstawicielami samorządu).

Zaproszenie do badania przyjęło 31 organizacji pozarządowych, co stanowi około 15% wszystkich zarejestrowanych w powiecie otwockim organizacji. Z uwagi na fakt, że równie niewielka liczba organizacji wypełnia ankiety, które są podstawą do tworzenia *Mapy aktywności organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu otwockiego*, można wysunąć hipotezę, że tylko część z ponad dwustu zarejestrowanych organizacji realnie funkcjonuje. Taki stopień responsywności nie pozwala także na analizę ilościową oraz wyciąganie daleko idących wniosków, umożliwia jednak, do pewnego stopnia, dokonanie charakterystyki relacji między organizacjami pozarządowymi a organami samorządu.

# Charakterystyka badanych organizacji

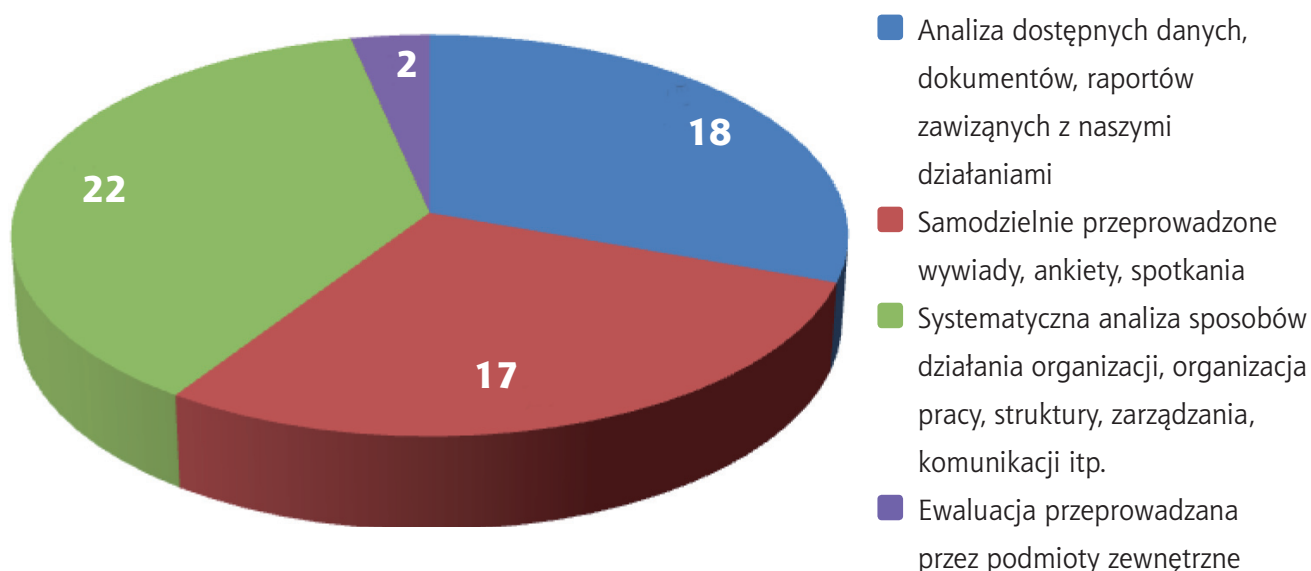
Organizacje, które wzięły udział w badaniu mają swoje siedziby w różnych gminach powiatu otwockiego: 11 pochodzi z gminy Otwock, 8 z gminy Józefów, 7 z gminy Celestynów, 5 z gminy Karczew, 1 z gminy Wiązowna. Z organizacji z trzech gmin: Kołbiel, Osieck i Sobienie-Jeziory nie otrzymano żadnej odpowiedzi. Większość badanych organizacji jest stosunkowo młoda, tylko dwie z nich powstały przed rokiem 2000, natomiast 25 rozpoczęło działalność po roku 2004. Liczebność badanych organizacji jest zróżnicowana – zrzeszają od kilku do kilkuset osób. Przeważająca liczba badanych organizacji nie należy do żadnych zrzeszeń lub porozumień wewnątrzsektorowych (22), ale większość z nich (25) prowadzi systematyczną ocenę własnej działalności. W 24 badanych organizacjach istnieje osoba lub zespół zajmujący się kontaktami z samorządem, a w przypadku 22, ich członkowie biorą udział w szkoleniach podnoszących kwalifikacje poprawiające funkcjonowanie organizacji.

Jednym z ważnych działań charakteryzujących organizacje pozarządowe jest audyt ich własnej aktywności. Wśród badanych podmiotów systematycznej analizy swoich działań dokonują 22 organizacje, spośród których tylko dwie zlecają ewaluację podmiotom zewnętrznym.

**Uwaga!** Wyniki w tabeli i wykresach podano w liczbach całkowitych.

Wykres 1

**Aspekty działalności organizacji będące przedmiotem autooceny**

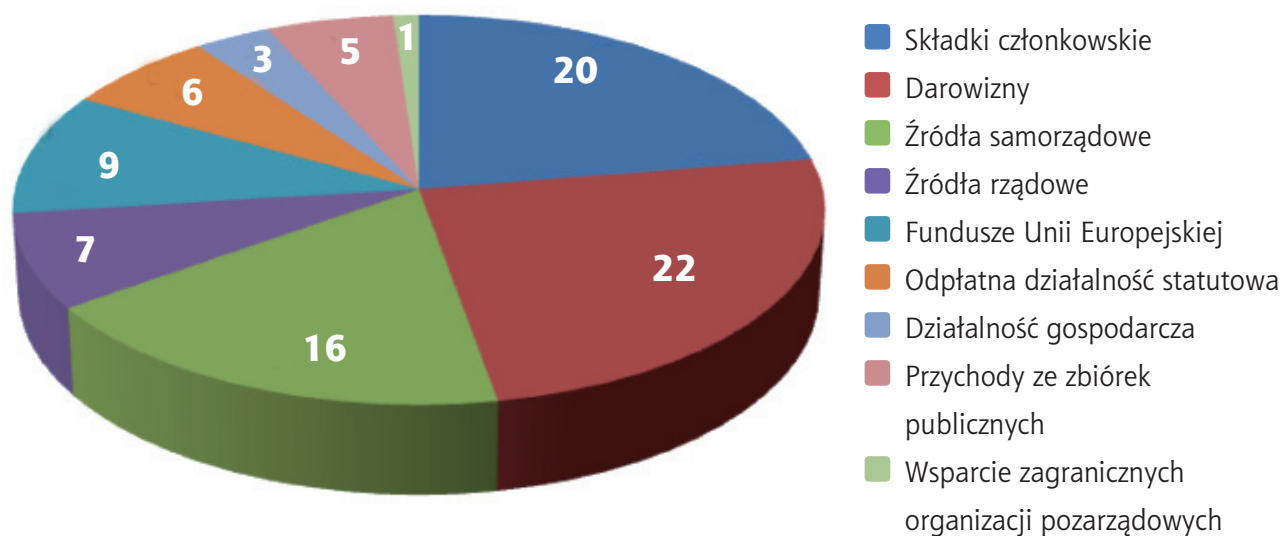


Źródło: opracowanie własne.

Badane organizacje finansują swoją działalność z różnych źródeł, jednak trzy rodzaje źródeł finansowania były wskazywane najczęściej: składki członkowskie, darowizny oraz źródła samorządowe. Ponadto w wywiadzie przeprowadzonym z przedstawicielem trzeciego sektora pojawił się przykładowy argument za instytucjonalizacją organizacji i uniezależnieniem w pozyskiwaniu funduszy na działalność ze względu na większą elastyczność i swobodę w gospodarowaniu środkami, szczególnie jeśli chodzi o sponsoring i darowizny.

Wykres 2

### Źródła finansowania



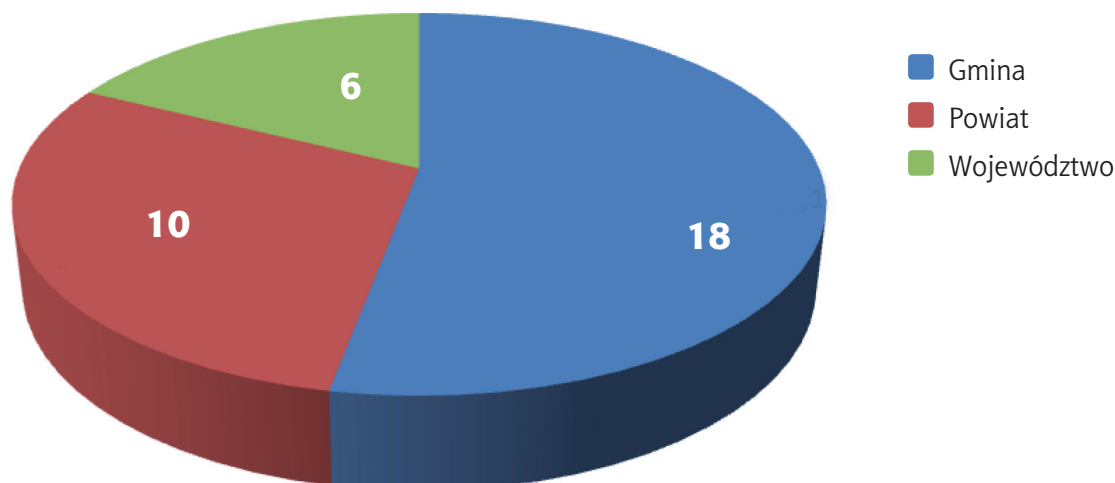
Źródło: opracowanie własne.

Wśród innych źródeł finansowania, pojedyncze organizacje wskazywały: kiermasze, loterie, fundacje, odpis 1% podatku, dotacje konkursowe.

Badane organizacje otrzymywały także wsparcie od jednostek administracji państwowej i samorządowej. Najwięcej organizacji otrzymało takie wsparcie od gmin, co ukazuje wykres nr 3.

Wykres 3

### Wsparcie finansowe od jednostek administracji państwowej i samorządowej



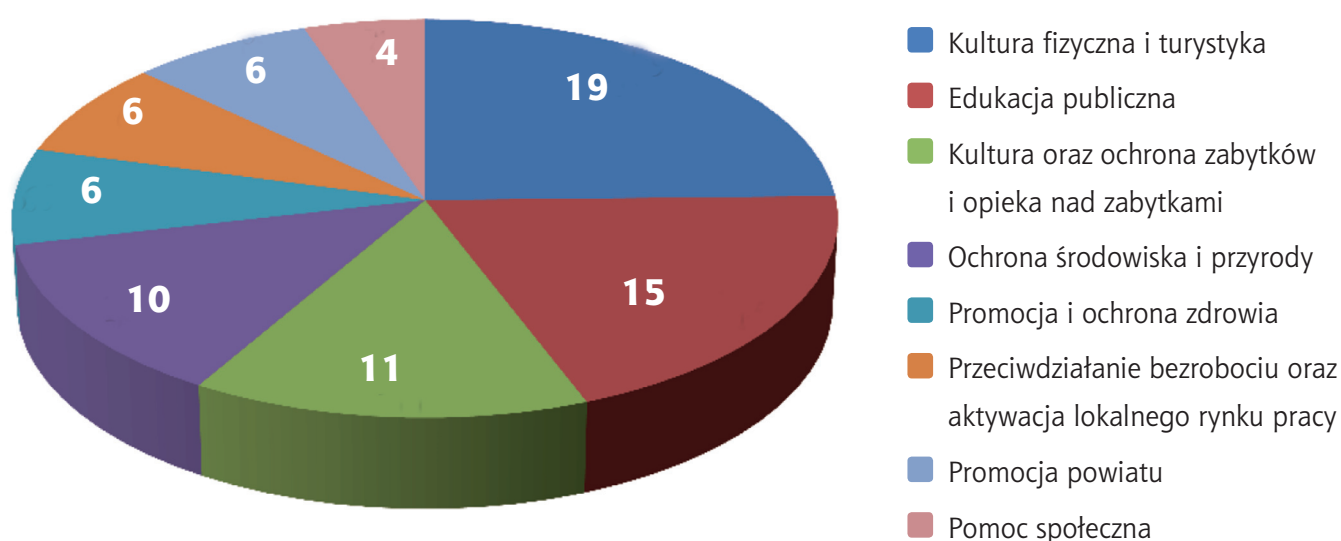
Źródło: opracowanie własne.

Ponadto, jako podmioty udzielające wsparcia finansowego wskazywano różnego rodzaju fundacje działające przy instytucjach finansowych, fundusze (np. Europejski Fundusz Społeczny) oraz firmy prywatne. Warto dodać, że z informacji dodatkowych, pochodzących z wywiadu wynika, iż organizacje otrzymują pomoc również w postaci nieodpłatnej pracy osób o wysokich kwalifikacjach, których usługi gdzie indziej byłyby wycenione na kwotę kilkuset lub kilku tysięcy złotych miesięcznie (np. prawnicy).

Obszary, w których koncentrowała się działalność badanych organizacji to przede wszystkim: kultura fizyczna i turystyka, edukacja publiczna, kultura i ochrona zabytków oraz ochrona środowiska i przyrody.

Wykres 4

#### Zadania publiczne realizowane przez badane organizacje w 2014 roku



Źródło: opracowanie własne.

Ponadto wskazywano następujące rodzaje działalności:

1. Aktywizacja społeczności lokalnych, edukacja dzieci i młodzieży z terenów wiejskich.
2. Psychoedukacja i zdrowie psychiczne.
3. Propagowanie kultury i sztuki.
4. Finansowanie obiadów dla uczniów SP2 w Józefowie, zakup dla szkoły tablic interaktywnych.
5. Rozwój gospodarki, w tym szczególnie mikro- i małych przedsiębiorców, przez wdrożenia innowacji.
6. Turystyka i rekreacja.
7. Integracja środowiska lokalnego.
8. Promowanie dzieci uzdolnionych – stypendia, organizacja zajęć sportowych i plastycznych „Bezpieczne ferie 2014”.
9. Promocja rolnictwa ekologicznego.
10. Odnowa kulturalna, moralna i duchowa człowieka, promocja postaw i wartości chrześcijańskich, prowadzenie świetlic dla dzieci.

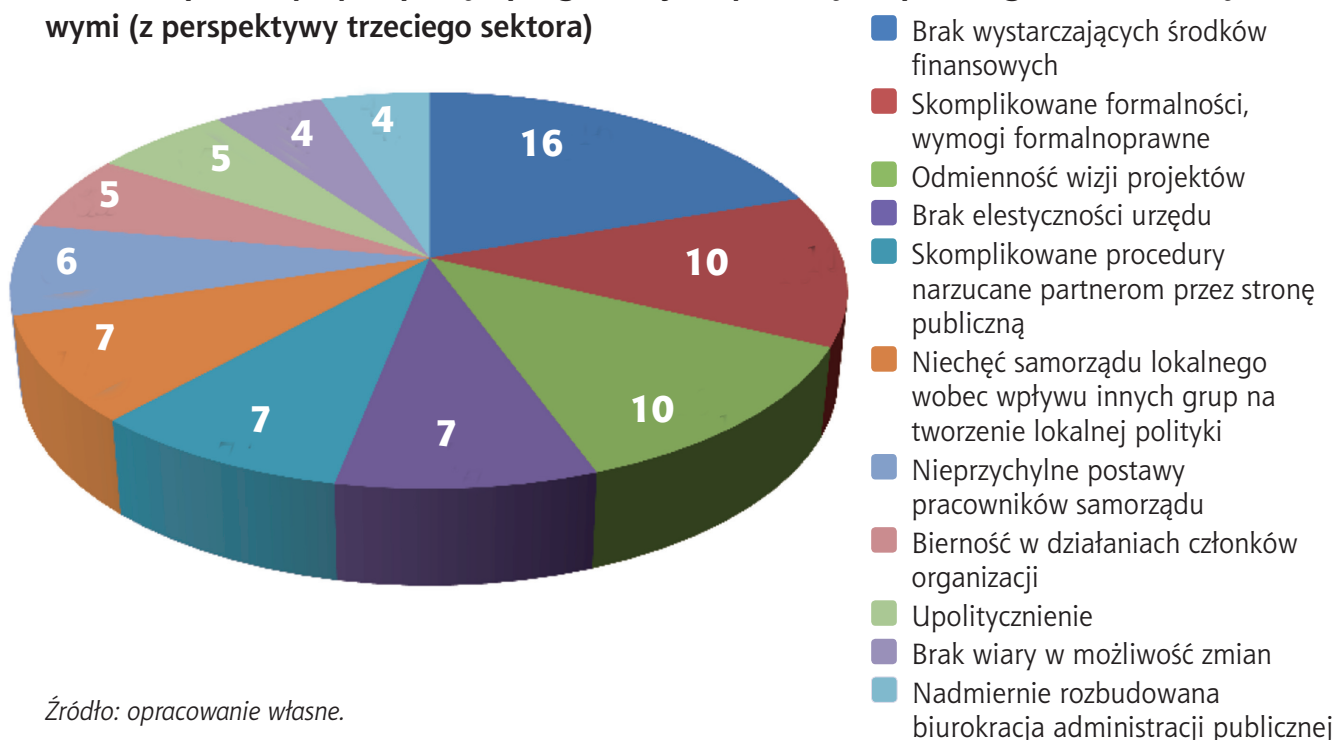


# Charakterystyka współpracy między organizacjami pozarządowymi i organami samorządowymi

Fakt, że jedynie 31 organizacji wzięło udział w badaniu może świadczyć o braku większego zainteresowania działaczy organizacji problematyką współpracy trzeciego sektora z samorządem lub/i nieaktualności bazy danych organizacji pozarządowych, co wiąże się z postawioną na wstępie hipotezą, iż tylko część z ponad dwustu zarejestrowanych organizacji realnie funkcjonuje. Z informacji otrzymanych od badanych organizacji wynika, że tylko 9 spośród nich uczestniczyło w pracach gminnych komisji, grupach roboczych i konsultacjach. Na pytanie o przeszkody, jakie napotkali działacze organizacji pozarządowych, najczęściej padały trzy odpowiedzi: brak środków finansowych, skomplikowane formalności oraz odmienność wizji projektów.

Wykres 5

**Przeszkody we współpracy między organizacjami pozarządowymi i organami samorządowymi (z perspektywy trzeciego sektora)**



Źródło: opracowanie własne.

Organizacje pozarządowe działające na terenie powiatu otwockiego komunikują się i współpracują z różnymi podmiotami. Regularnie spotykają się przede wszystkim z mieszkańcami, natomiast do tych, z którymi nie kontaktują się zalicza się przede wszystkim Urząd Wojewódzki. W wywiadzie zostało podkreślone również znaczenie współpracy wewnątrzsektorowej, natomiast współpraca z mieszkańcami jest niekiedy utrudniona przez brak kapitału społecznego i brak wiary w możliwości, w to, że można coś swoim działaniem zmienić.

Tabela 1

**Podmioty, z którymi utrzymują kontakt organizacje pozarządowe**

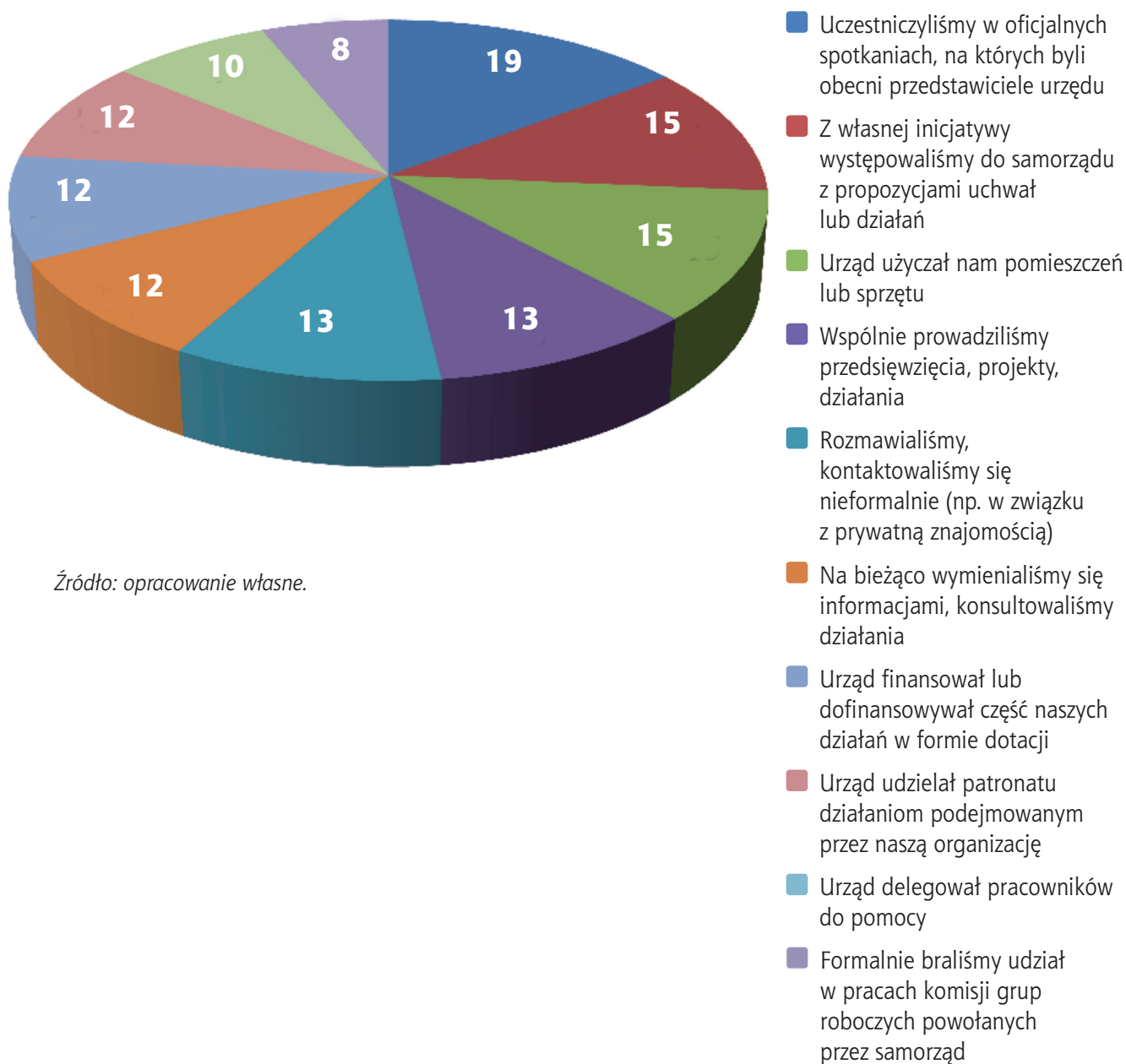
<b>Częstotliwość kontaktu organizacji z danym podmiotem</b>				
<b>Podmiot</b>	<b>Regularnie (co najmniej raz w miesiącu)</b>	<b>Nieregularnie (kilka razy w roku)</b>	<b>Sporadycznie</b>	<b>Brak kontaktu</b>
Urząd gminy, urząd miasta, w którym organizacja ma siedzibę	5	16	5	6
Okoliczni mieszkańcy, lokalna społeczność	15	12	4	1
Stowarzyszenia lub fundacje z okolicy, z regionu, w którym działa organizacja	6	14	6	6
Media lokalne: lokalna telewizja, stacje radiowe, gazety, czasopisma, portale internetowe	5	13	9	5
Publiczne szkoły, przedszkola, ośrodki kształcenia, centra i ośrodki sportowe	5	11	8	8
Firmy prywatne, przedsiębiorstwa, biznes	3	10	12	7
Starostwo powiatowe	1	6	11	14
Urząd Marszałkowski	0	2	7	23
Urząd Wojewódzki	0	0	5	27
Publiczne instytucje kulturalne (domy kultury, muzea, biblioteki, teatry, zespoły artystyczne itp.)	3	13	3	13
Media ogólnopolskie: telewizja, radio, gazety, czasopisma, portale internetowe	2	8	9	13

Źródło: opracowanie własne.

Zakres współpracy między trzecim sektorem i organami samorządowymi może być duży. W przypadku badanych organizacji udało się wskazać kilka najczęściej wymienianych obszarów, np. uczestnictwo w oficjalnych spotkaniach, na których obecni byli przedstawiciele urzędu. W wywiadzie natomiast ten wymiar współpracy został oceniony negatywnie ze względu na fakt, iż organizacja, która przed ostateczną instytucjonalizacją i usamodzielnieniem całkowicie zależała od samorządu, miała więcej obowiązków reprezentacyjnych niż takich, które bezpośrednio związane są z jej działalnością.

Wykres 6

### Dziedziny współpracy między trzecim sektorem i organami samorządowymi



Źródło: opracowanie własne.

# Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi z perspektywy samorządu

Współpraca trzeciego sektora z organami samorządu terytorialnego uregulowana jest przepisami prawa zawartymi w odpowiednich ustawach i rozporządzeniach. Zatem nie ma w tej kwestii dowolności ani ze strony organizacji pozarządowych, ani samorządu. Nie zmienia to faktu, że jakość i zakres współpracy między tymi podmiotami zależy w znacznej mierze od ludzi, którzy pracują w organach samorządowych i w organizacjach pozarządowych.

Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady reprezentowały samorzady różnych gmin powiatu otwockiego – zarówno niewielkich, jak i dużych. Prezentowane przez nie opinie były zbliżone. W jednej z małych gmin przebieg współpracy z organizacjami pozarządowymi został oceniony jako produktywny. Organizacje co roku biorą udział w opracowywaniu podstawowych zasad tej współpracy w postaci „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na dany rok”, w którym zawierane są jej „główne cele i kierunki”. Ten program jest wręcz układany pod zapotrzebowania tych organizacji, które w trakcie wywiadu w skrócie określane były jako kluby i stowarzyszenia. Spośród nich większość stanowią organizacje zajmujące się upowszechnianiem kultury i sportu (od stabilnych 7 do 14), mniej (około 2–3) organizacje koncentruje się na profilaktyce zdrowotnej. Ich działalność skierowana jest do osób w każdym wieku, do wszystkich mieszkańców gminy, choć nacisk jest kładziony, na przykład, na upowszechnianie kultury wśród dzieci, pracę mającą na celu zapobieganie wybranym patologiom społecznym (alkoholizm) oraz rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych. Najważniejszym tematem współpracy jest jednak pomoc finansowa dla organizacji pozarządowych, które, mimo że pozyskują fundusze również z innych źródeł, pomoc oferowaną przez urząd traktują jako „jeden z kawałków tortu”. W zamian oferują, na przykład, pomoc ochotników w trakcie imprez masowych, w organizacji i promocji wydarzeń. Wśród problemów kwestia finansowa również zajmuje ważne miejsce, gdyż organizacje często popełniają błędy przy rozliczaniu dotacji, odkładając rozliczenie na ostatnią chwilę. Przy tym błędy mogą się powtarzać z roku na rok, niezależnie od aktywnego wsparcia merytorycznego i szkoleniowego ze strony urzędu. Mimo pewnych problemów, współpraca została oceniona pozytywnie, a zatem nie przewiduje się żadnych zmian. Ogólnie rzecz biorąc, bardzo ważny okazał się czynnik ludzki, zarówno w sensie negatywnym, jak i pozytywnym, bowiem właśnie aktywność lokalnych entuzjastów i działaczy społecznych prowadzi do wymiernych efektów i pozytywnych zmian.

Skala współpracy między samorządem i trzecim sektorem jest znacznie większa w dużych gminach. W jednej z nich ma ona charakter zarówno finansowy, jak i pozafinansowy. Jak poinformowała osoba reprezentująca samorząd, „współpraca o charakterze finansowym polega na zleceniu realizacji zadań publicznych w formie ich wspierania wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji oraz powierzania wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie ich realizacji, natomiast współpraca o charakterze pozafinansowym polega, na przykład, na zleceniu organizcom

realizacji zadań publicznych, realizacji wspólnych projektów i inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej, udziale organizacji w działaniach programowych oraz w zespołach doradczych i opiniujących, udostępnianiu na preferencyjnych zasadach lokali i budynków należących do zasobu gminy, konsultowaniu z organizacjami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, popularyzacji działalności organizacji poprzez Kampanię 1% w prasie lokalnej i na stronie internetowej”.

W badanej gminie zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi zostały zawarte w wieloletnim programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na lata 2013–2017, przyjętym przez odpowiedni organ gminy. Wieloletni program i roczne programy stanowią element polityki społeczno-finansowej i realizowane są w oparciu o zasady: partnerstwa, jawności, pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i suwerenności stron. Zdaniem osoby reprezentującej gminę, „dotychczasowa współpraca z sektorem pozarządowym pokazała, że organizacje stały się odpowiedzialnymi i kompetentnymi partnerami w realizacji jego zadań, dotyczących różnych obszarów życia społecznego i sposobów rozwiązywania trudnych problemów. Gmina w przyszłości będzie podejmowała współpracę z organizacjami pozarządowymi, czego potwierdzeniem jest wieloletni program współpracy z tymi podmiotami, który stanowi element długofalowej strategii rozwoju, zwłaszcza w zakresie polityki społecznej. Organizacje działające na terenie gminy stanowią znaczny potencjał społeczny. Tworzone są przez ludzi autentycznie zaangażowanych w problemy społeczne i zainteresowanych działaniami na rzecz mieszkańców Otwocka”.

# Wnioski

Współpraca organizacji pozarządowych z organami samorządowymi w świetle przedstawionych przykładów jest ważnym elementem aktywności lokalnych społeczności składających się na powiat otwocki. Realizują one wiele zadań: usprawniają, aktywizują, organizują lokalną społeczność. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami organów samorządowych można sformułować następujące wnioski:

1. Wszystkie gminy, w których przeprowadzono wywiady podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi. Współpraca odbywa się w ramach regulacji prawnych obowiązujących obie strony.
2. Najważniejsze oczekiwania organizacji pozarządowych w stosunku do samorządu skupiają się na pomocy finansowej oraz merytorycznej.
3. Wśród organizacji współpracujących z samorządem terytorialnym przeważają takie, których głównymi obszarami działalności są sport, kultura oraz działalność na rzecz osób niepełnosprawnych.
4. Najważniejsze przeszkody pojawiające się w obszarze współpracy to brak znajomości prawa przez osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, a także osoby dokonujące rozliczania finansowania. Te problemy można byłoby rozwiązać poprzez aktywny udział przedstawicieli organizacji w szkoleniach proponowanych przez jednostki samorządowe.
5. Przedstawiciele samorządu terytorialnego na ogół pozytywnie oceniają wkład organizacji pozarządowych w życie lokalnej społeczności, ale często ten wkład ogranicza się do wąskich grup osób korzystających z owoców działalności tych organizacji.
6. Na terenie powiatu otwockiego ponad połowa organizacji pozarządowych jest nieaktywna. Najczęściej powstały one w celu zrealizowania konkretnego zadania i po jego zakończeniu przestały funkcjonować. Organizacje takie nie wypełniają swoich zadań statutowych i nie angażują się w działania i projekty społeczne.

Wśród organizacji, które wzięły udział w badaniu dominują te, które funkcjonują od wielu lat i mają na swoim koncie liczne sukcesy i osiągnięcia. Ich działania, realizowane w atmosferze solidarności i poczucia wspólnoty, skupiają się głównie na zaspakajaniu potrzeb indywidualnych i społecznych małych grup. Propagują pluralizm i różnorodność życia społecznego.

# Podziękowania

Składamy podziękowania wszystkim organizacjom, stowarzyszeniom i fundacjom, które wyraziły zgodę i wzięły udział w badaniu, i tym samym przyczyniły się do powstania niniejszego raportu i poszerzenia wiedzy na temat partycypacji społecznej na terenie powiatu otwockiego.

Dziękujemy również wszystkim samorządowcom, którzy poprzez udział w badaniu scharakteryzowali najważniejsze obszary współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami non-profit, a także zidentyfikowali obszary wymagające szczególnego zainteresowania, by polepszyć współpracę, tak aby była bardziej owocna i rozwojowa dla każdej ze stron w przyszłości.

Liczymy na Państwa aktywny udział i zaangażowanie w kolejne badania realizowane przez zespół badawczy Centrum Analiz Lokalnych Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie.

*Członkowie zespołu badawczego*

