

# Ocena jakości działań organizacji pozarządowych



Ekspertyza przygotowana na zlecenie  
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPOŁNOŚCI

www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej  
Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Ryszard Skrzypiec

Współpraca: Piotr Frączak i Tomasz Schimanek

## **Ocena jakości działania organizacji pozarządowych**

**Ekspertyza na zlecenie  
Departamentu Pozytku Publicznego  
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej**

w ramach Poddziałania 5.4.1

*Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora – projekty systemowe*

w ramach Działania 5.4

*Rozwój potencjału trzeciego sektora Priorytetu V Dobre rządzenie  
Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (PO KL)*

Warszawa, listopad 2009 r.

**ISBN 978-83-61752-92-9**

Łamanie i druk: ZWP MPiPS. Zam. 72/2010.

## Spis treści

|  |     |
|--|-----|
| EKSPERTYZA .....   | 5   |
| <i>Ryszard Skrzypiec</i> (współpraca: Piotr Frączak i Tomasz Schimanek)  |     |
| Ocena jakości działania organizacji pozarządowych .....  | 5   |
| <br>ANALIZY .....  | 37  |
| <i>Ryszard Skrzypiec</i>   |     |
| Przegląd zagranicznych standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych .....  | 37  |
| <br><i>Ryszard Skrzypiec</i>   |     |
| Standardy działania i metody oceny jakości działania polskich organizacji pozarządowych .....  | 61  |
| <br>STUDIA PRZYPADKÓW .....  | 85  |
| <i>Piotr Frączak</i>   |     |
| Ocena jakości polityki kadrowej polskich organizacji pozarządowych .....   | 85  |
| <br><i>Piotr Frączak</i>   |     |
| Ocena skuteczności działań organizacji pozarządowych w perspektywie realizacji polityk publicznych – studium przypadku bezdomność .....                        | 107 |
| <br><i>Ryszard Skrzypiec</i>   |     |
| System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych. Studium przypadku Dąbrowa Górska .....                                   | 123 |
| <br><i>Tomasz Schimanek</i>  |     |
| Ocena jakości działania organizacji pozarządowych przez grantodawców prywatnych i publicznych .....  | 140 |
| <br><i>Ryszard Skrzypiec</i>   |     |
| Sieć jako mechanizm stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: CAL, SPLOT, WRZOS i związków regionalnych ..... | 164 |

|  |            |
|--|------------|
| Bibliografia .....   | 182        |
| <b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>  | <b>191</b> |
| Załącznik 1 Charakterystyka respondentów ankiet, wywiadów<br>i uczestników fokusów ..... | 191        |
| Załącznik 2 Analizowane dokumenty .....  | 196        |
| Załącznik 3 Strony internetowe .....   | 202        |
| Załącznik 4 Ryszard Skrzypiec – Wyniki badań ankietowych .....                           | 205        |

## **EKSPERTYZA**

**Ryszard Skrzypiec**

(współpraca: Piotr Frączak i Tomasz Schimanek)

# **Ocena jakości działania organizacji pozarządowych**

## **1. Wprowadzenie**

Autorzy publikacji *The Nonprofit Sector: For What and For Whom?* stwierdzają, że choć sektor non-profit faktycznie pełni wiele funkcji w skali globalnej, to jednak rzeczywista liczba tych funkcji nie jest tak wielka, jak oczekiwaliby tego entuzjaści sektora. Równocześnie sektor doświadcza wielu ograniczeń i napotyka liczne bariery, choć także i te ograniczenia nie są aż tak rozpowszechnione, jak sądzą krytycy. Tym niemniej, autorzy z renomowanego ośrodka badawczego Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies John Hopkins University podkreślają, że tego typu konkluzje mają stosunkowo słabą moc wyjaśniającą, ponieważ empiryczne potwierdzenie znaczenia sektora non-profit okazuje się dosyć trudne. Co więcej, autorzy nie oczekują definitywnego rozstrzygnięcia tej kwestii. Trzeba pamiętać, że ewaluacja, np. polityk regionalnych w krajach Unii Europejskiej, ma dość krótką tradycję i została wdrożona w ograniczonym stopniu [Bachtler 2001]. Zaś wyniki badań ewaluacyjnych czy mierzenia wpływu społecznego

obarczone są błędami wynikającymi z samej natury badań reaktywnych [Salamon et al.: 1–2].

Z reguły wymienia się następujące funkcje, jakie pełnią organizacje pozarządowe: 1) usługową, 2) innowacyjną, 3) rzeczniczą, 4) rozwijania umiejętności przywódczych, 5) mobilizacji społecznej i 6) demokratyzacji społeczeństwa. Jednak równocześnie sygnalizuje się, że działalność organizacji nie jest wolna od takich dysfunkcji, jak m.in.: 1) partykularyzm, 2) paternalizm, 3) amatorstwo lub przeciwnie – przesadny profesjonalizm, 4) ograniczone zasoby i 5) ograniczona odpowiedzialność. W kontekście funkcji usługowej wskazuje się na liczne przewagi organizacji pozarządowych zarówno nad instytucjami publicznymi, jak i biznesowymi. Do najważniejszych należą: 1) lepsza jakość, 2) większa dostępność i niższy koszt świadczonych usług oraz 3) większa zdolność do zaspakajania niszowych potrzeb [Salamon et al.: 5–9].

Jednak takie twierdzenia wymagają ciągłego ich potwierdzania przez organizacje pozarządowe i to zarówno na płaszczyźnie „sensu istnienia i działania”, jak i korzystania z przywilejów (np. zwolnień fiskalnych), legitymowania się pewnymi uprawnieniami (np. uczestnictwa w politykach publicznych), dostępu do zasobów (np. środków publicznych), czy *last but not least* odwoływania się do zaufania publicznego, stanowiącego jeden z najważniejszych zasobów organizacji dobrotczych. Jak czytamy na portalu *Independent Sector*<sup>1</sup>, „Utrzymanie [przez organizacje non-profit – przyp. RS] wysokiego poziomu kapitału zaufania publicznego stanowi gwarancję, że donatorzy przekażą swoje środki, a wolontariusze podzielą się swoim czasem i talentami.”<sup>2</sup>

Na potrzeby niniejszej ekspertyzy, na ocenę jakości działania organizacji pozarządowych patrzmy przez pryzmat trzech aspektów: nadzoru nad organizacjami, samoregulacji, standaryzacji i certyfikacji

---

<sup>1</sup> *Independent Sector* (IS) jest koalicją około 600 amerykańskich organizacji pozarządowych, która „przewodzi, wzmacnia i mobilizuje społeczeństwo organizacji charytatywnych do zrealizowania naszej wizji sprawiedliwego i spójnego społeczeństwa oraz zdrowej demokracji aktywnych obywateli, efektywnych instytucji oraz żywotnych społeczności.” – <http://www.independentsector.org/about/index.html> (dostęp 26.08.2009).

<sup>2</sup> <http://www.independentsector.org/issues/accountability.html> (dostęp 26.08.2009).

oraz właściwej oceny działalności. Przez nadzór rozumiemy procedury i instytucje: 1) rejestracji zrzeszeń, fundacji i innych podmiotów zaliczanych do tego sektora<sup>3</sup> oraz uzyskiwania przez nie przywilejów, uprawnień bądź dostępu do zasobów publicznych; 2) nadzoru nad funkcjonowaniem organizacji, w szczególności spełnianiem przez nie wymogów związanych z nabitymi uprawnieniami. Samoregulacja, najogólniej mówiąc, oznacza ustanowienie przez środowisko organizacji zasad, do których powinny się one odwoływać w trakcie prowadzonych działań. Natomiast standaryzacja oznacza ustalenie minimalnych, zalecanych bądź optymalnych warunków działania organizacji lub realizacji pewnego zadania (świadczenia usługi), co może być potwierdzane wydaniem certyfikatu stanowiącego warunek uczestnictwa w sieci. Inicjatywy samoregulacyjne i standaryzacyjne mogą być podejmowane z wielu różnych powodów, np. w celu poprawy efektywności, dla podniesienia wiarygodności społecznej, czy jako reakcja na zjawiska patologiczne. Ocena i samoocena polega na zastosowaniu odpowiednich metod, technik i narzędzi w celu odpowiedzi na pytania dotyczące założeń, sposobów realizacji oraz osiąganych efektów przez ocenianą lub oceniającą się organizację. Ocena i samoocena mogą służyć m.in.: 1) zwiększeniu efektywności, 2) uzasadnieniu wydatków, 3) usprawnieniu zarządzania i 4) weryfikacji założeń polityki organizacji [Bachtler 2001: 44].

W zakresie jakości działania organizacji pozarządowych, oceny mogą być wymagane przez podmioty zewnętrzne (najczęściej przez sponsorów prywatnych bądź publicznych), jako warunek uzyskania bądź rozliczenia otrzymanych środków i wykonywane przez podmioty zewnętrzne (zarówno na zlecenie organizacji, jak i sponsora). Typowymi metodami oceny lub samooceny są: monitoring, ewaluacja, audyt, mierzenie wpływu oraz badania naukowe, które nie mają wyłącznie charakteru badań ewaluacyjnych, ale stawiają i odpowiadają także na pytania poszerzające wiedzę na temat organizacji pozarządowych w ogóle.

---

<sup>3</sup> O ile wymóg rejestracji jest niezbędny dla podjęcia zbiorowej aktywności przez grupy obywateli. W systemach opartych na prawie zwyczajowym „obywatele mają prawo do tworzenia stowarzyszeń bez konieczności uzyskiwania zgody instytucji państwowych” [Por. Fries 1999].

## **2. Założenia i metodologia realizacji ekspertyzy**

### **2.1 Cele ekspertyzy**

Ekspertyza na temat oceny jakości działania organizacji pozarządowych stawała sobie za cel zorientowanie się w sposobach oceny działania organizacji pozarządowych w Polsce w kilku wymiarach:

- 1) **oceny zewnętrznej** (ocena przez podmioty do tego upoważnione z mocy prawa, jak również podejmowana bez ustawowego upoważnienia) i **wewnętrznej** (samoocena dokonywana przez sektor organizacji, jego branże, ciała reprezentacyjne czy samodzielnie przez poszczególne organizacje);
- 2) **założonych** (przyjętych regulacji w formie regulaminów, kart oceny, standardów działania, realizacji usług i wykonywania ewaluacji) oraz **realizowanych** (faktycznie znajdujących zastosowanie w działalności organizacji) zasad działania;
- 3) **przedmiotu, zakresu i celu** zakładanej i realizowanej oceny.

Realizacja tak zarysowanego celu wymaga podjęcia próby odpowiedzenia na następujące pytania badawcze o charakterze ogólnym:

- 1) Jaki jest stan zaawansowania regulacji dotyczących oceny działań organizacji pozarządowych w Polsce?
- 2) Jaki jest stopień praktycznego stosowania procedur oceny działań polskich organizacji pozarządowych?
- 3) Co wynika ze stosowania procedur oceny dla praktyki funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce?

Oraz następujące szczegółowe pytania badawcze:

- 1) Na jakich fundamentach (teoretycznych i praktycznych) zbudowane są polskie regulacje dotyczące oceny działania organizacji pozarządowych?

- 2) Jaka jest jakość stosowanych przez polskie organizacje pozarządowe regulacji dotyczących oceny działań? Do jakiego zakresu funkcjonowania organizacji mają one zastosowanie, a do jakiego nie?
- 3) Jaka jest jakość procedur samooceny opracowanych i stosowanych przez polskie organizacje pozarządowe? Jaki zakres funkcjonowania organizacji obejmują te procedury? Jakiego zakresu funkcjonowania organizacji nie obejmują?
- 4) Jaki jest stan polityki kadrowej organizacji pozarządowych? Jaki jest zakres regulacji dotyczących polityki kadrowej stosowanych przez polskie organizacje pozarządowe? Czego nie obejmują te regulacje?
- 5) Jaki jest poziom samooceny działalności organizacji pozarządowych? Jaka jest „sklonność” organizacji do dokonywania samooceny? Jakie są bariery (wewnętrzne i zewnętrzne) blokujące dokonywanie samooceny? W jakim stopniu samoocena przekłada się na działalność organizacji pozarządowych?

## **2.2 Sposób realizacji ekspertyzy**

Badanie zostało zrealizowane przy zastosowaniu kombinacji następujących metod i technik badawczych:

- Ankiety o charakterze pilotażowym, strukturyzującej naszą wiedzę o badanym problemie. Przeprowadzono dwie ankiety internetowe na dwóch zbiorowościach – informacje o próbach w załączniku nr 1. Przedmiotem badań ankietowych były następujące problemy: subiektywnie definiowana skuteczność własnej organizacji, ocena działalności organizacji (formy i częstotliwość) i wykorzystywania wyników ocen (udostępnianie, uwzględnianie w działalności organizacji) oraz – w przypadku badania w Dąbrowie Górnictwie – współpraca z samorządem terytorialnym, w szczególności próba określenia wpływu systemu na jakość działania organizacji oraz, z drugiej strony, organizacji na system współpracy. Jednak z uwagi na jakościowy charakter ekspertyzy oraz niereprezentatywność obu prób, wyniki ankiet nie będą tu analizowane. Omówienie wyników ankiet zaprezentowano w za-

łączniku nr 4. Wyniki ankiety w Dąbrowie Górnictwie zostały poddane pod dyskusję w trakcie fokusów związanych ze studium przypadku „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych”.

- *Desk research* – analiza dokumentów oficjalnych i stron internetowych – wykazy przejrzanych dokumentów i stron w załącznikach nr 2 i 3.
- Wywiady swobodne z wybranymi respondentami reprezentującymi różne środowiska – wywiady toczyły się wokół tematów węzłowych (jak np. jakość działania organizacji pozarządowych, ocena jakości – metody, sposoby, zaawansowanie, efekty) oraz zagadnień szczegółowych związanych z konkretnym przypadkiem (dopytanie bądź uzupełnienie informacji, komentarz do już poczynionych obserwacji). Charakterystyka respondentów w załączniku nr 15).
- Zogniskowane wywiady grupowe (fokusy) – fokusy służyły grupowej dyskusji nad problemami związanymi z przedmiotem konkretnego studium lub o charakterze przekrojowym, a lista dyskutowanych zagadnień została dopasowana do jego tematu. Przeprowadzono pięć fokusów poświęconych następującym problemom badawczym: ocenie jakości polityki kadrowej polskich organizacji pozarządowych; systemowi współpracy jako instrumentowi oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych; opinii badaczy i ewaluatorów organizacji pozarządowych na temat praktyki oceny jakości działania w polskich organizacjach pozarządowych oraz reprezentacji trzeciego sektora, jako mechanizmu stymulowania jakości działania organizacji pozarządowych. Informacje o uczestnikach fokusów w załączniku nr 1.
- Studium przypadku – wykonano pięć studiów przypadku przy wykorzystaniu danych zebranych przy pomocy wymienionych powyżej technik badawczych. Lista studiów obejmuje: 1) ocenę jakości działań organizacji pozarządowych przez grantodawców prywatnych i publicznych; 2) ocenę jakości polityki kadrowej polskich organizacji pozarządowych; 3) ocenę skuteczności działań organizacji pozarządowych w perspektywie realizacji polityk publicznych; 4) sieć jako mechanizm stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych; system współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych.

W trakcie realizacji badania nie napotkano większych utrudnień, poza kilkoma przypadkami braku odpowiedzi organizacji na e-mailowe zapytania lub prośby o udostępnienie dokumentów (np. regulacji wewnętrznych, wyników ewaluacji czy nawet publikacji). Pytaniem jest, czy uzyskany poziom zwrotów (w ankiecie ogólnopolskiej 30% kompletnych i 45 niekompletnych, a w lokalnej odpowiednio około 20% i 30%) wskazuje na zainteresowanie czy brak zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych kwestią oceny własnych działań?

### **3. Ocena jakości działania organizacji pozarządowych – najważniejsze wnioski i rekomendacje<sup>4</sup>**

#### **3.1 Założenia**

W zasadzie można stwierdzić, że w literaturze przedmiotu (naukowej i publicystycznej) poświęconej problematyce organizacji pozarządowych – i to nie tylko w Polsce – przeważa pozytywne nastawienie do nich samych, prowadzonej przez nie działalności i osiąganych efektów. Znajduje to odbicie w zestawie popularnych uzasadnień funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych, który obejmuje m.in. przeświadczenie o przyczynianiu się organizacji do budowania społeczeństwa obywatelskiego; wiarę w „rewolucję jednostkowego i zbiorowego uczestnictwa”; poczucie pewności, że działania organizacji pozarządowych wywołują (pożądane) zmiany społeczne; postrzeganie działalności w organizacjach jako skutecznej, realizowanej dla dobra wspólnego (*pro publico bono*), i to bezinteresownie [Skrzypiec 2009: 30–31]. Czasem mówi się wręcz o „przewagach” sektora pozarządowego nad pozostałymi (komercyjnym i publicznym). Jednak nasi respondenci – reprezentujący czy środowiska

---

<sup>4</sup> W tej części eksperzy prezentujemy tylko najważniejsze spostrzeżenia. Ich rozwinięcie znajdzie czytelnik w studiach przypadków zamieszczonych w drugiej części eksperzy.

pozarządowe, czy eksperckie – w zasadzie kwestionowali takie podejście, skłaniając się raczej do podkreślania specyficzności trzeciego sektora niż jego przewagi nad innymi sektorami. Wydaje się, że tezy dotyczące tak ewentualnych „przewag” jak i wyjątkowości organizacji pozarządowych wymagają dalszego badania. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak sektor udowadnia własne przewagi oceniając jakość swoich działań, stanowi cel tej ekspertyzy.

Zgodnie z założeniami, poszukiwanie odpowiedzi na postawione w ekspertyzie pytania badawcze prowadzone jest wielotorowo:

- poprzez rozpoznanie fundamentów systemów wpływu oraz oceny jakości działania<sup>5</sup> (tzw. model założony) na podstawie charakterystyki krajowych i zagranicznych standardów działania, nadzoru i oceny;
- poprzez identyfikację i walidację przejawów działania obu systemów (tzw. model realizowany), w oparciu o badanie wybranych aspektów i uwarunkowań funkcjonowania systemu współpracy pomiędzy samorządem lokalnym a trzecim sektorem (partnerstwo lokalne), grantodawców finansujących działania organizacji pozarządowych, udziału organizacji w politykach publicznych oraz polityki kadrowej;
- poprzez analizę instrumentów o charakterze: regulacji, samoregulacji i standaryzacji oraz oceny i samooceny.
- Ocena jakości działania organizacji pozarządowych dotyczy przede wszystkim ich misji.

Tym jednak, co łączy wszystkie organizacje, niezależnie od obszaru i metod działania, a co przesądza o ich skuteczności (pozwala ocenić jakość działań), są następujące aspekty: zarządzanie wewnętrzne (w tym przede wszystkim dobrą kadry – polityka zatrudnienia) oraz współpraca z innymi podmiotami, zarówno pozarządowymi (w ramach sieci organizacji), jak i z innymi sektorami (partnerstwo lokalne). Za niezwykle istotne trzeba uznać oceny działań organizacji dokonywane przez grantodawców,

---

<sup>5</sup> Zajmowanie się oceną jakości działania nie może pomijać czynników wpływających na tą jakość.

których decyzje w dużym stopniu przesądzają nie tylko o tym, które z działań organizacji będą realizowane, ale także o tym, w jakim kierunku będzie się rozwijać dana organizacja. I wreszcie, ważnym aspektem funkcjonowania organizacji pozarządowych jest ich skuteczność we współtworzeniu polityk publicznych, które w istocie przesądzają o zadaniach realizowanych w ramach polityki państwa. Tak dobrane typy problemów, które stały się przedmiotem studiów przypadku, oczywiście nie wyczerpują całości problematyki funkcjonowania organizacji pozarządowych, czynników wpływających na jakość ich działania czy wreszcie wyzwań związanych z oceną tejże. Wydaje się jednak, że można je zaliczyć do najważniejszych zagadnień w tym obszarze analizy. Szczegółowe uzasadnienia wyboru konkretnych przypadków podano w poszczególnych studiach.

### **3.2 System założony**

Fundamenty systemów wpływu i oceny jakości działania organizacji pozarządowych wyznaczają regulacje, mechanizmy i narzędzia nadzoru i kontroli, samoregulacji, standaryzacji, oceny i samooceny.

#### **3.2.1 Nadzór nad organizacjami pozarządowymi**

Pytanie o nadzór nad organizacjami pozarządowymi to z jednej strony pytanie o granice niezależności organizacji, z drugiej zaś o mechanizmy, które mają zapobiegać niekorzystnym zjawiskom w ruchu pozarządowym. Patrząc z tej perspektywy trzeba wyróżnić dwie (nie mówimy tu o samoregulacji) formy nadzoru, które w istocie decydują o tym, z jakimi relacjami państwo – społeczeństwo – organizacje pozarządowe mają do czynienia. Tymi formami są nadzór państwo i kontrola społeczna (obywatelska) [Skrzypiec 2003]. W różnych systemach prawnych kwestia nadzoru państwowego rozstrzygnięta została odmiennie, co więcej, zmienia się ona w czasie. Jednak zasadniczo dotyczy dwóch kwestii: rejestracji podmiotów, w tym uzyskiwania uprawnień (przede wszystkim różnego rodzaju zwolnień fiskalnych), oraz egzekwowania wymogów związanych

z tymi zwolnieniami. Wydaje się, że zarówno z punktu widzenia państwa, jak i organizacji pozarządowych istotniejsze są te drugie.

Natomiast kontrola obywatelska może być sprawowana przez członków i wolontariuszy aktywnie uczestniczących w działalności organizacji pozarządowych, odbiorców działań organizacji, darczyńców przekazujących darowizny na rzecz organizacji i prowadzonych przez nią działań, media informujące opinię publiczną o działalności organizacji i wreszcie społeczeństwo reagujące na działania organizacji.

Wydaje się, że – szczególnie w porównaniu z rozwiązaniami funkcjonującymi w Europie Zachodniej czy Ameryce Północnej – polski trzeci sektor formalnie podlega zbyt szerokiej kontroli administracji, z drugiej strony zbyt mało jest elementów kontroli społecznej, która w istocie powinna być głównym czynnikiem regulującym działalność organizacji mianujących się niezależnymi.

### **3.2.2 Samoregulacja**

Obserwowany w latach 90. ubiegłego wieku renesans samoregulacji sektora pozarządowego w skali światowej, wydaje się być zjawiskiem złożonym. Konieczność wzmacniania wiarygodności organizacji pozarządowych, obok realizacji ideowych założeń, stanowi po części odpowiedź na nagłaśniane przez media afery.

Do najbardziej znanych inicjatyw o charakterze samoregulacyjnym trzeba zaliczyć deklaracje „Programu John Hopkins International Fellows in Philantropy”<sup>6</sup>. Najważniejsze zapisy przyjęte w kilkunastu opracowanych dokumentach odnoszą się m.in. do kwestii *samoregulacji* (kodeksy etyczne sprzyjają zarówno transparentności, jak i niezależności organizacji pozarządowych); *wiarygodności* (uzyskiwanie przez organizacje pozarządowe specjalnych statusów i zwolnień podatkowych wiąże się z wieloma obowiązkami, np. orientacją na dobro publiczne, jawnością i przejrzystością działania, demokratycznym zarządzaniem, zakazem czerpania korzyści przez personel czy zakazem dyskryminacji); *efektywności* (organizacje pozarządowe muszą dążyć do zwiększenia efektywności swoich działań,

---

<sup>6</sup> <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=77> (dostęp 30.08.2009).

m.in. poprzez planowanie, kierowanie się zasadami etycznymi, podnoszenie kompetencji i ocenę) i *jakości działania* (czemu ma służyć polepszenie systemu zarządzania, stosowanie podejścia holistycznego, wdrażanie planowania strategicznego, maksymalizacja przejrzystości oraz społeczeństwie planowania działań organizacji).

Obok inicjatyw międzynarodowych mechanizmy samoregulatory rozwijano także na gruncie krajowym. W tym względzie przodują Stany Zjednoczone, w których opracowano i częściowo wdrożono około setki różnego rodzaju dokumentów samoregulacyjnych – zarówno o charakterze obligatoryjnym (jako warunek członkostwa), jak i fakultatywnym (rekomendacyjne). Na tym tle większość państw „starej” Unii Europejskiej wypada dość słabo. Brak tego typu mechanizmów w wielu krajach tłumaczy się znacznym rozproszeniem sektora, słabą koordynacją działań organizacji bądź niedostrzeganiem takiej potrzeby (np. Francja). Do wyjątków należą Holandia i Niemcy oraz Wielka Brytania z jej *Charity Commission* i rozbudowaną siecią organizacji parasolowych (z największą National Council of Voluntary Organizations), które także prowadzą działania na rzecz wewnętrznej samoregulacji. Co więcej, okazuje się, że z kartami zasad, etycznymi standardami w państwach „starej” UE „jest problem”. Z jednej strony, są one aprobowane jako mechanizm samoregulacyjny, drogowskazy dla sektora pozarządowego i jego otoczenia. Natomiast z drugiej, nie znajdują powszechnego zastosowania, budzą sceptyczym. W odniesieniu do międzynarodowych deklaracji pojawiają się głosy o niecelowości opracowywania tego typu dosyć ogólnych regulacji, które miałyby obowiązywać w zróżnicowanych systemach społeczno-kulturowych [Werpachowski 2004].

Specyfiką Stanów Zjednoczonych jest działanie pozarządowych organizacji strażniczych trzeciego sektora (*charitable watchdog*), które pełnią także rolę organizacji certyfikujących.

Na gruncie polskim inicjatywy samoregulacyjne podejmowane są właściwie od momentu renesansu trzeciego sektora po 1989 roku. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat zainicjowano wiele działań o takim charakterze, z kilkoma kulminacyjnymi momentami. Jedną z najważniejszych

nych regulacji jest przyjęta w trakcie Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1996 r. *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*. Poza tym uregulowania tego typu podejmowano w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania – także w reakcji na zjawiska patologiczne, ale również w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Odrębnymi, choć za-korzenionymi w *Karcie Zasad Działania*, regulacjami legitymują się np. niektóre związki stowarzyszeń (m.in. WRZOS i jego organizacje członkowskie). Polskie dokumenty samoregulacyjne mają charakter raczej fakultatywny i odnoszą się głównie do takich aspektów funkcjonowania organizacji, jak: jawność, transparentność, demokratyczne zarządzanie oraz poszanowanie zasady *non-profit*, jedynie w wyjątkowych przypadkach do rzetelności, rozumianej jako osiąganie założonych celów, co „wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania” i wiąże się z obowiązkiem dopasowania zadań realizowanych przez organizację do jej „kompetencji i możliwości”, „wywiązywania się z umów i zobowiązań” oraz dbaniem „o wysoką jakość realizowanych działań” [*Karta etyczna*].

I na koniec trzeba stwierdzić, że fakultatywny, w większości przypadków – nie tylko polskich – charakter tego typu dokumentów sprawia, że jak pisze Bothwell, „są one pozbawione zębów”, a tym samym ich skuteczność jest wątpliwa [Bothwell 2000].

### **3.2.3 Standaryzacja i certyfikacja**

O ile zatem dokumenty samoregulacyjne okazują się mechanizmem o ograniczonej skuteczności wpływania na jakość działania organizacji pozarządowych, to inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku standaryzacji i certyfikacji działalności organizacji lub świadczenia przez nie usług społecznych. Na potwierdzenie mamy przykład Holandii, gdzie samoregulacja opiera się na bardzo silnych i w dodatku skoncentrowanych mechanizmach w postaci Centraal Bureau Fondsewerving (Centralne Biuro ds. Zbierania Funduszy), które nadzoruje funkcjonowanie około 600 organizacji i wydaje im specjalne zaświadczenie – certyfikaty CBF, które zasadniczo umożliwiają uzyskiwanie środków na działalność od samorządów lokalnych i biznesu [Wygnański brw].

Ogólnie rzecz biorąc możemy wyróżnić dwa odmienne podejścia do kwestii samoregulacji, wywierające odmienne skutki dla funkcjonowania organizacji pozarządowych i szerszego środowiska społecznego: standaryzację świadczenia usług społecznych i certyfikację działania organizacji<sup>7</sup>.

Ta pierwsza z reguły ma charakter rekomendacyjny i jest zbiorem zaleceń i warunków prawidłowej (lub najlepszej z możliwych) realizacji określonej usługi. To znaczy takich, które są akceptowane „na danym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i ekonomicznego” lub społecznie akceptowane są koszty jej realizacji<sup>8</sup> [Boczoń 2007]. O rekomendacyjnym charakterze tego typu standardów przesądza zarówno charakter samych uregulowań, ma to miejsce np. w przypadku standardów wypracowanych przez Federację Mazovia [Jak], jak i podejście do nich organizatorów systemu i realizatorów usług<sup>9</sup>.

Natomiast certyfikacja działalności organizacji z reguły ma charakter obligatoryjny i służy, oprócz potwierdzania jakości działań, także włączaniu do sieci (np. CAL<sup>10</sup> czy SPLOT) bądź wykluczaniu z nich. W procesie certyfikacji określa się wymogi organizacyjno-logistyczne, zasady działania, zakres świadczonych usług oraz standard świadczenia tych usług. O obligatoryjnym charakterze certyfikatów decyduje praktyka w postaci sprawdzania, spełnione są określone w standardzie warunki (np. SPLOT)<sup>11</sup>.

Stosunkowo nowym zjawiskiem w polskim trzecim sektorze są procesy wypracowywania, wdrażania i certyfikowania systemu zarządzania jakością ISO (np. Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej, Federacja

---

<sup>7</sup> Choć np. w Sieci SPLOT te proces funkcjonuje pod nazwą „standaryzacja”.

<sup>8</sup> Jak pisze Jerzy Boczoń w pierwszym przypadku „Zejście poniżej standardu minimalnego jest nieakceptowane społecznie i nie gwarantuje osiągnięcia celu założonego zadani/usługi”, zaś w drugim „Przekroczenie w górę standardu rekommendowanego, pociąga za sobą nieuzasadniony społecznie wzrost kosztów.” [Boczoń 2007: 73].

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat przy okazji analizy systemu współpracy.

<sup>10</sup> Choć akurat w przypadku CAL ten drugi aspekt nie jest stosowany konsekwentnie. Zobacz R. Skrzypiec „Sieć jako mechanizm stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: CAL, SPLOT, WRZOS i związków regionalnych” w tej eksperciezie.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat przy okazji analizy sieci organizacji.

Polskich Banków Żywności). Jednak Paweł Swianiewicz, co prawda w kontekście coraz powszechniejszego ubiegania się „samorządów o formalne certyfikaty jakości zarządzania, takie jak ISO”, zastanawia się, „w jakim stopniu jest to niemające głębszego znaczenia podążanie za modelem, a w jakim rzeczywiście przyczynia się do poprawy jakości działania urzędów.” [Swianiewicz 2008: 476]. Wydaje się, że podobnie brzmiące pytanie można zadać także w odniesieniu do organizacji pozarządowych, choć tu przypadki certyfikowanych organizacji nie są jeszcze zbyt liczne.

### **3.2.4 Ocena i samoocena działań**

Jak już wspomniano, tradycje ewaluacji to w zasadzie nowe zjawisko w działaniu organizacji pozarządowych i wydaje się, że stymulowane tymi samymi czynnikami, co procesy samoregulacji, w tym także rosnącą rolą i znaczeniem społeczeństwa obywatelskiego w skali globalnej. Doświadczenia krajów zachodnich, ale także polskie, zasadniczo wskazują, że ocena i samoocena zorientowane są m.in. na następujące aspekty funkcjonowania organizacji: wiarygodność, efektywność finansową, ocenę działania, w tym osiągania założonych rezultatów oraz mierzenie wpływu społecznego.

W każdym z wymienionych obszarów opracowano i wdrożono wiele różnorodnych metod i narzędzi, ale także zasady posługiwania się nimi<sup>12</sup>. Podejścia zorientowane na wiarygodność organizacji pozarządowych odnoszą się do trzech aspektów: legitymizacji, przejrzystości i rozliczalności (*legitimacy, transparency and accountability*)<sup>13</sup>. Rozliczalność organizacji pozarządowych, rozumiana jako planowość i sprawozdawczość, jest założona w polskim systemie prawnym i przyjmuje postać obowiązku przedłożenia przez organizacje pozarządowe zamierzające realizować zadanie publiczne z wykorzystaniem środków publicznych

---

<sup>12</sup> Jako element samoregulacji sektora, np. *Standardy ewaluacji* wypracowane przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne.

<sup>13</sup> <http://www.civicus.org/Ita/Ita-objectives> (dostęp 15.11.2009). w Polsce zastosowane przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych (OFOP). Zob. [Mazgal 2009].

wniosku lub oferty, a przez realizatorów przedsięwzięć sfinansowanych (w części lub całości) ze środków publicznych przedłożenia sprawozdania z jego realizacji. Takie obowiązki zapisano m.in. w art. 118 ustawy o finansach publicznych.

Jak piszą Marta Gumkowska i Jan Herbst, „Najpopularniejszą miarą efektywności finansowej organizacji jest (popularyzowana np. przez angielską organizację NCVO) relacja pomiędzy wydatkami administracyjnymi, a wydatkami przeznaczanymi bezpośrednio na działalność statutową organizacji.” [Gumkowska i Herbst 2009]. Ilustracją tego dylematu z polskiego podwórka może być np. dyskusja nad dopuszczalnością wykorzystywania wpływów z tzw. „1%” m.in. na koszty administracyjne działania organizacji legitymujących się statusem organizacji pożytku publicznego<sup>14</sup>.

W ten kontekst wpisuje się także koncepcja samowystarczalności organizacji pozarządowych uwzględniająca wymiary: instytucjonalny (zasady i rozwiązania organizacyjne, zasoby) i funkcjonalny (działalność programowa i pozaprogramowa, relacje z otoczeniem). Zaś jej ocena może być realizowana na dwa sposoby:

- linearne – na płaszczyźnie wcześniej ustalonych etapów czy faz rozwoju organizacji jako punktów odniesienia stanu badanego podmiotu;
- wielowymiarowo – poprzez identyfikowanie mocnych i słabych stron badanego podmiotu, jego wewnętrznej spójności [Mazurczak-Kaczmaryk 2006].

W zakresie oceny działania organizacji pozarządowych, w tym osiągania założonych celów, badania efektywności oraz mierzenia wpływu, duże znaczenie wywarło wdrażanie w Polsce Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (IW EQUAL). Nieodłącznym elementem realizacji projektów finansowanych w ramach EQUAL był obligatoryjny moni-

---

<sup>14</sup> Zobacz np. wątek „Po co 1%” na Forum Obywatelskim „ja obywatel” – <http://jaobywatel.pl/> (dostęp 1.11.2009).

toring i ocena uzyskiwanych rezultatów wraz ze wskaźnikami<sup>15</sup>, a także zasady partnerstwa i *empowerment* oraz innowacyjność i obowiązek upowszechniania wypracowanych rezultatów (*mainstreaming*). Stąd też IW EQUAL uchodzi za poligon doświadczalny – i to nie tylko w zakresie polityki zatrudnienia, ale także jakości działania organizacji pozarządowych – poprzez projektowanie i wdrażanie nowych form monitorowania i oceny uzyskiwanych rezultatów.

Zasługą Programu EQUAL jest także przybliżenie polskiemu sektorowi pozarządowemu nowych podejść do oceny działalności organizacji, jak np. „mierzenie oddziaływania/wpływу społecznego”, „audyt społeczny” czy „społeczna stopa zwrotu z inwestycji”. W tym miejscu warto podkreślić, że wymienione powyżej koncepcje są w równym stopniu metodami oceny poszerzającymi katalog możliwych do zastosowania metod ewaluacyjnych, co postrzegania funkcji organizacji pozarządowych w szerszym kontekście społecznym (oddziaływanie) czy wymiarze ekonomicznym (efektywność). Podejścia te z reguły mają postać cyklicznego, partycypacyjnego i włączającego jak najszersze kręgi interesariuszy postępowania badawczego, w ramach którego obserwuje się i porównuje zmiany dokonujące się w szerokim kontekście społecznym w wyniku zaplanowanych działań organizacji pozarządowych (*mierzenie wpływu*) lub pomiaru efektywności wykorzystania posiadanych przez organizację zasobów dla wytwarzania wartości dodanej w społeczeństwie, na rzecz którego lub w którym działa [Juraszek-Kopacz i Tyrowicz 2008].

### **3.2.5 Założony model systemu oceny jakości działania organizacji pozarządowych – podsumowanie**

Założony system oceny jakości działania organizacji pozarządowych wspiera się na kilku fundamentach: nadzorze państwowym, samoregulacji, standaryzacji i certyfikacji oraz ocenie i samooceniu. Jego powstanie i rozwój wymuszone są zmianami, jakie dokonują się w sa-

---

<sup>15</sup> „Do zadań realizowanych w trakcie Działania 1 należą określenie metodologii i mechanizmów bieżącej oceny działań oraz osiągnięć, w tym opis wskaźników pomiaru i oceny działań.” – [http://www.juhrc.org/equal/o\\_equal/#zasady](http://www.juhrc.org/equal/o_equal/#zasady) (dostęp 15.10.2009). [Zob. także Ciążka 2005].

mym sektorze, w szczególności związanymi ze wzrostem znaczenia organizacji pozarządowych w społeczeństwie, ale także oddziaływaniem otoczenia zewnętrznego, które coraz częściej domaga się potwierdzenia deklaratywnych przewag sektora pozarządowego nad pozostałymi sektormi lub subiektywnie odbieranej specyficzności. Tego typu działania podejmowane są przez organizacje pozarządowe w celu ochrony własnego wizerunku.

Polskie organizacje pozarządowe zasadniczo podjęły wysiłki we wszystkich istotnych obszarach składających się na system wpływu i oceny jakości działania organizacji pozarządowych: samoregulacji, standaryzacji i certyfikacji oraz oceny i samooceny. W okresie dwóch dekad rozwoju sektora pozarządowego w Polsce, powstał spory zbiór regulacji i instrumentów służących wpływaniu i ocenie jakości działania organizacji pozarządowych. Mamy tu zarówno „słabe” regulacje w formie kart zasad, jak i „silne” mechanizmy certyfikacyjne. Tworzy się standardy świadczenia usług społecznych i wdraża metody monitoringu i ewaluacji. Popularyzuje nowe podejścia do oceny efektów działalności, w szczególności zmiany społecznej. Pomimo tego nie są to rozwiązania stosowane powszechnie, w dodatku spora część z nich ma ograniczoną skuteczność (rekommendacyjną) i chyba w niewielkim stopniu są to rozwiązania innowacyjne.

### **3.3 System zrealizowany**

Analiza modelu zrealizowanego systemu oceny jakości działania organizacji pozarządowych obejmie: subiektywną definicję dobrego działania organizacji pozarządowej, wewnętrzne aspekty funkcjonowania (polityka kadrowa i sieci organizacji) oraz uwarunkowania zewnętrzne (zaangażowanie w polityki publiczne, system międzysektorowej współpracy i oczekiwania sponsorów).

#### **3.3.1 Dobre działanie organizacji**

Dobre działanie organizacji pozarządowych – według badanych – w praktyce wyznaczają aspekty dwojakiego rodzaju:

- ideologiczne – wizja, misja i etos działania, zaangażowanie organizacji w lokalne życie publiczne, w szczególności zainteresowanie sprawami żywotnymi dla trzeciego sektora, przedkładanie interesu publicznego lub całej wspólnoty lokalnej nad partykularny organizacji i jej beneficjentów;
- operacyjne – pomysł trafiający w potrzeby społeczne, elastyczność w reagowaniu na pojawiające się wyzwania, wysokie standardy realizacji przedsięwzięć, zdolność do utrzymywania dobrej kondycji organizacji, partnerskie (czyli wolne od uzależnienia i klientelizmu) relacje z otoczeniem, głównie instytucjami publicznymi i pozarządowymi, oraz gotowość i umiejętność monitorowania i oceny prowadzonej działalności oraz uzyskiwanych efektów<sup>16</sup>.

Kontrowersyjna okazuje się kwestia standardów nie tyle działania, co realizacji zadań publicznych. Zaznacza się, że zdecydowana większość zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe to zadania niszowe. Co więcej, znaczna pula tych niszowych zadań nie wymaga od realizatorów „trzymania” wysokich standardów realizacji. Tym niemniej, niezależnie od stopnia zestandardyzowania i poziomu standardu, realizacja tych zadań powinna się cechować realnymi kosztami, odpowiednią jakością wykonania, konieczne jest również rozliczenie i sprawozdanie.

Respondenci w zasadzie przyznali, że organizacje pozarządowe w Polsce w ograniczonym stopniu posługują się monitoringiem i oceną swojej działalności. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy załączyli:

- nieświadadamianie sobie przez personel organizacji, roli i znaczenia oceny i samooceny działalności jako instrumentów wzmacniania wiarygodności w środowisku działania;
- ograniczona skala działania organizacji oraz brak zasobów (kadrowych, finansowych, know-how); zaznaczali jednak równocześnie, że

---

<sup>16</sup> Choć ten ostatni element nie jest przez badanych kojarzony automatycznie.

zdecydowana większość organizacji, właśnie z uwagi na ograniczoną skalę prowadzonej działalności, nie musi posługiwać się skomplikowanymi narzędziami oceny, wymagającymi specjalistycznej wiedzy, zaangażowania znacznego zespołu ludzkiego czy nawet wynajęcia zewnętrznych ekspertów (jak ma to miejsce w przypadku audytu). Co więcej, każda organizacja ma do dyspozycji proste narzędzia samoceny: sprawozdanie z działalności, bilans oraz dyskusję nad tymi dokumentami na walnym zebraniu członków;

- blokady systemowe – otoczenie instytucjonalne organizacji (tak grantodawcy, jak korzystający czy społeczność lokalna) ani nie oczekują rzetelnych i wiarygodnych ocen, ani nie przewidują możliwości porażki. Stąd też w praktyce oceny działalności przybierają postać sprawozdań i rozliczeń i służą głównie spełnieniu formalnego obowiązku, nie zaś dowiedzenia się czegoś ważnego o działalności własnej organizacji.

### **3.3.2 Polityka kadrowa**

Politykę kadrową polskich organizacji pozarządowych można analizować na różnych płaszczyznach.

Po pierwsze, organizacje pozarządowe jako pracodawcy, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnienia osób z grup ryzyka – czyli role organizacji na rynku pracy. Na ten aspekt – szczególnie po wejściu Polski do UE – kładzie się silny nacisk, co w kontekście traktowania organizacji jako miejsca zdobywania doświadczenia liczącego się na rynku pracy w jakimś sensie zdominowało nawet postrzeganie wolontariatu.

Po drugie, polityka kadrowa organizacji pozarządowych jako element realizacji misji lub świadczenia usług publicznych. Z uwagi na wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania tej polityki wynikające z ogólnie znanych słabości sektora ocena nie wypada dobrze. Brak stałych źródeł finansowania, traktowanie przez instytucje publiczne organizacji pozarządowych jako taniego (bo nie trzeba płacić za całość usługi) wykonawcę usług, konieczność montażu finansowego, sytuacje w których dobro orga-

nizacji wygrywa z bezpieczeństwem socjalnym pracowników, wszystko to sprawia, że racjonalna polityka kadrowa jest raczej wyjątkiem niż regułą. Jeżeli do tego dodamy specyficzne wymagania organizacji wobec swoich pracowników i wolontariuszy (często realizując działania związane z zawodami zaufania publicznego, jak np. w obszarze zdrowia czy wychowania, ale także pomocy prawnej odwołując się do kodeksów zawodowych), okazuje się, że to właśnie pracownicy organizacji są tym zasobem, który w dużej mierze decyduje o tym, jak należałoby oceniać działalność polskich organizacji pozarządowych.

Po trzecie, związana z poprzednią płaszczyzną niska świadomość znaczenia rozwijania zespołu członków, pracowników, współpracowników i wolontariuszy jako cennego zasobu organizacji.

Z tego też względu konieczne wydaje się zwrócenie większej uwagi na merytoryczny rozwój zasobów kadrowych w organizacjach oraz, co może bezpośrednio na to wpływać, wzmacnianie instytucjonalne organizacji pozarządowych i ustabilizowanie przynajmniej tych z nich, które pełnią ważne funkcje społeczne i realizują długofalowo usługi publiczne. Tylko w takim wypadku zarówno organizacje jako pracodawcy, jak i ich pracownicy mogą dostrzec wagę inwestowania w kapitał ludzki, w budowanie zespołu. Do tego czasu aktualna będzie sformułowana jeszcze w poprzedniej dekadzie diagnoza Barbary Fatygi:

„Personel (...) większości polskich organizacji nierządowych skupiony jest głównie na rozwiązywaniu bieżących kwestii związanych z [ich – przyp. RS] funkcjonowaniem. Przy rozwiniętej działalności, związanej z realizacją dużych projektów, stałym zaabsorbowaniem poszukiwaniem środków finansowych i innych tego rodzaju bieżących kłopotach oczywiste jest, iż autorefleksja i stała, konsekwentna dokumentacja własnej działalności nie towarzyszy (...) NGO’s w naszym kraju. Dokonuje się ich niemal wyłącznie z okazji przedstawiania sprawozdań i przy organizacji szkoleń. Regułą jest też, iż wnioski z nich przygotowywane są zbyt spiesznie i że w takich momentach okazuje się dopiero, czego nie wiadomo, czego brakuje etc. (...) nie docenia się (...) potrzeby kompetentnego i, przede wszystkim, stałego monitorowania własnych działań.

Kontrola dotyczy głównie rezultatów podstawowej działalności. Dokumentację uzupełnia się z okazji terminu rozliczania się ze sponsorami.” [Fatyga 1997: 43].

### **3.3.3 Polityki publiczne**

Udział organizacji pozarządowych w programowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie polityk publicznych na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie wzrasta. Ich rola w konsultacjach społecznych, ale także w różnego typu ciałach doradczych, czy wręcz współdecydujących, jest jednym z elementów strategii „dobrego rządzenia” [zob. Program Operacyjny Kapitał Ludzki]. Problemem, z którym muszą się zmierzyć zarówno organizacje, jak i współpracująca z nimi w ramach przyjętych strategii administracja publiczna (różnych szczebli), dotyczy kilku kwestii.

Po pierwsze – problemem jest podwójna rola, w jakiej z reguły występują organizacje pozarządowe: realizatora polityk publicznych i reprezentanta społeczeństwa obywatelskiego. Z jednej strony są wykonawcą polityk publicznych, a więc ich beneficjentem. Z tego też względu powinny móc konsultować zapisy, które ich dotyczą. Z drugiej jednak strony organizacje są, i tak też bywają traktowane, reprezentantem społeczeństwa obywatelskiego, występując w imieniu dobra wspólnego lub działając na rzecz (rzecznictwo) grup, które same (choćby z uwagi na ich marginalizację lub zagrożenie wykluczeniem społecznym) nie mogą skutecznie występować w swoim imieniu.

Po drugie – problemem jest system reprezentacji, który umożliwia w miarę jednoznaczne określenie stanowisk po stronie organizacji. Sektor pozarządowy w swej istocie jest różnorodny, ma różne, czasem sprzeczne cele, stosuje niejednolite kryteria wartości. W wielu przypadkach nie jest to jego słabość, ale siła. Pozwala na uwzględnianie w debacie publicznej bardzo różnych punktów widzenia. W większości wypadków, w obszarze konsultacji społecznych, ciał konsultacyjnych, reprezentatywność nie powinna być wymogiem. Reprezentatywność dotyczy tylko i wyłącznie obszarów, w których przedstawiciele zorganizowanego społe-

czeństwa obywatelskiego mają w ciałach dialogu obywatelskiego moc uczestniczenia w podejmowaniu decyzji i gdzie mają być reprezentowani przedstawiciele całego sektora (branży), a nie przedstawiciele określonych organizacji.

Skuteczność w tym obszarze musi zatem być mierzona nie tylko sukcesem samych organizacji (np. w realizacji założeń czy zdobyciem grantów na danym obszarze), ale także samą skutecznością polityk, które z oczywistych względów poddają się pomiarowi przy zastosowaniu prostych metod i technik badawczych.

### **3.3.4 System współpracy**

System współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wyposażony jest w instrumenty wpływu i oceny jakości działań organizacji [zobacz: Frączak, Skrzypiec 2006]. W przeważającej większości przypadków oś tego systemu stanowi kwestia realizacji zadań publicznych, w szczególności świadczenie istotnych dla wspólnoty samorządowej usług społecznych. Taki sposób zorganizowania systemu wymusza na jego organizatorach i korzystających (realizatorach usług publicznych) adekwatność, efektywność i skuteczność podejmowanych działań. I wymaga:

- uregulowania relacji pomiędzy stronami (pomocnictwo, wsparcie, partnerstwo);
- określenia odgrywanych w systemie рол (organizatora systemu, usługodawcy, dysponenta środków, realizatora);
- uruchomienia instytucji służących rozwojowi współpracy w postaci ciał, komitetów, rad, zespołów, lub biur, centrów itp.;
- określenia standardów realizacji – przynajmniej niektórych, szczególnie istotnych dla samorządu, mieszkańców, społeczności lokalnej i sektora pozarządowego – zadań i usług [Boczoń 2007];
- rozwijania metod i technik monitoringu, nadzoru i oceny realizacji poszczególnych zadań, a także funkcjonowania całego systemu [Skrzypiec 2005].

Niewątpliwie w praktyce – szczególnie na gruncie lokalnym – funkcjonuje przekonanie, że zadania publiczne muszą być wykonywane z zachowaniem ustalonych standardów, do czego jednak zdolne są wyłącznie sprofesjonalizowane podmioty, dysponujące niezbędnymi kadrami, zasobami oraz instrumentami zarządzania i oceny uzyskiwanych efektów. Jak wynika z opinii respondentów, tymi atrybutami legitymują się przede wszystkim instytucje publiczne (czytaj samorządowe), nie zaś pozarządowe. Te drugie są zdolne jedynie do wypełniania niszu potrzeb społecznych, natomiast nie można im powierzyć wiodącej roli realizatorów najważniejszych usług społecznych.

W zgodzie z tym podejęciem, analizowany tu system współpracy koncentruje się zatem głównie na spełnianiu wyzwań ideologicznych<sup>17</sup> (demokratyzacja, pomocniczość, partnerstwo, partycypacja), porządkowaniu form współpracy finansowej (przejrzystość, zrozumiałość), wzmacnianiu potencjału lokalnych organizacji. Natomiast do tej pory – poniekąd z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania<sup>18</sup> – nie rozwinął jeszcze myślenia kategoriami efektywności realizacji dofinansowywanych przedsięwzięć, funkcjonowania systemu współpracy, realizacji polityk publicznych czy wreszcie procesów rozwojowych. Oczywiście zgodnie z przepisami obowiązującymi w administracji publicznej realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe poddawana jest kontroli i obciążona obowiązkiem rozliczenia finansowego i z uzyskanych rezultatów ilościowych (tzw. sprawozdania merytoryczne). W pewnym sensie te mechanizmy pełnią rolę instytucji wpływu i oceny jakości działania, jednak z uwagi na powszechnie praktykowane podejęście – skwitowania działalności – raczej o ograniczonej zdolności do stymulowania podnoszenia jakości przez lokalne organizacje pozarządowe.

---

<sup>17</sup> Co wydaje się odpowiadać na podstawowe postulaty lokalnego sektora organizacji pozarządowych [Zob. projekt *Wspólnie dla Miasta* realizowany przez Stowarzyszenie „Zielone Zagłębie”].

<sup>18</sup> To zastrzeżenie może być ważne także w przypadku wielu innych systemów współpracy, które wdrażano dopiero po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

### **3.3.5 Grantodawcy**

Grantodawcy działań organizacji pozarządowych dysponują potencjalnie możliwościami silnego oddziaływania na jakość działania organizacji, które wspierają. Ich siła oddziaływania wynika z posiadania i dystryбуowania środków finansowych, które są niezbędne do działań realizowanych przez organizacje. Jednak tę możliwość wpływania na jakość działania swoich grantobiorców wykorzystują w ograniczonym zakresie.

Przede wszystkim wynika to z zainteresowania większości grantodawców efektami wydatkowanych przez siebie pieniędzy, a nie całością działań dotowanej organizacji, które czasami zresztą bywają dość rozległe i odległe od zainteresowań grantodawcy.

Jakość projektów definiowana jest dość szeroko, najczęściej jednak darczyńcy zwracają uwagę na jakość rozumianą jako użyteczność projektu (odpowiadanie na zidentyfikowane potrzeby jego odbiorców). Jakość to także inne brane pod uwagę w ocenie aplikacji kryteria. Powszechnym standardem jest ocena:

- użyteczności projektu, co oznacza, że projektodawca musi wykazać, że to, co proponuje, odpowiada na zidentyfikowane potrzeby społeczne,
- adekwatność do tych potrzeb metod realizacji projektu oraz spodziewanych rezultatów,
- skuteczność w osiąganiu zaplanowanych celów,
- efektywność rozumianą przede wszystkim jako realność budżetu projektu i adekwatność proponowanych wydatków do działań i spodziewanych rezultatów.

Podstawowym narzędziem weryfikacji jakości realizowanych projektów stosowanym przez wszystkich darczyńców są sprawozdania merytoryczne i finansowe składane przez realizatorów projektów. Poza sprawozdaniami duża część analizowanych konkursów przewiduje możliwość dokonywania kontroli ze strony darczyńcy.

Wracając do kwestii jakości działań organizacji – to jest ona w praktyce różnie rozumiana przez darczyńców. Badani zwracali uwagę na jej różne aspekty: jakość w zarządzaniu organizacją, zespołem ludzkim, finansami, prowadzoną działalnością. Jakość była przez nich definiowana

albo jako przestrzeganie pewnych standardów postępowania, które gwarantują wysoką jakość realizowanych zgodnie z nimi działań, albo bardziej miękko, jako należytą staranność w realizowaniu przez organizację działań. Jeden element wydaje się wspólny przy definiowaniu jakości przez badanych. To użyteczność działań, a więc odpowiadanie przez organizacje na rzeczywiste potrzeby społeczne, jak to określił jeden z badanych: realność działań organizacji. Inny z badanych poszerzył definicję użyteczności zwracając uwagę, na to, że użyteczność dotyczy nie tylko beneficjentów działań organizacji, ale także wszystkich interesariuszy: darczyńców, innych organizacji, instytucji publicznych itp.

Na tej podstawie można stwierdzić, że jakość działań organizacji pozarządowych nie jest pojęciem wyraźnie określonym ani w samych organizacjach, ani w tak zwanym obiegu publicznym. Jeden z badanych podkreślał zresztą, że trudno mu oceniać jakość działania organizacji pozarządowych, bo brakuje wzorców, benchmarków, które mogłyby stanowić punkt odniesienia dla takiej oceny.

Prywatni darczyńcy niezwykle rzadko zwracają uwagę na standardy etyczne, przynajmniej na poziomie dokumentacji konkursowej. W niektórych konkursach dotacyjnych pojawiają się wykluczenia dotyczące konfliktu interesów oraz niefinansowania działań politycznych i religijnych (np. w programach Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności). W przypadku źródeł publicznych obecnie stosuje się powszechnie tak zwane zasady horyzontalne, które w części dotyczą standardów etycznych.

### **3.3.6 Sieci organizacji**

Jednym z istotnych uwarunkowań funkcjonowania organizacji pozarządowych – z punktu widzenia stymulowania i oceny jakości działania – wydają się sieci organizacji. Sieci oddziałują na jakość organizacji m.in. poprzez:

- system certyfikacji i standaryzacji działań swoich członków i świadczonych przez nich usług;
- świadczenie usług wspierających organizacje członkowskie i odbiorców niebędących członkami;

- reprezentowanie interesów swoich członków i włączanie się w inicjatywy federacyjne w sektorze;
- inicjatywy samoregulacyjne trzeciego sektora.

W praktyce okazuje się, że sposobem pozwalającym skutecznie oddziaływać na jakość działania – przynajmniej członków sieci<sup>19</sup> – są mechanizmy certyfikacji. Czynnikiem decydującym jest egzekwowanie wypełniania ustalonych warunków poprzez dokonywanie regularnej oceny – na etapie przystępowania do sieci weryfikuje się zdolność kandydującej organizacji do działania zgodnie ze standardami, zaś w trakcie członkostwa ocenia poziom spełniania standardu w trakcie bieżącej działalności członka. Natomiast mało skuteczne okazują się standardy o charakterze rekomendacyjnym, tzn. takie, w których określono warunki (minimalne bądź optymalne) realizacji danej usługi, i postulatywnym (opracowany standard z reguły pozbawiony jest sankcji za działanie poniżej ustalonego poziomu). Zresztą, kto miałby to robić?

Upowszechnienie standardów świadczenia usług społecznych wydaje się w większym stopniu zależeć od postawy podmiotów finansujących ich realizację (przede wszystkim administracji publicznej) niż organizacji pozarządowych realizujących te usługi, bowiem opracowane standardy muszą zostać wpisane w system świadczenia danej usługi: od oceny aplikacji przez realizację zadania po jej ocenę. Wydaje się jednak, że w chwili obecnej ten proces jest jeszcze słabo rozwinięty, a opory leżą po obu stronach – organizatora i finansującego, który obawia się zwiększenia nakładów na realizację usługi, i realizatora, który obawia się wzrostu „obciążień” związanych z realizacją usługi oraz nasilenia kontroli oraz zwiększenia biurokracji<sup>20</sup>.

Oczywiście certyfikacja organizacji członkowskich, afiliowanych, współpracujących czy też prowadzących podobnego typu działalność, to

---

<sup>19</sup> Choć w sytuacji braku ewaluacji sieci (np. SPLOT) jest to tylko subiektywne przekonanie o spełnianiu warunków wewnętrznych lub zgodności działania członka z warunkami sieci, natomiast nie musi odpowiadać obiektywnym warunkom dobrej jakości działania.

<sup>20</sup> Pomijamy w tym miejscu kwestię ograniczonej roli organizacji pozarządowych w systemie świadczenia usług społecznych.

kwestia leżąca w kompetencji samych sieci. Tego typu inicjatywy, oprócz wprowadzania zmian w funkcjonowaniu organizacji, służą budowaniu przez nie swojej marki.

Tym niemniej możemy stwierdzić, że więcej jest w polskim trzecim sektorze fakultatywnych standardów niż obligatoryjnych certyfikatów.

W zasadzie najmniej – z powodu braku danych empirycznych – możemy powiedzieć na temat skuteczności standardów czy certyfikatów (np. Sieci SPLOT) w zakresie stymulowania jakości działania organizacji korzystających z tych usług czy polskiego sektora pozarządowego jako takiego.

### **3.3.7 Podsumowanie – model realizowany**

To co uznawane jest za dobre działanie organizacji pozarządowych, wydaje się w Polsce w większym stopniu wyrazem przekonań różnych kategorii interesariuszy z nimi związanych (przedstawicieli organizacji, przedstawicieli administracji publicznej, grantodawców prywatnych, a nawet badaczy). Stosunkowo rzadko to dobre działanie formułowane jest w oparciu o wyniki systematycznie wykonywanych ocen. Co zdaje się potwierdzać fakt, iż jakość czy efektywność działania polskich organizacji pozarządowych, jak do tej pory – w przeciwieństwie do badania ich kondycji czy relacji z innymi sektorami (przede wszystkim publicznym) – była zdecydowanie rzadziej przedmiotem badań naukowych.

Zrealizowany system wpływu na jakość działania organizacji pozarządowych w większym stopniu przybiera postać rekomendacji, zaleceń niż obligatoryjnych wymogów pozwalających eliminować jednostki działające poniżej standardu. Natomiast system oceny jakości działania posługuje się skromnym instrumentarium, w dodatku stosowanym na ograniczoną skalę. Powód tego stanu rzeczy jest wiele, do najważniejszych trzeba zaliczyć: niską świadomość i ograniczone zasoby organizacji pozarządowych oraz zróżnicowanie, rozdrobnienie i brak reprezentatywności sektora uniemożliwiające wypracowanie i wdrożenie standardów realizacji usług, zaś ze strony otoczenia instytucjonalnego – brak oczekiwania (a w zasadzie założenie sukcesu i wykluczenie porażki dotowanych przedsięwzięć), marginalizowanie roli organizacji

pozarządowych w systemie świadczenia usług społecznych (przez administrację), co pozwala ograniczyć ocenę działania jedynie do formalnego rozliczania projektów.

#### **4. Jakość działania organizacji pozarządowych w Polsce – podsumowanie**

Jakość działania organizacji pozarządowych okazuje się zatem złożonym systemem. Z jednej strony mamy bowiem procesy służące kształtowaniu jakości działania, a z drugiej – wieloaspektową ocenę tej jakości. Obie musimy traktować łącznie i takie podejście konsekwentnie stosowaliśmy w tej ekspertyzie.

Musimy jednak stwierdzić, że jakość działania organizacji pozarządowych jest stosunkowo słabo zaimplementowana w działaniach polskiego trzeciego sektora. Jest kojarzona przede wszystkim z dwiema cechami – sprawnością i rzetelnością w planowaniu (w tym w tworzeniu wniosku) i realizacji projektu oraz użytecznością projektu w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb jego odbiorców.

##### **4.1 Zaawansowanie regulacji oceny jakości działania organizacji pozarządowych w Polsce**

Odpowiedź na pytanie o stan zaawansowania regulacji dotyczących oceny działań organizacji pozarządowych w Polsce dalekie jest od jednoznaczności.

Po pierwsze, choć podejmuje się inicjatywy o różnym charakterze (samoregulacja, standaryzacja), to jednak zdecydowana większość z nich okazuje się słaba (rekомendacje i zalecenia pozbawione mechanizmów wzmacniających ich stosowanie).

Po drugie, jakość działania w zasadzie nie stanowi kryterium zatwierdzenia przez grantodawcę (czy to publicznego, czy prywatnego)

realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia. Natomiast takim warunkiem jest rozliczenie się z uzyskania policzalnych efektów (skwitowanie).

Po trzecie, szczególnie ubogie okazują się regulacje w zakresie polityki kadrowej organizacji pozarządowych – tak odnośnie członków i wolontariuszy, jak i płatnego personelu.

Po czwarte, brakuje *benchmarków* w postaci ustalonych wzorców czy też kryteriów opisujących jakość działania organizacji. Takie „punkty odniesienia” powinny także tworzyć instytucje otoczenia (publiczne i prywatne stale współpracujące z organizacjami pozarządowymi).

Po piąte, w niektórych obszarach (np. PO KL) wymagania (przede wszystkim formalne) stawiane wobec aplikujących o środki są nieadekwatne do możliwości organizacji. Natomiast słabo uregulowany jest obszar przejrzystości programów dotacyjnych – informacje udostępniane na ten temat należy uznać za zbyt skromne, aby np. opinia publiczna czy instytucje otoczenia mogły ocenić działanie organizacji.

#### **4.2 Stopień praktycznego wdrożenia oceny jakości działania polskich organizacji pozarządowych**

Jeśli zaawansowanie regulacji oceniliśmy jako niepełne, stopień praktycznego stosowania procedur oceny działań polskich organizacji pozarządowych musimy ocenić jako niski.

Po pierwsze, instrumenty regulujące działanie organizacji pozarządowych okazują się stosunkowo mało skuteczne, co wynika z przewagi rekomendacji i zaleceń nad obligatoryjnością i eliminowaniem działań substandardowych.

Po drugie, liczne opory (wewnętrzne i zewnętrzne) powstrzymują organizacje przed podejmowaniem działań na rzecz standaryzacji.

Po trzecie, mało znacząca rola organizacji pozarządowych w obszarze świadczenia usług społecznych nie sprzyja nadawaniu wagi jakości ich działania.

Po czwarte, jeśli już zwraca się na to uwagę, to tylko w wycinkowym zakresie (np. wyłącznie w kontekście skutecznego i efektywnego wykorzystania przyznanych dotacji z zasobów danego grantodawcy).

Po piąte, mechanizmy monitorowania/kontrolowania działań organizacji, w tym realizacji dotowanych projektów, są ubogie i zbyt często opierają się wyłącznie na sprawozdawczości. Niezbędne wydaje się uzupełnianie tego instrumentarium o formy proaktywne (wizyty monitorujące, kontrole ekspertów zewnętrznych).

Po szóste, prawdziwą piętą achillesową organizacji pozarządowych, jeśli chodzi o jakość ich działania, okazuje się polityka kadrowa. Nierzadko spotkać się można z praktyką naruszania przepisów prawa pracy (co jednak w pewnym stopniu podkutowane jest warunkami działania organizacji).

#### **4.3    Ocena jakości działania a praktyka funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce**

I w końcu należy stwierdzić, że efekty stosowania procedur oceny dla praktyki funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce są ograniczone.

Po pierwsze, stosunkowo słabo zakorzeniły się w polskim trzecim sektorze – pomimo kilku spektakularnych akcji – opracowane instrumenty samoregulacyjne (karty zasad, karty etyczne).

Po drugie, opracowane standardy pozbawione elementów przymusu okazują się mało skuteczne w stymulowaniu jakości działania organizacji pozarządowych czy świadczenia usług społecznych. Czasem ich rola jest jedynie fasadowa lub po prostu nie znajdują praktycznego zastosowania.

Po trzecie, ocena działań organizacji bazująca przede wszystkim na wskaźnikach ilościowych (tak na etapie aplikacji, jak i rozliczenia) w ograniczonym stopniu wpływa na jakość działania, raczej wyrabiając umiejętność poprawnego (gwarantującego sukces) komponowania sprawozdań z działania.

Po czwarte, ani jakości, ani jej ocenie nie sprzyja niskie zaangażowanie kadr organizacji w jej działalność oraz kontrolę tej działalności.

Po piąte, dopiero od niedawna (wdrażanie IW EQUAL) obserwuje się rozwój instrumentów oceny jakości działania organizacji pozarządowych.

## **5. Zakończenie**

Na przestrzeni ostatnich trzech dekad poddano w wątpliwość uznawane za pewnik – jeszcze we wczesnych latach 80. ubiegłego wieku – przekonanie, że organizacje pozarządowe z zasady wywierają wpływ społeczny. W następnej dekadzie obserwuje się zarówno rozwój metodologii, jak i wykonywania pomiarów wpływu społecznego organizacji pozarządowych. Wraz z podwyższaniem się statusu organizacji oraz zwiększeniem puli kierowanych do nich środków publicznych coraz częściej instytucje publiczne i opinia publiczna oczekiwali od organizacji pozarządowych potwierdzania ich wiarygodności, przydatności, efektywności i skuteczności działań, czasem też nakładały na nie taki obowiązek. Jednakże zainteresowanie mierzeniem wpływu nie jest wyłącznie wynikiem zewnętrznych nacisków – czy to instytucji publicznych przekazujących organizacjom środki na działania, czy też opinii publicznej – również sam sektor uświadomił sobie niezbędnosć dokonywania tego typu pomiarów, których wyniki może wykorzystywać zarówno do podnoszeniu jakości działania, jak i informowania swoich interesariuszy [NGOs 2001]. Tego typu tendencje obserwujemy także w polskim trzecim sektorze, jednak pomimo wielu pozytywnych zmian (zasygnalizowanych także w tej ekspertyzie) musimy stwierdzić, że ocena jakości działania dopiero przebiega się tak do świadomości zarówno samych organizacji, jak i ich instytucjonalnego otoczenia.



## ANALIZY

*Ryszard Skrzypiec*

# Przegląd zagranicznych standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych<sup>21</sup>

## 1. Cele i metody opracowania

Celem przeglądu zagranicznych standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych jest zidentyfikowanie najważniejszych zasad, metod i narzędzi opracowanych i stosowanych w tym celu w skali globalnej. Identyfikacja tych aspektów pozwoli na analizę porównawczą fundamentów funkcjonujących w polskim sektorze pozarządowych rozwiązań w zakresie oceny jakości działania.

Analiza została wykonana na podstawie przeglądu zagranicznej i krajowej literatury przedmiotu, dokumentów oraz stron internetowych.

---

<sup>21</sup> Na wstępie niezbędne wydaje się komentarz terminologiczny. Świadomi odmiennego znaczenia takich terminów, jak organizacje pozarządowe (NGO), organizacje niedochodowe (*non profit*), ocharomicze (*voluntary*), dobroczynne (*charity*) i to nie tylko w literaturze przedmiotu, ale co ważniejsze przede wszystkim w regulacjach normatywnych określających zasady ich funkcjonowania, w niniejszym opracowaniu – przede wszystkim z uwagi na jasność wywodu – będziemy się posługiwać terminami organizacje pozarządowe, sektor pozarządowy lub trzeci sektor. O ile specyfika tekstu nie będzie wymagała zastosowania oryginalnego wyrażenia.

Zgodnie z założeniami wyłożonymi w metodologii dokonano przeglądu następujących podsystemów systemu standardów i oceny funkcjonowania organizacji: nadzór, samoregulacja oraz ocena i samoocena. W ramach tego ostatniego poddano analizie wybrane metody oceny: monitoring i ewaluację, mierzenie wpływu społecznego i audytu społecznego, a także samokontrolę za pośrednictwem organizacji typu *watchdog*.

## **2. Przegląd standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych**

### **2.1 Nadzór nad organizacjami pozarządowymi**

Podsystem nadzoru tworzą procedury i instytucje: 1) rejestracji zrzeszeń, fundacji i innych podmiotów zaliczanych do tego sektora<sup>22</sup> oraz uzyskiwania przez nie przywilejów, uprawnień bądź dostępu do zasobów publicznych; 2) nadzoru nad funkcjonowaniem organizacji, w szczególności spełnianiem przez nie wymogów związanych z nabitymi uprawnieniami. Wolność zrzeszania się jako jedno z podstawowych praw obywatelskich w systemach demokratycznych [por. np. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*<sup>23</sup>, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*<sup>24</sup>] jest regułą, a ograniczenia tego prawa wyjątkiem wynikającym z konieczności ochrony bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i moralności oraz praw i wolności osób trzecich [Izdebski 2000: 105]. Jak stwierdzają

---

<sup>22</sup> O ile wymóg rejestracji jest niezbędny dla podjęcia zbiorowej aktywności przez grupy obywateli. W systemach opartych na prawie zwyczajowym, w których „obywatele mają prawo do tworzenia stowarzyszeń bez konieczności uzyskiwania zgody instytucji państwowych” [Por. Fries 1999].

<sup>23</sup> <http://www.dialog.gov.pl/files/pub/Miedzynarodowy%20Pakt%20Praw%20Obywatelskich%20i%20Politycznych.pdf> (dostęp 29.08.2009).

<sup>24</sup> <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/PolishPolonais.pdf> (dostęp 29.08.2009).

Breen, Ford i Morgan, „Podejścia do regulowania funkcjonowania organizacji pozarządowych w poszczególnych państwach wydają się zależeć od postrzegania organizacji – tam, gdzie postrzegane są jako ważne dla funkcjonowania społeczeństwa podmioty, które warto wspierać, regulacje zorientowane są na wzbudzanie i wzmacnianie zaufania do nich. Natomiast tam, gdzie postrzegane są jako potencjalne źródło ryzyka, regulacje zorientowane są na zapobieganie nadużyciom.” [Breen, Ford i Morgan 2008: 4]. Stąd też są odmiennie uregulowane w krajowych ustawodawstwach.

Natomiast na uwagę zasługuje kwestia nadzoru nad organizacjami legitymującymi się specjalnym statusem (przywilejami). W tym przypadku możemy wyróżnić dwa typy form nadzoru: za pośrednictwem specjalnie powołanych w tym celu instytucji (np. *Charity Commission for England and Wales*) bądź za pośrednictwem urzędów podatkowych, jak ma to miejsce m.in. w Niemczech [Küstermann 2009] czy Stanach Zjednoczonych [Leś 2000: 113–116].

*Charity Commission* (Komisja Charytatywna Anglii i Walii) łączy w sobie oba podejścia. Jest to powołana ustawowo niezależna od rządu instytucja zajmująca się regulacją i rejestracją organizacji charytatywnych (*charities*) w Anglii i Walii. Do jej zadań, obok prowadzenia rejestru organizacji legitymujących się statusem *charity*, należą także kontrola ich funkcjonowania<sup>25</sup> oraz „zapewnienie najlepszych z możliwych regulacji dla organizacji charytatywnych” służących zwiększeniu skuteczności ich działania i wzmacnianiu zaufania społecznego<sup>26</sup>.

Za nadużycia, do których ścigania zobowiązana jest *Charity Commission*, uważa się „nieodpowiednie postępowanie lub złe zarządzanie organizacją charytatywną”. Do najpoważniejszych zaliczają się:

- „poważna strata finansowa organizacji;
- poważna krzywdza wyrządzona beneficjentom, a w szczególności beneficjentom niebędącym w stanie się obronić;

---

<sup>25</sup> A właściwie „(...) ustawowy obowiązek prowadzenia dochodzeń i kontroli przypadków nadużyć.” [Hobson 2008].

<sup>26</sup> Jednym ze stosowanych sposobów realizacji tego celu jest stymulowanie organizacji charytatywnych do samoregulacji.

- zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, w szczególności terroryzm;
- działalność kryminalna lub nielegalna w ramach organizacji albo przy jej udziale;
- organizacje przykrywkowe, założone dla celów nielegalnych lub nie właściwych;
- organizacje charytatywne celowo wykorzystywane dla uzyskania znaczących korzyści prywatnych;
- gdy niezależność organizacji charytatywnej jest poważnie poddawana wątpliwość;
- kwestie mogące zniszczyć reputację poszczególnych organizacji lub kategorii organizacji czy też szerszego sektora organizacji charytatywnych;
- kwestie mogące zniszczyć zaufanie publiczne wobec organizacji charytatywnych czy też wobec Komisji, jako skutecznego regulatora.” [Hobson 2008].

Natomiast w drugim z wyróżnionych typów organy podatkowe badają funkcjonowanie organizacji legitymujących się specjalnym statusem (np. zwolnionych od podatków – *tax-exempt*)<sup>27</sup>, głównie sposoby pozywkiwanie przez te organizacje środków finansowych, pod kątem zgodności z warunkami zwolnienia [Küstermann 2009].

Innym sposobem kontroli funkcjonowania organizacji pozarządowych jest obowiązek corocznego publikowania sprawozdań, np. formularzy 990 (dla *public charities*) bądź 990PF (dla *private foundations*)<sup>28</sup>. Te dokumenty, oprócz podstawowych informacji, z zasady udostępnianych przez organizacje, zawierają także dane o wydatkach poniesionych na realizację poszczególnych programów i działania lobbyistyczne; osobach zarządzających (zarządzie, kierownictwie i radzie) wraz z informacjami o uzyskiwanych przez te osoby zwrotach kosztów, dietach oraz limitach

---

<sup>27</sup> <http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=96099,00.html> (dostęp 29.08.2009).

<sup>28</sup> <http://www.irs.gov/charities/article/0,,id=139222,00.html> (dostęp 29.08.2009).

wydatków służbowych; pięciu pracownikach i pięciu konsultantach z najwyższymi wynagrodzeniami; strukturze przychodów z uwzględnieniem przychodów ze sprzedaży usług, kontraktów rządowych, składek członkowskich. Jak pisze Robert Bothwell, „Każdy obywatel odwiedzający siedzibę organizacji (*charity* bądź *foundation*) może zażądać udostępnienia od ręki formularza 990/990PF za ostatnie trzy lata oraz oryginału wniosku o status *tax exempt* [Bothwell 2000].

## **2.2 Mechanizmy samoregulacji sektora organizacji pozarządowych**

Organizacje pozarządowe nie są wolne od działań nieetycznych, niezgodnych z prawem, niegospodarnych lub w inny sposób nadużywających zaufania publicznego, czego dowodzi lista wszechnych przez organy sprawiedliwości lub nagłośnionych przez media<sup>29</sup> w latach 90. spraw przeciw amerykańskim organizacjom pozarządowym i ich kierownictwom. Odpowiedzią na zjawisko, które spowodowało obniżenie zaufania publicznego, w tym donatorów, jest dyskusja nad kwestiami regulacji<sup>30</sup>, samoregulacji i przejrzystości działań organizacji pozarządowych. Zwrot ku samoregulacji podkutowany był zarówno koniecznością zapobieżenia ewentualnym skandalom w przyszłości, jak i chęcią uniknięcia wprowadzenia przez rząd federalny przepisów, które mogą ograniczyć niezależność trzeciego sektora i swobodę jego działania. W efekcie zaczęto tworzyć karty etyczne, standardy działań, kodeksy zarządzania czy zasady dobrych praktyk [Bothwell 2000]. O skali tego boomu na dokumenty

---

<sup>29</sup> Jednak rola mediów okazuje się ambiwalentna – z jednej strony niezwykle pozytyczne wyławianie i nagłaśnianie tego typu zjawisk, ale z drugiej powierzchowne i krótkotrwale zainteresowanie sprawą może obciążać sektor niezawinionymi kosztami [Bothwell].

<sup>30</sup> Na marginesie trzeba stwierdzić, że rządowy nadzór nad organizacjami okazał się nieefektywny w zapobieganiu tego typu skandalom, jak i przeciwdziałaniu obniżania się jakości świadczonych usług.

o charakterze samoregulacyjnym świadczy lista prawie 100 dokumentów zebranych przez Independent Sector<sup>31</sup>.

Organizacje pozarządowe wypracowały wiele rodzajów mechanizmów samoregulacyjnych. Najważniejszymi mechanizmami wydają się być karty etyczne, standardy działania, kodeksy zarządzania i zasady dobrych praktyk. Tego typu dokumenty mogą mieć różny charakter – od najbardziej ogólnych kodeksów etycznych po kompleksowe i zaawansowane systemy certyfikacji wykorzystujące instrumenty ewaluacji, monitoringu i samodoskonalenia. Jedne z tych dokumentów odwołują się do wartości, inne natomiast do sposobów działania. Ich zapisy mogą obowiązywać pracowników, kierownictwo, wolontariuszy czy zrzeszone organizacje. I regulować kwestie związane z zarządzaniem i kierowaniem organizacją, np. misję i programy, wiarygodność finansową i przestrzeganie prawa, wpływanie na polityki publiczne, komunikację i PR, pozyskiwanie funduszy, konflikty interesów, tajemnice służbowe i wiele innych [Bothwell].

To zróżnicowanie dobrze oddaje struktura zbioru dokumentów zgromadzonych przez Independent Sector, w której na płaszczyźnie podmiotowej wyróżnia się dokumenty odnoszące się do organizacji charytatywnych, fundacji, donatorów oraz osób (np. standardy dla profesjonalistów od fundraisingu, zarządzania czy administracji – *Standards for Professionals in Fundraising, Volunteer Administration, Governance, and Other Activities*). W przypadku organizacji charytatywnych są to trzy rodzaje dokumentów:

- 1) federalnych i stanowych organizacji rewizyjnych (watchdogowych, np. American Institute of Philanthropy czy MinistryWatch) regulujące funkcjonowanie organizacji dobroczynnych;
- 2) federalnych bądź stanowych organizacji członkowskich (federacyjnych), zarówno ogólnosektorowych (np. National Council of Nonprofit Associations, Delaware Association of Nonprofit Organizations), jak

---

<sup>31</sup> Zob. Compendium of Standards, Codes, and Principles of Nonprofit and Philanthropic Organizations, <http://www.independentsector.org/issues/accountability/standards2.html> (dostęp 29.08.2009).

- i branżowych (np. w kulturze i sztuce – American Association of Museums; w edukacji – National Association of Independent Schools; ochronie środowiska i praw zwierząt – Land Trust Alliance; ochronie zdrowia – National Health Council; w działalności humanitarnej – Combined Federal Campaign; w sprawach międzynarodowych – Global Impact; filantropii i działalności grantodawczej – The National Center for Family Philanthropy; w wolontariacie – Points of Light Foundation: Volunteer Center National Network; działalności religijnej – Evangelical Council for Financial Accountability) regulujące funkcjonowanie ich członków;
- 3) ogólnosektorowych (Independent Sector) i branżowych organizacji dobroczynnych regulujące zasady członkostwa, pełnienia funkcji kierowniczych, świadczenia pracy płatnej i wolontaryjycznej, unikania konfliktów interesów i inne<sup>32</sup>.

Natomiast na płaszczyźnie przedmiotowej dokumenty regulujące specyficzne dla sektora formy działania (np. e-filantropii, przekazywania darów rzeczowych czy relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a korporacjami).

Za niezwykle ważną z punktu widzenia funkcjonowania globalnego trzeciego sektora trzeba uznać inicjatywę samoregulacyjną zespołu badaczy związanych z Centrum Studiów nad Społeczeństwem Obywatelskim Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Johna Hopkinsa przybierającą postać międzynarodowych deklaracji zasad i działania<sup>33</sup>. Dokumenty, których do tej pory powstało już kilkanaście<sup>34</sup>, zawierają adresowane szeroko (oprócz sektora pozarządowego, także do administracji publicznej, organizacji grantodawczych i biznesu) zalecenia, rekomen-

---

<sup>32</sup> Te dwa ostatnie typy, czyli zasady członkostwa w federacjach oraz regulacje wewnętrzorganizacyjne, odnoszą się także do fundacji.

<sup>33</sup> Dokumenty powstają w trakcie Dorocznych Konferencji John Hopkins International Fellows in Philanthropy, które to Konferencje gromadzą „naukowców, praktyków (działalcy) i ekspertów z dziedziny filantropii i wolontariatu z całego świata” [Poza 2004: 9].

<sup>34</sup> Na stronie internetowej Programu do tej pory opublikowano 11 dokumentów <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=77> (dostęp 29.08.2009).

dacje czy wręcz zasady działania wraz z diagnozami sektora non-profit i jego otoczenia. Podejmuję zagadnienia związane zarówno z funkcjonowaniem organizacji (np. deklaracja zasad, infrastruktura sektora), udziałem organizacji w rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych (np. ubóstwa, wykluczenia społecznego), jak i z kwestiami systemowymi (społeczeństwo obywatelskie, państwo opiekuńcze).

Deklaracje do silnych stron organizacji pozarządowych zaliczają m.in. wysoką wiarygodność, reagowanie na lokalne potrzeby, innowacyjność, przejrzystość działań oraz pełnienie funkcji „autorytetu moralnego” czy „agentów zmian”. Zaś do słabych zaliczają m.in.: nieskuteczność czy uzależnienie od własnych liderów (*Budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Wskazówki do działania*, Bangalore 1999<sup>35</sup>). Deklaracje zawierają wiele zapisów, których wdrożenie ma wzmacnić atuty oraz przewyciążyć czy ograniczyć ułomności. Najważniejsze z nich odnoszą się do następujących kwestii:

- *samoregulacji* jako takiej – stwierdza się, że kodeksy etyczne sprzyjają transparentności działań organizacji pozarządowych, ochronie niezależności sektora<sup>36</sup> oraz wzmacnianiu zaufania publicznego (*Deklaracja Budowanie infrastruktury organizacyjnej społeczeństwa obywatelskiego*, Istambuł 2002). Samoregulacja zyskuje na znaczeniu w sytuacji, gdy sektor pozarządowy działa na rzecz zwiększenia otwartości administracji publicznej i biznesu. Warunkiem wiarygodności i skuteczności tego typu działań jest transparentność, monitoring i ocena działalności organizacji (*Bridging the Social Divides: The Role of the Third Sector*, São Paulo 2003<sup>37</sup>);
- *wiarygodności* – możliwość uzyskiwania przez organizacje pozarządowe specjalnych statusów i zwolnień podatkowych nakłada jednak

---

<sup>35</sup> Cytat z tekstu deklaracji opatrzonej polskimi tytułami pochodzi z tłumaczeń autorstwa Beaty Juraszek-Kopacz opublikowanych w [Poza 2004].

<sup>36</sup> Skuteczne kodeksy etyczne minimalizują zagrożenie „niepotrzebnym” interwencjami państwa w funkcjonowanie sektora organizacji pozarządowych w postaci nowych przepisów o charakterze regulacyjno-nadzorczym.

<sup>37</sup> Deklaracje opatrzone angielskimi tytułami pobrano ze strony <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=77> (dostęp 27.08.2009).

na nie wiele obowiązków, m.in.: służenia dobru publicznemu, jawności i przejrzystości działania, demokratycznego zarządzania, wykluczenia czerpania korzyści przez personel z działalności organizacji (poza uzyskiwaniem wynagrodzenia w rozsądnej wysokości), ograniczenia wysokości kosztów administracyjnych do rozsądnych wymiarów czy wyeliminowania jakichkolwiek przejawów dyskryminacji czy naruszania godności człowieka (*Ku witalnemu sektorowi pozarządowemu. Międzynarodowa Deklaracja Zasad*, Lille, Jerozolima, Akra 1991–1993).

Przejrzystość działania organizacji pozarządowych – jeden z istotnych czynników wzmacniania zaufania publicznego – może zagwarantować regularna, niezależna od obowiązków wynikających z mocy prawa publikacja raportów oraz informowanie wszystkich grup interesariuszy o prowadzonych przez organizacje działańach (*Toward an Enabling Legal Environment for Civil Society*, Nairobi 2004).

Wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego ma służyć: 1) ustanowienie mechanizmów dobrego zarządzania, 2) zapewnienie przejrzystości działań, 3) wdrożenie zasad postępowania, 4) promowanie przyjaznego środowiska prawnego i politycznego, 5) mierzenie efektów działalności i 6) wzbudzanie w społeczności wiedzy o organizacjach oraz kreowanie ich pozytywnego wizerunku (*Enhancing Legitimacy: A Contemporary Challenge for Civil Society*, Bukareszt 2006).

Wprost mówi się o tym, że organizacje pozarządowe powinny „Ustanowić wzorzec wiarygodności i przejrzystości działań, tak by przeciwdziałać nieufności i podejrzyliwości ze strony opinii publicznej oraz rządu” (*Organizacje pozarządowe a rozwój. Wyzwania i perspektywy*, Meksyk 1996):

- *efektywności* – organizacje pozarządowe w celu zwiększenia efektywności powinny: 1) doskonalić zarządzanie wewnętrzne; 2) rozwijać długofalowe misje i wizje; 3) skutecznie i efektywnie oceniać efektywność prowadzonych działań (i to zarówno na poziomie poszczególnych organizacji i ich projektów, jak i sektora jako takiego);

- 4) doskonalić standardy etyczne oraz metody ich monitorowania;
  - 5) okresowo dokonywać przeglądu wartości realizowanych przez sektor zarówno pod kątem dopasowania ich do aktualnych wymogów, jak i monitorowania stopnia realizacji przez organizacje;
  - 6) polepszać relacje z pozostałymi sektorami i wreszcie 7) zapewniać stosowanie najnowocześniejszych metod realizacji celów (*Sektor pozarządowy a transformacja państwa opiekuńczego*, Rzym 1997)<sup>38</sup>.
- *jakości działania* – w celu podniesienia jakości działania Deklaracje postulują, aby organizacje pozarządowe podjęły wysiłki na rzecz poprawy systemu zarządzania poprzez rozwój podejścia holistycznego, wdrażania planowania strategicznego, maksymalizacji przejrzystości oraz uspołecznienia planowania działań organizacji (*empowerment*)<sup>39</sup> oraz podnoszenia kwalifikacji personelu, bez czego trudno sobie wyobrazić efektywne działanie (*Wzmacnianie społeczności. Rola trzeciego sektora*, Melbourne 2000, *Sektor pozarządowy a zmniejszanie ubóstwa*, Santiago de Chile 2001).

W pewnym stopniu podobną funkcję pełni brytyjskie rządowo-pozarządowe porozumienie o współpracy, czyli *Compact*<sup>40</sup>, w szczególności uzupełniony o dodatkowe zbiory zasad i dobrych praktyk, tzw. *Codes of Good Practice*<sup>41</sup>. Porozumienie zasadniczo reguluje współpracę pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym w obszarach: 1) finansowania i pozyskiwania środków, 2) konsultowania i opiniowania polityk publicznych, 3) mniejszości etnicznych, 4) wolontariatu i 5) społeczności lokalnych. *Compact*, obok szczebla rządowego, funkcjonuje także na niższych

---

<sup>38</sup> Sposobem na przełamanie barier efektywności np. rzecznictwa na rzecz sprawiedliwości społecznej jest przejrzyste, wolne od skandali, niewłaściwego wykorzystywania zasobów i nadużywania autorytetu działanie organizacji pozarządowych (*Advocating for Social Justice: A Special Responsibility of Civil Society*, Pekin 2005).

<sup>39</sup> Co ma pozwolić unikać „zonglowania celami”, czyli takiego ich dopasowywania, aby służyły przetrwaniu organizacji, nie zaś zaspokajaniu potrzeb społecznych (świadczenie usług społecznych).

<sup>40</sup> Zawarty w listopadzie 1998 roku [http://www.thecompack.org.uk/shared\\_asp\\_files/GFSR.asp?NodeID=100318](http://www.thecompack.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=100318) (dostęp 31.08.2009).

<sup>41</sup> <http://www.thecompack.org.uk/information/100023/publications/> (dostęp 31.08.2009).

poziomach struktury państwa, czyli regionalnym i lokalnym [Mazgal 2009, Drożyńska 2009].

Jednak organizacje pozarządowe, będąc stroną *Compactu*, w celu podniesienia jakości współpracy z instytucjami państwa deklarują m.in.: 1) utrzymywanie wysokich standardów zarządzania, działania oraz wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i rozliczalności wobec sponsorów i klientów, beneficjentów i uczestników (korzystających z ich usług); 2) respektowanie i przestrzeganie prawa, w tym uwzględnianie wskazówek *Charity Commission*, 3) opracowanie właściwych dla organizacji standardów jakości działania; 4) upewnianie się, że interesariusze organizacji (beneficjenci, klienci, wolontariusze, członkowie oraz osoby i podmioty wspierające), są odpowiednio poinformowani i skonsultowani odnośnie działań oraz stanowisk zajmowanych przez organizacje wobec rządowych propozycji polityk publicznych; 5) zachowanie poufności informacji rządowych udostępnionych pod tym warunkiem. A także wypracowywania dobrych praktyk m.in. w zakresie: 1) promowania efektywnej współpracy z instytucjami państwowymi (publicznymi); 2) angażowania – tam gdzie to możliwe – klientów, beneficjentów i uczestników ( użytkowników) w rozwój i zarządzanie działalnością oraz świadczeniem usług przez organizacje; 3) dorocznego przeglądu funkcjonowania *Compactu* we współpracy z rządem [*Compact* 1998].

Z przeglądu działań na rzecz samoorganizacji w państwach „starej” Unii Europejskiej autorstwa Jakuba Wygnańskiego<sup>42</sup> wynika, że w większości z tych państw brak jest mechanizmów samoregulacji sektora organizacji pozarządowych, co po części wynika z dużego rozproszenia sektora, słabej koordynacji działań organizacji bądź braku zainteresowania (Francja). Do wyjątków na tej mapie zaliczają się Holandia i Niemcy oraz omówiona powyżej Wielka Brytania z jej *Charity Commission* oraz rozbudowaną siecią organizacji parasolowych, z największą National Council of Voluntary Organizations, które także prowadzą działania na rzecz

---

<sup>42</sup> Zob. [http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/fip/Biu\\_etyka.pdf](http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/fip/Biu_etyka.pdf) (dostęp 31.08.2009). Tego zestawienia nie zawiera artykułu Wygnańskiego pt. *Kilka uwag o samoregulacji non-profit (fragmenty)* opublikowany w [Koziel, Frączak i Dadel 2005].

wewnętrznej samoregulacji. W Holandii samoregulacja opiera się na bardzo silnych i w dodatku scentralizowanych mechanizmach. Kluczową rolę odgrywa – powstałe już w 1925 roku – Centraal Bureau Fondsewerving (Centralne Biuro ds. Zbierania Funduszy). Jest to organizacja o statusie fundacji, która nadzoruje funkcjonowanie około 600 organizacji i wydaje im specjalne zaświadczenia – certyfikaty CBF<sup>43</sup>. Ponadto ustala kalendarz imprez mających na celu zbieranie środków, by wyeliminować niepotrzebne kolizje. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w Niemczech – choć niemiecki sektor pozarządowy jest dobrze zorganizowany w formalne porozumienia, to jednak kwestia samoregulacji traktowana jest przez organizacje sceptycznie. Pomimo tego za znamienny możemy uznać fakt, że warunkiem uczestnictwa w Deutsche Spendenrat (Radzie ds. Darowizn) jest akceptacja opracowanego przez DS standardu. Jeśli chodzi o inne państwa europejskie, to warto nadmienić, że w Szwecji funkcjonuje Fundacja na rzecz Kontroli Zbiórek, która wydaje certyfikat uprawiający do uzyskiwania ulg podatkowych oraz korzystania z dobroczynności publicznej, zaś w Belgii próby samoregulacji wymuszane są przez rząd, głównie w sferze usług społecznych [Wygański].

Natomiast spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej dokumenty samoregulacyjne opracowano w Bułgarii, Rumunii [Koziel, Frączak i Dadel 2005] i Czechach<sup>44</sup>.

Jak z powyższego przeglądu działań samoregulacyjnych w państwach „starej” UE wynika, z kartami zasad, etycznymi, standardami „jest problem”. Z jednej strony, są aprobowane jako mechanizm samoregulacyjny, drogowskazy dla sektora pozarządowego i jego otoczenia. Natomiast z drugiej, nie znajdują powszechnego zastosowania, budzą sceptyczym. Pod adresem międzynarodowych deklaracji formułuje się uwagi o niecelowości opracowywania tego typu dosyć ogólnych regulacji, które miałyby obowiązywać w zróżnicowanych systemach społeczno-kulturowych [Werpacowski 2004].

---

<sup>43</sup> W praktyce certyfikat jest warunkiem koniecznym uzyskania środków finansowych, przede wszystkim od samorządów lokalnych, ale w pewnym stopniu także i sektora komercyjnego.

<sup>44</sup> <http://www.donorsforum.cz/> (dostęp 31.08.2009).

Według Roberta Bothwella sedno problemu z tego typu mechanizmami zawiera się w pytaniach o to, czy jest możliwe ustanowienie efektywnych mechanizmów samoregulacyjnych, które będą zupełnie dobrowolnie przestrzegane przez organizacje pozarządowe, czy też efektywność samoregulacji wzrasta, gdy przestrzeganie tych zasad jest nagradzane, zaś naruszanie karane. Jak stwierdza Bothwell, podejmowane do tej pory w Stanach Zjednoczonych próby wdrożenia na poziomie federalnym kodeksów postępowania zakończyły się fiaskiem. Poza inicjatorami kodeksy nie wzbudziły zainteresowania liderów pozostałych organizacji pozarządowych. Nie prowadzono szeroko zakrojonych działań edukacyjnych. Kodeksy nie miały „zębów, żeby kąsać, tych którzy naruszali zasady” i nie oferowały namacalnych korzyści za ich przestrzeganie. Dziś nikt nie pamięta o tym, że takie kodeksy istnieją [Bothwell 2000].

Sposobem na przezwyciężenie zasygnalizowanych powyżej ograniczeń samoregulacji sektora organizacji pozarządowych jest – co sygnalizują rozwiązania holenderskie, niemieckie czy szwedzkie – certyfikacja. Bothwell stwierdza wręcz, że „Certyfikacja stanowi znaczące wykroczenie ponad proste kodeksy, standardy czy zasady.” Jako przykład dobrej praktyki w tym zakresie przywołuje program certyfikacji wdrożony przez Maryland Association. Program jest dobrowolny i polega na wzajemnej ocenie dokonywanej przez uczestników programu. Legitymowanie się certyfikatem potwierdzonym przez szanowaną organizację zwiększa wiarygodność organizacji ubiegającej się o środki zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych [Bothwell].

## **2.3    Ocena i samoocena działań organizacji pozarządowych**

Na trzeci z wyróżnionych podsystemów oceny funkcjonowania organizacji pozarządowych, czyli oceny właściwej, składają się ocena (zewnętrzna) i samoocena. O ile stosowanie tej pierwszej wynika z przymusu prawnego (w przypadku administracji publicznej) lub ekonomiczne-

go (w przypadku sponsorów prywatnych), to uzasadnienia dla tej drugiej trzeba szukać gdzie indziej. Przede wszystkim, jak pisze Lester Salamon, w „(...) ważnych pytaniach o efektywność i rozliczalność organizacji non-profit (...), które podkopują zaufanie społeczeństwa do sektora pozarządowego i rodzą pytania o podstawy uzyskiwania przez nie zwolnień podatkowych oraz innych przywilejów.” [Salamon 1999]. Argumentem za samooceną własnych działań przez organizacje jest wzrastająca świadomość, że zewnętrzne ewaluacje są często nietrafione czy nawet nieefektywne. W tej sytuacji samoocena postrzegana jest jako środek pozwalający ocenić potrzeby, rozwiniąć efektywne strategie oraz poprawić realizowane i planowane przedsięwzięcia [Evaluating 2003].

Autorzy zbioru narzędzi służących ocenie i doskonaleniu jakości oraz wpływu działań organizacji (*prove and improve your organisation's quality and impact*)<sup>45</sup> dzielą zebrane przez siebie narzędzia na 3 kategorie: 1) służące do mierzenia wpływu na środowisko społeczne i przyrodnicze; 2) służące podnoszeniu jakości działania organizacji i 3) metody pozwalające zwiększyć społeczną i ekonomiczną efektywność działań organizacji [Sanfilippo i Cooper 2009: 1]. Na potrzeby tej analizy posłużymy się innym podziałem i dokonamy przeglądu najważniejszych podejść do oceny działań organizacji pozarządowych, czyli ewaluacji, mierzenia wpływu oraz audytu społecznego.

### **2.3.1 Ewaluacja (ocena działania, osiągania rezultatów)**

Zajmując się ewaluacją możemy – niezależnie od tego, czy chodzi o ocenę czy też samoocenę – mówić zarówno o metodach monitoringu i ewaluacji, jak i standardach prowadzenia monitoringu i wykonywania ocen (ewaluacji).

---

<sup>45</sup> Co prawda, wyrażenie „prove and improve” zostało przetłumaczone jako „udowodnij i udoskonal” przez autorki poradnika na temat „pomiaru wpływu oddziaływania społecznego” [Juraszek-Kopacz i Tyrowicz 2008], to na potrzeby niniejszej analizy będziemy je tłumaczyć jako „ocenić”, co wydaje się znajdować uzasadnienie w idei tego podejścia.

### Metody ewaluacji

Przez termin ewaluacja zasadniczo rozumie się „systematyczne zbieranie i analizę informacji w celu dokonania oceny skuteczności, efektywności, wydajności i/lub trafności działania.” [Guidelines for the Ethical Conduct of Evaluations: 3]. Istnieje i jest stosowanych wiele różnorodnych sposobów tak rozumianej ewaluacji działań organizacji pozarządowych, jednak celem analizy nie jest opis poszczególnych metod – możemy co najwyżej odesłać czytelnika do licznych przewodników, podręczników i poradników – natomiast jest nim przegląd podejść ewaluacyjnych. Do podstawowych i najpowszechniej stosowanych podejść zaliczymy m.in.: 1) ocenę stopnia realizacji celów i rezultatów; 2) analizę kosztów; 3) badanie satysfakcji klientów; 4) badanie potrzeb czy 5) studium wdrażania. Zaś do metod bardziej zaawansowanych m.in.: 1) ewaluację w toku; 2) ewaluację porównawczą; 3) monitoring i ewaluację uczestniczącą.

Metody zaliczone do pierwszej kategorii generalnie skupiają się na jednym wybranym aspekcie, np. na ocenie stopnia realizacji założonych celów i osiągniętych rezultatów, kosztach prowadzonej działalności, wysokości nakładów ponoszonych na osiąganie rezultatów (w ujęciu jednostkowym i globalnym), opiniach korzystających o projekcie i jego rezultatach, czy wreszcie problemach mogących zakłócić efektywną realizację celów (pomimo sprzyjających wdrożeniu warunków). Wiele z nich, to metody stosowane ex post. Do wyjątków należą badanie potrzeb oraz studium wdrażania, które znajdują zastosowanie na wcześniejszych etapach realizacji (planowania i wdrażania), a badanie potrzeb także i po jego zakończeniu realizacji przedsięwzięcia<sup>46</sup>. Co więcej, metody te mają charakter procesów normatywnych, tzn. pozwalają stworzyć algorytm działań organizacji służący zwiększaniu jej efektywności [Vartiainen 2000: 4–12]<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Posłużenie się badaniem potrzeb – które z zasady służy do oceny konieczności realizacji danego projektu – jako metodą oceny ex-post, dzięki odpowiedzi na pytanie o stopień zaspokojenia potrzeb korzystających z rezultatów projektu, pozwala zweryfikować uzyskaną na wstępnie odpowiedź na pytanie o konieczność realizacji projektu.

<sup>47</sup> Vartiainen w swojej analizie powołuje się na: D.E. Chambers, K.R. Wedel i M.K. Rodwell. 1992. *Evaluating Social Programs*. Boston: Allyn and Bacon.

Natomiast metody zaliczone tu do drugiej grupy charakteryzują:

- 1) wieloaspektowość – np. w ramach ewaluacji porównawczej ocenie poddawane są m.in. zasoby, wdrożenie, rezultaty, normy społeczne, reakcje klientów czy wreszcie środowisko działań organizacji i jego oddziaływanie, a poddawana ewaluacji organizacja traktowana jest jako otwarty system [Vartiainen 2000: 2 i n.];
- 2) wykorzystywanie podejść uczestniczących i aktywizujących wraz ze zniesieniem podziału na ocenianych i oceniających – np. metoda *empowerment evaluation* służąc interesariuszom danego przedsięwzięcia (pracownikom, członkom i uczestnikom) do samooceny aktywności i uzyskanych rezultatów pod kątem podniesienia skuteczności działań i wzmacnienia ich determinacji do działania przypisuje im rolę facylitatorów procesu oceny, zaś zewnętrzni badacze (ewaluatorzy) w większym stopniu odgrywają role trenerów i nauczycieli niż po prostu badaczy [Vartiainen 2000: 8–9]; w metodzie *participatory monitoring and evaluation* interesariusze są włączani w planowanie i wdrażanie procesów zbierania, systematyzacji i interpretacji danych stanowiących podstawę do podejmowania wspólnych decyzji odnośnie sposobów podnoszenia jakości działania [Bayer i Bayer 2000: 5–6];
- 3) ciągłość procesu oceny (ewaluacje w toku);
- 4) walor porównywalności wyników oceny (ewaluacje porównawcze);
- 5) szeroki zakres celów ewaluacji i zastosowania jej wyników – przede wszystkim te metody ani nie są celem samym w sobie, ani nie służą wyłącznie ocenie jakości działania, natomiast stanowią istotny element realizacji przedsięwzięć i systemu zarządzania organizacją<sup>48</sup>, służą podnoszeniu kwalifikacji oraz budowaniu przejrzystych relacji pomiędzy interesariuszami organizacji [Amitsis i Ioannou 2000, Bayer i Waters-Bayer 2000, IPAL Guide 1, Vartiainen 2000].

---

<sup>48</sup> Wzmacniają zasoby, podnoszą wiarygodność i przejrzystość, pozwalają wyciągać wnioski i wykorzystywać je dla poprawy jakości własnego działania, umożliwiają konstruowanie strategii rozwojowych, partnerstw oraz planowanie interwencji.

### Standardy ewaluacji

Równie ważne co metody, zakres czy zastosowanie ewaluacji wydają się kwestie związane ze standardami wykonywania ocen jakości działania organizacji pozarządowych, zleczanych zarówno przez realizatorów, jak i sponsorów. Na potrzeby tej ekspertyzy poddaliśmy analizie standardy czterech zagranicznych towarzystw ewaluacyjnych: American Evaluation Association, Australasian Evaluation Society, Swiss Evaluation Society (SEVAL) i United Kingdom Evaluation Society, zamieszczone na stronie Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego<sup>49</sup>.

Celem tworzenia i wdrażania standardów ewaluacji jest „ulepszenie teorii, praktyki i stosowania ewaluacji” [Guidelines: 1], przede wszystkim zasad jej wykonywania, dzięki czemu zyskuje ona „na wiarygodności, jakości i wzmacnia większe zaufanie” [Standardy: 1]. Służą „promocji etycznych zasad działania podczas ewaluacji” [Przewodnik: 1] oraz wspieraniu wszystkich uczestników ewaluacji „w zdobywaniu wszelkich potrzebnych umiejętności.” [Wskazówki: 1], „w rozpoznawaniu i rozwiązywaniu konkretnych problemów etycznych w procesie ewaluacji” [Guidelines: 1]. Jednak ani nie stanowią jedynego obowiązującego wzorca czy zbioru gotowych recept wykonywania ewaluacji, ani tym bardziej nie są narzędziem certyfikacji bądź akredytacji procesów ewaluacji bądź evaluatorów (osób i instytucji). Są natomiast zbiorem wszelkich zasad ewaluacji, problemów wymagających przemyślenia i przedyskutowania w gronie zaangażowanych w ewaluację osób i instytucji. Co więcej, unikają „ukrytych założeń co do skuteczności, czynników dominujących i norm dotyczących jakiegokolwiek podejścia do ewaluacji.” [Wskazówki: 1], a uwzględniają oczekiwania i potrzeby oraz kulturowy, społeczny i instytucjonalny kontekst ewaluacji [Guidelines: 3].

Standardy w pierwszym rzędzie adresowane są do dwóch głównych grup interesariuszy: zamawiających ewaluację oraz zespołu evaluatorów, a w dalszej kolejności także i do pozostałych grup interesariuszy.

---

<sup>49</sup> <http://www.pte.org.pl/x.php/1,167/Standardy.html> (dostęp 26.08.2009).

szy ewaluowanego programu czy przedsięwzięcia (np. klientów, beneficjentów, grup docelowych, kadry zarządzającej i personelu). Tak szeroki krąg odbiorców ma być gwarantem „wysokiej jakości ewaluacji” [Standardy: 1].

Generalnie standardy odnoszą się do trzech podstawowych etapów ewaluacji: 1) zamówienia i przygotowania, 2) przeprowadzenia oraz 3) sporządzenia raportu z ewaluacji. Zaś na liście najczęściej poruszanych kwestii znajdują się m.in.:

- 1) zapewnienie dostępu do informacji o ewaluacji wszystkim grupom interesariuszy ewaluacji: jawność powodów, celów, założeń i metod ewaluacji oraz procedur gromadzenia informacji (wywiady, gromadzenie dokumentów), zapewnienie dostępu do zespołu evaluatorów i dostępność raportu (wstępnego i końcowego);
- 2) rzetelność ewaluacji: kompetencje evaluatorów, wiarygodność źródeł informacji, przejrzystość wnioskowania (unikanie niesymetryczności formułowania wniosków);
- 3) uczciwość: bezstronność (np. w rozstrzyganiu przetargu na wykonanie ewaluacji), unikanie przez evaluatorów konfliktu interesów, realistyczny, przemyślany i uwzględniający koszty sposób wykonania ewaluacji (w tym także respektowanie warunku „wiedzieć, kiedy zaprzestać lub wręcz nie zgodzić się na przeprowadzenie ewaluacji z powodu jej niewykonalności, bezpodstawności lub zagrożenia naruszenia spójności procesu” [Wskazówki: 2]);
- 4) poszanowanie godności uczestników ewaluacji: ochrona prywatności informatorów, identyfikacja i minimalizacja zagrożeń związanych z wykonywaniem ewaluacji;
- 5) odpowiedzialność za dobro wspólne: respektowanie obowiązujących przepisów prawa i zasad etycznych, uwzględnianie dobra interesariuszy, formułowanie istotnych i użytecznych wyników.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że *standardy ewaluacji* zasadniczo odnoszą się raczej do etyki niż metod wykonywania ewaluacji.

### 2.3.2 Mierzenie wpływu (oddziaływania) społecznego

Podejścia zaliczone do kategorii *mierzenie wpływu (oddziaływania) społecznego organizacji pozarządowych* zorientowane są na obserwację i porównywanie zmian dokonujących się w szerokim kontekście społecznym w wyniku zaplanowanych działań organizacji pozarządowych. Samo badanie jest zaś procesem, a nie gotowym produktem. Co więcej, tego typu badania obarczone są znacznym ryzykiem niepowodzenia. Lester Salamon wraz z zespołem wymienia sześć kryteriów ograniczających to ryzyko. Są to: 1) wykroczenie poza ocenę rezultatów; 2) systematyczne i rzetelne gromadzenie danych gwarantujące, że badanie obejmie zarówno przykłady powodzenia, jak i niepowodzenia; 3) zrównoważenie uzyskanego obrazu poprzez uwzględnienie pozytywnych i negatywnych wyników; 4) ugruntowanie wskaźników w teorii, co pozwala unikać arbitralności w ich doborze<sup>50</sup>; 5) porównywanie z alternatywnymi sposobami realizacji przedsięwzięć, co pozwala unikać przeceniania lub niedoceniania skuteczności organizacji pozarządowych; 6) zagwarantowanie porównywalności wyników w skali globalnej [Salamon et al. 2000: 2–3].

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad wypracowano, przetestowano i wdrożono wiele metod mierzenia wpływu społecznego organizacji pozarządowych<sup>51</sup>, które zasadniczo służą:

- 1) kompleksowemu mierzeniu i raportowaniu wpływu społecznego, ekonomicznego i na środowisko naturalne bądź wyliczaniu i porównywaniu monetarnych korzyści działań organizacji z finansowymi inwestycjami niezbędnymi do osiągnięcia tego celu społecznego – realizowane przy zaangażowaniu interesariuszy w proces pomiaru;

---

<sup>50</sup> Zaś same wskaźniki, jak sugeruje Chris Roche, nie tylko powinny być SMART (Proste, Mierzalne, Osiągalne, Istotne i Określone w czasie), ale także SPICED (Subjective; Participatory; Interpreted and Communicable; Cross Checked and Compared; Empowering; Diverse and Disaggregated – Podmiotowe, Partycipacyjne, Zinterpretowane i Zrozumiałe, Sprawdzalne i Porównywalne, Uprawnione, Różnorodne i Zdezagregowane) [NGOs 2001: 3–4].

<sup>51</sup> Przegląd metod stosowanych w Wielkiej Brytanii zawiera publikacja autorstwa L. Sanfilippo i M. Cooper [2009], a w języku polskim i w skróconej wersji artykułu autorstwa M. Bohdziec-Lulewicz [2006].

- 2) mierzeniu wpływu działań oraz poziomu realizacji celów – w wielu przypadkach odnoszących się do rozwoju lokalnego, lokalnej ekonomii, społeczności lokalnej;
- 3) mierzeniu jakości działania oraz podnoszeniu jakości systemów zarządzania – zorientowanych na identyfikacje silnych i słabych stron organizacji, rozwój organizacji, zarządzanie jakością w organizacji, ale także minimalizowania przez organizacje skutków ubocznych i niepożądanych prowadzonej działalności;
- 4) usprawnieniu zarządzania strategicznego organizacją [Bohdziewicz-Lulewicz 2006: 104–107].

Metody mierzenia wpływu przede wszystkim pozwalają ocenić:

- 1) efektywność organizacji, projektu, działania na płaszczyźnie ekonomicznej (globalną i jednostkową wysokość nakładów, gospodarność, konkurencyjność wobec alternatywnych przedsięwzięć); 2) jej skuteczność (zdolność do osiągania zakładanych celów, zgodność realizowanych działań z misją organizacji, odpowiadanie na potrzeby beneficjentów oraz dostosowanie do ich systemów wartości). Ponadto pozwalają uzyskiwać dodatkowe korzyści, jak np.: wzmacnienie wiarygodności organizacji, pełniejszą informację o działalności organizacji, wzmacnienie marki organizacji, zwiększenie konkurencyjności, poszerzenie grona inwestorów czy wreszcie wzmacnienie niezależności i przywiązania do misji [Juraszek-Kopacz i Tyrowicz 2008: 16–17].

### **2.3.3 Audyt społeczny<sup>52</sup>**

Audit społeczny jako jedna z metod mierzenia wpływu [Zob. Sanfilippo i Cooper 2009] w pewnym sensie zbliżona jest do audytu finansowego. Tyle że audit finansowy, choć stanowi ważny element zarządzania, koncentruje się wyłącznie na finansach i nie odpowiada na istotne dla funkcjonowania organizacji pozarządowych pytania o etykę oraz spo-

---

<sup>52</sup> Definicje terminu audit społeczny opracowane przez takie organizacje jak New Economics Foundation (NEF), The Northern Ireland Co-operative Development Agency (NICDA), czy Social Enterprise Partnership można znaleźć na stronie – <http://www.caledonia.org.uk/social2.htm> (dostęp 6.07.2009).

łeczne skutki ich działalności. Na te – i nie tylko na te – pytania stara się właśnie odpowiadać audyt społeczny badając społeczne, środowiskowe i ekonomiczne (tzw. *triple bottom line*) aspekty funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Audyt społeczny jest cyklicznym badaniem realizowanym przy wykorzystaniu technik partycypacji i włączania interesariuszy na każdym etapie jego realizacji (planowania zakresu i formy audytu, zbierania i analizy danych oraz formułowania wyników i rekomendacji). Wykorzystuje spojrzenie na organizację zarówno z zewnątrz, jak i od wewnętrz, może być stosowany również w formie monitoringu i ewaluacji<sup>53</sup>. W przeciwieństwie do audytu finansowego, który z reguły realizowany jest przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne wobec organizacji, audyt społeczny może być z powodzeniem wykonywany samodzielnie przez organizacje. I wreszcie, o ile audyt finansowy ma zastosowanie przede wszystkim do wewnętrznej sfery funkcjonowania organizacji, to audyt społeczny, który także pozwala usprawnić jej funkcjonowanie (w tym rozliczalność i przejrzystość), służy raczej uwiarygodnieniu działań organizacji w oczach społeczeństwa, a dzięki publikowaniu jego wyników – lepszej informacji o jej osiągnięciach. I wreszcie jest narzędziem służącym samoedukacji organizacji i jej interesariuszy.

## 2.4 Organizacje strażnicze trzeciego sektora (Charitable watchdogs)

Na zakończenie przeglądu zagranicznych standardów oceny funkcjonowania organizacji pozarządowych nieco uwagi poświęcimy niezwykle ważnemu elementowi systemu samoregulacji i samooceny, jakim są pozarządowe organizacje strażnicze (*watchdog*) trzeciego sektora.

---

<sup>53</sup> Np. metoda wypracowana i stosowana przez Local Livelihoods dla badania przedsięwzięć wspólnotowych – <http://www.locallivelihoods.com/SAOverview.htm> (dostęp 6.07.2009).

Jak pokazują doświadczenia amerykańskie, watchdogi monitorujące funkcjonowanie innych organizacji pozarządowych pojawiają się stosunkowo wcześnie. Pierwsza – National Charities Information Bureau (NCIB) – już w 1918 roku, a dwie inne – Philanthropic Advisory Service of the Council of Better Business Bureaus (CBBB) i National Committee for Responsive Philanthropy (NCRP) – w latach 70. XX wieku. Odpowiedzią na ostatni kryzys zaufania do amerykańskiego sektora pozarządowego jest utworzenie w 1992 roku American Institute of Philanthropy (AIP). Obecnie w Stanach Zjednoczonych funkcjonują trzy tego typu organizacje: 1) Better Business Bureaus Wise Giving Alliance, które powstało z połączenia NCIB i CBBB w 2001 roku; 2) NCRP i 3) AIP.

Przedmiotem dokonywanych przez te organizacje ocen jest sposób zarządzania oraz kondycja finansowa organizacji pozarządowych<sup>54</sup>, zaś celem lepsze wykorzystanie środków finansowych przeznaczanych na realizację przedsięwzięć dla dobra wspólnego. A w zasadzie „wsparcie donatorów w podjęciu umotywowanej decyzji o przekazaniu środków oraz podnoszenie standardów działania organizacji ubiegających się o środki publiczne.”<sup>55</sup>

Oceny, raporty i ratingi wykonuje się przy zastosowaniu specjalnie do tego celu przygotowanych metod, czasem – jak w przypadku BBB Wise Giving Alliance Standards for Charity Accountability (BBB Wise Giving) – przy współudziale małych i dużych organizacji pozarządowych, profesjonalistów od audytów, fundacji grantodawczych, publicznych organów nadzoru, pracowników zajmujących się dotacjami korporacyjnymi oraz organizacji badawczych. Zestaw standardów, których spełnianie przez organizacje podlega badaniu, obejmuje: 1) zarządzanie i nadzór nad organizacją, 2) ocenę efektywności, 3) finanse, 4) pozyskiwanie środków i politykę informacyjną<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Przede wszystkim *charities*.

<sup>55</sup> <http://www.bbb.org/us/Wise-Giving/> (dostęp 1.09.2009).

<sup>56</sup> <http://www.bbb.org/us/Charity-Standards/> (dostęp 1.09.2009).

Wyniki ocen są upubliczniane, jak np. sporządzany co trzy lata przez AIP *Charity Rating Guide*, który obejmuje informacje o ponad 500 *charities*, choć niektóre dane mogą być udostępniane za niewielką odpłatnością<sup>57</sup>.

### 3. Wnioski

Regulacje w ramach podsystemu nadzoru zasadniczo obejmują dwa aspekty: rejestrację oraz weryfikację uprawnień, przede wszystkim w postaci zwolnień podatkowych. Z uwagi na fakt, iż te regulacje stanowią element porządku prawnego państwa, są obowiązkowe, zaś ich egzekwowanie zajmują się organy państwa (bądź specjalnie powołane w tym celu instytucje, bądź służby podatkowe), okazują się stosunkowo skuteczne w regulowaniu funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Zmiany w otoczeniu funkcjonowania organizacji pozarządowych, zarówno przyczyniające się do zwiększenia się roli sektora w społeczeństwie (jako realizatora usług społecznych, ważnego uczestnika procesów politycznych), jak i podważające jego mandat i wiarygodność (skandale korupcyjne, obniżanie się jakości świadczonych usług) zmuszają trzeci sektor (w skali globalnej i poszczególnych państwach) do podejmowania działań samoregulacyjnych oraz rozwijania metod pomiaru efektywności realizowanych działań.

Działania samoregulacyjne w postaci kart zasad, kart etycznych czy standardów, choć postrzegane jako przydatne, to w praktyce nie są powszechnie respektowane, budzą sceptyczny, zaś ich skuteczność jako mechanizmów stymulowania jakości działania organizacji pozarządowych jest stosunkowo niska. Rozwiązań podnoszących ich zdolność do oddziaływania na organizacje może być system certyfikacji, czego dowodzą np. rozwiązania holenderskie, niemieckie czy szwedzkie.

---

<sup>57</sup> <http://www.charitywatch.org/ratingguide.html> (dostęp 1.09.2009).

W ramach podsystemu oceny i samooceny w ostatnim czasie opracowano i wdrożono wiele metod i technik badania działalności organizacji, które można zestawić w trzy kategorie: 1) służące do mierzenia wpływu na środowisko społeczne i przyrodnicze; 2) służące podnoszeniu jakości działania organizacji i 3) metody pozwalające zwiększyć społeczną i ekonomiczną efektywność działań organizacji. W odpowiedzi na kwestionowanie zdolności organizacji pozarządowych do wywierania wpływu społecznego, w ostatnim czasie rozwija się w szczególności metody pomiaru wpływu społecznego organizacji pozarządowych.

I wreszcie, istotną rolę w systemie oceny jakości działania organizacji odgrywają niezależne organizacje strażnicze (*watchdog*), badające wiarygodność i rzetelność działań organizacji pozarządowych. Pomimo słabego rozwoju instytucjonalnego, dysponują znaczną siłą oddziaływania.

*Ryszard Skrzypiec*

# **Standardy działania i metody oceny jakości działania polskich organizacji pozarządowych**

## **1. Cele i metody opracowania**

Celem przeglądu polskich standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych jest zidentyfikowanie najważniejszych zasad, metod i narzędzi opracowanych i stosowanych w polskim trzecim sektorze. Identyfikacja i analiza tych aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce pozwoli odpowiedzieć na kluczowe dla niniejszej analizy pytania – o jakość regulacji odnośnie oceny i samooceny jakości działania.

Analiza została wykonana na podstawie przeglądu krajowej literatury przedmiotu, dokumentów oraz stron internetowych.

Zgodnie z założeniami wyłożonymi w metodologii dokonano przeglądu następujących podsystemów systemu standardów i oceny funkcjonowania organizacji: samoregulacja, standaryzacja oraz ocena i samoocena.

## **2. Charakterystyka standardów działania i metody oceny jakości działania polskich organizacji pozarządowych**

### **2.1 Samoregulacja polskiego trzeciego sektora**

Idee samoregulacyjne są obecne w polskim sektorze od początku jego formowania się po 1989 roku [Frączak 2002]. Na przestrzeni prawie 20 lat rozwoju sektora samoregulacją zajmowano się z różnych побudek. Do najważniejszych trzeba zaliczyć m.in.: potrzebę uwierzygodenienia sek-

tora organizacji pozarządowych jako ważnego aktora sceny publicznej; reakcję na nagłaśniane w mediach przypadków patologicznych działań organizacji, czy wreszcie konieczność uwiarygodnienia organizacji pozarządowych jako realizatora usług społecznych. Działania samoregulacyjne w tym okresie prowadzono ze zmienną intensywnością. Inspirację do tego typu refleksji stanowiło opublikowanie, już w lipcu 1994 roku, na łamach pisma „Asocjacje” dokumentu zatytułowanego *Ku witalnemu sektorowi pozarządowemu. Międzynarodowa Deklaracja Zasad*<sup>58</sup>. Szczególne napięcie działań w tym kierunku nastąpiło jednak w połowie lat 90., w okresie przygotowawczym do pierwszego „Ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych” (I OFIP, Warszawa, wrzesień 1996 r.), oraz tuż po nim. Zwieńczenie tego pierwszego okresu stanowi przyjęta na I OFIP *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych* oraz – chyba zapomniana – *Karta Praw Sponsora*. Natomiast po I OFIP samoregulacja była przedmiotem wielu działań realizowanych przez Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, m.in. „cyklu warsztatów wokół *Karty zasad*” [Szymczak, Sekutowicz, Płachecki 2002: 4], z kulminacją w postaci ogólnopolskiej i ogólnosektorowej konferencji „Nowoczesne standardy działań obywatelskich” (Warszawa, marzec 1998 r.). Później Stowarzyszenie FIP prowadziło jeszcze (do roku 2002) akcję „Bądź jawny! Wydaj raport”, której celem było „popularyzowanie wśród organizacji pozarządowych idei jawności”. Jednym ze sposobów potwierdzania jawności może być „publikacja i udostępnianie zainteresowanym rocznych sprawozdań z działalności”<sup>59</sup>.

Kolejna kulminacja działań na tej płaszczyźnie nastąpiła w latach 2001–2002 i była związana z zalewem prasowych doniesień o patologicznych działaniach niektórych organizacji pozarządowych. Przede wszystkim ekologicznych, które protesty przeciwko lokalizacji inwestycji wykorzystują do wymuszania na inwestorach tzw. „ekoharaczy” za odstąpienie

---

<sup>58</sup> Zobacz R. Skrzypiec, „Przegląd zagranicznych standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych” w niniejszej eksperciezie.

<sup>59</sup> <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/36704.html> (dostęp 15.10.2009).

od protestu [Frączak 2002: 199–206]<sup>60</sup>. Efektem tej fali zainteresowania były – poza licznymi wystąpienia prasowymi i dyskusją wewnętrzną organizacji ekologicznych – przyjęta na III OFIP *Karta etyczna Polskich Organizacji Ekologicznych* (Warszawa, wrzesień 2002) oraz opracowana przez Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Aso-cjacje” *Karta zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej* [Frączak, Skrzypiec 2002].

Motywację do działań samoregulacyjnych stanowiła także akcesja Polski do Unii Europejskiej, a w szczególności spodziewany napływ znaczącego strumienia środków pomocowych. Odpowiedzią na te wyzwania było opracowanie, wiosną 2005 r. w trakcie organizowanej przez Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (FRSO) i Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO), debaty „Regionalizacja bez korupcji. Czy Narodowy Plan Rozwoju zapewnia przejrzystość działań administracji?” (Warszawa, kwiecień 2005 r.) dwóch dokumentów: *Karty Etycznej* oraz *Deklaracji zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym – wytyczne do działania dla administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych* [Koziel, Frączak i Dadel 2005].

I wreszcie, w ostatnim jak do tej pory etapie działań samoregulacyjnych, na uwagę zasługują:

- inicjatywa SLLGO na rzecz podniesienia transparentności działania organizacji pozarządowych poprzez realizację obowiązku prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty realizujące zadania publiczne (w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej). Kulminacją akcji była zorganizowana przez koalicję organizacji pozarządowych – SLLGO, Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych (OFOP) oraz Federację Organizacji Służebnych Mazowia – konferencja „Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach poza-

---

<sup>60</sup> Co ciekawe, wydaje się, że pierwsza fala tego typu doniesień z początków lat 90-tych na temat patologii funkcjonowania fundacji nie zaowocowała zwiększym zainteresowaniem działaniami samoregulacyjnymi. Jedyną odpowiedzią sektora pozarządowego wydaje się broszura P. Frączaka zatytułowana *Bitwa na fundacje*.

- rządowych. Kolejny uciążliwy wymóg czy sensowne rozwiązywanie na rzecz przejrzystości?" (Warszawa, listopad 2008 r.);
- inicjatywa OFOP-u oraz regionalnych i branżowych reprezentacji (Sieć SPLOT i Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych) zatytułowana „Chcemy działać jawnie i przejrzyście”, której celem było przywrócenie standardów funkcjonowania i działań organizacji do głównego nurtu dyskusji w sektorze pozarządowym. Zwieńczenie akcji stanowiła debata panelowa w trakcie V OIFP (Warszawa, 20 września 2009 r.) wokół szeregu istotnych dla funkcjonowania sektora pozarządowego pytań: „W jaki sposób porównać oferty sektora pozarządowego i podmiotów biznesowych? Jakie kryteria powinny decydować o wynikach przetargów, konkursów na wykonanie zadań publicznych, konkursów na realizację projektów EFS? Do dokumentów strategicznych dotyczących funduszy strukturalnych wpisano wprowadzanie, poprawianie i upowszechnianie standardów. Coraz więcej wymaga się od organizacji pozarządowych. Czy organizacje pozarządowe znajdą się pod presją zmian? Czy może będą w stanie same zaproponować swoje własne sposoby oceny efektywności działań? Czy sposobem na wzmacnienie swojej pozycji może być wprowadzenie ISO? A może ważniejsze będzie zachowanie wysokich norm etycznych? W Polsce rządzi coraz bardziej kultura jakości, świat przechodzi na kulturę kompetencji. Może więc najlepszym rozwiązaaniem byłoby szukanie takich rozwiązań, które wzmacnią przede wszystkim kompetencje osób zaangażowanych w świadczenie usług społecznych. Czy tą drogą powinny zmierzać organizacje pozarządowe? Czy dobrym rozwiązaaniem jest wprowadzanie standaryzacji usług?"<sup>61</sup>.

I w końcu nie możemy pominąć inicjatywy Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS na rzecz opracowania standardów działania sektora pozarządowego. Jak deklaruje Departament, „standardy będą tworzone

---

<sup>61</sup> <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/330039.html>, <http://www.ofip.org.pl/x/383063> (dostęp 15.10.2009).

przy aktywnym udziale samych zainteresowanych, a więc przedstawicieli organizacji pozarządowych”, zaś Departament będzie pełnić rolę „menedżera” tego procesu<sup>62</sup>.

Działania na rzecz samoregulacji realizowano na wiele różnych sposobów. Przede wszystkim w formie dyskusji o etyce organizacji pozarządowych i potrzebie jej regulowania w postaci specjalnych dokumentów oraz poprzez opracowywanie dokumentów o charakterze samoregulacyjnym (Karty Zasad, Karty Etyczne, Deklaracje i inne o podobnym charakterze). Problematyka samoregulacji znajdowała się w programie każdego z pięciu dotychczas zorganizowanych OFIP-ów, np. w trakcie III OFIP (2002 r.) zorganizowano sesje poświęcone m.in.: ocenie skuteczności projektów społecznych (organizator: Grupa Inicjatywna Forum Darczyńców); doświadczonym współpracy oraz jakości usług i narzędziom stosowanym przez organizacje poradnicze (organizator: Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich); dylematom etycznym związanym z konfliktem pomiędzy zasadą *non-profit* a zarabianiem przez organizacje (organizator: Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich i program „Standardy działania organizacji pozarządowych” Stowarzyszenia na rzecz FIP)<sup>63</sup>. Dyskusje toczyły się także w pozarządowej prasie, przede wszystkim w takich periodykach, jak warszawskie „Asocjacje” i „Biuletyn Forum Fundacji Polskich” czy lubelski „LOS”. Szczególnie burzliwe dyskusje miały miejsce w szczytowym okresie pierwszego etapu, czyli latach 1996–1997 oraz w momencie kulminacji afery związanej z ekoharaczami [zob. Frączak 2002: 187]. Wreszcie w postaci projektów mających na celu promocję w trzecim sektorze etycznych zasad działania organizacji (np. *Bądź Jawny! Wydaj raport*) lub konkretnych rozwiązań (np. BIP).

Dokumenty samoregulacyjne polskiego trzeciego sektora, w szczególności te z lat 90., w zasadzie implementują na polski grunt przesłanie

---

<sup>62</sup> Inicjatywa stanowi element wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zob. AK *Prace nad ustaleniem standardów działania trzeciego sektora „Biuletyn Kompas”* z 19 listopada 2007 – <http://www.isp.org.pl/kompas/?v=news&id=57&ln=pl> (dostęp 15.10.2009).

<sup>63</sup> Zob. <http://www.fip.ngo.pl/x/350954> oraz programy IV i V OFIP z 2005 i 2008 r. – <http://archiwum.ofip.ngo.pl/> (dostęp 15.10.2009).

*Międzynarodowej Deklaracji Zasad*<sup>64</sup>. Deklaracja podkreśla znaczenie działań wzmacniających wiarygodność organizacji poprzez jawność, transparentność, demokratyczne zarządzanie oraz poszanowanie zasady *non-profit*. I te właśnie zasady odnajdujemy w analizowanych tu polskich dokumentach, w szczególności w *Karcie Zasad Działania*. W kolejnych punktach *Karta* mówi o: poszanowaniu godności człowieka oraz porządku prawnego; samorządności i niezależności oraz jawności działania organizacji; prowadzeniu działalności *non-profit* oraz unikaniu konfliktu interesów w strukturach zarządczych organizacji; partnerstwie organizacji i tolerancji wobec odmiennych systemów wartości. Duże znaczenie przywiązuje się do potwierdzania wiarygodności organizacji i budowania zaufania publicznego (społeczeństwa, darczyńców i sponsorów), czemu ma służyć jawność działania organizacji [*Karta Zasad Działania*] realizowana przede wszystkim w formie sprawozdawczości [*Dekalog*]. Natomiast niewiele mówi się o przedmiocie tej sprawozdawczości. Jedynie *Karta etyczna* próbuje odnieść się do kwestii rzetelności działań organizacji, rozumianej jako osiąganie założonych celów, co „wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania” oraz nakłada na organizacje takie obowiązki, jak: 1) dopasowanie zadań, których organizacja się podejmuje, do jej „kompetencji i możliwości”; 2) „wywiązywanie się z umów i zobowiązań” oraz dbanie „o wysoką jakość realizowanych działań.” [*Karta etyczna*].

## 2.2 Rozliczalność organizacji pozarządowych<sup>65</sup>

Wraz z postępującą od połowy lat 90. instytucjonalizacją współpracy pomiędzy instytucjami państwa (administracji publicznej), przede wszystkim samorządu terytorialnego i trzeciego sektora, oraz zmianami

---

<sup>64</sup> Deklaracja po raz pierwszy została opublikowana w Polsce i w języku polskim w lipcu 1994 r. przez pismo „Asocjacje” [Frączak 2002: 187].

<sup>65</sup> W tym miejscu dokonujemy analizy wyłącznie instytucji publicznych, sponsorów prywatnych analizuje T. Schimanek (zobacz „Ocena jakości działań organizacji pozarządowych przez grantodawców prywatnych i publicznych” w niniejszej ekspertyzie).

w prawodawstwie państwowym (wejście w życie 1 stycznia 1999 r. ustawy o finansach publicznych oraz jej nowelizacja z maja 1999 r., w szczególności zapisów art. 118, wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) pojawiają się koncepcje rozliczalności organizacji pozarządowych, przede wszystkim realizujących zadania publiczne.

Rozliczalność organizacji rozumiana jako planowość i sprawozdawczość realizowana jest poprzez nałożenie na organizacje pozarządowe zamierzające realizować zadanie publiczne z wykorzystaniem środków publicznych obowiązku przedłożenia wniosku lub oferty<sup>66</sup>, zaś na realizatorów przedsięwzięć sfinansowanych (w części lub całości) ze środków publicznych, obowiązku przedłożenia sprawozdania z jego realizacji. W okresie obowiązywania tzw. art. 118 szczególny nacisk kładziono na rozliczenia finansowe<sup>67</sup>. I choć po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego zwiększyła się waga merytorycznej strony realizowanych zadań, to jednak nadal dominuje koncentracja na poprawności realizacji zadania (zgodność osiągniętych rezultatów ilościowych z założeniami oraz rozliczeń finansowych) nad badaniem jakości zmian dokonujących się w wyniku realizacji przedsięwzięć. Tego typu jednostronne podejście do oceny jakości realizacji zadań publicznych funkcjonuje nie tylko na poziomie jednostkowych zadań, ale całych systemów współpracy regulowanych dokumentami pt. *Roczny Program Współpracy* (RPW)<sup>68</sup>. Do wyjątków należą rozwiązania wykraczające ponad to zawężone minimum i obligujące organizatorów systemu (administrację publiczną) oraz jego użytkowników (organizacje pozarządowe) do jego ewaluacji [Frączak, Skrzypiec 2006, Skrzypiec 2005]. Zresztą trzeba przyznać, że także badania praktyki współpracy pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym najczęściej kapitalnie wpisują się w ten tok myślenia.

---

<sup>66</sup> Będących celowościowym, metodologicznym, finansowym i logistycznym planem działania.

<sup>67</sup> Przepis nakłada na instytucje publiczne obowiązek ustanowienia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej **rozliczenia** oraz sposobu **kontroli** wykonania zadania.

<sup>68</sup> Zobacz R. Skrzypiec „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych. Studium przypadku Dąbrowa Górnica” w niniejszej ekspertyzie.

Przedmiotem zainteresowania są bowiem: legalizm, czyli stopień wypełnienia przez instytucje publiczne ustawowego obowiązku w postaci uchwalenia RPW; zaawansowanie stosowania przewidzianych w ustawie form współpracy oraz dystrybucja środków finansowych w ramach współpracy [Herbst 2008, *Monitoring* 2005, *Sprawozdanie* 2007]. Natomiast brakuje badań podejmujących problematykę: 1) uzyskiwanych dzięki współpracy efektów z perspektywy różnych kategorii interesariuszy (instytucje publiczne, sektor organizacji, beneficjenci ostateczni czy szersze zbiorowości) oraz 2) współpracy jako mechanizmu podnoszenia jakości działania organizacji.

### 2.3 Standardy działania (standaryzacja)

W połowie lat 90. w polskim trzecim sektorze został zapoczątkowany jeszcze jeden – istotny z punktu widzenia rozwoju sektora oraz interesującej nas tu kwestii oceny jakości działania organizacji pozarządowych – proces. Zaczęły mianowicie powstawać sieci organizacji prowadzących jednolitą działalność, świadczących usługi tego samego typu<sup>69</sup>, a co ważniejsze – z czasem sieci, oprócz wspólnego zakresu usługi, zaczęły określać także jakość świadczenia usług wprowadzając standardy sieci bądź świadczenia usług.

Generalnie musimy stwierdzić, że standaryzacja działań ma w polskim trzecim sektorze stosunkowo ograniczony zasięg. Zasadniczo standardy opracowują i wdrażają dwa typy organizacji: zajmujące się świadczeniem usług społecznych oraz wspierające inne organizacje pozarządowe (infrastruktura trzeciego sektora)<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Wspólny zakres działania częściej obejmuje część – np. vide Ośrodki Sieci SPLOT – niż całość działań organizacji – jak ma to miejsce np. w przypadku Banków Żywności.

<sup>70</sup> Pogłębiona analiza tego przypadku w R. Skrzypiec, „Sieć jako instrument stymulujący podnoszenie jakości działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: SPLOT, WRZOS i związków regionalnych” w niniejszej ekspertyzie.

Standaryzacja świadczenia usług społecznych służy w zasadzie realizacji dwóch celów:

- podniesieniu jakości usług świadczonych przez organizacje akceptujące dany zestaw standardów, np. jakości poradnictwa obywatelskiego w Polsce (Biura Porad Obywatelskich), rzetelności (np. Uniwersyteckie Poradnie Prawne), standardów usług realizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych), skuteczności pomocy skierowanej do osób bezdomnych (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności);
- rozwojowi (zwiększeniu) zakresu oraz dostępności usług danego typu.

Natomiast standaryzacja usług świadczonych przez organizacje infrastrukturalne trzeciego sektora w Polsce, poza wyróżnionymi powyżej dwoma celami, służy m.in. także:

- wzmacnianiu organizacji lub sieci organizacji (np. poprzez wyrównywanie poziomu uczestników Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT<sup>71</sup>);
- podnoszeniu jakości w III sektorze („Przez tworzenie i utrzymywanie standardów funkcjonowania Banków Żywności [Federacja Polskich Banków Żywności – przyp. RS] ma pośredni wpływ także na około 3000 organizacji partnerskich Banków Żywności w całej Polsce.”<sup>72</sup>, w tym kwalifikacji kadr lokalnych organizacji pozarządowych (np. SPLOT);
- promocji określonego typu działalności (np. organizacji infrastrukturalnych – SPLOT).

Z uwagi na genezę wśród standardów stosowanych przez polskie organizacje pozarządowe możemy wyróżnić:

- standardy tworzone samodzielnie przez organizacje, często w ramach specjalnie poświęconych temu celowi projektów (np. „Standaryzacja

---

<sup>71</sup> <http://www.spplot.ngo.pl/x/145325> (dostęp 15.10.2009).

<sup>72</sup> <http://www.bankizywnosci.pl/82/system-zarz%C4%85dzania-jakosci%C4%85-dedykowany-dla-bankow-zywnosci.html> (dostęp 15.10.2009).

Ośrodków Sieci SPLOT”<sup>73</sup>, projekty realizowane przez Związek Biur Porad Obywatelskich<sup>74</sup>, „Standaryzacji Usług Publicznych”<sup>75</sup> czy „Standaryzacja Punktów Informacyjno-Konsultacyjnych o miejscowościach pracy i pomocy dla osób poszkodowanych przez nieuczciwych pracodawców”<sup>76</sup>);

- adaptowane na potrzeby specyficznej działalności<sup>77</sup> standary funkcjonujące przede wszystkim w biznesie oraz administracji publicznej, zwłaszcza system ISO (np. Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej, Federacja Polskich Banków Żywności)<sup>78</sup>;
- standary, których respektowanie może być wymuszane przymusem administracyjnym w związku z ubieganiem się przez daną organizację o realizację określonego zadania publicznego<sup>79</sup> (np. „Stand-

<sup>73</sup> Realizowany od grudnia 2005 do grudnia 2006 roku, sfinansowany z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – <http://www.splot.ngo.pl/x/145325> (dostęp 15.10.2009).

<sup>74</sup> Finansowane z wielu źródeł: Fundacji Forda, Charles Stewart Mott Foundation, Fundacji im. S. Batorego, czy Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności. W szczególności takie projekty, jak: „Rozwój i poprawa jakości poradnictwa obywatelskiego w Polsce” i „System oceny jakości usług i pracy BPO” – [http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o\\_nas/co\\_robimy/realizowane\\_projekty/](http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/realizowane_projekty/) (dostęp 15.10.2009).

<sup>75</sup> Projekt realizowany w okresie od września do grudnia 2005 r. przez Centrum Służby Rodzinie w Łodzi, sfinansowany z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – <http://www.csr.org.pl/standary/> (dostęp 15.10.2009).

<sup>76</sup> Projekt realizowany w okresie od sierpnia 2006 r. do grudnia 2007 r. przez Koalicję Na Rzecz Aktywizacji Społeczno-Zawodowej „Pracując Razem”, sfinansowany z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – <http://www.spik.org.pl/> (dostęp 15.10.2009).

<sup>77</sup> Często po wieloletnich „bojach” z firmami konsultingowymi, które nie rozumieją „specyfiki działania organizacji pozarządowych (działalność nie nastawiona na zysk, działanie na rzecz wielu partnerów, charakter pośrednika itd.)”, są mało elastyczne i „rutywnie podchodzą do wdrażania systemu zarządzania jakością”. Zob. <http://www.bankizywnosci.pl/80/jak-wdrazalismy-system-zarz%C4%85dzania-jakosci%C4%85.html> (dostęp 15.10.2009).

<sup>78</sup> Choć te nie cieszą się zbytnim zainteresowaniem organizacji. Zob. Po V OFIP-ie – <http://www.ofop.engo.pl/x/400973> (dostęp 15.10.2009).

<sup>79</sup> Za pierwszy dokument standaryzujący realizację usług publicznych uchodzi „Kontrakt na prowadzenie noclegowni dla bezdomnych mężczyzn”. Dokument specyfikacji zadania został opracowany w 1998 r. przez Wojciecha Kłosowskiego, ówczesnego pełnomocnika Prezydenta Bielska-Białej ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zadanie zostało wdrożone do realizacji przez Koło Bielskie Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta [Zasady 1998: 102–107].

ryzacja realizacji zadania pn. *Centrum Organizacji Pozarządowych w Elblągu*<sup>80</sup>).

Funkcjonujące w polskim trzecim sektorze standardy zasadniczo odnoszą się do kilku podstawowych aspektów świadczenia danej usługi, a rzadziej do funkcjonowania organizacji jako takiej. W wielu przypadkach mają charakter hybrydowy: regulują zarówno problemy aksjologiczne, jak i organizacyjno-wdrożeniowe.

Do najważniejszych kwestii aksjologicznych regulowanych w standardach należą:

- poszanowanie podstawowych praw korzystających z usługi (m.in. poszanowanie godności, ochrona prywatności, zachowanie poufności) – te aspekty często podkreślają preambuły, np. „Świadomi łączących nas wartości – dążenia do ochrony dobra i interesu klienta, poszanowania prawa oraz godności naszych klientów”<sup>81</sup> [*Standardy udzielania informacji prawnej*]; „Wierzymy, że nikt nie jest przekreślony na zawsze, że każdy człowiek zasługuje na wsparcie i pomoc, na odnalezienie swojego miejsca w życiu, i każdy może odrodzić się i dokonać istotnych zmian jakościowych tegoż życia.” [*Standardy dla placówek*];
- niedyskryminowanie potencjalnych korzystających – co dobrze oddaje następujący zapis ze *Standardów udzielania informacji prawnej*: „Informacje prawne, porady prawne i obywatelskie udzie-

---

<sup>80</sup> Co istotne, standaryzacja tego zadania została zainicjowana przez elbląskie organizacje pozarządowe, które odgrywały w nim pierwszoplanową rolę. Przy okazji, warto zasygnalizować, że w procesie standaryzacji współpracy pomiędzy samorządami terytorialnymi a organizacjami pozarządowymi istotną rolę mogą odgrywać ciała dialogu obywatelskiego, jak: Rady Pozytyku Publicznego czy powoływane przy nich Zespoły Sterującą-Monitorujące. Jak do tej pory, jak wynika z wypowiedzi naszego respondenta, standard został wprowadzony tylko częściowo [http://www.forumpelnomocnikow.org.pl/media/file/COP\\_STANDARDY\\_CENTRUM\\_ORGANIZACJI\\_POZARZADOWYCH.doc](http://www.forumpelnomocnikow.org.pl/media/file/COP_STANDARDY_CENTRUM_ORGANIZACJI_POZARZADOWYCH.doc) (dostęp 15.10.2009).

<sup>81</sup> Często standaryzowane usługi dotyczą drażliwych społecznie problemów.

- lane są uprawnionym osobom bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w ramach istniejących możliwości.” (pkt 6 „Dostępność usług)<sup>82</sup>;
- ochronę przed uzależnieniem korzystających od udzielanej im pomocy<sup>83</sup> – „Nasza pomoc sprzyja wychodzeniu z bezdomności, a nie utrzymując osoby bezdomne w dramatycznej sytuacji prawno-ekonomicznej, psychologicznej.” [Preambuła *Standardy dla placówek*]; „Informacja prawną, porady prawne i obywatelskie udzielane są z poszanowaniem autonomii klienta, w sposób mobilizujący klienta do możliwie najszerzej aktywności i samodzielności.” [pkt 5 „Samodzielność klienta” *Standardy udzielania informacji prawnej*]<sup>84</sup>.

Jeśli chodzi o kwestie organizacyjno-wdrożeniowe, to standardy określają obszerny katalog warunków świadczenia usługi, który obejmuje m.in.:

- standard świadczenia usługi<sup>85</sup>: jakość (rzetelność), zakres (koszyk) usługi;
- minimalny standard miejsca świadczenia usługi: warunki lokalowe (np. kwestia barier architektonicznych), wyposażenie w sprzęt biurowy i inne;
- zasoby kadrowe niezbędne do świadczenia usługi, personel legitymujący się odpowiednimi kwalifikacjami pod względem zakresu i poziomu wiedzy<sup>86</sup> oraz adekwatnej do skali świadczonych usług liczebności;

---

<sup>82</sup> Co wymaga od organizacji w miarę precyzyjnego określenia odbiorcy usług oraz sytuacji wykluczających wykonanie usługi, np. „Do noclegowni przyjmowane są osoby bezdomne (i inne osoby w sytuacjach kryzysowych), trzeźwe, po zaakceptowaniu regulaminu.” [*Standardy dla placówek*].

<sup>83</sup> Oznaczające zastosowanie przez organizacje zasady pomocniczości wobec korzystających z ich usług.

<sup>84</sup> Ta zasada ma zastosowanie także wtedy, kiedy korzystającymi z usługi nie są indywidualne osoby, a organizacje pozarządowe – „Misją Centrum Organizacji Pozarządowych jest wspieranie i aktywizowanie elbląskich organizacji pozarządowych działających na rzecz mieszkańców Elbląga.” [*Standaryzacja realizacji zadania*].

<sup>85</sup> Z reguły minimalny, choć czasem także i maksymalny [*Standaryzacja Pomocy Instytucjonalnej*].

<sup>86</sup> Co więcej, na liście standardów znalazły się także obowiązek podnoszenia kwalifikacji przez osoby świadczące daną usługę na warunkach określonych przez organizację [*Standardy udzielania informacji*].

- relacje z otoczeniem instytucjonalnym – współpraca w sieci, z innymi organizacjami, instytucjami samorządu terytorialnego oraz z biznesem;
- zasady finansowania;
- promocję działalności prowadzonej zarówno przez instytucje stosujące standardy, jak i beneficjentów (np. sektora pozarządowego) [*Standaryzacja realizacji zadania*].

Natomiast sporadycznie standardy świadczenia usług społecznych określają wymóg oraz warunki monitoringu i oceny zestandardyzowanej działalności<sup>87</sup>. Jeśli już pojawiają się w nich takie zapisy, to obejmują one m.in.:

- określenie podmiotów uprawnionych do wykonania oceny;
- metody rejestracji udzielonych świadczeń;
- zakres oceny (wskaźniki jakościowe i ilościowe realizacji zadania<sup>88</sup>);
- sposób i kryteria oceny (techniki pomiaru wskaźników oraz kryteria waloryzacji poszczególnych elementów), zasady przekazywania wyników oceny realizatorowi usługi oraz postępowanie z wynikami kontroli.

Ułomną formą monitoringu i oceny stosowaną w niektórych standardach jest obowiązek sporządzania i przekazywania sprawozdania z działalności. Taki wymóg zapisano m.in. w *Standardach działalności Uniwersyteckich Poradni Prawnych*, gdzie na Poradnie afiliowane przy

<sup>87</sup> Za wyjątkiem systemów ISO, w których ocena w formie audytu jest założona oraz niektórych sieci organizacji, np. Sieci SPLOT, gdzie ocena stanowi istotne kryterium członkostwa w Sieci – więcej w R. Skrzypiec, „Sieć jako instrument stymulujący podnoszenie jakości działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: SPLOT, WRZOS i związków regionalnych” w niniejszej ekspertyzie. Na marginesie pojawia się pytanie o to w jakim stopniu monitoring i ocena rezultatów stanowi istotny i niezbędny element kontraktów na realizację usług zleczanych przez sektor publiczny organizacjom pozarządowym? Próba odpowiedzi na to pytanie w R. Skrzypiec „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych. Studium przypadku Dąbrowa Górnica” w niniejszej ekspertyzie.

<sup>88</sup> Wskaźnikami oceny realizacji kontraktu na prowadzenie placówki dla bezdomnych (Bielsko-Biała) są: czas pracy placówki, utrzymywanie w gotowości należytej liczby miejsc oraz przestrzeganie regulaminu, przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych i BHP [Kontrakt].

Fundacji, nałożono obowiązek rokrocznego przekazywania informacji o prowadzonej działalności w zakresie: 1) ilości i rodzaju prowadzonych spraw; 2) liczby studentów i opiekunów; 3) dodatkowych sukcesów i osiągnięć.

Odmienią kategorię standardów organizacji pozarządowych stanowią standardy wybranych aspektów funkcjonowania organizacji, np. „Standardy przejrzystości finansowej w Socjalnych Organizacjach Pozarządowych” (WRZOS), które rekomendują członkom Sieci format trzech podstawowych dokumentów księgowych: 1) sprawozdania finansowego; 2) planu kont; 3) zasad polityki rachunkowości organizacji<sup>89</sup>.

Jeszcze inną kategorią są standardy zawodowe w postaci kodeksów etyczno-zawodowych, regulujące sposób wykonywania zadań przypisanych do danego stanowiska, świadczenia określonych usług (np. pracownika niosącego pomoc osobom zaginionym i ich rodzinom, ewaluatora<sup>90</sup>, trenera).

W wielu punktach są podobne do omówionych powyżej *standardów działania* i regulują zarówno kwestie aksjologiczne, jak operacyjne. Specyficznymi aspektami regulowanymi przez kodeksy zawodowe są głównie relacje wewnętrzorganizacyjne, pomiędzy:

- pracownikiem a organizacją – w szczególności w kwestii zgodności wypowiedzi w imieniu organizacji z jej oficjalnym stanowiskiem, ale także gospodarowania mieniem organizacji, dbałości o jej dobre imię oraz zachowania pracownika, który znajdzie się w sytuacji konfliktu interesów;
- pomiędzy pracownikami, w szczególności wyrażania krytycznych ocen o pracy innych pracowników oraz postępowania w przypad-

---

<sup>89</sup> <http://www.wrzos.org.pl/?id=8&m=8> (dostęp 15.10.2009).

<sup>90</sup> Choć analizowany tu dokument określa standardy ewaluacji, wydaje się jednak, że po części ma charakter kodeksu zawodowego nakładającego na ewaluatora – osobę bądź podmiot – szereg wymogów związanych z realizacją ewaluacji. To przekonanie zdaje się potwierdzać, zarówno następująca delegacja zawarta w Preamble „Opracowane Standardy ewaluacji mają na celu wsparcie osób zaangażowanych w proces ewaluacji w zapewnieniu jak najwyższej jakości prowadzonych ewaluacji.” Jak i regulacje w takich obszarach, jak: „Realizacja ewaluacji”, czy „Komunikowanie i wykorzystanie wyników ewaluacji” [Standardy ewaluacji].

ku stwierdzenia lub powzięcia informacji o nieetycznym postępowaniu w sprawach zawodowych innych kolegów [*Kodeks etyczno-zawodowy*].

### 2.3.1 Siła (skuteczność) standardów

Z uwagi na kryterium zdolności do sterowania działalności organizacji pozarządowych stosowane przez polski trzeci sektor pozarządowy standardy można podzielić na *fakultatywne* (rekomendujące) i *obligacyjne* (certyfikujące, dopuszczające-wykluczające)<sup>91</sup>.

Fakultatywność standardów dobrze oddaje następujący zapis z Preambuły *Standardów udzielania informacji*: „Przyjmujemy i **rekomendujemy** [podkr. RS] poniższe standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego.”

Do regulacji o charakterze obligatoryjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uczestnictwa w sieci, trzeba zaliczyć m.in.: *Standardy Organizacji i Działania Krajowej Sieci Grup Partnerskich* na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, *Certyfikat Jakości Centrum Aktywności Lokalnej*, *Certyfikat Ośrodka Sieci SPLOT*, czy wreszcie certyfikat trenera STOP.

*Standardy* regulują trzy aspekty Grupy Partnerskiej-członka Krajowej Sieci: strukturę, funkcję oraz organizację. Standardy Ośrodka Sieci SPLOT określają organizacyjne, kadrowe i usługowe wymogi pełnienia przez organizację funkcji Ośrodka Sieci<sup>92</sup>. Natomiast, w przypadku *Certyfikatu Jakości CAL*, określono również zestaw standardów, których spełnienie stanowi warunek ubiegania się o *Certyfikat* („Regulamin przyznawania Certyfikatu” pkt 2). Standardy CAL zorientowane są na metodę prowadzenia działalności przez certyfikowany podmiot i obejmują: partnerstwo, wolontariat, rozpoznawanie środowiska lokalnego, aktywizowanie i mobilizowanie, komunikację i edukację społeczną w środowisku. Każdy standard rozpisany jest na działania oraz przypisane im wskaźniki

---

<sup>91</sup> Wydaje się, że więcej mamy tych pierwszych niż tych drugich.

<sup>92</sup> Szerzej na ten temat w R. Skrzypiec, „Sieć jako instrument stymulujący podnoszenie jakości działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: SPLOT, WRZOS i związków regionalnych” w niniejszej ekspertyzie.

ilościowe i jakościowe [zob. *Standardy Pracy*]. Jednak za nie mniej ważny element *Certyfikatu* trzeba uznać czasowy charakter „odznaczenia”, o które można się starać dopiero „po pierwszym roku procesu edukacji” (pkt 3 „Regulaminu”). Sam *Certyfikat* zaś przyznawany jest „na okres pięciu lat”, po czym trzeba ponownie wystąpić o nadanie *Certyfikatu* (pkt 10 i 11 „Regulaminu”). Przyznanie *Certyfikatu* obarcza odznaczone organizacje czy instytucje<sup>93</sup> szeregiem obowiązków nie tylko w trakcie procesu certyfikacji, ale także już po otrzymaniu odznaczenia. Podstawowe obowiązki, które muszą spełniać certyfikowane Ośrodki, to:

- coroczna ewaluacja ośrodka/instytucji poprzez wypełnienie ankiet ewaluacyjnych potwierdzających wypełnianie standardów CAL
- przesłanie w formie elektronicznej lub papierowej opisanych działań instytucji/ ośrodka w ramach standardów Centrów Aktywności Lokalnej (pkt 12 „Regulaminu”).

Stwierdzone odstępstwo od „wyznaczników *Certyfikatu Jakości CAL* może spowodować jego odebranie w każdym momencie (pkt 13 „Regulaminu”).

Do odmiennej kategorii regulacji standaryzacyjnych trzeba zaliczyć *Certyfikat trenera, członka STOP*, który jest certyfikatem zawodowym – trenerów–członków STOP, nie zaś organizacyjnym – Stowarzyszenia Trenerów Organizacji Pozarządowych. Podobnie jak *Certyfikat CAL*, także i ten certyfikat wydawany jest na okres pięciu lat. Osoba ubiegająca się o *Certyfikat*, obok spełnienia kryteriów formalnych oraz poddania się ocenie, zobowiązana jest do przestrzegania „zasad *Kodeksu etycznego trenera STOP*”.

Procesy certyfikacyjne, takie jak omówione powyżej, z reguły prowadzone są przez specjalnie utworzone w tym celu ciała: „Grupę Prowa-

---

<sup>93</sup> Ośrodkiem CAL mogą być zarówno organizacje pozarządowe, jak i inne instytucje funkcjonujące w środowisku lokalnym, np. Ośrodki Pomocy Społecznej, Ośrodki Kultury, czy Szkoły. Zob. „Metoda pracy w środowisku lokalnym i model instytucji wspierającej rozwój społeczności lokalnej” – [http://www.sieci.cal.org.pl/?id\\_artykul=162](http://www.sieci.cal.org.pl/?id_artykul=162) (dostęp 15.10.2009).

dzającą”, „Komisję Standaryzacyjną”, „Komisję Certyfikacyjną”, choć z reguły wymagają zatwierdzenia przez organ zarządzający organizacją<sup>94</sup>.

## 2.4 Ewaluacje

Charakterystyka podejść, metod i technik ewaluacji stosowanych przez polskie organizacje pozarządowe okazuje się – z uwagi na znaczne zróżnicowanie oraz dowolność wykorzystywania bogatego katalogu metod nauk społecznych – sporym wyzwaniem. Uwagę zwracają metody i narzędzia o charakterze uniwersalnym, polecane do stosowania przez inne organizacje, nie tylko ich autorów. Na gruncie polskim możemy wskazać kilka tego typu narzędzi, m.in.:

- *Przewodnik do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*: prowadzenie autoewaluacji należy do obowiązków realizatorów przedsięwzięć finansowanych w ramach tej Inicjatywy, zaś *Przewodnik* służy zapoznaniu realizatorów „z założeniami autoewaluacji projektów oraz zasadami jej dokonywania i wykorzystania wyników”. W zasadzie w tym przypadku trudno mówić o konkretnej metodzie, bowiem w opracowaniu dokonano przeglądu najistotniejszych – z punktu widzenia oceny czy samooceny – zagadnień, takich jak definicje i rodzaje ewaluacji; (auto)ewaluacja jako proces; metody i techniki badawcze mające zastosowanie w (auto)ewaluacji; opracowanie danych, prezentacja i wykorzystanie wyników badania [Cieżka 2005]<sup>95</sup>;
- ankieta do samooceny Ośrodka CAL<sup>96</sup>;

---

<sup>94</sup> Zarząd (SPLIT, Stowarzyszenie CAL), Radę (Krajowa Sieć Grup Partnerskich), Walne Zgromadzenie Członków (certyfikaty 3 stopnia – STOP).

<sup>95</sup> Opracowanie zawiera wiele przykładowych narzędzi do zastosowania na różnych etapach ewaluacji, a także wybrane przykłady dobrych praktyk w zakresie ewaluacji „Działania 1” dokonywanych przez „Partnerstwa na rzecz Rozwoju”.

<sup>96</sup> Analiza instrumentu w R. Skrzypiec, „Sieć jako instrument stymulujący podnoszenie jakości działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: SPLIT, WRZOS i związków regionalnych” w niniejszej ekspertyzie – <http://www.cal.org.pl/ankieta/index.php> (dostęp 15.10.2009).

- „Narzędzie samooceny i rozwoju organizacji pozarządowej”: pozwala zespołowo ocenić pięć wymiarów funkcjonowania organizacji (wizję, zarządzanie zasobami, zasoby ludzkie, finansowe i zewnętrzne) na skali czterech faz rozwojowych (podstawowej, rozwoju, konsolidacji, samowystarczalności); powtórne samooceny pozwalają wyznaczać trend rozwojowy organizacji.

Ważnym doświadczeniem w zakresie ewaluacji organizacji pozarządowych było wdrażanie w Polsce Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (PIW EQUAL) w okresie 2005–2008. Co prawda EQUAL, z jednej strony, miał ograniczony zakres tematyczny – koncentrował się na przeciwdziałaniu wszelkim nierównościom i dyskryminacji na rynku pracy, a z drugiej był adresowany do szerokiego grona realizatorów – nie tylko organizacji pozarządowych, ale także instytucji publicznych, ośrodków naukowo-badawczych, jednak z uwagi na takie aspekty, jak: założona innowacyjność<sup>97</sup>; obligatoryjny monitoring i ocena uzyskiwanych rezultatów wraz ze wskaźnikami<sup>98</sup>; realizacja przedsięwzięć przez partnerstwa, a nie pojedyncze podmioty<sup>99</sup>; zasada *empowerment* oraz obowiązek upowszechniania wypracowanych rezultatów (*mainstreaming*), IW EQUAL można uznać za swoisty poligon doświadczalny dla polskich organizacji pozarządowych. I to nie tylko rozwiązań służących bezpośrednio realizacji celu głównego, czyli przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy, ale

---

<sup>97</sup> Mówiąc się, że był „laboratorium polityki zatrudnienia”, w ramach którego testowano i promowano nowe i innowacyjne sposoby przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy – [http://www.juhrc.org/equal/o\\_equal/#zasady](http://www.juhrc.org/equal/o_equal/#zasady) (dostęp 15.10.2009).

<sup>98</sup> „Do zadań realizowanych w trakcie Działania 1 należą określenie metodologii i mechanizmów bieżącej oceny działań oraz osiągnięć, w tym opis wskaźników pomiaru i oceny działań.” – [http://www.juhrc.org/equal/o\\_equal/#zasady](http://www.juhrc.org/equal/o_equal/#zasady) (dostęp 15.10.2009), zob. także [Ciężka 2005].

<sup>99</sup> Formą organizacyjną konsorcjum realizującego projekt w ramach EQUAL były „Partnerstwa na rzecz Rozwoju”. W ich skład mogły wchodzić różnego rodzaju instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa komercyjne. Partnerstwa tworzyły wspólną strategię działania, określającą: cel, harmonogram działań, podział obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy członków Partnerstwa – [http://www.juhrc.org/equal/o\\_equal/#zasady](http://www.juhrc.org/equal/o_equal/#zasady) (dostęp 15.10.2009).

także w zakresie jakości działania organizacji pozarządowych poprzez projektowanie i wdrażanie nowych form monitorowania i oceny uzyskiwanych rezultatów.

Do najbardziej interesujących metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych, jakie próbowano zaproponować<sup>100</sup> polskiemu sektorowi pozarządowemu, należy zaliczyć koncepcje „mierzenia oddziaływania społecznego”, „audytu społecznego”, czy wreszcie „społecznej stopy zwrotu z inwestycji” [Juraszek-Kopacz i Tyrowicz 2008]<sup>101</sup>. W tym miejscu warto podkreślić, że te koncepcje są w równym stopniu metodami oceny poszerzającymi katalog możliwych do zastosowania metod ewaluacyjnych, co postrzegania funkcji organizacji pozarządowych w szerszym kontekście społecznym (oddziaływanie) czy wymiarze ekonomicznym (efektywność).

Kolejnym interesującym podejściem do kwestii oceny jakości działania organizacji pozarządowych jest koncepcja samowystarczalności lokalnej organizacji pozarządowej oraz metody jej pomiaru. Samowystarczalność uwzględnia wymiar instytucjonalny (zasady i rozwiązania organizacyjne, zasoby) i funkcjonalny (działalność programowa i poza-programowa, relacje z otoczeniem). Natomiast ocena samowystarczalności może być realizowana na dwa sposoby:

- liniarnie – na płaszczyźnie wcześniej ustalonych etapów/faz rozwoju organizacji jako punktów odniesienia stanu badanego podmiotu;
- wielowymiarowo – poprzez identyfikowanie mocnych i słabych stron badanego podmiotu, jego wewnętrznej spójności.

Badanie samowystarczalności organizacji pozarządowych opiera się na szeregu wskaźników, które pozwalają odpowiedzieć na kluczowe dla funkcjonowania organizacji pytania o: 1) zdolność dostosowania się do zmian; 2) poziom efektywności realizowanych przedsięwzięć oraz umie-

---

<sup>100</sup> W dużej mierze za sprawą partnerstwa ponadnarodowego w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” administrowanego przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – <http://www.es.ekonomiaspoleczna.pl/> (dostęp 15.10.2009).

<sup>101</sup> Szerzej na ten temat R. Skrzypiec, „Przegląd zagranicznych standardów i metod oceny jakości działania organizacji pozarządowych” w niniejszej ekspertyzie.

jętność jej zmierzenia; 3) umiejętność diagnozowania potrzeb lokalnych oraz skutecznego odpowiadania na zapotrzebowanie społeczne [Mazurczak-Kaczmaryk 2006].

Swoistą formą oceny jakości działania organizacji pozarządowych są wszelkiego rodzaju procesy planowania: strategicznego, operacyjnego (programowego) czy projektowego<sup>102</sup>. Nieodłączny element wszelkiego rodzaju planów stanowi monitoring i ocena realizacji planu [Schimanek 2006].

Jednak podstawową formą oceny jakości działania organizacji pozarządowych wydaje się kontrola i ocena wewnętrzorganizacyjna realizowana przez organy władzy organizacji (walne zebranie członków, rada czy zarząd) oraz inne ciała wewnętrzne (przede wszystkim komisja rewizyjna, ale także specjalnie powołane zespoły koordynujące). W tym przypadku oceny formułowane są przede wszystkim w postaci określowych (rocznych, programowych) merytorycznych raportów i finansowych sprawozdań z działalności organizacji. Jednak Piotr Frączak poszukując odpowiedzi na pytanie *Kto rządzi w polskich organizacjach pozarządowych* [Frączak 2007] zauważa rosnącą rolę pracowników, którzy nie tylko pracują i zarządzają, ale również coraz częściej rządzą w organizacjach. Z jednej strony można to zjawisko uznać za przejaw negatywnej tendencji do „uwłaszczania się kadry organizacji pozarządowych”, zaś z drugiej za „pozytywny przejaw ewolucji i ekonomizowania się trzeciego sektora”, co jednak determinuje skuteczność mechanizmów oceny wewnętrznej.

## **2.5 Badania naukowe jakości działania organizacji pozarządowych w Polsce**

W zasadzie trzeba stwierdzić, że jakość czy efektywność działania polskich organizacji pozarządowych, jak do tej pory, była zdecydowanie

---

<sup>102</sup> Co istotne, często są one przedmiotem szkoleń dla organizacji pozarządowych (organizowanych np. przez Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i inne organizacje infrastrukturalne).

rzadziej przedmiotem badań naukowych – w przeciwnieństwie do badania ich kondycji czy relacji z innymi sektorami (przede wszystkim publicznym)<sup>103</sup>. Co zdaje się potwierdzać kwerenda zawartości kwartalnika „Trzeci Sektor” czy opracowania bibliograficzne polskojęzycznej literatury przedmiotu [Gliński i inni 2002 i 2004, Siekiera i Skrzypiec 2004], gdzie publikacje prezentujące wyniki badań, w tym prace dyplomowe (magisterskie, podyplomowe, doktorskie) stanowią niewielki odsetek zestawionych tam publikacji.

Do ważniejszych badań wpisujących się w ten kontekst można zaliczyć m.in.:

- analizę cyklu życia organizacji pozarządowych autorstwa Ewy Bogacz-Wojtanowskiej; autorka wykorzystuje koncepcję „cyklu życia organizmu do analizy podmiotów trzeciego sektora” oraz pokazania „fazowości rozwoju organizacji pozarządowych, przejawiającej się tym, że na różnych etapach swego rozwoju organizacje pozarządowe posiadają różne aktywa materialne i społeczne, cele i strategie, a także struktury społeczne i fizyczne.”<sup>104</sup> [Bogacz-Wojtanowska 2005: 128];
- badanie ewaluacyjne przeprowadzonego przez zespół pod kierunkiem Barbary Fatygi nad „teatrem dobroczynności” oraz „efekty społeczne projektu, statystyki dotyczące jego skuteczności i opis metody pracy nad poszczególnymi modułami projekt” [Fatyga 1997: 9];
- próbę wglądu w gospodarcze aspekty działalności organizacji pozarządowych podjętą przez Kazimierza W. Frieske i Pawła Poławskiego; autorzy zadają sobie pytanie „Jest więc wolontariat – zupełnie nie-

---

<sup>103</sup> Oczywiście kondycja sektora mierzona jej potencjałem finansowym, kadrowym i zasobowym, czy relacje ze środowiskiem, to także aspekty jakości działania organizacji, jednakże ujęte przy pomocy wskaźników statystycznych („policzenia siebie i tego co mamy”), a tego typu badania przeważają na gruncie polskim, niewiele mówią o innych istotnych aspektach tejże jakości, w szczególności tak istotnych obecnie: efektywności i skuteczności działań w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Chodzi nam tutaj także o takie badania, które nie są wyłącznie badaniami ewaluacyjnymi, ale stawiają i odpowiadają także na pytania poszerzające teorię organizacji pozarządowych.

<sup>104</sup> Na podstawie przeprowadzonych badań autorka stwierdza nierównomierność rozwoju polskich organizacji pozarządowych – dobra w zakresie kadr, słaba w zakresie zasobów finansowych i materialnych [Bogacz-Wojtanowska 2005: 141–142].

zależnie od swoich innych, społecznie doniosłych, charakterystyk – przesłanką efektywności organizacji pozarządowych, czy nie jest?” [Frieske i Poławska 2006: 3];

- badanie nad stylami działań organizacji pozarządowych w Polsce przez zespół pod kierunkiem Piotra Glińskiego; autor badania podejmując próbę „dokonania jakościowej charakterystyki trzeciego sektora w Polsce” stara się odpowiedzieć na kluczowe pytanie o to, czy organizacje pozarządowe w Polsce „realizują wartości pożytku publicznego, wartości obywatelskie, czy też realizują jakieś inne wartości i interesy (a jeżeli tak, to jakie?) [Gliński 2006: 41];
- badanie samowystarczalności organizacji filantropijnych, którego istotą była identyfikacja „sposobów i praktyk budowania samowystarczalności przez lokalne organizacje” w oparciu o badanie wybranych organizacji pozarządowych z powodzeniem budujących „stabilne instytucje działające na rzecz rozwoju lokalnych społeczności” [Głażewska 2005: 93];
- charakterystykę przemian modeli zarządzania organizacjami pozarządowymi w Polsce, w ujęciu historycznym, autorstwa Andrzeja Jurosa na podstawie analizy literatury przedmiotu [Juros 2002].

Na uwagę zasługują także niektóre przedsięwzięcia badawcze zrealizowane w ramach IW EQUAL [zob. Giza-Poleszczuk i Hausner 2008], a mianowicie:

- badania nad strategiami uruchamiania procesów endogennego rozwoju „w zaniedbanych społecznie i ekonomicznie społecznościami”, przeprowadzonego w ramach projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – budujemy nowy Lisków”; badanie miało dać odpowiedź m.in. na pytanie o społeczną i ekonomiczną „efektywność przedsiębiorstw społecznych oraz stopień ich zakorzenienia” [Kaźmierczak, Rymsza 2008: 163];
- badanie znaczenia przedsiębiorczości społecznej dla rozwoju lokalnego, z uwzględnieniem relacji z otoczeniem, zdolności do mobilizowania lokalnych zasobów, gotowości do budowania i wzmac-

- nania kapitału społecznego i społecznego, umiejętność korzystania z wiedzy eksperckiej oraz pozyskiwania zasobów zewnętrznych [Bohdziewicz-Lulewicz, Szczucka i Worek 2008: 266];
- badania ekonomizacji organizacji pozarządowych w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” [Wygnański 2008].

I wreszcie do tej kategorii badań można kwalifikować takie inicjatywy badawcze, jak np. *Index Społeczeństwa Obywatelskiego*, który pozwala uchwycić strukturę społeczeństwa obywatelskiego, wartości, którymi się kierują jego instytucje, zorientować się we wpływie, jaki wywiera na rozwiązywanie problemów społecznych<sup>105</sup> [*Index* 2006: 16].

## Wnioski

- Polski sektor pozarządowy w ciągu dwudziestoletniego rozwoju podjął szereg inicjatyw zmierzających do podnoszenia jakości i oceny własnych działań: samoregulacyjne, standaryzujące i ewaluacyjne.
- Jak do tej pory, weryfikacja rozliczalności organizacji przez instytucje publiczne ma raczej formę skwitowania niż oceny efektów przedsięwzięć zrealizowanych ze środków publicznych.
- Podejmowane kilkukrotnie przez organizacje pozarządowe próby samoregulacji, jak do tej pory, nie odbiły się szerszym echem w polskim trzecim sektorze; choć wiele środowisk tworzy własne karty zasad działania lub etyczne, jednak stale dzieje się to na ograniczoną skalę i dyskusyjna jest efektywność tych regulacji.
- Wraz z podejmowaniem się przez organizacje pozarządowe świadczenia usług społecznych rośnie zapotrzebowanie na standardy dotyczące zarówno realizacji samych usług, jak i działania organizacji; o ile te

---

<sup>105</sup> Choć otwartym pozostaje pytanie o to w jakim stopniu *Index* informuje wprost o jakości działania organizacji pozarządowych.

pierwsze mają raczej charakter rekomendacyjny, o tyle drugie często przyjmują postać certyfikującą, co znaczy, że ich spełnienie jest warunkiem członkostwa w sieci.

- Akcesja do Unii Europejskiej, a szczególności realizacja przedsięwzięć finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, okazała się istotnym impulsem do rozwoju metod i technik monitoringu i ewaluacji działań organizacji pozarządowych.
- Natomiast, jak do tej pory, jakość działania organizacji pozarządowych stosunkowo rzadko – szczególnie w porównaniu z badaniem kondycji sektora – jest obiektem badań naukowych.
- Wydaje się jednak, że pomimo obserwowanych zmian – ani sektor, ani jego otoczenie (instytucje publiczne, nauka) „nie dojrzały” jeszcze do zajmowania się jakością działań organizacji pozarządowych w Polsce, w tym szczególnie z perspektywy rozwijania teorii trzeciego sektora.

## STUDIA PRZYPADKÓW

**Piotr Frączak**

# Ocena jakości polityki kadrowej polskich organizacji pozarządowych

## 1. Cel i sposób przeprowadzenia analizy

Ocena została przeprowadzona na podstawie krytycznej analizy literatury (w tym raportów z badań ilościowych<sup>106</sup> i jakościowych<sup>107</sup>, opracowań prawnych [zob. Musiała 2003] i analitycznych [zob. Bogacz-Wojtanowska i Schimanek 2008]<sup>108</sup>, poradników dla organizacji<sup>109</sup>), spotkań dyskusyjnych mających na celu określenie punktów węzłowych z perspektywy praktyków związanych z polityką kadrową w organizacjach oraz wieloletnich obserwacji działań organizacji pozarządowych. Punktem wyjścia było przekonanie, iż zatrudnienie w organizacjach pozarządowych ma podwójny wymiar i w zależności od tego, jaki punkt

---

<sup>106</sup> Głównie Stowarzyszenia KLON/JAWOR i Krajowe Obserwatorium Gospodarki Społecznej w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

<sup>107</sup> Głównie realizowanych przez Instytut Spraw Publicznych i Zakład Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Socjologii i Filozofii PAN.

<sup>108</sup> Również wiele opracowań z zakresu zarządzania organizacją próbuje również analizować zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach, por. np. publikacja powstała w ramach projektu Wiedza i Doświadczenie Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce.

<sup>109</sup> Zestaw publikacji w tych kategoriach jest dość obszerny [zob. Dembicka 2008].

widzenia przyjmiemy, inaczej można i trzeba oceniać stosowaną przez nie politykę kadrową. Z jednej strony bowiem mamy organizacje, które realizują określone przez siebie cele i potrzebują do tego odpowiedniej kadry. Z drugiej – patrzymy na organizacje, jako na bardzo ważny obszar rynku pracy, który nie tylko znaczowo zwiększa swój udział w zatrudnieniu, ale także ma ogromny potencjał w zatrudnianiu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Oczywiście te dwa wymiary polityk zatrudnienia nie muszą być się wzajemnie wykluczać – jest wiele organizacji, które np. realizują misję zatrudniając swoich beneficjentów. Mimo to nie unikniemy patrzenia w tych dwóch perspektywach, gdzie z jednej strony zatrudnienie jest kosztem działalności, z drugiej zaś pożądanym efektem działań.

Z tego też względu celem przeprowadzonej analizy jest próba znalezienia odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

- Jak wygląda polityka kadrowa w organizacjach pozarządowych? Czy można mówić o jakichś typach organizacji, wynikających z różnic w podejściu do kwestii zatrudnienia?
- Jakie skutki dla skuteczności działania organizacji mają przyjęte formy zatrudnienia i polityka kadrowa?
- Jakie są możliwe rekomendacje dotyczące standardów polityki kadrowej w organizacjach?

## **2. Wyniki oceny**

### **2.1 Rodzaje zatrudnienia w organizacjach pozarządowych**

W pracy organizacji pozarządowych istnieje znaczące (w porównaniu z innymi sektorami) zróżnicowanie osób wykonujących pracę na rzecz organizacji. Można je sklasyfikować odwołując się do dwóch wymiarów: motywacji i wynagrodzenia. Tak więc mamy do czynienia z jednej strony z pracownikami płatnymi i pracującymi wolontarystycz-

nie, z drugiej zaś z osobami, których zaangażowanie może wynikać z motywacji ideowych lub bardziej osobistych<sup>110</sup>.

**Tabela 1.** Typologia pracowników organizacji pozarządowych

|                        | <b>O motywacjach ideowych</b> | <b>O motywacjach osobistych</b>          |
|------------------------|-------------------------------|--|
| <b>Wynagradzani</b>    | Pracownicy – działacze        | Pracownicy najemni                       |
| <b>Niewynagradzani</b> | Działacze społeczni           | Wolontariusze <sup>111</sup> okazjonalni |

Podział ten oczywiście jest w wielu organizacjach bardzo płynny, a jednoznaczne przypisanie do poszczególnej kategorii trudne. Wydaje się jednak, że to rozróżnienie dobrze obrazuje pewne napięcia wynikające z różnorodności zatrudniania w organizacji pozarządowych. Wydaje się, że większość organizacji wykorzystujących pracę osób (zarówno odpłatną, jak i nieodpłatną) w swojej działalności najczęściej odwołuje się do motywacji ideowych. Jednak coraz częściej, wraz z profesjonalizacją organizacji, także typ zatrudniania nie różni się, jeśli chodzi o zaangażowanie, od motywacji charakterystycznych dla zatrudnienia w innych sektorach. To wynik zatrudnienia w organizacji pracowników do wykonania pewnego konkretnego działania lub też przyjęcia przez organizację specyficznego stylu działania, które Piotr Gliński określa jako „styl biznesowy”, gdzie często pracownicy nawet „nie zdają sobie sprawy z jakiekolwiek misji tej organizacji. Traktują ją raczej jako zakład pracy” [Gliński 2006: 238].

<sup>110</sup> Problem motywacji jest oczywiście bardzo skomplikowany, ale dla naszej analizy wystarczy powiedzieć, że pozaideowe motywacje to wynagrodzenie, zaliczenie praktyk, zdobycie doświadczenia, przygoda, chęć bycia w grupie itp. Oczywiście bardzo często obie motywacje – ideowa i osobista są połączone, ale dla jasności wywodu są one rozdzielone.

<sup>111</sup> Warto dodać, że także w Stanach zauważać można zmianę podejścia i – jak twierdzi Leo Bartel w rozmowie z Peterem Druckerem w niektórych wypadkach „tak naprawdę nie powinniśmy już używać terminu *wolontariusze*. Obecnie to raczej bezpłatni pracownicy.” [Drucker 1995: 171].

Dodatkowym elementem, który przesądza o tym, że w istocie nie możemy mówić o jednym wzorze zatrudnienia w trzecim sektorze<sup>112</sup>, jest ogromne zróżnicowanie organizacji nie tylko pod względem wielkości, ale przede wszystkim ze względu na formy działania. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na różnice pomiędzy działalnością projektową a działalnością polegającą na prowadzeniu instytucji. Z oczywistych względów polityki kadrowe w obu tych przypadkach powinny – i to w dużym stopniu – różnić się od siebie. Ot, chociażby zatrudnianie ekspertów w pierwszym przypadku powinno mieć raczej formułę zlecania zadań, podczas gdy pracownik merytoryczny w pracy instytucjonalnej w większym stopniu powinien być związany z organizacją. Wydaje się jednak<sup>113</sup>, że przy braku stabilności finansowej i braku dywersyfikacji form wsparcia, a więc opieraniu pracy instytucji w znacznej mierze o działania projektowe, ciągle jeszcze organizacje różnych typów borykają się w kwestii zatrudniania z podobnymi problemami.

Niewątpliwie jednak w zależności od rodzaju zatrudnienia możemy określić podstawowe typy organizacji:

- te, które działają w oparciu o swoich członków,
- te, w których działacze społeczni zatrudniają wolontariuszy lub pracowników najemnych oraz
- te, gdzie zatrudnieni działacze zatrudniają wolontariuszy lub pracowników najemnych.

---

<sup>112</sup> Wskazują na to m.in. autorzy opracowania *Wzory zatrudnienia w organizacjach pozarządowych* [Bogacz-Wojtanowska i Schimanek 2008].

<sup>113</sup> Dobrzej pokazał to kryzys związany z wprowadzeniem w 1999 Ustawy o finansach publicznych, który spowodował zwalnianie pracowników merytorycznych [por. Frączak 2002: 87]. Podobny kryzys przeżywa wiele placówek prowadzących działalność ciągłą na początku każdego roku (do uchwalenia budżetu lokalnego samorządu).

## 2.2 Kadry polskich organizacji

Według badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR [Gumkowska, Herbst 2008], głównym zapleczem działania organizacji są działający społecznie członkowie lub przedstawiciele władz organizacji. „Dwie na trzy organizacje deklarują korzystanie ze społecznej pracy przynajmniej dziesięciu członków lub kadry zarządzającej, połowa – przynajmniej siedmiu. W skali całego sektora oznacza to ponad 1 000 000 społecznych pracowników organizacji – niebędących zewnętrznymi wolontariuszami”.

W 2008 roku **44% organizacji** zadeklarowało, że ich działania wspierają **wolontariusze** (niebędący członkami tych organizacji). W zestawieniu z gwałtownym spadkiem liczby wolontariuszy po 2006 roku budzi to spore obawy co do kondycji sektora pozarządowego.

W 2008 roku **prawie 42% organizacji zadeklarowało, że w ostatnim roku zatrudniało** (niezależnie od formy zatrudnienia) **płatny personel, a 27% stowarzyszeń i fundacji zatrudniało pracowników etatowych** (co oznacza, że takich osób jest w organizacjach ok. 120 000).

Bardzo ciekawe informacje o strukturze zatrudnienia w sektorze pozarządowych dają też badania przeprowadzone we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym [Nałęcz 2008]. Okazuje się, że ci pracownicy (w tych badaniach to ok. 64 400 osób<sup>114</sup>) są jednak nierównomiernie rozmieszczeni w organizacjach, które zatrudniają pracowników. Co prawda średnio wychodzi piętnastu zatrudnionych na fundację i ośmiu na stowarzyszenie, ale połowa organizacji nie zatrudnia w istocie więcej niż czterech pracowników (wiele tylko jednego), są bowiem organizacje, które zatrudniają wiele osób (najwięcej w fundacji zatrudnionych jest 850 osób, w stowarzyszeniu 1 120 [Nałęcz 2008 s. 131]). Tak więc z punktu widze-

---

<sup>114</sup> Dane dotyczą sektora non-profit według stanu na koniec 2005 i dotyczą etatowych pracowników stowarzyszeń i fundacji.

nia statystycznego problem jest dość dobrze opisany. Jednak niewiele mówi nam to ciągle o polityce kadrowej.

Polityka kadrowa to w istocie kształtowanie spraw pracowniczych w organizacji, a więc:

- zasady rekrutacji pracowników i wolontariuszy;
- kultura organizacyjna, w tym:
  1. specyfika pracy w NGO,
  2. sprawy pracownicze (płace, prawo pracy, bhp itp.),
  3. ścieżki kariery (różnorodność stanowisk, szkolenia pracownicze itp.),
- płynność zatrudnienia.

### **2.3. Zasady rekrutacji**

System zatrudniania pracowników w organizacjach jest specyficzny, przede wszystkim z uwagi na problemy własnościowe w organizacji [por. Frączak 2008], która utrudnia określenie, kto jest w istocie bezpośredniem pracodawcą. Zdarzają się przypadki, gdy umowę o pracę osoba zarządzająca podpisywać musi sama ze sobą (np. jeżeli fundator jednoosobowo zatrudnia dyrektora, którym jest on sam). W mniej drastycznych przypadkach, przy kolejnym zarządzie, takie umowy podpisują z daną osobą inne osoby, ale w istocie w imieniu ciała, którego jest on członkiem. Nie funkcjonuje tu więc pojęcie samozatrudnienia, choć forma zatrudnienia może być bardzo podobna – jeżeli organizacja zatrudnia swoich własnych członków.

Specyfika organizacji pozarządowych umożliwia więc w zasadzie dwie formy początkowego modelu zatrudnienia.

Pierwsza wynika z samej istoty działań organizacji. Początkowo członkowie (lub w fundacjach bezkapitałowych fundatorzy i ich znajomi) pracują społecznie, a więc następuje swoista autoselekcja, pracuje ten, kto się angażuje. Gdy pojawia się potrzeba zatrudnienia (wynika to najczęściej

z uwagi na otrzymanie pieniędzy, w których przewidziane jest zatrudnienie), w oczywisty sposób głównymi kandydatami są ci, którzy i tak już to robią. W tym wypadku system pierwszej rekrutacji występuje więc najczęściej na zasadzie udziału aktywnych działaczy, którzy za wykonywaną pracę zaczynają pobierać wynagrodzenie. Taka forma zatrudnienia jest w pierwszych etapach rozwoju organizacji bardzo korzystna. Pracownicy bowiem są silnie zmotywowani, zorientowani na sukces organizacji, a więc nastawieni na efekty, i nie uzależniają swojego zaangażowania od wynagrodzenia (wynagrodzenie jest jakby przy okazji). Zapewnia to organizacji stabilność finansową – wypłaca się wynagrodzenia, jeśli są pieniądze, a praca i tak jest wykonana.

Drugą widzimy w niektórych organizacjach, których powstanie najczęściej łączy się z posiadaniem pewnego majątku – kapitału początkowego (z tego też powodu częściej spotyka się tu fundacje), wyraźnie rozzielona jest sfera społecznego nadzoru od etatowej pracy. Poszukuje się w takim przypadku menadżera lub osób do realizacji konkretnych programów. Czasem organizuje się konkursy na pracowników. Jednak przypadki takie z uwagi na słabą zazwyczaj kondycję finansową startujących organizacji są bardzo rzadkie.

W dalszej fazie działalności, o ile organizacja się rozwija, poszukiwanie nowych pracowników odbywa się również w dwojakiej formie.

W oparciu o nieformalne sieci znajomości, w których członkowie organizacji, jej pracownicy i wolontariusze są głównym źródłem informacji o potencjalnych nowych pracownikach. Wynika to częściowo ze specyficznej ścieżki karier w sektorze (patrz niżej), ale głównie ze specyfiki działania organizacji, w których działania opierają się na zaufaniu, nieformalnej atmosferze, przyjemnym środowisku pracy. Do organizacji nie przyjmuje się więc „byle kogo”. Nie jest to podejście nieuzasadnione. Organizacje są niewątpliwie specyficzny miejscem pracy, gdzie funkcjonowanie opiera się na trochę innych zasadach (patrz niżej).

W oparciu o system konkursowy, który choć z pewnością utrudnia zachowania nepotyczne, to jednak w małym stopniu pozwala na rekrutację odpowiednich pracowników, ponieważ kwestia ideowego za-

angażowania pracownika dla wielu organizacji jest jednak ważniejsza niż jego kompetencje.

## **2.4 Specyfika pracy w NGO**

Wpływ na zatrudnienie w trzecim sektorze mają niewątpliwie te elementy kultury organizacyjnej, które określają sposób świadczenia pracy. Próbuając opisać specyficzne podejście do pracy w organizacjach pozarządowych trzeba podkreślić, że ma ono swoje zalety i wady<sup>115</sup>. Z wadami próbuje się walczyć poprzez tzw. profesjonalizację, która najczęściej oznacza próby przejmowania stylu zarządzania już to z sektora publicznego, już to z prywatnego, co prowadzi do etatyzacji lub komercjalizacji organizacji. Pozbywając się wad, traci się jednak również zalety trzecosektarowego stylu pracy. Ta specyfika wynika z kilku charakterystycznych dla organizacji (przynajmniej ich dużej części) cech aktywności:

- Brak jest często hierarchicznego nadzoru, każdą nową osobę traktuje się jako pełnoprawnego członka zespołu. Sposób zarządzania nie opiera się na systemie wydawania poleceń, ale na wspólnym ustalaniu celów (stąd taka denerwująca pozostałe sektory skłonność do długotrwałych dyskusji, często – z uwagi na zmiany składu dyskutantów – rozpoczętane jakby od początku). Pracownik, niezależnie od stażu i funkcji w organizacji, uczestniczy w planowaniu działań, w podziale obowiązków. Daje to pracownikom ogromne szanse wykazania się, podejmowania wyzwań, wykazania się inicjatywą. Z drugiej jednak strony wiele działań może być realizowanych przez osoby zmotywowane, ale niekompetentne, a ponadto nowa osoba, o ile nie ma wewnętrznej motywacji, łatwo może próbować wykorzystać nieformalną atmosferę i zaufanie wykonując działania pozorne, wykorzystując zasoby dla realizacji raczej własnych celów niż misji organizacji.

---

<sup>115</sup> O tym, że kultura organizacyjna może być postrzegana jako wada [zob. np. Rymsza 2006].

- System pracy w organizacjach jest bardzo elastyczny. Czas pracy nie jest określony (zazwyczaj zakłada się, że pracownicy i tak pracują więcej, niż powinni, lub że stosunkowo niskie apanaże muszą być rekompensowane mniej restrykcyjnym podejściem do dyscypliny pracy), a efektywność rzadko jest oceniana. To idealne warunki dla osób zaangażowanych, których celem jest realizacja misji organizacji. Pracownicy najemni często nie potrafią wykorzystać szansy, jaką daje taka forma świadczenia pracy. Wiąże się to również z drugim niebezpieczeństwem, ze zjawiskiem „dorabiania”. W wielu organizacjach standardem jest, iż poza pracą dla organizacji pracownicy równolegle działają na własny rachunek (umowy zlecenia za szkolenia, ekspertyzy). Czasem robiąc podobne rzeczy w ramach pracy etatowej (w ramach projektów) i pozaetatowej dla zleceniodawców zewnętrznych. Chociaż często jest to sposobem na wykorzystanie kompetencji osób zatrudnionych w organizacjach nieprowadzących działalności gospodarczej bądź też na utrzymanie się z pracy w sektorze mimo niskich pensji<sup>116</sup>, to w efekcie prowadzić może do osłabienia związku pracownika z pracodawcą i luźnego wiążania ścieżek kariery z jedną organizacją. Zmniejsza to presję na tworzenie pełnopłatnych etatów w organizacjach czasem jednak kosztem jakości działań. W przypadku osób niezaangażowanych w funkcjonowanie konkretnej organizacji pozarządowej rodzi to pokusę, aby wykorzystać elastyczny system pracy, np. poprzez przywłaszczenia dorobku organizacji dla własnych celów.
- Płaska struktura i duża mobilność pracowników często powoduje, że nowy pracownik dostaje do wykonania zadania, które wymagają specyficznej wiedzy. Nowy pracownik, który nie ma odpowiedniej wiedzy, bardzo często opiera się na dość pobicznej znajomości tematu, która wystarcza jedynie do formalnego zrealizowania zadań założonych w projekcie, co musi się odbić na merytorycznym efekcie.

---

<sup>116</sup> Doświadczenia europejskie wskazują, że wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy usługach społecznych w organizacjach non-profit z reguły są niższe niż w instytucjach publicznych, ale wyższe niż prywatnych [Borzaga 2008: 106].

Przyjmowanie pracowników do realizacji konkretnego zadania (konkretnego projektu), który trwa zazwyczaj kilka miesięcy, nie zapewnia im wystarczającego czasu dla zdobycia głębszej wiedzy. Powoduje to, że typowy pracownik NGO potrafi realizować projekty z bardzo różnych obszarów skupiając się raczej na organizacyjnej, a nie merytorycznej stronie zagadnienia. Z punktu widzenia organizacji jest to wielka zaleta. Pracownik jest wielostronny, elastyczny. Z drugiej jednak strony może zbyt małą wagę przywiązywać do celów długofalowych (najczęściej najważniejszych z punktu widzenia misji organizacji) skupiając się na wypełnianiu formalnych wymogów projektu. Może to w istocie oznaczać, że w kwestiach merytorycznych sektor okaże się jedną z „branż gospodarki” najmniej wymagających od swoich pracowników<sup>117</sup>.

- Organizacje pozarządowe bardzo często pracują w obszarach wrażliwych. Z grupami lub osobami poszkodowanymi przez los, dziećmi, chorymi. Praca z takimi osobami wymaga nie tylko wiedzy, ale i specyficznych umiejętności interpersonalnych. Tu bez specyficznej motywacji, bez wrażliwości i postawy altruistycznej nie da się długo wytrzymać. Tu trzeba ochotników. Jednak ochotnikami mogą być też osoby, które mają swoje problemy, które nie są wystarczająco wyczulone na potrzeby innych lub po prostu chcą wykorzystać swoją przewagę świadcząc pomoc innym. Wtedy taka osoba może uczynić wiele złego, nawet nieświadomie<sup>118</sup>.

Dlatego system naboru, szczególnie w początkowej fazie Rozwoju organizacji, opiera się raczej nie na procedurach, a na znajomości i poleceniu konkretnych osób. Z wielu powodów nie jest to dobra sytuacja. Sprzy-

---

<sup>117</sup> Oznaczałoby to, że „amatorszczyna”, którą Lester Salamon widział w słabości finansowej organizacji, które „były ograniczone wielkością uzyskiwanych datków w oferowaniu odpowiedniej wysokości płac, znalazły się w zlej sytuacji, nie mogąc zatrudniać zawodowego personelu” [Salamon 1993: 32], może być też wynikiem zatrudniania wysokokwalifikowanych pracowników w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków.

<sup>118</sup> Choć, akurat „sztandarowym” przykładem tego typu dysfunkcji są informacje o pedofilach pracujących z dziećmi.

ja ona bowiem, a wydaje się, że sporo organizacji nie jest od tego wolnych<sup>119</sup>, wykorzystywaniu tego systemu do zatrudniania ludzi nie ze względu na ich możliwości, ale z powodu potrzeb osób spokrewnionych z nimi i znajomych. Kompetencje w działalności organizacji nie zawsze odgrywają pierwszoplanową rolę, i to nie tylko w kwestii zatrudnienia.

## **2.5 Sprawy pracownicze**

Atmosfera pracy w NGO, sprzyjająca nieformalnym kontaktom, przyjacielskim stosunkom, ma swoje negatywne strony. Dotyczy to w szczególności dość swobodnego podchodzenia do przepisów i to nie tylko wewnętrznych (wewnętrzorganizacyjnych), ale także zasad prawnych. Choćby dość swobodne podejście do kwestii praw pracowniczych, które powinno być co najmniej przedmiotem sektorowej debaty. Nie chodzi o fakt „wykorzystywania” pracowników (wskażaliśmy wyżej, że zadańowe, elastyczne formy pracy mogą być wielką zaletą), choć zapewne i takie przypadki się zdarzają. Jednak system pracy w organizacjach powinien nie tylko pozwalać na swobodę i elastyczność, ale też zabezpieczać pracowników. Próby omijania kodeksu pracy nie są czymś w organizacjach niezwykłym. Luźne podejście do zasad BHP, kwestii nadgodzin, próby uciekania przed zatrudnaniem w oparciu o umowę o pracę zbyt łatwo są tłumaczone brakiem odpowiednich środków. Odbija się to często jednak na uprawnieniach pracowniczych, a z punktu widzenia odpowiedzialności organizacji zgoda samych zainteresowanych nie może być tu wystarczającym wyjaśnieniem.

Dodatkowym problemem jest kwestia tych pracowników, których praca jest „niekwalifikowalna” z punktu widzenia źródeł finansowania. Działalność organizacji w dużej mierze opiera się o pracowników admini-

---

<sup>119</sup> Trudno powiedzieć na ile są to przypadki częste, ale np. liczne komentarze w tej kwestii na ngo.pl świadczą, że nie należy tego problemu ignorować. Zresztą nepotyzm opisany przy innych okazjach np. zatrudnianiu w samorządach pokazuje przyzwolenie na takie zachowania.

stracyjnych (zarządzanie, księgowość, wsparcie techniczne), jednak zazwyczaj możliwości takich kosztów są albo ograniczone (np. procentowo), albo wręcz niekwalifikowalne (bardzo często samorząd lokalny nie widzi potrzeby finansowania zatrudniania takich pracowników). Ma to swoje bardzo istotne następstwa. Rozwiążanie tego problemu może polegać na tym, że pracownicy realizujący zadania techniczne przejmują część działań merytorycznych. Finansowani są z działań merytorycznych, a działania techniczne robią jakby przy okazji. Zazwyczaj odbija się to na jakości jednych i drugich działań. W innym przypadku działania merytoryczne są przejmowane przez odpowiednich pracowników, ale bierze się ich trochę „z naddatkiem”, co oznacza, że pracownik merytoryczny „wyrabia” podwójną normę, ale dzięki temu pracownicy administracyjno-techniczni mają zapewnione finansowanie. Nie trzeba dodawać, że w tym wypadku znów szwankuje albo jakość działań merytorycznych, albo prawa pracownicze osób poświęcających się dla dobra organizacji.

Zupełnie osobną kwestią, która również dotyczyć może niektórych organizacji, jest samoopodatkowanie się pracowników na rzecz organizacji. Wydaje się, że takie działania, które w dużej mierze przyczyniają się do zapewnienia organizacji funkcjonowania (chociażby wkład własny do projektu), ocierać się mogą o praktyki z pogranicza działań nieetycznych, szczególnie jeśli jest to w jakiś sposób wymuszane (np. dostaniesz pracę, o ile zgodzisz się na taki układ) lub traktowane jest jako świadomie zawyżanie kosztów projektów w celu uzyskania dodatkowych środków. Tu pojawia się cały obszar kosztów administracyjnych. A trzeba powiedzieć wyraźnie, że stowarzyszenia i fundacje w przeciwieństwie do innych organizacji społecznych i tak mają stosunkowo niski udział wynagrodzeń w kosztach ogólnych (50% fundacje, 33% stowarzyszenia w stosunku do 70% w społecznych podmiotach wyznaniowych) [Nałęcz 2008, 132].

Osobną kwestią jest sposób wynagradzania pracowników. System dotacji i grantów w dużym stopniu określa system wynagrodzeń, który dodatkowo – ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

– wprowadza ograniczenia płacowe w przypadku prowadzenia odpłatnej działalności pozytku. Powoduje to, że system wynagrodzeń w organizacjach jest dość nieokreślony. Z jednej strony dyskusja toczy się na temat, ile powinien maksymalnie zarabiać pracownik organizacji pozarządowej [por. np. Wygnański 2003] z drugiej zaś – kwestia wynagrodzeń zależy od źródeł finansowania (np. fundusze europejskie dają większe szanse zarobku niż dotacje ze źródeł samorządowych, które zazwyczaj najczęściej w ogóle nie dofinansowywałyby kosztów pracy). Oznacza to, że płace w dużej mierze nie odzwierciedlają rzeczywistych efektów pracy, ale raczej kondycję finansową danej organizacji.

W tym obszarze mamy również problem dotyczący zatrudnienia osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Według raportu ISP „dla osób młodych i absolwentów trzeci sektor jest często *rozbiegiem* do kariery zawodowej, dla starszych zaś – zwieńczeniem ich aktywności zawodowej. Osoby niepełnosprawne często motywuje sam fakt znalezienia pracy i możliwość pomocy innym. Dla nich, a często także dla osób starszych, praca jest formą terapii, sposobem wyjścia z izolacji i jednocześnie możliwością dorobienia do niskich świadczeń przedemerytalnych i rent” [Bogacz-Wojtanowska i Schimanek 2008].

Jak pokazują badania, sektor pozarządowy w pewnym stopniu ma charakter swoistego zatrudnienia socjalnego. Zarówno poziom feminizacji, jak i poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych i starszych [Nałęcz 2008: 147 i n.] jest wyższy. Dodatkowo procent osób młodocianych (poniżej 18 roku życia) jest w stowarzyszeniach wyraźnie nadreprezentowany. Wątpliwość budzi jedynie niedoreprezentowanie osób z niższym wykształceniem, co sugeruje, że zatrudnienie w organizacjach mogą zdobyć co prawda osoby gorzej sytuowane na rynku pracy, ale raczej posiadające wykształcenie wyższe.

Wiele wskazuje jednak na to, że nie jest to wynik świadomej polityki organizacji<sup>120</sup>, ale właśnie specyficznych cech tych osób, które łatwiej

---

<sup>120</sup> Choć można wskazać przykłady działań nakierowanych na zwiększenie świadomości organizacji w tym zakresie, por. np. [www.ngobebarier.ofop.eu](http://www.ngobebarier.ofop.eu)

zgadzają się na niższe wynagrodzenie (pracę częściowo wolontariacką), mają mniej ustabilizowane życie prywatne (możliwość angażowania się w nienormowanym czasie pracy) i trudności w znalezieniu pracy w innych sektorach.

## **2.6 Ścieżki kariery**

„Robienie kariery” w organizacjach pozarządowych rozumiane jest dwojako. Z jednej strony jako sposób zdobycia doświadczenia, które może być przydatne w uzyskaniu satysfakcjonującej pracy, z drugiej zaś jako próba wejścia na ścieżkę kariery w trzecim sektorze. Pomijając to pierwsze rozumienie, niewątpliwie znaczące na rynku pracy, z punktu widzenia polityki kadrowej w organizacjach ma raczej negatywne skutki. Wolontariusz lub pracownik uczy się działać, zdobywa potrzebne doświadczenie i wiedzę po to, aby następnie wykorzystać je w obszarze niezwiązanym z działalnością społeczną. Oznacza to, że to organizacje ponoszą koszty nauki, dodajmy, często wcale nie małe. Wiele programów szkoleniowych skierowanych na rozwój kadr organizacji (dotyczących np. szkoleniowców czy fundraiserów) wyszkoliło osoby, które sprzedają obecnie swoje umiejętności na rynku<sup>121</sup>. Rola sektora jako kuźni kadr dla innych sektorów ma zapewne ogromne znaczenie, ale dla niego samego ma raczej negatywne skutki.

W sytuacji, gdy kariera jest związana z pracą w sektorze, powinniśmy mówić o pewnych ścieżkach, które mogą oznaczać dla potencjalnych pracowników drogę kariery. Wydaje się, że właśnie brak takich ścieżek kariery lub w wielu przypadkach ich jakość lub ograniczenie w dostępie dla młodych pracowników jest jedną z przyczyn odchodzenia ludzi z sektora.

---

<sup>121</sup> Warto tu wskazać znaczną rozbieżność w przekonaniu o możliwych motywach zmiany pracy widziane oczami decydentów i pracowników/wolontariuszy. W badaniach [Raport 2009] tylko 8% decydentów dostrzega „brak możliwości rozwoju” jako motyw zmiany pracy, podczas gdy taką możliwość dostrzega aż 43% pracowników/wolontariuszy.

### **2.6.1 Kariera w organizacji**

„Najczęściej spotykana drogą kariery w organizacjach pozarządowych – mówi opracowanie ISP – jest ścieżka rozpoczynająca się od pracy wolontariackiej. Po pewnym czasie wolontariusz może wejść w skład zespołu projektowego, świadcząc pracę zazwyczaj na podstawie umowy o dzieło. Następnie zostaje koordynatorem projektu (często już podpisując umowę o pracę na czas określony)” [Bogacz-Wojtanowska i Schimanek 2008]. I to właściwie koniec możliwej kariery, choć tworzenie i realizacja coraz to nowych projektów może być nie-wątpliwie ciekawym sposobem na życie. Możliwe jest jeszcze osiągnięcie wyższego szczebla, tzn. zostania dyrektorem organizacji, ale ten krok możliwy jest najczęściej jedynie w sytuacji rezygnacji dotychczasowego dyrektora, co w organizacjach, w których szef jest jednocześnie współzałożycielem i głównym ideologiem organizacji, jest stosunkowo rzadkie.

Można więc próbować podsumować rzecz w ten sposób. Kariera w organizacji opiera się w istocie na możliwości stworzenia sobie w niej miejsca na realizowanie własnych działań. „To jest tak, że gdy ktoś ma jakiś pomysł na projekt, to go po prostu pisze” [Gliński 2006: 77], a wygranie w konkursie zapewnia mu sukces i to, jak się wydaje, może dotyczyć sukcesu merytorycznego (robię to, co chcę) lub finansowego (robię za wystarczające pieniądze). Jednak taki efekt kariery nie jest wystarczająco stabilny, choć sprawny realizator grantów może liczyć na trwałe zatrudnienie.

Ta typowa ścieżka kariery od wolontariusza poprzez zatrudnienie na umowę zlecenie czy dzieło do zatrudnienia na czas określony i w końcowym etapie zatrudnienie na czas nieokreślony w rzeczywistości dotyczy nie rozwoju pracownika, ale jego związku z organizacją.

### **2.6.2 Kariera w sektorze**

Z uwagi na specyficzne umiejętności, które niezbędne są pracownikowi organizacji pozarządowej, należących raczej do sfery umiejętności organizacyjnych, a nie merytorycznych, dla osób z organizacji

otwiera się również w ramach sektora kariery polegająca na przechodzeniu z organizacji do organizacji. Osoby sprawdzone w działalności jednej organizacji mogą być dobrym nabytkiem dla organizacji większej, bardziej stabilnej finansowo, często ściągającej ludzi z „ prowincji”. Jednak i tu ścieżka kariery jest dość ograniczona – pracownik, kierownik projektu, kierownik organizacji. Również zapotrzebowanie dużych organizacji na nowe osoby jest ograniczone, co utrudnia ten typ kariery, choć coraz częściej widać przepływ kadra pomiędzy organizacjami.

### **2.6.3 Kariera z organizacją**

To, co niewątpliwie stanowi o wyjątkowości organizacji pozarządowych, to możliwość niekonwencjonalnej ścieżki kariery otwierającej się przed osobami, które są w nich zatrudnione lub w nich działającą. Trzeci sektor powinien być szansą dla tych, którzy mają energię, ideę, a „normalna” kariera ograniczałaby im – z różnych przyczyn – możliwości działania. Z jednej strony, dotyczy to osób należących do wspomnianych wyżej grup zagrożonych marginalizacją, które nie dając sobie rady na otwartym rynku pracy w organizacji znajdują swoje miejsce

Z drugiej strony – młody człowiek z małej miejscowości dzięki własnej aktywności i uczestnictwu w organizacji może stać się partnerem dla lokalnej władzy, może zdobyć środki na realizację swoich marzeń. Rola organizacji jako ścieżki awansu społecznego [por. np. Grinberg 1981] była szczególnie widoczna na początku transformacji systemowej, chociażby w wśród zielonych, gdzie „uczestnictwo w ruchu jawi się jako specyficzny mechanizm awansu społecznego (...) dla młodzieży pochodzącej z miejskich i małomiasteczkowych środowisk nieinteligenczkich” [Gliński 1996: 317].

Pomimo krótkiej ścieżki kariery w organizacjach pozarządowych, wiele zależy od tego, na ile organizacja się rozwija. Bez zmiany pozycji wewnętrz organizacji przy widocznych zmianach i rozwoju organizacji rola ta może być znaczco większa, a osobisty prestiż i zna-

czenie w sektorze również wyraźnie może się zwiększać (może, choć nie musi, oznaczać to również zwiększanie się uposażenia).

## **2.7 Inne role pracowników**

Warto tu również dodać, że pracownicy w sektorze pełnią nie tylko funkcję „świadczenia pracy”. Warto zwrócić uwagę na inne aspekty udziału pracowników w życiu organizacji:

### **2.7.1 Pracownicy jako grupa interesu**

Podstawowym pytaniem jest, czy pracownicy organizacji pozarządowych są zwykłymi pracownikami (jak w firmie państwowej czy urzędzie publicznym). Niewątpliwie przynajmniej część z nich traktuje organizacje pozarządowe jako zwykłe miejsce pracy, gdzie obowiązuje kodeks pracy, praca od do itd. Zdarzało się, że pracownicy w organizacjach pozarządowych zakładali związki zawodowe, aby bronić swoich interesów. Jednak nawet najbardziej zaangażowani pracownicy poprzez pobieranie wygrodzenia mogą „szkodzić” interesom organizacji (zwiększenie ich pensji może oznaczać zmniejszenie środków na realizację podstawowej misji organizacji). Zdarza się zresztą, iż część organizacji pełni w istocie rolę swoistych spółdzielni pracy, w których wspólne działania przekładają się na wspólne zyski i które w zasadzie „gwarantuje miejsca pracy, a nie pole do zaakcentowania własnej działalności na niwie społecznej” [Gliński 2006: 239], w których brak możliwości redystrybucji zysku można omijać wypłacając np. dodatkowe świadczenia.

## **2.8 Praca jako rodzaj działalności społecznej**

Wydaje się jednak, iż dominującą formą zatrudniania jest zatrudnianie pracowników misyjnych. Po pierwsze, bardzo często sami działa-

ce społeczni znajdują zatrudnienie w swoich organizacjach, czasem łącząc, jak już wspomnieliśmy, np. funkcję prezesa z posadą dyrektora biura. Pracownicy często utożsamiają się z organizacją wyraźnie podkreślając, iż „pracują dla dobra sprawy, a nie tylko po to, żeby zarobić na życie” [Hudson 1997 s. 110], co więcej, zazwyczaj stosunkowo niskie wynagrodzenie w organizacjach wzmagane poczucie płynnej granicy pomiędzy działalnością społeczną bezpłatną a płatną. Pracownicy w instytucjach „gdzie wynagrodzenie ma często raczej charakter »zwrotu kosztów«, a nie rzeczywistego wynagrodzenia (...) mówią o sobie często z przekąsem, że są wolontariuszami” [Wygnański 1999: 225].

Dyskusja nad profesjonalizacją organizacji czasem doprowadza do napięcia, w którym pracownicy organizacji pozarządowej chcą być traktowani jako działacze społeczni<sup>122</sup>.

## **2.9 Udział pracowników w zarządzaniu**

Niesłychanie ważnym elementem procesu zarządzania organizacją pozarządową czy przedsiębiorstwem społecznym jest kwestia udziału pracowników w podejmowaniu decyzji. Nie jest niczym dziwnym, że pracownicy, którzy przyszli tu nie tylko po to, by zarabiać pieniądze, ale również by współuczestniczyć w realizowaniu pewnej misji, chcą brać udział w podejmowaniu decyzji. Co więcej – jak się wydaje – wiele innych przyczyn przemawia za włączeniem pracowników w proces decyzyjny. Istnieje przekonanie, że organizacje powinny być demokratycznie zarządzane. W związku z tym niektórzy pracownicy zakładają, że należy im się uczestnictwo w pracach na wszystkich szczeblach zarządzania i podejmowania decyzji [Hudson 1997: 111]. Warto tu zwrócić uwagę na obserwacje dotyczące organizacji w krajach anglosaskich, ale wiele też mówi się o praktykach w Polsce. „Te organizacje, które głośno twierdzą,

---

<sup>122</sup> Pierwszy raz bodajże podczas dyskusji nad kartą etyczną w Krakowie w 1995 roku [zob. Frączak 2002: 185].

że angażują pracowników w procesy zarządzania, często są właśnie tymi, wkładającymi najmniej wysiłku w trudne zadanie tworzenia sprawnych i skutecznych procesów zarządczych, umożliwiających realny współdział” [Hudson 1997: 111]. Ta obserwacja znajduje potwierdzenie także w wynikach badań polskich organizacji pozarządowych. Jak stwierdzają Marta Gumkowska i Jan Herbst, „wolontariusze są pytani o zdanie w 30% organizacji, które z nimi współpracują, pracownicy tylko w 19%” [Gumkowska, Herbst 2009].

## 2.10 Pływność kadr w sektorze

Polityka kadrowa w organizacjach pozarządowych musi brać pod uwagę fluktuację kadr. Jak już wyżej wspominaliśmy, dla wielu, szczególnie wolontariuszy, stażystów, pracowników realizujących konkretne zadanie w projekcie, organizacja pozarządowa jest tylko miejscem zdobywania doświadczenia zawodowego, próbą realizacji młodzieżycznych planów. Stąd ilość osób opuszczających trzeci sektor jest stosunkowo duża. Najczęściej jest to wynik decyzji samych zainteresowanych lub po prostu zakończenia realizacji danego zadania i braku środków na jego kontynuację. Stosunkowo rzadko jest to efekt zwolnienia. Wynika to z podobnych przyczyn jak nieformalne ścieżki naboru pracowników. Po pierwsze pracownicy, którzy są efektem swoistego „samozatrudnienia”, najczęściej piastadtują równocześnie funkcje w organizacji i właściwie nie ma możliwości ich zwolnienia. Tak oto zasłużona dla organizacji osoba może – z powodu wypalenia zawodowego lub np. braku odpowiednich kompetencji do zarządzania dużymi projektami – stać się problemem organizacji. Również zwalnianie „zwykłych” pracowników jest problemem przy przyjacielskich układach. Trzeba tu dodać, że tak ważne z punktu widzenia prozatrudnieniowej roli NGO zatrudnianie osób zagrożonych na rynku pracy również nie ułatwia racjonalnego zarządzania kadrami. Zwolnienie pracownika niepełnowartościowego (z punktu widzenia celu organizacji) może oznaczać dla niego utratę jedynej szansy na

pracę. Wydaje się, że zdarza się tolerowanie takich pracowników nawet za cenę jakości ich pracy, co musi się odbić na produkcie organizacji.

Z drugiej strony zatrudnianie na czas nieokreślony wiąże się dla organizacji, której finanse są oparte na realizacji projektów, z wielkim niebezpieczeństwem. W sytuacji gdy trzeba wypowiedzieć umowę, albo trzeba robić to na zasadzie (na wszelki wypadek), bo nie wiadomo, czy będą pieniądze na kontynuację, albo płacić z „wolnych” (tzn. nie tych otrzymanych w ramach finansowania projektów) pieniędzy organizacji, których zazwyczaj nie ma lub są cennym zasobem, który – wydany w ten sposób – nie może zostać odzyskany.

O negatywnych efektach odpływu kadr przeszkołonych w organizacjach do innych sektorów mówiliśmy, tutaj wspomnijmy o tym, z jakimi efektami dla polityki kadrowej to się wiąże. Wydaje się, że w niektórych organizacjach nie inwestuje się w nowe osoby w przekonaniu, że i tak odejdą. Pamiętać należy, że nowo zatrudniony (pracownik czy wolontariusz) jest pełen zapału i chęci działania, co w części zastępuje mu wiedzę i doświadczenie. Jeśli jednak się go jedynie „wykorzystuje”, to oczywiście okres entuzjazmu mija. Takie zarządzanie kadrami poprzez zmianę było, jak się wydaje, dużo częstsze na wcześniejszym etapie rozwoju sektora, ale i dziś zdarzają się organizacje, które z góry zakładają, że większość osób przyjętych do pracy i tak odejdzie.

### **3. Wnioski i rekomendacje**

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być polityka kadrowa w organizacjach pozarządowych, musimy powrócić do rozróżnienia, które postawiliśmy na początku analizy i poszukiwać rozwiązań, które umożliwiają:

- Zwiększenie roli (a) organizacji pozarządowych jako pracodawców i (b) trzeciego sektora jako miejsca zdobywania doświadczenia i umiejętności młodych ludzi (i osób ze środowisk zagrożonych wykluczeniem).

- Zwiększenie efektywności działań społecznych poprzez wykorzystanie pracowników (zarówno płatnych, jak i bezpłatnych) do realizacji misji organizacji.

Jak już wspominaliśmy, te dwa cele nie muszą, ale mogą, być ze sobą sprzeczne, co trzeba brać pod uwagę.

Zatrudnienie w organizacjach nie jest wartością samą w sobie. Istnieje wiele organizacji opierających swoją działalność na dorywczej, nieodpłatnej pracy członków. Trzeba doceniać ich wkład w rozwój trzeciego sektora i budowanie kapitału społecznego.

Organizacje pozarządowe powinny opierać się przynajmniej w części na pracy społecznej, której elementem powinno być angażowanie wolontariuszy.

Nie istnieje jeden wzór zatrudnienia w polskich organizacjach pozarządowych.

Zatrudnienie w organizacjach pozarządowych powinno być wynikiem potrzeb organizacyjnych. Polityka zatrudnienia, z uwagi na stosunkowo słaby nadzór właścicielski, powinna być jasno określona i poddana społecznej kontroli.

Szczególną uwagę powinno się kłaść na zatrudnianie osób funkcjnych w organizacjach i nie dopuszczać do podpisywania umów typu „sam ze sobą” czy w ramach zarządu i poszukiwanie, nawet w sytuacjach gdy w tej sferze statut jest niedoskonały, sposobów, które nie budziłyby wątpliwości (np. różnego rodzaju „pełnomocnictwa”).

Z uwagi na specyficzne potrzeby organizacje muszą specjalną uwagę poświecić zasadom rekrutacji, tak aby o zatrudnieniu decydowały rzeczywiste kompetencje. „Zatrudnienie socjalne” musi być wynikiem albo misji organizacji, albo wyraźniej rekompensaty w postaci np. zatrudnienia subsydiowanego.

Należy zwrócić uwagę na specyfikę pracy w organizacjach i poszukiwać nowych form zatrudnienia, które odpowiadałyby specyfice działalności projektowej, np. kontrakt menedżerski (umowa o pracę na

czas wykonania pracy), czy jakieś nowe formy (np. w analogii do spół-dzielczej umowy o pracę).

Konieczna jest praca nad stworzeniem systemu, który nie osłabiając organizacji pozarządowych wzmacniłby uprawnienia socjalne pracowników organizacji – szczególnie tych, którzy wykonując umowy o dzieło nie mają stałej pracy. Tworzenie różnego rodzaju funduszy, w tym tworzenie kapitałów żelaznych, wzajemnościowych funduszy dla pracowników, może być tutaj jakimś rozwiązaniem.

Należy rozważyć ograniczanie przekazywania darowizn i odisu 1% na organizacje, w których jest się zatrudnionym, lub gdy jest się za-trudnionym w przedsiębiorstwie powiązanym z daną organizacją.

**Piotr Frączak**

# **Ocena skuteczności działań organizacji pozarządowych w perspektywie realizacji polityk publicznych – studium przypadku bezdomność**

## **1. Cel i sposób przeprowadzenia studium przypadku**

Celowy wybór obszaru bezdomności jako przedmiotu badania w kontekście polityk publicznych wynikał z kilku powodów.

Po pierwsze, jest to obszar, w którym szczególnie widać rolę organizacji pozarządowych – i jest tak nie tylko w Polsce, ale i w większości krajów Europy, gdzie od 50 do 80% usług dla osób bezdomnych jest świadczonych przez organizacje pozarządowe, a także i w Polsce (np. w Warszawie w 2008 r. stwierdzono, że „na terenie miasta nie ma ani jednej placówki stacjonarnej świadczącej pomoc ludziom bezdomnym prowadzonej bezpośrednio przez samorząd lokalny” [Wygnańska 2008b]). Dodać tu trzeba, iż wg danych KLON/JAWOR w obszarze pomoc osobom bezdomnym, w tym prowadzenie schronisk, działalność prowadziło w 2007 r. 2,1% organizacji działających na polu „usługi socjalne, pomoc społeczna”. Stawia to organizacje zajmujące się bezdomnością w **specyficznej roli** wobec administracji. Można zakładać, że problemy bezdomności stanowią swoistą niszę, którą właśnie najsłuszniej mogą wypełniać organizacje pozarządowe.

Po drugie, w obszarze bezdomności wyraźnie widać, jak usługi świadczone przez poszczególne organizacje uzupełniają się. Oznacza to, że **skuteczność** działań poszczególnych organizacji zależy albo od wszechstronności działań (organizacja, która zajmuje się wszystkim, co wydaje się trudne z uwagi na wyraźnie międzysektorowy i bardzo różno-

rodnego charakteru działań), albo współdziałania, lub przynajmniej komplementarności tych działań. Efekty w obszarze bezdomności powinny być rezultatem wielu polityk publicznych (np. mieszkaniowej, zatrudnienia). To właśnie na szczeblu lokalnym widać wyraźnie, jak trudno jest integrować działania inicjowane w różnych resortach.

Po trzecie, bezdomność jest obszarem **z trudem poddającym się ocenie**, szczególnie na poziomie rzeczywistych efektów [Wygnańska 2008a], stąd wynika ogromna rolę przestrzegania standardów i samooceny w realizacji misji. Ten proces tworzenia się standardów dotyczących poszczególnych typów placówek czy usług, ale także standardów pracy przy tworzeniu całego procesu wychodzeniu z bezdomności, czyli kolejnych kroków, które należy podjąć pracując z bezdomnym, jest procesem, który można zaobserwować na przestrzeni ostatnich lat. Od początkowego braku polityki i standardów<sup>123</sup>, poprzez pierwsze eksperymenty<sup>124</sup> po sytuację, gdy standardy dotyczące kwestii bezdomności stają się wzorcem dla innych organizacji socjalnych [Boczoń 2007]. To wszystko powoduje, że działalność organizacji pozarządowych na polu bezdomności jest ciekawym obszarem badawczym z uwagi na stosunkowo długi proces budowania współpracy.

Po czwarte w końcu, co nie dotyczy już wyłącznie bezdomności (ale na jej przykładzie może być dobrze pokazane), **udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w sferze polityk publicznych** (na różnych etapach ich tworzenia i realizacji) jest ciągle jeszcze *terra incognita*, jeśli chodzi o praktykę działania polskich organizacji pozarządowych. Udział organizacji pozarządowych, choć coraz bardziej widoczny, ciągle jeszcze nie jest wystarczająco dookreślony i zbadany<sup>125</sup>. Doty-

---

<sup>123</sup> Jeszcze w 1997 roku kwestią dyskusyjną były definicje osoby bezdomnej [Zob. *Informacja*].

<sup>124</sup> Np. pierwsze próby kontraktowania zadań publicznych organizacjom zajmującym się usługami dla osób bezdomnych [Kłosowski 1998].

<sup>125</sup> Co ciekawe analiza dotycząca „organizacji zaangażowanych w kwestie publiczne” [Wygnański 1994], która pojawiła się w „Roczniku” nr 0 z 1994, przeszła bez większego echa. We wznowieniu publikacji („Rocznik” nr 1) zastąpiła ją analiza dotycząca całego sektora pozarządowego. Temat ten w zasadzie nie był kontynuowany w następnych latach.

czy to także obszaru bezdomności, gdzie działania rzecznicze organizacji pozarządowych wydają się ciągle jeszcze zbyt skromne w stosunku do możliwości.

Analiza przypadku została przeprowadzona w oparciu o dwa pogłębione wywiady z osobami z dwu stron współpracy (organizacji pozarządowych i administracji rządowej) oraz przegląd literatury. Dodatkowym elementem, z punktu widzenia zasad, był również wywiad grupowy na temat standardów i oceny zasad reprezentacji organizacji pozarządowych.

## **2. Polityki publiczne a NGO**

Polityki publiczne to pewien zespół racjonalnych, wspierających się na określonych zasadach działań, które odnoszą się do konkretnego obszaru życia społecznego i stawiają sobie za cel osiągnięcie założonego efektu. Mark Considine wprost stwierdza, że polityka publiczna to odpowiedzi na problemy niecierpiące zwłoki [za: Zybała 2008: 25]. Co ważne, polityki publiczne mają charakter dynamiczny i zmieniają się w rytm zmian zachodzących w sferach społecznej, gospodarczej, środowiskowej czy kulturowej.

Polityki publiczne powstają w niemal wszystkich obszarach życia społecznego, w dużej mierze pod wpływem różnorodnych nacisków ze strony środowisk doświadczających realnych problemów związanych z funkcjonowaniem tych właśnie obszarów. Co więcej, związane są z koniecznością podziału ograniczonych zasobów lub rozwiązyania sprzeczności interesów pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Jak pisze Andrzej Zybała, „Polityka publiczna obejmuje reakcję rządu czy samorządu na określone problemy, ale dotyczy także zmagań samych obywateli z tymi problemami.” [Zybała 2008: 25]. Coraz częściej jedna z ról pełnionych przez organizacje pozarządowe, jaką jest rola agenta zmiany społecznej, dotyczy nie tylko kwestii jednostkowych (zmiany w ludziach), ale również

całych polityk publicznych (zmiany w społeczeństwach<sup>126</sup>). Nic też dziwnego, że coraz częściej mówi się o *obywatelskiej polityce społecznej*, która rozumiana jest jako aktywna działalność organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarki społecznej oraz innych inicjatyw oddolnych, służących zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz łagodzeniu lub eliminowaniu kwestii społecznych, przy wykorzystaniu potencjału kapitału społecznego, w duchu współodpowiedzialności za spójność społeczną i bezpieczeństwo socjalne” [Grewiński, Kamiński 2007].

Politykę publiczną można realizować w dwojakim sposobie. Poprzez uregulowania prawne (np. zapisy ustawy o pomocy społecznej) z jednej strony, z drugiej zaś poprzez przygotowanie i wdrażanie strategii<sup>127</sup> (por. ustanowienie zasadach prowadzenia polityk rozwoju). Są to działania w założeniach uzupełniające się i, jeśli chodzi o ogólne założenia udziału organizacji pozarządowych, podobne. Co więcej, można powiedzieć, iż biorąc „pod uwagę ogólną logikę programów społecznych, działania na podstawie prawa (...) nie różnią się one od siebie i w zasadzie mogą być ewaluowane w podobny sposób.” [Szarfenberg 2009].

Istotne w tym kontekście okazuje się zastrzeżenie sformułowane przez Cezarego Miżejewskiego w tekście zatytułowanym *Narodowe strategie społeczne – czego po nich oczekwać?* Okazuje się bowiem, iż „w zasadzie każda z przyjętych dotychczas strategii miała inną filozofię, inny nieco zamiar lub skutek” [Miżejewski 2009: 181] i miała za cel próbę przeprowadzenia debaty nad projektem ładu socjalnego, uporządkowanie działań resortu pracy i polityki społecznej, tworzenie konsensusu społecznego czy zaprogramowanie polityk publicznych. To w znaczący sposób utrudnia określenie jednoznacznej roli organizacji i ich skuteczność.

---

<sup>126</sup> Jak pisze Peter F. Drucker: „Organizacja pozarządowa istnieje po to, by wywoływać zmiany w jednostce i w społeczeństwie” [Drucker 1995: 19].

<sup>127</sup> Brak strategii jest również przyjęciem pewnej strategii działania, co w pewnym stopniu oddaje słynne wyrażenie „Najlepszą polityką przemysłową jest brak polityki przemysłowej” wypowiadane u progu transformacji przez ówczesnego ministra przemysłu Tadeusza Syryjczyka.

Dodatkowo na organizacje w tej perspektywie należy patrzeć jako na dwóch odmiennych interesariuszy:

- jako **beneficjenta**, czyli potencjalny przedmiot oddziaływania prawa i podmiot realizacji strategii;
- jako **partnera**, czyli podmiot występujący w imieniu dobra wspólnego czy interesów podopiecznych.

Choć te dwie perspektywy w konkretnych przypadkach czasem trudne są do rozróżnienia, nie wolno o nich zapominać, gdyż organizacje występują wtedy w dwóch różnych rolach.

Jak widać, bardzo trudno jednoznacznie określić nie tylko skuteczność działania organizacji w obszarze polityk publicznych, ale także ich optymalne miejsce w tym systemie. Zależy to od roli, jaką nakładają na nie inicjatorzy strategii, oraz tej, którą przyjmują na siebie same organizacje. Tu trzeba dodać, że te role mogą być różne na różnych etapach realizowania polityk publicznych.

### **3. Rola organizacji na poszczególnych etapach realizowania polityk publicznych**

Wydaje się, iż dobre określenie obszarów udziału organizacji pozarządowych w realizacji polityk publicznych, swoisty podstawowy standard, sformułowano w kontekście wdrażania Funduszy Europejskich, gdzie jedną z głównych zasad jest zasada partnerstwa, która „**obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę** programów operacyjnych”<sup>128</sup>. Chociaż formalnie zasada ta nie przekłada się na inne obszary życia publicznego, to jednak np. zasady tworzenia i wdrażania polityki rozwoju (w myśl ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) w dużej mierze wprowadzają zasady analogiczne do stosowanych przy wdrażaniu Funduszy Europejskich.

---

<sup>128</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006.

### **3.1 Przygotowanie strategii (proces stanowienia prawa)**

Obecnie widać wyraźnie, iż rozwiązywanie problemów bezdomności w krajach Europy Zachodniej odbywa się za pomocą tworzonych zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, strategii. W Polsce – mimo kilku podejść – nie ma specjalnej strategii przygotowanej przez rząd, choć podejmowano takie próby, m.in. decyzją Sekretarza Stanu Jarosława Dudy powołując Zespół Roboczy Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności, który miał być strategicznym dokumentem, wyznaczającym na lata 2008–2015 kierunki działań wobec problemów zagrożenia bezdomnością oraz udzielania osobom bezdomnym pomocy. Oczywiście są i inne dokumenty strategiczne, takie jak Narodowa Strategia Integracji Społecznej, Strategia Pomocy Społecznej 2007–2013 czy krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010” (oraz dokumenty dotyczące wcześniejszych okresów), które odnoszą się do tego zagadnienia. Dokumenty te były oczywiście konsultowane, choć trzeba podkreślić, że NSIS było konsultowane specjalnie<sup>129</sup>. Powołanie specjalnego zespołu zadaniowego, w skład którego weszli przedstawiciele organizacji pozarządowych, „co więcej, w pracach zespołu, jak i grup roboczych obowiązywała zasada konsensusu, co oznaczało, że każdy dokument programowy musi mieć akceptację wszystkich uczestników zespołu pochodzących z bardzo różnych środowisk. Była to (...) pierwsza istotna próba uspołecznienia procesu myślenia strategicznego” [Miżejewski 2009: 177]. Innym przykładem może być proces tworzenia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który zawiera środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Był on konsultowany z organizacjami pozarządowymi (ale także z innymi zainteresowanymi grupami czy instytucjami) zarówno pisemnie (z wykorzystaniem zestandardyzowanych formularzy), jak i podczas konferencji konsultacyjnych.

---

<sup>129</sup> Widać to zresztą w samym dokumencie, gdzie nie tylko opisany jest proces konsultacji, ale wymienieni są z imienia, nazwiska i afiliacji organizacyjnej uczestnicy procesu.

Trudno określić skuteczność działań organizacji na poziomie tworzenia strategii (uchwalania prawa<sup>130</sup>), głównie dlatego, że brak jasnych informacji o procesie konsultacji – na poziomie rządowym (np. mimo szeroko zakrojonych konsultacji PO KL trudno było określić skuteczność działania organizacji [Ocena 2009]), same organizacje również nie prowadzą oceny efektywności swoich działań rzeczniczych. Co więcej, jak się wydaje, bardzo wiele zmian w dokumentach programowych wynika z nieformalnych rozmów, a nie z formalnej procedury konsultacji. W tym wypadku bardzo trudno ustalić rzeczywistą skuteczność działań poszczególnych osób czy organizacji, tym bardziej, że konkretne zapisy, mimo że inicjowane przez stronę społeczną, bardzo często różnią się od tych proponowanych i są wynikiem różnych wpływów i kompromisów. Wydaje się, że brak konkretnej wiedzy o skuteczności działań na poziomie programowania jest jedną z przeszkód w tworzeniu racjonalnej polityki rzeczniczej organizacji. Jasny system konsultacji (standardy) mógłby w znacznym stopniu przyczynić się do oceny skuteczności organizacji w tym zakresie<sup>131</sup>.

### 3.2 Wdrażanie strategii (prawa)

Organizacje pozarządowe są włączane w realizację programów operacyjnych zarówno:

- a) **na poziomie poszczególnych programów** (debata nad rozwiązaniami systemowymi, konsultacje dokumentów, podejmowanie w ramach komitetów monitorujących decyzji w sprawach ustalenia kryteriów wyboru projektów). Warto tu wspomnieć, że reprezentacja organiza-

---

<sup>130</sup> O tym, że udział organizacji nie jest wystarczająco określony, a co za tym idzie jego skuteczność jest trudna do określenia zob. np. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu Spoleczny monitoring procesu stanowienia prawa*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

<sup>131</sup> W badaniach ilościowych (por. np. [Ocena 2009 r.] można np. oceniać skuteczność poprzez określenie ilości przyjętych uwag w ramach konsultacji w stosunku do ilości zgłoszonych.

cji pozarządowych jest we wszystkich komitetach, wśród nich przedstawiciele organizacji zajmujących się bezdomnymi (np. Towarzystwo im. Brata Alberta czy Caritas Diecezji Kieleckiej);

- b) **w formie realizacji projektów**, i to zarówno **konkursowych**, gdzie mogą być beneficjentem programu, jak i **systemowych** (organizacje pozarządowe zapraszane są do partnerstwa). W tym ostatnim przypadku np. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich jako beneficjent systemowy projektów realizowanych w ramach Działania 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna, realizujący projekt systemowy „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej” w zadaniu 2 **Działania w zakresie standardyzacji pracy z bezdomnymi, w tym opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”** wybrał partnerów: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny, Stowarzyszenie MONAR, Caritas Diecezji Kieleckiej, Związek Organizacji Sieć Współpracy BARKA, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI.

Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym są dość dobrze opisane – i to zarówno te, które powinny obowiązywać administrację, jak i te dotyczące strony pozarządowej [Frączak i Skrzypiec 2006]. I choć ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie dotyczy wprost administracji centralnej, to jednak ogólne standardy **legalizmu, działania na rzecz dobra wspólnego, pomocniczości, suwerenności stron, jawności, partnerstwa i efektywności** powinny być zachowywane.

W obszarze wdrażania (szczególnie w formie udziału w konkursach grantowych) jakość działania organizacji może i powinna być mierzona także skutecznością działań aplikacyjnych<sup>132</sup>. Trudności w dostępie

---

<sup>132</sup> Z tym, że nie może to być wskaźnik jedyny czy też główny. Skuteczność w zdobywaniu środków nie musi się bowiem przekładać na skuteczność w realizacji projektów.

do funduszy mają bowiem po części charakter systemowy<sup>133</sup>, ale nie-wątpliwie zależą również od umiejętności dostosowania się organizacji i wykorzystania możliwości, jakie dają fundusze europejskie, np. IW EQUAL, którego „priorytety oraz sposób wdrożenia programu, w połączeniu z jego popularnością wśród dostarczycieli usług dla ludzi bezdomnych, miały bezpośredni wpływ na kształt systemu pomocy adresowanego do tej grupy” [zob. Wygńska abstrakt, brw].

### **3.3 Monitoring i ocena wdrażania strategii (wdrażania prawa)**

Trudności w ewaluacji polityk publicznych są rozliczne [Szarfenberg 2009] i pewnie jest to jeden z powodów, dla których organizacje niezbyt często włączają się w ten proces. W Programach Operacyjnych (poprzez które realizowane są poszczególne strategie) organizacje są włączone poprzez system komitetów monitorujących, w których jest ponad 300 reprezentantów sektora pozarządowego (członków i zastępców). Wydaje się jednak, że wbrew nazwie ich rola w zakresie monitoringu i oceny jest stosunkowo niewielka [*Ocena* 2009]. Nie dziwi to z uwagi choćby na fakt, iż niezależne analizy wymagają ogromnego nakładu pracy [Bardach 2007], nawet gdy dane są przygotowane przez zewnętrznych evaluatorów. Organizacje mają kłopoty z oceną własnych działań.

Co więcej, wydaje się, że istnieje pewna trudność w rozdzieleniu roli beneficjenta od roli partnera, co ogranicza możliwość realnej oceny wdrażania polityk. Wystarczy wspomnieć, że prace nad Krajową Strategią Wychodzenia z Bezdomności nie zostały zakończone w terminie<sup>134</sup> i nie pojawił się żaden oficjalny głos ze strony zainteresowanych organizacji.

---

<sup>133</sup> Por. np. analizę dotyczącą udziału organizacji pozarządowych w absorpcji Funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 (np. *Doświadczenie* 2006).

<sup>134</sup> Obecnie II połowa 2009 ciągle jeszcze nie jest zatwierdzony Projekt Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009–2015.

Wydaje się, że jest to jeden z głównych problemów, który skazuje strategie na organiczną słabość. Tworzy się je zgodnie z zasadą „wpisać jak najwięcej”, bo to co „wpisane” może być potem realizowane (choć nie musi), to czego nie będzie, nie ma szans na realizację. Do oceny skuteczności działania organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa czy tworzenia polityk publicznych konieczne jest wzięcie pod uwagę również efektów wprowadzenia takich, a nie innych zapisów. Właśnie działalność w komitetach można wykorzystać do oceny procesu planowania (na ile zapisy wprowadzone na wniosek organizacji przekładają się na oczekiwane efekty<sup>135</sup>) oraz wdrażania (na ile finansowanie pewnych działań przynosi realne skutki).

Nie oznacza to oczywiście, że organizacje w tym obszarze nic nie robią. Badania na ten temat prowadziło m.in. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, dzięki czemu „województwo pomorskie posiada najlepszą diagnozę problematyki bezdomności w Polsce”, badania takie były również prowadzone przez Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Socjalnych, która zrealizowała projekt badawczy „Bezdomność: skuteczne drogi wyjścia” [por. Zalewska 2005]. Na zlecenie Europejskiego Obserwatorium Bezdomności Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Zaangażowanych na rzecz Bezdomnych FEANTSA przygotowano „Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006”<sup>136</sup>. W tym ostatnim czytamy: „jest wiele innych zadań, do których wykonywania nikt nie jest zobowiązany i na które brakuje środków. Przykładem są **badania naukowe** (podk. autor), wypracowywanie standardów usług, testowanie i wdrażanie nowatorskich rozwiązań, np. mieszkań treningowych i programów wsparcia dla osób stawiających pierwsze kroki na drodze samodzielności mieszkaniowej. Znikoma część środków programu ministerstwa jest przeznaczana na te cele. System pomocy osobom bezdomnym w Polsce może tylko trwać i nie ma jak się rozwijać”.

---

<sup>135</sup> Wyraźnie widać to np. w obszarze PO KL, gdzie wprowadzone z inicjatywy organizacji zapisy dotyczące biur porad obywatelskich, czy federalizacji w formie konkursów nie odpowiadały już intencjom osób je zgłaszających.

<sup>136</sup> <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/15/28/> (dostęp 15.10.2009).

### **3.4 Strategie wychodzenia z bezdomności jako element polityki publicznej na szczeblu lokalnym**

Z punktu widzenia tworzenia lokalnych polityk publicznych w zakresie wychodzenia z bezdomności mamy dwa przykłady dobrych praktyk. Jest to Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (PFWB) i system działania władz Warszawy<sup>137</sup>, w który włączona została Rada Opiekuńcza dla Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy, a efektem ich działań są m.in. zapisy w Społecznej Strategii Warszawy.

W tym obszarze, w którym organizacje wychodzą z obszaru świadczenia usług (często w formie zadań zleconych), pojawia się dodatkowy problem, czy patrzymy na ich działalność w kategoriach:

- **rzecznictwa** (w czym imieniu zabieramy głos?) – dobro wspólne, nasi podopieczni, organizacje pozarządowe zajmujące się tym problemem czy konkretnie nasza organizacja;
- **reprezentacji** (jaką mamy legitymację do zabierania głosu?), w jaki sposób możemy wykazać, w czym imieniu mówimy. Czy z uwagi na formę reprezentacji (zostaliśmy upoważnieni), reprezentatywności (spełniamy pewne określone warunki, aby móc mówić w imieniu innych), czy po prostu zabieramy głos na zasadzie debaty publicznej (każdy może zabrać głos i każdy głos właściwie liczy się tak samo).

Wydaje się, że przykładem tego drugiego podejścia (choć z oczywistych względów chodzi tu o przełożenie akcentów a nie czysty model) jest **Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności**, które istniejąc od 1997 r. do 27.11.2006 nie posiadało formy prawnej. [por. np. Bardach 2007]. Członkostwo opiera się na **Porozumieniu o Współdziałaniu**, formie umowy pomiędzy podmiotami. Instytucje członkowskie<sup>138</sup> – a jest ich obecnie 24 – wnoszą oprócz potencjału merytorycznego wkład w postaci nieodpłatnych sal, sprzętu technicznego, poczęstunków

---

<sup>137</sup> W przypadku Warszawy dobra praktyka dotyczy nie tyle samego systemu, co do którego są rozliczne wątpliwości, co sposobu pracy nad strategią (konsultacjami).

<sup>138</sup> Są to zarówno organizacje pozarządowe, jak i jednostki samorządu terytorialnego.

itp. Każdego roku – z odpowiednim wyprzedzeniem – wybierana jest organizacja przewodnicząca Forum, podmiot ten występował formalnie i reprezentował sprawy Pomorskiego Forum [Bardach 2007]. Obecnie istnieje Fundacja Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.

Jak czytamy na stronie <http://www.pfwb.org.pl/>, Forum jest organizacją prowadzącą szeroko rozumiane rzecznictwo interesów grupy ludzi dotkniętych najbrutalniejszym przykładem wykluczenia społecznego – bezdomnością, ale też od wielu lat prowadzi liczne ekspertyzy i konsultacje dla instytucji Unii Europejskiej, organizacji europejskich, Ministerstw, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji lokalnych. Forum w swoim gronie posiada wielu znanych ekspertów w zakresie różnych dziedzin związanych z bezdomnością. PFWB aktywnie uczestniczy we wszelkiego rodzaju inicjatywach służących tworzeniu, wdrażaniu i monitorowaniu strategii polityki społecznych. Wspiera takie działania zarówno na poziomie gminnym, powiatowym, jak i krajowym [Bardach 2007]. Aktywnie uczestniczyło w przygotowaniu Strategii Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego oraz poszczególnych gmin (np. Gdańska). PFWB jest federacją reprezentującą ponad 20 podmiotów zarówno sektora publicznego, jak i pozarządowego działających w obszarze bezdomności na terenie województwa pomorskiego.

W większym stopniu rzeczniczą instytucją jest **Rada Opiekuńcza dla Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy**, która faktycznie działa od 1992 roku. Rada Opiekuńcza powstała jako forma dialogu pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami miasta<sup>139</sup>, zastanawiała się „jakie programy wprowadzić, aby bezdomnym żyło się lepiej. Ogromnym sukcesem Rady jest wprowadzenie systemu pracy socjalnej (...). We wszystkich palcówkach praca socjalna była dzięki temu na wysokim poziomie. W tej chwili nikt się nie zastanawia, czy w placówce powinien być pracownik socjalny, a kiedyś było wiele konfliktów w tej

---

<sup>139</sup> W tej chwili pełni rolę jednej z Komisji Dialogu Społecznego.

sprawie. (...) Rada Opiekuńcza rekomendowała programy Prezydentowi Warszawy. Wprowadziłmy zunifikowany system zbierania informacji o bezdomnych w Warszawie w postaci Karty Mieszkańca. Pracowaliśmy razem, aby poprawiać sytuację osób bezdomnych. Na początku Rada nie miała przewodniczącego, była ciałem kolegialnym (...). Dzięki Radzie powstał kompleksowy system pomocy bezdomnym”<sup>140</sup>.

Umiejscowienie Rady pokazuje, że inicjatorem jest raczej miasto niż organizacje. Pokazują to też prace nad Społeczną Strategią Warszawy, która została uchwalona przez Radę Warszawy 18 grudnia 2008 roku<sup>141</sup>. Strategia zakłada m.in. realizację programu operacyjnego „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”. Jak zaznaczono w dokumencie, „realizacja programu będzie wymagała stworzenia całościowego systemu oddziałываń wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego adresowanego do grup określonych w typologii ETHOS (FEANTSA)”. Zaś „misją warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego powinno być stworzenie profesjonalnego, całościowego systemu wsparcia dla bezdomnych członków wspólnoty samorządowej Stolicy, z którego korzystanie jest przejściowym epizodem w życiu ludzi”. Taka forma programu operacyjnego była wynikiem prac Zespołu Zadaniowego „Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe”, który „przygotował syntetyczny dokument wskazujący misję i główne kierunki działań warszawskiej polityki wobec tego złożonego zjawiska. Powstał on w oparciu o opracowania szczegółowe przygotowane przez członków zespołu poświęcone m.in. standardom usług w warszawskich placówkach, regulaminom placówek, barierom i rekomendacjom dla polityki lokalowej”<sup>142</sup>. Wydaje się, że powołanie specjalnego zespołu pokazuje niewystarczalność samej Rady Opiekuńczej jako ciała zajmującego się tylko jednym z elementów całościowej polityki publicznej.

---

<sup>140</sup> Na podstawie danych wypowiedzi Mirosława Starzyńskiego za: Sprawozdanie z posiedzenie Rady Opiekuńczej w Schronisku „Przystań” w dniu 06.02.2008.

<sup>141</sup> Uchwała Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r.

<sup>142</sup> Na podstawie opracowania Julii Wygnańskiej <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/70/1/> (dostęp 15.10.2009).

## **4. Podsumowanie**

Problematyka oceny skuteczności organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych jest w istocie pytaniem o ich rolę w tym procesie – zarówno z punktu widzenia administracji, jak i samych organizacji. Ocena ta powinna dotyczyć zarówno działań pojedynczych organizacji, jak i organizacji działających w danym obszarze (np. bezdomności), tak skuteczności wprowadzania konkretnych zapisów, jak i ich jakości. Działań zarówno na poziomie krajowym (i szerzej międzynarodowym), jak i lokalnym. Niewątpliwie więc nie da się w sposób jednoznaczny i ostateczny określić zasad oceny skuteczności w tym obszarze. Mimo to wydaje się niezbędne podjęcie próby odpowiedzi na pytanie „czy praca nad strategiami polityki społecznej, które toną w dziesiątkach, jeśli nie setkach strategii rządowych, ma jakiekolwiek uzasadnienie oraz czy przekłada się – lub powinna się przekładać – na zmianę rzeczywistości społecznej w związku z realizacją polityk publicznych” [Miżejewski 2009: 171].

To przekonanie o skuteczności lub nieskuteczności działań w tym zakresie ma ogromne znaczenie. Wiadomo, że sukces poszczególnych strategii czy stanowienia prawa – jak to zostało zapisane w Narodowej Strategii Integracji Społecznej – „zależeć będzie od odpowiedzialnej i aktywnej polityki państwa na polu polityki społecznej, **uczestnictwa partnerów społecznych, organizacji społecznych** (podkr. autor), ale także od aktywności i zaangażowania osób zagrożonych wykluczeniem, które podejmą wysiłek na rzecz zmiany swojej sytuacji” [NSIS: 15]. Niiska ocena skuteczności powodować będzie mniejsze zaangażowanie, a to (na zasadzie samosprawdzającej się przepowiedni) powodować będzie mniejszą skuteczność.

### **4.1 Standardy**

Organizacje pracujące na rzecz osób bezdomnych od lat próbują tworzyć system standardów, które umożliwią im ocenę własnej działal-

ności w zakresie dostępności i jakości usług. Oczywiście stosowanie standardów powinno mieć znaczenie dla oceny jakości świadczonych usług czy jakości prowadzonego procesu (np. konsultacji), a nie być sztuką dla sztuki. Wydaje się, że kwestia przeregulowania może w istocie zmniejszyć, a nie zwiększyć skuteczność działania organizacji, kiedy dokumentowanie, sprawozdawczość i wymogi formalne przekraczają granicę racjonalności. Wydaje się, że często opór przed standaryzacją wynika z przekonania, że jest to próba nałożenia na organizacje dodatkowych obowiązków, z których niewiele wynika dla codziennej działalności, a nie wiążą się z dodatkowymi przywilejami. Zasady tworzenia polityk publicznych, w formie np. strategii, mogą być w istocie rozumiane w pewnym sensie jako „standardy wypracowywania standardów”, gdzie w kontekście całościowej wizji zmian wprowadza się elementy oceny jakości usług w celu osiągnięcia wyznaczonych celów. W obszarze tworzenia polityk publicznych będą to standardy głównie dotyczące procesu, czyli takich obszarów, jak sposoby tworzenia zapisów strategii [Por. Bardach 2007], sposoby ich konsultacji<sup>143</sup>. W kontekście bezdomności dobrze zostały opisane we wspomnianej wyżej publikacji Pomorskiego Forum.

## **4.2 Efekty**

Jak już zostało wspomniane, badanie efektywności działań na rzecz osób bezdomnych jest czymś niezwykle trudnym, co w jakiejś mierze musi przekładać się na problem oceny skuteczności w realizacji polityk publicznych. Co prawda bezdomność jest na tyle wyrazistym i oczywistym problemem, iż daje zajmującym się nim organizacjom pozarządowym bardzo silną legitymację (zarówno w oczach opinii publicznej jak i decydentów odpowiadających np. za pomoc społeczną) do zabierania głosu gwarantując im skuteczność. Jednak zarówno system

---

<sup>143</sup> Podstawowe wyzwania związane z procesem konsultacji por. np. [Długosz i Wygnański 2005].

oceny skuteczności na poziomie zapisów (na ile postulaty organizacji sąbrane pod uwagę i wdrażane) jak i efektywności strategii (na ile te zapisy przyczyniają się do pożąданej zmiany) ciągle nie jest wystarczająco rozpoznany. Niewątpliwie powinno się jednak podejmować próby, właśnie na poziomie realizowanych strategii, oceny ich skuteczności. Musi się to jednak wiązać z rzeczywistym procesem monitoringu i ewaluacji, który nie tylko będzie poprawny metodologicznie, ale także zostanie włączony w proces bieżącego zarządzania (wdrażania polityk) i w konstruowanie kolejnych strategii. Wydaje się, że system komitetów monitorujących, który zgodnie z zasadami prowadzenia polityk rozwoju musi być powołyany do odpowiednich programów operacyjnych (realizujących cele odpowiednich strategii), jest doskonałym forum, gdzie włączając organizacje pozarządowe można oceniać rzeczywistą skuteczność wdrażanych polityk.

Organizacje pozarządowe, co widać na przykładzie organizacji działających na polu wychodzenia z bezdomności, mogą odgrywać znaczącą rolę w tworzeniu i realizowaniu polityk publicznych. Wydaje się jednak, że trzeba tu nie tylko kompetencji, ale także form, dzięki którym możliwe będzie wpływanie poprzez ocenę na weryfikację prowadzonych polityk.

**Ryszard Skrzypiec**

# **System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych. Studium przypadku Dąbrowa Górnica**

## **1. Cele i metody realizacji studium przypadku**

Celem studium przypadku jest próba odpowiedzi na pytanie, czy system współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym trzecim sektorem wpływa na jakość funkcjonowania organizacji pozarządowych współpracujących z władzami lokalnymi, w szczególności tych realizujących zadania publiczne dofinansowywane z budżetu samorządu. A jeśli tak, to w jaki sposób i z jakimi efektami?

Studium przypadku systemu współpracy w wybranej jednostce samorządu terytorialnego zostało opracowane przy wykorzystaniu komplikacji następujących metod badawczych: badania z dokumentów urzędowych na temat założeń i efektów systemu oraz kwerendy stron internetowych; badań opinii: internetowej ankiety o charakterze pilotażowym, strukturyzującej naszą wiedzę o badanym problemie, pięciu indywidualnych wywiadów swobodnych (telefonicznych i osobistych), dwóch zintegrowanych wywiadów grupowych (charakterystyka respondentów i uczestników w załączniku nr 1).

Wyboru gminy do analizy dokonano na podstawie następujących kryteriów: 1) istnienie systemu współpracy obejmującego regulacje prawne, instytucje oraz uczestników-partnerów wykraczające ponad minimum określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o woliontariacie, czyli uchwalanie Rocznego Programu Współpracy oraz organizację konkursów dotacyjnych [zob. Skrzypiec 2005]; 2) potencjał

lokalnego trzeciego sektora mierzony liczbą oraz skalą aktywności organizacji pozarządowych; 3) poziom finansowego zaangażowania samorządu we wspieranie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe; 4) dostępność obiektu badania (uwarunkowania komunikacyjne oraz nastawienie badanych do badania<sup>144</sup>).

## 2. Charakterystyka środowiska lokalnego

Na podstawie powyższych kryteriów wybrano liczącą około 125 tysięcy mieszkańców Dąbrowę Górną, miasto na prawach powiatu w województwie śląskim. Cechą odróżniającą Dąbrowę Górną od innych miast aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej, a zarazem odciskającej się na kształcie i w pewnym stopniu kondycji lokalnego trzeciego sektora jest jej powierzchnia – wielkość<sup>145</sup> oraz zróżnicowanie 18 naturalnie wyodrębnionych dzielnic<sup>146</sup>. Na sektor organizacji pozarządowych w Dąbrowie Górnicy składa się około 120 aktywnych podmiotów: stowarzyszeń, fundacji, związków stowarzyszeń, stowarzyszeń kultury fizycznej, ochotniczych straży pożarnych, kółek rolniczych i innych podmiotów<sup>147</sup>. Z uwagi na brak wiarygodnych danych staty-

---

<sup>144</sup> Badanie miało charakter eksploracyjny a nie ewaluacyjny. Poszukiwaliśmy elementów typowych dla badanego systemu, natomiast nie koncentrowaliśmy uwagi na jego ocenie. Stąd też zależało nam na badaniu środowiska gotowego do kooperacji przy badaniu.

<sup>145</sup> Największa w województwie śląskim gmina pod względem powierzchni.

<sup>146</sup> Różniących się powierzchnią: od liczącej 62 ha dzielnicy Bugaj po liczącą ponad 4000 ha dzielnicę Dąbrowa Górnica, potencjałem ludnościowym, ekonomicznym (siedziby firm), czy wreszcie charakterem – dzielnice obrzeżne w znacznej mierze zachowały charakter rolniczy, posiadają znaczny odsetek terenów zielonych, akwenów wodnych lub leśnych. Te ostatnie pokrywają prawie 1/4 powierzchni miasta – <http://www.idabrowa.pl>.

<sup>147</sup> W Krajowym Rejestrze Sądowym oraz rejestrze Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górnicy zarejestrowanych było w 2007 roku ponad 235 organizacji [Katalog]. Na potrzeby niniejszej analizy skompilowano – na podstawie danych pochodzących z „Bazy organizacji pozarządowych w Dąbrowie Górnicy” („Baza” – <http://www.ngo.dabrowa-gornica.pl/baza/baza.php?all>); Katalogu Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych, zestawienia „Projektów realizowanych ze środków Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górnicy w 2009 roku” [Inicjatywy] oraz „Bazy Danych Organizacji Pozarządowych” (<http://bazy.ngo.pl>) – bazę nazw organizacji liczącą 189 indeksów. Dyskusyjny jest odsetek aktywnych organizacji, który Biuro Organizacji Pozarządowych Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górnicy szacuje na nieco ponad 50%.

stycznych niezwykle trudno scharakteryzować sektor organizacji pozarządowych działających w Dąbrowie Górniczej. Z dostępnych informacji – przywołanych powyżej – wynika, że pod względem formy organizacyjnej dominują stowarzyszenia (około 2/3 organizacji zarejestrowanych w „Bazie”), kolejną znaczącą grupę stanowią Ochotnicze Straże Pożarne (co dziesiąta organizacja zarejestrowana w „Bazie”, co w przypadku dużego miasta należy uznać za evenement), pozostałe formy organizacyjne (uczniowski klub sportowy, stowarzyszenie kultury fizycznej, fundacja czy stowarzyszenie zwykłe) występują zdecydowanie rzadziej<sup>148</sup>. Statusem organizacji pożytku publicznego legitymuje się 19 organizacji<sup>149</sup>.

Jeszcze trudniej charakteryzować sektor od strony obszarów działania. Na podstawie informacji z dąbrowskiej „Bazy” możemy wnioskować, że najczęściej organizacji deklaruje działalność w zakresie: sportu i rekreacji (12 organizacji), rozwoju lokalnego (11) oraz edukacji i wykowania (10). W drugiej kolejności – w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej (po 8 organizacji) i turystyki (7). Na trzecim miejscu są obszary: kultura i sztuka oraz ochrona środowiska (po 4 organizacje). Nieco inaczej ta mapa wygląda z perspektywy rozkładu pomiotów realizujących zadania dofinansowane z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza – największa liczba organizacji realizuje zadania w zakresie upowszechniania i rozwoju sportu, turystyki i rekreacji (32 podmioty, czyli 52% ogółu realizatorów), w dalszej kolejności – ekologia, ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego (13); ochrona zdrowia (9), kultura i sztuka 7. Najmniejsza liczba organizacji realizuje zadania z nastę-

---

<sup>148</sup> Na liście organizacji skompilowanej na potrzeby tego badania te proporcje przedstawiają się inaczej: OSP – 11, fundacje – 18, UKS – 16, stowarzyszenia kultury fizycznej (kluby i towarzystwa sportowe) – 25.

<sup>149</sup> W prowadzonej przez Departament Pożytku Publicznego „Bazie sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego” znajduje się 12 organizacji ze statusem OPP z siedzibą w Dąbrowie Górniczej, pozostałe 7 organizacji, to działające na obszarze miasta oddziały ogólnopolskich organizacji nieposiadające osobowości prawnej (np. Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Śląska Hufiec Dąbrowa Górnicza) lub organizacje mające siedzibę w sąsiednich miejscowościach (np. Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne z siedzibą w Kluczborku).

pujących zakresów: oświata i wychowanie, pomoc społeczna (po 3)<sup>150</sup>. Kolejnym wymiarem różnicującym sektor organizacji pozarządowych w Dąbrowie Górniczej jest zasięg działania organizacji, tylko w pewnym stopniu związany z siedzibą w dzielnicy obrzeżnej. Spośród 100 dotacji udzielonych w 2009 roku z budżetu miasta dąbrowskim organizacjom pozarządowym 22% dotyczyło działań o zasięgu lokalnym – czy to terytorialny (dzielnica, w szczególności obrzeżna, np. zadanie pt. „Organizacja przedsięwzięć i programów w zakresie usportowienia dzieci i młodzieży z terenów zielonych Dąbrowy Górniczej w ramach akcji *Lato w mieście 2009*”); czy środowiskowy (np. świetlice środowiskowe).

Na podstawie dostępnych danych – przede wszystkim „Mapy Aktywności Obywatelskiej” opracowanej dla 70 organizacji pozarządowych [Program] – trudno orzekać o kondycji trzeciego sektora w Dąbrowie Górniczej. Liczba zarejestrowanych w REGON organizacji pozarządowych na 10 tysięcy mieszkańców oraz dynamika ich przyrostu lokują miasto zdecydowanie poniżej średniej wojewódzkiej. Zbadane organizacje są stosunkowo młode (2/3 w momencie badania działało krócej niż 5 lat, a tylko kilka procent 10 lat i dłużej) i angażują do swoich działań ograniczoną liczbę członków (połowa liczby mniej niż 50 członków), wolontariuszy (połowa angażuje do 20 wolontariuszy) i pracowników. Wysokość środków przekazywanych na realizację zadań od 2003 roku oscyluje w przedziale 0,6–0,9% całkowitych wydatków z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza [Program: Wykres 16]. Nominalnie w 2008 r. rozliczono dotacje w łącznej wysokości 2 953 840,89 zł, a w 2009 r. w ramach konkursów dotacyjnych rozdysponowano 3 353 198 zł [Zestawienie „Projektów”, Zarządzenie nr 1485].

---

<sup>150</sup> Na podstawie danych zawartych w zestawieniu „Projektów” [Inicjatywy]. Powyższa klasyfikacja wymaga kilku wyjaśnień: 1) w niektórych obszarach (m.in. edukacja, kultura czy sport) mamy do czynienia z realizacją przez 1 organizację więcej niż 1 zadania (np. Towarzystwo Przyjaciół Dąbrowy Górniczej otrzymało dotacje na realizację 4 projektów w obszarze kultury i sztuki); 2) niektóre organizacje realizują zadania w kilku obszarach (np. dąbrowski Hufiec śląskiej Choragi Związku Harcerstwa Polskiego otrzymał dotacje na realizację zadań w 5 obszarach: ochrony zdrowia, ekologii, kultury i sztuki, sportu oraz bezpieczeństwa publicznego); 3) ograniczona liczba realizatorów nie ma związku z wielkością budżetu oraz rodzajem zadań dofinansowanych z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza.

### **3. System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych**

#### **3.1 System współpracy – założenia**

System współpracy instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi (dalej w tekście jako system), funkcjonujący przede wszystkim na podstawie ogólnoustrojowych norm oraz szczegółowych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873] i innych ustaw (m.in. ustawy o pomocy społecznej, ustawy o finansach publicznych i innych), naturalnie wyposażony jest w instrumenty oceny jakości działań organizacji. Co wprost wynika z zasad, na których jest zbudowany [zob. Frączak, Skrzypiec 2006]. Międzysektorowa współpraca stanowi także jeden z wielu instrumentów realizacji polityk publicznych, w tym rozwoju lokalnego<sup>151</sup>. I wreszcie, jej centralny element stanowi realizacja zadań własnych, świadczenie usług publicznych przez organizacje pozarządowe dzięki ich dofinansowaniu z budżetów publicznych [Sprawozdanie 2007: 39]. Każdy z tych aspektów z osobna i wszystkie razem wymuszają na organizatorach oraz korzystających z systemu adekwatność, efektywność i skuteczność działań. To zaś wymaga nie tylko uregulowania relacji pomiędzy partnerami (pomocnictwo, wsparcie, partnerstwo), określenia ról, jakie odgrywają w systemie (organizator systemu, usługodawca, dysponent środków – usługobiorca, realizator), czy uruchomienia instytucji służących rozwojowi współpracy w postaci ciał, komitetów, rad, zespołów lub biur, centrów itp. Wymaga także określenia standardów realizacji – przynajmniej niektórych, szczególnie istotnych dla samorządu, mieszkańców, społeczności lokalnej i sektora pozarządowego – zadań i usług [Boczoń 2007] oraz rozwijania metod i technik monitoringu, nadzoru i oceny realizacji poszczególnych zadań, jak i funkcjonowania całego systemu [Skrzypiec 2005].

---

<sup>151</sup> W samorządach lokalnych – gminnym i powiatowym – o zasięgu lokalnym, zakorzenione w dokumentach strategicznych.

## 3.2 System współpracy w Dąbrowie Górniczej

### 3.2.1 Podstawy prawne systemu

W Dąbrowie Górniczej system współpracy został wprowadzony stosunkowo niedawno, bo dopiero pod koniec 2007 roku. Formalnie ustanawia go uchwała Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia *Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej w latach 2008–2013. Partnerstwo: Wspólnie dla Miasta*. Jednak fundamenty systemu tkwią w dokumentach strategicznych: Unii Europejskiej (m.in. „Odnowiona Strategia Lizbońska”, Program „Europa dla Obywateli”<sup>152</sup>, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013<sup>153</sup> [Katalog]); krajowych (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015; Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013); regionalnych (Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020) i lokalnych (Strategia Rozwoju Miasta: Dąbrowa Górnicza 2020). Ponadto uwzględnia przesłanie dokumentu *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*.

*Program* – konstytuujący system współpracy w Dąbrowie Górniczej – realizuje określony w Strategii Rozwoju Miasta cel strategiczny 2.1 „Dąbrowa Górnicza miastem wspierającym samoorganizowanie się mieszkańców na rzecz współprądzienia” w ramach priorytetu 2 „Integracja wspólnot lokalnych” [*Strategia*]. Celem głównym *Programu* jest zwiększenie „zaangażowania mieszkańców Dąbrowy Górniczej w rozwój swojej wspólnoty lokalnej”, czemu mają służyć działania zorientowane na „stworzenie odpowiedniego środowiska (otoczenia) dla aktywności obywatelskiej i rozwoju III sektora (organizacji pozarządowych)” zorganizowane w trzy priorytety oraz trzy cele strategiczne odnoszące się do następujących aspektów: 1) aktywizacja społeczności lokalnej do włączania się w realizację polityk miejskich oraz zaspokajanie własnych

---

<sup>152</sup> Decision No 1904/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 establishing for the period 2007–2013 the programme *Europe for Citizens* to promote active European citizenship – <http://www.ukie.gov.pl>

<sup>153</sup> Przyjęte Decyzją Rady UE 6 października 2006 r. Dz.U UE L 291 z dnia 21. 10. 2006 r.

potrzeb; 2) podnoszenie standardów systemu współpracy; 3) wzmacnianie kondycji sektora pozarządowego<sup>154</sup>.

Program powstał w wyniku oddolnej inicjatywy dąbrowskich organizacji pozarządowych w ramach zainicjowanego przez Stowarzyszenie „Zielone Zagłębie” projektu *Wspólnie dla Miasta*<sup>155</sup> we współpracy z Urzędem Miejskim Dąbrowa Górnica [Program].

### 3.2.2 Instrumentarium systemu<sup>156</sup>

System funkcjonuje w oparciu o zasady współpracy ustanowione przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Cel strategiczny 2). Definicje poszczególnych zasad w „Rocznym Programie Współpracy” zawierają szereg elementów związanych z jakością działania organizacji<sup>157</sup>:

- ekonomiczny, profesjonalny i terminowy sposób wykonywania zadań, które uzyskały wsparcie ze strony samorządu (zasada pomocniczości);
- kierowanie się wzajemnymi korzyściami przy podejmowaniu współpracy czy określanie standardów usług świadczonych przez organizacje (zasada partnerstwa);
- zlecanie zadań publicznych, nawet innowacyjnych, gwarantujących najefektywniejsze wykorzystanie środków publicznych, czyli terminowe osiąganie najlepszych efektów z danych nakładów w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (zasada efektywności);
- działanie zgodnie z prawem i dobrymi obyczajami (zasada uczciwej konkurencji);
- podawanie do publicznej wiadomości informacji o celach, kosztach i efektach współpracy (zasada jawności) [„Roczy Program Współpracy (RPW) 2009”].

---

<sup>154</sup> Realizowanych w ramach 10 szczegółowych kierunków działań.

<sup>155</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Rządowego Programu: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

<sup>156</sup> Przedmiotem naszego zainteresowania są wpisane w system zasady i instytucje mogące oddziaływać na jakość działania oraz ocenę jakości działania organizacji pozarządowych.

<sup>157</sup> Zresztą nie tylko organizacji pozarządowych, ale także samorządu miasta.

Jednak na podstawie analizy dokumentów musimy stwierdzić, że ani powyższe zasady nie zostały przełożone na konkretne metody działania, ani nie przypisano im wskaźników pozwalających mierzyć uzyskane rezultaty.

Najważniejszą instytucją systemu – oprócz konstytutywnych organów gminy, jak Rada Miejska i jej komisje, w szczególności komisja rewizyjna oraz Prezydent Miasta wraz z Urzędem Miejskim – jest Rada Pożytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica<sup>158</sup>. Rada jest odpowiedzialna za wdrażanie oraz monitoring Programu, a do jej kompetencji należą m.in.: zadania planistyczne (np. w zakresie: strategii realizacji zadań miasta w sferze zadań publicznych; projektu długofalowego Programu współpracy; projektów Rocznych Programów Współpracy); opiniodawcze (np. w sprawach stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie; dokumentów strategicznych i aktów prawa miejscowego w obszarze działalności pożytku publicznego, zlecania realizacji zadań publicznych, składu Komisji Konkursowych); monitorujące (np. przyjmowanie sprawozdań komisji konkursowych, uczestnictwo w kontroli zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz działania organu nadzoru nad stowarzyszeniami, analizowanie informacji o działaniu systemu współpracy); konsultacyjne (np. projektu budżetu Miasta w zakresie realizacji zadań ze sfery działalności pożytku publicznego oraz rocznego programu współpracy, konsultowanie własnych dokumentów i projektów z Dąbrowskim Forum Organizacji Pozarządowych), a nawet arbitrażowe („Udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi.”) [Program: 5.1 Rada Pożytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica (RPPMDG)]. Kompetencje, w które została wyposażona Rada, pozwalają jej oddziaływać na jakość działania organizacji pozarządowych współpracujących z instytucjami samorządu miasta oraz ocenę tej działalności.

---

<sup>158</sup> Radę powołuje Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnica.

Istotną rolę w funkcjonowaniu systemu pełni Biuro Organizacji Pozarządowych Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej. Do kompetencji Biura należy m.in.: koordynacja systemu współpracy; opracowanie koncepcji systemu współpracy oraz strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego w zakresie współpracy; śledzenie przemian w obszarze zorganizowanej aktywności społecznej; gromadzenie i dystrybucja informacji o organizacjach i dla organizacji pozarządowych; organizowanie konsultacji z mieszkańcami oraz wspieranie organizacji w pozyskiwaniu środków zewnętrznych<sup>159</sup>. Biuro zajmuje się obsługą współpracy, wzmacnianiem lokalnych organizacji pozarządowych, a także aktywizowaniem społeczności lokalnej do angażowania się w procesy decyzyjne w sprawach miasta.

Ważnym aktorem systemu współpracy jest również Dąbrowskie Forum Organizacji Pozarządowych – Partnerstwo: „Wspólnie dla Miasta” (DFOP). Forum „jest dobrowolnym i apolitycznym porozumieniem autonomicznych oraz równoprawnych organizacji pozarządowych”, otwartym na organizacje działające w każdej ze sfer pożytku publicznego [*Regulamin*]. Forum nie posiada osobowości prawnej i faktycznie pełni funkcję koncesjonowanej reprezentacji sektora<sup>160</sup>. Do celów DFOP, oprócz współpracy z samorządem miasta, współpracy wewnątrz sektora, reprezentowania członków, należy także „podnoszenie jakości usług świadczonych przez Członków”<sup>161</sup> [*Regulamin*]. Uczestnictwo w Forum

---

<sup>159</sup> [http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/program-wspolpracy/  
Biuro%20Organizacji%20Pozar%C4%85dowych](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/program-wspolpracy/Biuro%20Organizacji%20Pozar%C4%85dowych) (dostęp 2.11.2009).

<sup>160</sup> Jest głównym i zasadniczo jedynym instytucjonalnym partnerem Rady Pożytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górska z lokalnego sektora pozarządowego w zakresie konsultowania opracowanych przez Radę „dokumentów i projektów”, odbiorcą wyrażonych przez Radę opinii, wyników wykonanych kontroli funkcjonowania systemu czy wreszcie sprawozdania z działalności Rady. I wreszcie, to Forum dokonuje wyboru 5-ciu przedstawicieli organizacji pozarządowych w Radzie [*Program*].

<sup>161</sup> Ten cel w ograniczonym stopniu realizowany jest przez Inkubator Trzeciego Sektora – Dąbrowa Górska, głównie w formie poradnictwa i szkoleń (m.in. w zakresie pisania wniosków, ale także standaryzacji zarządzania projektami) – <http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/program-wspolpracy/punkt-doradztwa-merytorycznego/inkubator-trzeciego-sektora> (dostęp 2.11.2009).

wymaga złożenia „Deklaracji Partnerstwa: »Wspólnie dla Miasta«”, która zobowiązuje jego uczestników „do szanowania zasad określonych przez członków Forum oraz działania w jego ramach na rzecz dobra wspólnego i wspólnoty lokalnej.” [Regulamin].

I wreszcie powadzony przez Biuro *Portal Organizacji Pozarządowych*. *Portal* łączy dwie funkcje:

- przewodnika po systemie – w zakładce „Współpraca Urzędu Miejskiego z NGO – Biuro NGO” zamieszczono informacje o wszystkich elementach systemu: regulacjach (*Strategia, Program, RPW*), instytucjach (Biuro, Inkubator Trzeciego Sektora, Dąbrowskie Centrum Wolontariatu, a w osobnej zakładce – o DFOP) i działaniach (przede wszystkim o dotacjach – w zakładce „Dotacje UM” oraz konsultacjach, np. RPW na rok 2010);
- serwisu informacyjnego dla organizacji pozarządowych i o nich.

System współpracy w Dąbrowie Górniczej funkcjonuje w oparciu o dwie najważniejsze procedury: „Rocznego Program Współpracy”<sup>162</sup> oraz „zasady przyznawania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dąbrowa Górnicza na realizację zadań własnych gminy i powiatu”. RPW określa podstawowe elementy współpracy na dany rok kalendarzowy, a mianowicie: przesłanki, zasady, podmioty, obszary, formy, procedurę i organy współpracy. Natomiast „zasady przyznawania i rozliczania dotacji” określają zasady przyznawania dotacji, formę i zakres oferty, procedurę oceny ofert i informowania o wynikach oceny, w tym kartę oceny wniosku oraz rozliczania dotacji, w tym formę i zakres sprawozdania.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału VI „Procedury wdrażania, monitoringu i ewaluacji programu” jego „Istotnym i niezbędnym elementem (...) jest przygotowanie spójnego i precyzyjnego systemu jego wdrażania oraz monitoringu i oceny postępów w osiąganiu założonych celów.” Celem tych działań ma być „korygowanie ewentualnych nieprawidłowo-

---

<sup>162</sup> Np. Uchwała Nr XXXI/535/08.

ści. Wprowadzanie systemowych działań naprawczych i zapobiegawczych umożliwi wyeliminowanie przyczyn oraz zniwelowanie skutków ewentualnych zaburzeń.” [Program]. Jednak w żadnym z analizowanych tu dokumentów ustanawiających i wdrażających system – *Programie*, RPW, Zarządzeniach w sprawie zasad – w zasadzie nie doprecyzowano ani procedury, ani metod i narzędzi monitorowania i oceny funkcjonowania systemu. Podobnie, w żadnym z formularzy (karty oceny wniosków, oferty realizacji zadania publicznego, protokołu uzgodnień do oferty czy sprawozdania z wykonania zadania publicznego) nie uwzględniono metodologii planowania rezultatów, wyliczania kosztów realizacji zadania czy mierzenia efektów. Co jednoznacznie wskazuje, że ocena realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe ma charakter rozliczenia i skwitowania.

### 3.2.3 Działanie systemu

Oczekuje się, że ustanowienie systemu współpracy wprowadzi zmiany na kilku istotnych płaszczyznach tego typu relacji: programowania (planowanie), wdrażania (działania operacyjne), monitorowania i oceny (w szczególności diagnozowanie potrzeb społecznych, badanie adekwatności, efektywności oraz jakości realizowanych przedsięwzięć i całego systemu<sup>163</sup>).

Na podstawie przeprowadzonych badań – analizy dokumentów, fokusów i wywiadów – musimy stwierdzić, że te oczekiwania zostały spełnione tylko częściowo.

Największe – i postrzegane przez naszych respondentów jako pożąданie – zmiany wprowadzono w obszarze planowania. Po pierwsze, uspołeczniono proces opracowywania podstawowego dla współpracy dokumentu operacyjnego, czyli RPW. W pierwszym roku po wejściu w życie *Programu*, czyli w roku 2008, w procesie uczestniczyły – reprezentujące stronę pozarządową – DFOP oraz RPPMG. DFOP pozytywnie zaopiniowała projekt [Uchwała nr 1/08]. Natomiast Rada przygotowała

---

<sup>163</sup> W cyklach rocznym i wieloletnich.

plan pracy nad RPW oraz zasadami udzielania i rozliczania dotacji [Plan], a także wyraziła opinię na temat przygotowanego projektu RPW<sup>164</sup> [Uchwała nr 1/RPP/08]. Natomiast w 2009 roku istotnym – obok stanowiska Rady i DFOP<sup>165</sup> – elementem prac nad RPW były otwarte konsultacje całego środowiska pozarządowego. O ich przeprowadzenie wnioskowała i zarysowała koncepcję RPPMDG [Uchwała Nr 3/RPP/09]. Po drugie, RPW na rok 2009 rok został zakorzeniony w *Programie*, który określa generalne „kierunki i zasady niefinansowych form współpracy”. Te jednak wymagają doprecyzowania poprzez „coroczne wskazywanie priorytetowych grup zadań po to, by na ich realizację kierować główne, zawsze jednak ograniczone środki budżetu gminy”, kierując się potrzebami gminy i potencjałem organizacji pozarządowych [RPW 2009].

W mniejszym, choć zróżnicowanym, stopniu przeformułowano sferę wdrażania współpracy. Największe zmiany objęły formy współpracy – lista podstawowych form możliwych do zastosowania w roku 2009 obejmuje wszystkie formy określone w *Programie*. Poszerzono listę organów odpowiedzialnych za współpracę o Biuro Organizacji Pozarządowych. Wdrożenie *Programu*, a w szczególności utworzenie Biura, zaowocowało zaangażowaniem się samorządu w efektywne wzmacnianie organizacji pozarządowych<sup>166</sup>, również pozytywnie oceniane przez naszych respondentów. Natomiast zasadniczo niewielkich zmian dokonano w przedmiocie współpracy, której obszary tematyczne nadal postrzegane są przez pryzmat działań budżetu, co w opinii respondentów nieradko utrudnia wpasowanie w te ramy projektowanych przedsięwzięć. Niewielki zakres zmian potwierdza analiza dotacji udzielanych z budżetu miasta – rozkład branżowy środków od lat wydaje się niezmienny<sup>167</sup>:

---

<sup>164</sup> Obok rekomendacji co do RPW na 2009 r., Rada w uchwale opowiedziała się za wzmocnieniem procesu konsultacji zadań w obszarach współpracy „poprzez organizację branżowych spotkań organizacji pozarządowych z przedstawicielami Urzędu Miejskiego, odpowiadających za politykę w tym obszarze”, a także za koniecznością opracowania standardów konsultacji w formie aktu prawa miejscowego [§ 3 Uchwała nr 1/RPP/08].

<sup>165</sup> Zob. program Walnego Zgromadzenia DFOP w dniu 27.10.2009 r. – <http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/dabrowskie-forum/650-dfop-walne-zgromadzenie-27-x-2009> (dostęp 2.11.2009).

<sup>166</sup> Zresztą wprost wyrażone w zasadzie efektywności.

<sup>167</sup> Porównano dane za okres 2007–2009.

Prawie 60% środków przeznacza się na sport i kulturę fizyczną, a po około 10% na pomoc społeczną, przeciwdziałanie patologiom oraz oświatę i wychowanie, zaś na pozostałe obszary (kultura i sztuka, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne) przeznacza się łącznie 10% środków.

W ograniczonym stopniu zmiany dokonały się w sferze monitoringu, mierzenia i oceny efektów funkcjonowania systemu, w tym oceny jakości działania organizacji pozarządowych. A jeśli już takie zmiany wprowadzono, to raczej dotyczą one funkcjonowania mechanizmów współpracy, ze sztandarowymi: oceną przez Radę prac komisji konkursowych<sup>168</sup> oraz sprawozdaniem z realizacji *Programu*<sup>169</sup>, niż wyznaczania i oceny realizacji standardów realizacji zadań publicznych.

Kontrola realizacji przez organizację zadań dofinansowanych z budżetu miasta<sup>170</sup> odbywa się na zasadach ogólnych określonych w *Regulaminie przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej oraz w gminnych i powiatowych jednostkach organizacyjnych Miasta Dąbrowa Górnica*, gdzie w rozdziale I „Cele, zadania i zakres kontroli” pkt 3 „Zakres kontroli” stwierdza się, że „Przedmiotem kontroli jest (...) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Dąbrowa Górnica.”

[Zarządzenie Nr 2517/06]. Praktyczne kontrolę wykonują wydziały merytoryczne Urzędu Miejskiego właściwe do realizacji dofinansowanych zadań, które jednak – poza planem kontroli – nie posiadają odrębnych regulaminów kontroli dotacji<sup>171</sup>. Kontrola realizacji zadań

---

<sup>168</sup> Rada sformułowała zastrzeżenia co do praktyki oceny wniosków oraz postulowała przeprowadzenie konsultacji otwartych RPW na 2010 rok, zob. *Trzy uchwały RPPMDG* – <http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/program-wspolpracy/program-wspolpracy/498-trzy-uchwaly-rppmdg>. (dostęp 15.10.2009).

<sup>169</sup> W *Sprawozdaniu za 2008 r.* znalazły się opis działań podjętych w ramach wdrażania systemu oraz ich efekty, w tym liczbowe.

<sup>170</sup> Opracowano na podstawie danych zebranych w trakcie wywiadów.

<sup>171</sup> Biuro Organizacji Pozarządowych nie jest uczestnikiem procesu kontroli ani na etapie opracowywania wytycznych do kontroli, planu kontroli czy faktycznego wykonywania kontroli.

dofinansowanych z budżetu miasta Dąbrowa Górnica odbywa się na dwa sposoby: bieżącego monitoringu realizacji przedsięwzięcia (w formie wizyt w miejscu realizacji zadania bądź weryfikowania kolejnych transz dotacji<sup>172</sup>) oraz rozliczenia (finansowego i merytorycznego) wykonanego zadania w oparciu o przedłożone dokumenty (sprawozdania, raporty i dokumenty księgowe). Liczba bieżących kontroli (monitoringu) podejmowanych w skali roku uzależniona jest od ogólnej liczby dotacji, nad którymi nadzór sprawuje dany wydział. W wydziałach o małej liczbie dotacji (np. w wydziale oświaty) bieżącym monitoringiem objęte są wszystkie zadania, natomiast w wydziałach z dużą liczbą dotacji kontrolą objęta jest część dotacji, jednak z założeniem, że w perspektywie kilku lat każdy z realizatorów zostanie sprawdzony. Wyniki kontroli opracowywane są w formie raportów pokontrolnych – w przypadku krytycznej oceny formułowane są zalecenia pokontrolne, których wprowadzenie jest dla realizatora obligatoryjne pod groźbą cofnięcia lub zwrotu dotacji. Wyniki wszystkich przeprowadzonych przez wydział w danym roku budżetowym kontroli zbierane są w raporcie rocznym, który jest elementem sprawozdania z wykonania budżetu. Wyniki kontroli – ani jednostkowe, ani zbiorcze – generalnie nie są publikowane. Do tej pory nie były wykorzystywane na potrzeby oceny funkcjonowania systemu, choć na ich podstawie dokonuje się korekt zadań wpisywanych w Roczne Programy Współpracy (np. po analizie danych o frekwencji uczestników zrezygnowano z dofinansowania zajęć informatycznych na rzecz zajęć z aktywizacji zawodowej).

Natomiast system współpracy zasadniczo nie stymuluje procesów samooceny organizacji pozarządowych.

Miarą zainteresowania organizacji oceną funkcjonowania systemu może być stosunkowo niski poziom ich zaangażowania w proces konsultowania „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organiza-

---

<sup>172</sup> Przy czym dotacje przekazywane są z góry, nawet jeśli z uwagi na wysokość kwoty dotacji zostały podzielone na transze kwartalne, także ostatnia transza wynagradzana jest z góry, a nie np. po poprawnym rozliczeniu zadania.

cjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2010”. Choć trzeba pamiętać, że było to pionierskie przedsięwzięcie [Uchwała Nr 4/RPP/09].

#### 4. Wnioski

- Pomimo ustanowienia systemu współpracy lokalny trzeci sektor generalnie postrzegany jest przez respondentów jako słaby – przede wszystkim zasobowo, a w pewnym stopniu także merytorycznie. Jest to jeden – obok blokad świadomościowych – z powodów, dla których organizacje pozarządowe nie są – i z pewnością jeszcze długo nie będą – pierwszoplanowymi realizatorami polityk publicznych<sup>173</sup>. Natomiast w opinii respondentów pełnią i nadal będą pełnić rolę uzupełniającą: sygnalizować pojawianie się nowych problemów, podejmować działania innowacyjne, wypełniać nisze społeczne, z czym, notabene, dzięki naturalnej elastyczności, świetnie sobie radzą. Przełamanie tego impasu wydaje się zależeć od przełamania barier świadomościowych, co dobrze oddaje następująca wypowiedź jednego z badanych: „Gdyby miały szansę na realizację dużych zadań, to spełniałyby standardy ich realizacji, a tak składają oferty na to, co mogą zrobić”.
- Definicja jakości działania organizacji pozarządowych nie została wprost wpisana w system współpracy, dlatego też nie dysponuje on metodami jej oceny. Tym niemniej jest ona rozpoznawana przez organy odpowiedzialne za współpracę w gminie (głównie poprzez odbiór działań autopromocyjnych podejmowanych przez organizacje pozarządowe).
- Natomiast system, pomimo tego że nie ocenia jakości, to jednak – w bardziej lub mniej zamierzony sposób – wpływa na jakość funk-

---

<sup>173</sup> Wydaje się, że skala zaangażowania miasta we wsparcie – poza sportem – nie ma znaczenia w zakresie realizacji polityk publicznych przez organizacje pozarządowe.

cjonowania organizacji pozarządowych. Możemy wskazać kilka form oddziaływania systemu w tym zakresie: zestandardyzowana i skwantyfikowana procedura oceny ofert [Zarządzenie w sprawie]<sup>174</sup>; system kontroli realizacji zleconych zadań (bieżący monitoring i rozliczanie zadań prowadzone przez wydziały merytoryczne); działalność wspierająca współpracę realizowana przez Biuro Organizacji Pozarządowych oraz funkcjonujące przy nim instytucje (Inkubator Trzeciego Sektora czy Centrum Wolontariatu) w postaci szkoleń podnoszących kwalifikacje i umiejętności<sup>175</sup>.

- Badani oczekują, że istotną rolę w podnoszeniu jakości działania organizacji pozarządowych powinno odgrywać DFOP, a także pozostałe ciała dialogu obywatelskiego funkcjonujące w Dąbrowie Górnictwie (np. Rada Sportu lub powstający Ruch Społeczny Dąbrowa z Niepełnosprawnymi). Jednak kwestią otwartą jest sposób tego oddziaływania – czy tylko poprzez zagwarantowanie reprezentacji sektora przede wszystkim w relacjach z władzami miasta, konsultowanie przedkładanych przez samorząd propozycji rozwiązań ważnych zarówno dla sektora, jak i społeczności lokalnej, opracowywanie propozycji standardów realizacji zadań publicznych, czy także poprzez wyznaczanie standardów działania organizacji pozarządowych w Dąbrowie Górnictwie?
- Funkcjonujący w Dąbrowie Górnictwie system współpracy jak do tej pory koncentruje się raczej na poprawności<sup>176</sup> funkcjonowania systemu niż na adekwatności, efektywności i jakości realizacji przedsięwzięć, świadczenia usług, realizacji polityk miejskich, zaspokajania

<sup>174</sup> Choć badani przyznają, że kwantyfikacja systemu oceny aplikacji - z uwagi na sygnalizowaną znaczną nieporównywalność ofert, tradycje współpracy oraz pewna pula „zadań sztywno przypisanych do konkretnego typu realizatorów” (np. dokarmianie zwierząt na terenach zielonych miasta) – okazała się rozwiązaniem nietrafionym.

<sup>175</sup> Planowane są działania zorientowane na podnoszenie kultury oceny i samooceny działalności poprzez stworzenie organizacjom możliwości przeprowadzenia audytu przez zewnętrznych oceniających.

<sup>176</sup> Rozumianej jako przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa oraz finansowej i rzeczowej zgodności zrealizowanych przedsięwzięć z założeniami (przewidywanymi rezultatami i preliminaryzmem wydatków).

potrzeb mieszkańców. Czynnikiem stymulującym do podjęcia działań w tym kierunku może okazać się analiza jednostkowych kosztów realizacji przedsięwzięć, obserwuje się tu bowiem znaczne rozbieżności pomiędzy wskaźnikami dla podobnych zadań realizowanych w tym samym obszarze (pozwalającej zidentyfikować znaczne różnice, np. w przypadku realizacji zadania pt. „Organizacja szkolenia dzieci i młodzieży z terenów zielonych Dąbrowy Górnictwa w zakresie piłki nożnej, siatkowej i tenisa stołowego” w przypadku organizacji mającej siedzibę w dzielnicy centralnej koszt jednostkowy oszacowano na około 125 zł, a w przypadku dwóch realizatorów z dzielnic obrzeżnych od 428 zł do 433 zł na uczestnika)<sup>177</sup>.

- I wreszcie badani sygnalizowali, że opory przed oceną i samooceną mogą być warunkowane systemowo: przez niski poziom zaufania społecznego; przez utożsamianie oceny z kontrolą; przez opresyjny system podatkowy spychający część działań charytatywnych do „szej strefy”.

---

<sup>177</sup> Obliczenia własne. Jednak za dyskusyjne uznano dopuszczenie możliwości konkurowania organizacji pozarządowych o realizację konkretnych zadań publicznych, choć uważa się, że takie rozwiązanie może pełnić rolę czynnika podnoszącego jakość ich działania.

**Tomasz Schimanek**

# **Ocena jakości działań organizacji pozarządowych przez grantodawców prywatnych i publicznych**

## **1. Cel i sposób przeprowadzenia analizy**

Analiza została przeprowadzona na podstawie pogłębionych wywiadów indywidualnych z przedstawicielami organizacji grantodawczych, studium przypadku prywatnej organizacji grantodawczej oraz analizy dokumentacji kilkunastu dostępnych procedur grantowych, realizowanych przez publiczne i prywatne instytucje i organizacje grantodawcze.

Celem przeprowadzonej analizy było znalezienie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

- czy i jak grantodawcy definiują jakość działania organizacji pozarządowych i czy jest ona przedmiotem ich zainteresowania?
- czy na etapie oceny aplikacji grantodawcy wykraczają poza analizę wniosku, a jeżeli tak, to w jaki sposób to robią?
- czy na etapie rozliczania projektu grantodawcy wykraczają poza standardowe formy sprawozdawcze?

## **2. Wyniki oceny**

### **2.1 Indywidualne wywiady pogłębione**

Zostały przeprowadzone trzy indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami dwóch organizacji grantodawczych. W przypadku jednej z nich, z uwagi na skalę realizowanych programów i ich zróżni-

cowanie (jest to największa, jeżeli chodzi o skalę zaangażowania finansowego, prywatna organizacja grantodawcza operująca obecnie w Polsce), przeprowadzone zostały rozmowy z dwiema osobami, zajmującymi się różnymi tematycznie obszarami wsparcia. Obie organizacje wybrane zostały przede wszystkim dlatego, że dysponują własnymi funduszami przeznaczonymi na wsparcie dla organizacji pozarządowych, mogą więc samodzielnie kształtować swoją politykę grantową. Pierwsza część każdego wywiadu dotyczyła opinii dotyczących ogólnych kwestii dotyczących jakości działań organizacji pozarządowych w Polsce, druga dotyczyła przede wszystkim instrumentów stymulujących jakość stosowanych przez grantodawców, których reprezentowały badane osoby.

W wywiadach przedstawiciele organizacji grantodawczych zgodnie deklarowali, że jakość działań wspieranych organizacji ma dla nich istotne znaczenie. Ale już przy próbie zdefiniowania tej jakości pojawiły się dość wyraźne różnice pomiędzy nimi. Na tej podstawie można stwierdzić, że jakość działań organizacji pozarządowych nie jest pojęciem wyraźnie określonym ani w reprezentowanych przez nich organizacjach, ani w tak zwanym obiegu publicznym. Jeden z badanych podkreślał zresztą, że trudno mu oceniać jakość działania organizacji pozarządowych, bo brakuje wzorców, benchmarków, które mogłyby stanowić punkt odniesienia dla takiej oceny.

Badani zwracali uwagę na różne aspekty jakości: jakość w zarządzaniu organizacją, zespołem ludzkim, finansami, prowadzoną działalnością. Jakość była przez nich definiowana albo jako przestrzeganie pewnych standardów postępowania, które gwarantują wysoką jakość realizowanych zgodnie z nimi działań, albo bardziej miękko, jako należytą staranność w realizowaniu przez organizację działań. Jeden element wydaje się wspólny przy definiowaniu jakości przez badanych. To użyteczność działań, a więc odpowiadanie przez organizacje na rzeczywiste potrzeby społeczne, jak to określił jeden z badanych: realność działań organizacji. Inny z badanych poszerzył definicję użyteczności zwracając uwagę na to, że użyteczność dotyczy nie tylko beneficjentów działań

organizacji, ale także wszystkich interesariuszy: darczyńców, innych organizacji, instytucji publicznych itp.

Według wszystkich badanych, niezależnie od różnic w definowaniu jakości, darczyńcy mogą wpływać na jakość działania organizacji pozarządowych, przede wszystkim stawiając określone wymogi grantobiorcom, ale także wspierając organizacje w spełnianiu ich, np. poprzez doradztwo czy szkolenia. Według jednego z badanych istnieją trzy główne grupy, które są zainteresowane (a przynajmniej powinny być) wysoką jakością działań organizacji pozarządowych: darczyńcy, beneficjenci tych działań i opinia publiczna. Przy czym żadna z tych grup faktycznie nie jest zbyt skuteczna w ocenie jakości działań organizacji, przede wszystkim z uwagi na ograniczony zasób informacji na temat tych działań. Inny z badanych wyraził opinię, że rynek usług jest głównym weryfikatorem jakości działań organizacji, na dłuższą metę organizacje niedbające o tę jakość zostają negatywnie przez rynek zweryfikowane. Badani sceptycznie odnieśli się również do pomysłu tworzenia systemów certyfikacji działań organizacji pozarządowych. Choć bardzo ułatwiałoby one ocenę organizacji przez darczyńców, beneficjentów czy opinię publiczną, to praktycznie nie jest możliwe ich skuteczne funkcjonowanie. Przede wszystkim dlatego, że organizacje pozarządowe z natury rzeczy niechętnie poddawałyby się takiej certyfikacji, uzając to za ograniczenie swojej niezależności i swobody działania. Inny powód to ogromne zróżnicowanie organizacji pod każdym właściwie względem, co trudno byłoby odzwierciedlić w jakimś zunifikowanym systemie certyfikacji. Po trzecie, na co zwrócił uwagę jeden z badanych, taki system mógłby mieć także skutki negatywne, np. w postaci mniejszej aktywności czy dbałości o działania organizacji, które otrzymały pozytywną weryfikację. Inny z badanych zwrócił uwagę, że jedną szansą na skuteczność mechanizmów certyfikacji działań organizacji jest tworzenie ich od dołu, bez przymusu prawnego czy administracyjnego, jako formę samoregulacji, do której dojrzewają same organizacje. Pomimo sceptycznego nastawienia do systemu certyfikacji badani byli

zwolennikami przejrzystości działania organizacji i dostarczania darczyńcom, beneficjentom, a przede wszystkim opinii publicznej, maksymalnie dużej porcji informacji o ich działalności, tak aby grupy te same mogły dokonywać weryfikacji.

Generalnie badani uznali, że jakość działań organizacji pozarządowych w Polsce jest niska, choć zwróciły uwagę, że powoli ulega ona poprawie, co przejawia się przede wszystkim w większej rzetelności realizowanych działań czy też większym zwracaniu uwagi przez organizacje na przestrzeganie prawa. Badani twierdzili, że ta poprawa jest również wynikiem działań darczyńców, którzy zaczęli większą uwagę zwracać na jakość działania organizacji, które wspierają. Grantodawcy dopracowali się również skuteczniejszych i efektywniejszych formuł przyznawania i rozliczania grantów. Jeden z badanych zauważał także swoisty podział środowiska organizacji pozarządowych z uwagi na stosunek do formalno-prawnych wymogów dotyczących ich działalności. Według niego organizacje, które powstały w latach 90. XX wieku, mniejszą uwagę zwracają na kwestie formalne, na budowanie instytucji. Można zaobserwować także w stosunku do nich większą tolerancję ze strony środowiska pozarządowego, również ze strony darczyńców. Większości z nich nie udało się też zbudować trwałych, silnych instytucji, które nie byłyby zależne od swoich liderów. Druga grupa to organizacje powstające w ostatnich 3, 4 latach, które od początku nastawiają się na budowanie trwałych instytucji, akceptując także wymogi prawa, czy też wymogi formalne stawiane przez darczyńców. Inny z badanych zwrócił uwagę, że zróżnicowanie sektora pozarządowego powoduje konieczność stosowania różnych kryteriów oceny jakości działań organizacji, w zależności od specyfiki i charakteru tych działań. Duże, działające kilkanaście lat organizacje, posiadające duże budżety i korzystające z różnych źródeł finansowania z pewnością powinny być bardziej profesjonalne, w szczególności w zakresie zarządzania biurem i działalnością, niż małe, lokalnie działające stowarzyszenia.

Pytani o przyczyny niskiej jakości działań organizacji pozarządowych w Polsce badani wskazywali, że po pierwsze wynika ona

z pewnej specyfiki działania sektora pozarządowego, jego naturalnej elastyczności i niezależności. Ale jeden z badanych wyraźnie podkreślał, że niska jakość działań organizacji wynika przede wszystkim z niskich kompetencji działających w nich osób, co powoduje, że nie dostrzegają one konieczności podnoszenia jakości swoich działań albo nie wiedzą, jak to robić. Zasugerował także, że nadal w niektórych organizacjach pokutuje hasło, ukute jeszcze w latach 90. XX wieku, „ze mną grzecznie, bo ja społecznie”, co oznacza, że nie można stawiać organizacjom zbyt wysokich wymagań, bo przecież pracujący w nich ludzie pracują społecznie, bez wynagrodzenia.

Aby poprawiać jakość działania organizacji należy więc przede wszystkim zwiększać kompetencje osób, które w nich działają, przede wszystkim poprzez szkolenia, doradztwo, a także pokazywanie tak zwanego dobrych praktyk. Dużą rolę motywującą w zdobywaniu nowych umiejętności i wiedzy przez działaczy organizacji powinni mieć darczyńcy, którzy z jednej strony mogą wymagać tego od finansowanych organizacji, z drugiej – sami mogą organizować albo wspierać finansowo szkolenia, kursy, doradztwo. Jeden z badanych stwierdził, że szansą na szybkie pozyskiwanie nowych umiejętności i wiedzy przez ludzi sektora są nowe technologie, przede wszystkim internet.

Badani pytani byli również o konkretne rozwiązania stymulujące jakość działań grantobiorców stosowane w ich organizacjach. Jedna z nich prowadzi bezpośrednio programy grantowe dla organizacji, druga stosuje rzadko spotykaną dotychczas w Polsce formułę regrantingu. Polega ona na przekazywaniu dużych grantów wybranym indywidualnie, dużym organizacjom pozarządowym (tak zwonym operatorom). Operatorzy za przekazane pieniądze realizują programy w kształcie ustalonym wspólnie z darczyńcą. Trzonem tych programów są konkursy grantowe, adresowane z reguły do małych organizacji pozarządowych, ale realizowane są w ich ramach również inne działania wspierające działalność tych organizacji, np. szkolenia, doradztwo, promocja. Według badanych przedstawicieli tego właśnie darczyńcy system regrantingu jest bardzo efektywny, mobilizuje bowiem zasoby (także finansowe) na trzech po-

ziomach: darczyńcy, operatora oraz ostatecznych grantobiorców (wkład własny). Pozwala on także skutecznie realizować dodatkowe działania wspierające dzięki zaangażowaniu operatora, który staje się swoistym opiekunem dla wspieranych przez siebie organizacji. Jak powiedział jeden z badanych, system regrantingu jest jednym z możliwych, gdyby nie to, skala i zasięg działania darczyńcy byłby o wiele mniejsze. Warto zwrócić uwagę, że taki mechanizm pozwala również wzmacniać operatorów, którymi są także organizacje pozarządowe, najczęściej mające duży wpływ w środowisku trzeciego sektora. Pozwala także bardziej indywidualnie traktować poszczególnych grantobiorców, co zwiększa szanse na podnoszenie jakości ich działań.

Badani mieli różne punkty widzenia na to, w jaki sposób darczyńcy mogą weryfikować jakość działań organizacji na etapie oceny aplikacji. Dla jednego z badanych podstawą weryfikacji jest historia organizacji, jej działania, doświadczenia, a także opinie na ten temat innych darczyńców, którzy wcześniej te działania wspierali. Dla innego dowodem na wysoką jakość jest przestrzeganie podstawowych standardów przede wszystkim w odniesieniu do zarządzania organizacją, ale także staranność i rzetelność, również w kwestiach formalnych. Dla trzeciego z kolei najważniejsza jest odpowiedzialność i realność prowadzonych przez organizację działań, która – jak przyznał sam badany – bywa trudna do zweryfikowania. Dwaj z badanych wracali także uwagę na uczciwość w działaniach organizacji przejawiającą się w otwartości i uczciwości w relacjach z darczyńcą. Inaczej mówiąc, jeżeli organizacja jest nierzetelna czy też nieuczciwa w stosunku do darczyńcy, to z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że podobnie postępuje wobec swoich beneficjentów. Obie organizacje przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu grantu kierują się przede wszystkim złożonymi wnioskami, ale także ogólną oceną organizacji opartą na własnych obserwacjach z kontaktów z organizacją lub też na informacjach pochodzących od jej wcześniejszych darczyńców czy też partnerów. Natomiast darczyńcy nie wymagają od organizacji aplikujących o dotacje legitymowania się wynikami ewaluacji własnych działań, co więcej – we wnioskach nie

wymagają nawet informacji o tym, że takie ewaluacje organizacja przeprowadza.

Za istotny instrument stymulujący, ale także weryfikujący jakość działania organizacji, wszyscy badani uznali monitoring realizacji dotowanych projektów. Nie może on ograniczać się jednak wyłącznie do sprawozdań przesyłanych przez organizacje. Jak to nazwał jeden z badanych, musi to być monitoring współpracujący. Oznacza to, że organizacja sprawdzana czy to w trakcie wizyty monitorującej organizowanej przez darczyńcę, czy na podstawie weryfikacji złożonych sprawozdań, jest dokładnie poinformowana o tym, jakie błędy zostały przez nią popełnione, a także otrzymuje wsparcie doradcze w zakresie ich usunięcia. Grantobiorca otrzymuje więc od grantodawcy wiedzę nie tylko o popełnionych błędach, ale także o sposobach naprawy. To, zdaniem badanych, bardzo pomaga organizacjom, bo często popełniane przez nie pomyłki nie wynikają ze złej woli, a z niewiedzy czy też braku kompetencji. Taki monitoring współpracujący, połączony z innymi instrumentami, np. szkoleniami czy też spotkaniami dla grantobiorców, jest znakomitym narzędziem podnoszenia jakości działań organizacji. Organizacje przy tym otrzymują stosowny czas na poprawę, ale muszą także wiedzieć, że zlekceważenie wytkniętych błędów jest świadomym zaniechaniem i nieuchronnie skutkuje zaprzestaniem finansowania. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jedna z badanych organizacji publikuje zbiorcze, podsumowujące wyniki przeprowadzonych kontroli dofinansowanych w danym roku projektów, dokonanych przez niezależnego eksperta.

Jedna z badanych osób zwracała także uwagę na kwestię umów dotacyjnych. Jej zdaniem skomplikowane, długie umowy są mało przejrzyste i komplikują niepotrzebnie realizację dotowanych projektów – zarówno grantobiorcy, jak i grantodawcy. W jego organizacji stosuje się bardzo prostą umowę, która nie budzi wątpliwości i łatwo skontrolować jej przestrzeganie. Na dodatek umowa ma charakter elastyczny i może być zindywidualizowana w zależności od specyfiki projektu. To sprzyja jakości projektu, bo nie ogranicza możliwości działania organizacji formalnymi zapisami umowy. Obie organizacje posługują się również przy

wyborze grantobiorców ekspertami zewnętrznymi, co zwiększa gwarancję na wybór merytorycznie interesujących propozycji.

Badani stwierdzili również, że w ich programach grantowych nie są akcentowane w sposób szczególny kwestie etyczne. W przypadku jednej organizacji nie pojawiają się w tym obszarze żadne zapisy w dokumentacji związanej z ubieganiem się o wsparcie, w przypadku drugiej w dokumentacji znalazły się zapisy dotyczące konfliktu interesów. Badani ocenili, że dotychczas nie mieli problemów związanych z nieprzestrzeganiem przez grantobiorców standardów etycznych, z wyjątkiem wspomnianego konfliktu interesów.

## **2.2 Studium przypadku**

Studium przypadku dotyczy organizacji, której przedstawiciel uczestniczył w pogłębionych wywiadach indywidualnych. Oparte zostało więc ono nie tylko na analizie dostępnych dokumentów i danych, ale również na informacjach dotyczących działalności tej organizacji pozytywnych w trakcie tego wywiadu.

Organizacja jest fundacją korporacyjną działającą nieprzerwanie od 13 lat, choć w tym czasie fundator – z uwagi na zmiany korporacyjne – zmieniał się. Jednak nie spowodowało to istotnych zmian w charakterze i profilu działania fundacji. Misją fundacji jest wspieranie prac na rzecz dobra publicznego w zakresie edukacji, kultury i sztuki, ochrony zdrowia i opieki socjalnej. Fundacja:

- udziela wsparcia stowarzyszeniom i fundacjom skutecznie działającym w zakresie edukacji i rozwoju lokalnego oraz działającym na rzecz zreformowania edukacji ekonomicznej i nauki przedsiębiorczości w celu dostosowania jej do potrzeb gospodarki rynkowej;
- dotuje szczególnie wartościowe działania edukacyjne w zakresie kultury, ze szczególnym uwzględnieniem muzyki i dziedzictwa kulturowego;
- tworzy i realizuje nowoczesne programy edukacyjne;

- upowszechniania ideę wolontariatu pracowniczego;
- przyznaje nagrody osobom zasłużonym na polu ekonomii oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

Spektrum działań fundacji jest dość szerokie, ale powiązane bezpośrednio lub pośrednio z profilem działania fundatora. Istotnym elementem od początku działania jest wsparcie dotacyjne dla organizacji pozarządowych. Fundacja w tym obszarze jest także aktywna w ramach Forum Darczyńców w Polsce, a więc pierwszej i jedynej, jak dotychczas, organizacji zrzeszającej organizacje zajmujące się grantodawstwem.

Przedmiotem zainteresowania w ramach badania studium przypadku była działalność grantodawcza Fundacji. Prowadzona jest ona w ramach tak zwanego Programu Dotacji, najstarszego z prowadzonych przez Fundację programów, w ramach którego co roku przyznawanych jest kilkadziesiąt dotacji na projekty realizowane przez organizacje pozarządowe w całym kraju. Fundacja od początku tego programu wyróżnia w jego ramach dwie ścieżki: dotacje dla projektów o charakterze lokalnym i ponadlokalnym. W 2008 roku fundacja wspierała działania w zakresie edukacji oraz rozwoju lokalnego i przekazała dotacje na realizację 19 projektów, w tym 10 o charakterze lokalnym (łączna kwota dofinansowania to około 180 tys. zł) i 9 projektów ponadlokalnych (łączna kwota dofinansowania to ok. 301 tys. zł). W 2008 roku nie była to jedyna forma wspierania działań organizacji pozarządowych. W ramach programu wolontariatu pracowniczego u fundatora dofinansowanych zostało 70 projektów, w ramach których wolontariusze fundatora pracowali w organizacjach pozarządowych (łączna kwota dofinansowania – ok. 286 tys. zł).

Fundacja finansuje swoją działalność ze środków przekazywanych przez fundatora, ma swoją radę, zarząd, komisję rewizyjną i biuro – na czele z dyrektorem. Dzięki finansowaniu działań fundacji wyłącznie przez fundatora jest ona w pełni autonomiczna w podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków i form prowadzonych działań.

Program dotacji oparty jest przede wszystkim o stronę internetową Fundacji, gdzie ma swoją zakładkę, w której znajdują się wszystkie informacje niezbędne dla organizacji które o dotację się ubiegają. Jest tu krótki, zwięzły i precyzyjny regulamin udzielania dotacji, w którym konkretnie określono przedmiotowy i podmiotowy zakres wsparcia, a także rodzaje podmiotów i działań niefinansowanych przez Fundację, informacje o sposobie i terminach składania wniosków, a także o warunkach wykorzystania dotacji, w tym także o wymogach sprawozdawczych. W zakładce znajdują się również najczęściej zadawane pytania (oczywiście wraz z odpowiedziami), przykłady dotowanych projektów oraz wykaz ostatnio dotowanych organizacji.

W 2008 roku Fundacja wprowadziła elektroniczny system składania wniosków, co jak na razie jest, jeżeli chodzi o prywatne instytucje grantodawcze, rozwiązaniem rzadko spotykanym. System jest prosty w obsłudze, a każdy użytkownik może zapoznać się z podręcznikiem jego użytkowania. System służy nie tylko do składania wniosków, ale także do rejestracji organizacji ubiegających się o dotacje. Organizacja, która po raz pierwszy loguje się w systemie, musi najpierw podać dane dotyczące prowadzonej przez nią działalności. Obok danych formalno-rejestrowych musi dołączyć skan statutu oraz podać informacje o ważniejszych projektach zrealizowanych w ciągu dwóch lat przed rokiem złożenia wniosku oraz o ważniejszych dofinansowaniach otrzymanych w ciągu dwóch lat przed rokiem złożenia wniosku.

Dotacje są udzielane w dwóch ścieżkach: projekty lokalne i ponadlokalne. W każdej ścieżce w ciągu roku są dwa terminy, do których wnioski muszą zostać złożone i po których są rozpatrywane przez Fundację. Podane są również terminy poinformowania o podjęciu decyzji o przyznaniu wniosków.

Wnioski aplikacyjne są raczej standardowe, poddawane ocenie formalnej pracowników biura Fundacji oraz ocenie merytorycznej zarządu Fundacji, który podejmuje decyzję o przyznaniu dotacji. W przypadku dotacji powyżej 25 tysięcy złotych oraz wniosków budzących wątpliwości, zarząd ma do dyspozycji opinię zewnętrznego eksperta merytorycznego. Z Fundacją współpracuje stale kilkunastu takich ekspertów.

Nierzadko Fundacja przed podjęciem decyzji zasięga również opinii innych grantodawców, którzy wcześniej finansowali organizację.

Pojęcie jakości działań organizacji nie pojawia się wprost w dokumentacji Programu dotacji, nie jest to także kryterium oceny składanych wniosków. Jednak jakość jest przedmiotem zainteresowania Fundacji, a jej przejawem najważniejszym jest dotychczasowe doświadczenie organizacji. Jeżeli organizacja ma doświadczenie w realizacji projektów zbliżonych do tego, który ma być sfinansowany, jeżeli korzystała także ze wsparcia innych, zwłaszcza prywatnych darczyńców (takie informacje są podawane przy rejestracji w systemie), to można domniemywać, że jakość prowadzonych przez nią działań jest wysoka. O jakości działań organizacji świadczy także jakość projektu, na którego realizację chce pozyskać pieniądze, oraz jakość przygotowania samego wniosku aplikacyjnego. Wniosek nie jest skomplikowany, przy czym opis projektu to odpowiedź na kilkanaście pytań zawartych we wniosku, dość konkretnych, zmuszających aplikującą organizację do konkretnych odpowiedzi. Fundacja wcześniej stosowała we wnioskach aplikacyjnych dość ogólne hasła, które treścią wypełniały aplikujące organizacje, ale to się nie sprawdziło, przede wszystkim z uwagi na ogólnikowość i chaotyczność przedstawianych przez organizacje opisów. Wniosek oczywiście zmusza organizację do zaplanowania projektu (od celów poprzez działania, zasoby, na rezultatach kończąc), co także zwiększa szansę na wysoką jakość projektu. Z rzadziej spotkanych we wnioskach aplikacyjnych kwestii na uwagę zasługuje pytanie dotyczące tego, czy realizacja projektu pozwoli wnioskodawcy zdobyć nowe doświadczenia, a jeżeli tak, to jakie. Organizacje składają dość proste, okresowe i końcowe sprawozdania merytoryczno-finansowe z realizacji dotowanych projektów, które są weryfikowane przez biuro fundacji. Jednocześnie cały czas w biurze fundacji funkcjonuje coś na kształt tak zwanego help desk, czyli organizacje realizujące projekty mogą na bieżąco kontaktować się z biurem fundacji, zgłaszając np. problemy związane z realizacją projektu.

Zdaniem przedstawiciela Fundacji istotne znaczenie dla jakości realizowanych działań, głównie dofinansowanego projektu, ma także mechanizm kontroli, któremu podlega co roku około 70–80% wszystkich do-

towanych projektów. Podczas kontroli sprawdzana jest prawidłowość realizacji dotowanych projektów w wymiarze finansowym i merytorycznym:

- prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowej w zakresie dotyczącym realizacji programu;
- zgodność wydatków z ich przeznaczeniem wskazanym w umowie dotacji;
- kontrola prowadzenia wszelkich działań merytorycznych realizowanych w ramach projektu, w tym zakupów środków trwałych i ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem oraz przygotowania i publikacji wydawnictw w ramach programu zgodnie z ich przeznaczeniem;
- kontrola efektów realizacji programów (liczba uczestników, zmiany w trakcie realizacji);
- zgodność realizacji programów z założeniami, na podstawie których przyznana została dotacja.

Najczęstszymi błędami stwierdzanymi podczas kontroli są:

- brak zatwierdzenia dokumentacji finansowej pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- przesunięcia między pozycjami budżetu, zazwyczaj nieznacznie przekraczające dopuszczalne kwoty;
- niezgodność sprawozdania finansowego ze wzorem wymaganym przez Fundację;
- brak na dokumentach finansowych oraz na publikacjach realizowanych z dotacji wymaganego zapisu informującego o finansowaniu przedsięwzięcia przez Fundację;
- niedotrzymanie terminu złożenia sprawozdań;
- brak na umowach i dokumentach potwierdzających pobrania środków finansowych przez osoby fizyczne numerów dokumentów tożsamości bądź numeru identyfikacji podatkowej.

W roku 2008 przeprowadzono kontrole wykorzystania 56 dotacji i 3 programów partnerskich. W sumie skontrolowanych zostało 59 przed-

sieżięć, na które przyznano dofinansowania na łączną kwotę 5 074 804 zł. Przy czym część skontrolowanych projektów stanowiły projekty realizowane w ramach Programu dotacji, pozostałe to projekty realizowane w ramach wolontariatu pracowniczego. Odbiorcami dotacji były 53 instytucje z 17 miejscowości z terenu całej Polski. Kontrola ma charakter edukacyjny, to znaczy wskazywane są nie tylko popełnione błędy, ale także sposoby ich naprawienia. Analizą sprawozdań z realizacji projektów oraz wyników monitoringu zajmuje się Komisja Rewizyjna Fundacji.

Fundacja nie stosuje żadnych wymogów dotyczących standardów etycznych. Jak jednak podkreślił jej przedstawiciel, gdyby zdarzyły się wnioski budzące wątpliwości w tym zakresie, nie otrzymałyby dofinansowania. Także gdyby w trakcie realizacji projektów wspomniane kontrole wykazały naruszanie standardów etycznych (co dotychczas nie miało miejsca), finansowanie zostałoby wstrzymane. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że elektroniczny system aplikowania pozwala oszczędzać papier, na ten aspekt proekologiczny zwraca zresztą uwagę Fundacja na swojej stronie internetowej.

## 2.3 Analiza dokumentacji konkursów dotacyjnych

W analizie wykorzystano dokumentację następujących programów lub konkursów grantowych:

- Konkurs „*Kultura Bliska – Chronimy nasze dziedzictwo kulturowe*” Fundacji Wspomagania Wsi;
- konkurs Małych Grantów International Visegrad Fund;
- konkursy w ramach komponentu „Demokracja i społeczeństwo obywatelskie” Funduszu dla organizacji pozarządowych finansowanego przez EOG;
- Program RITA finansowany przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, realizowany przez Fundację Edukacja dla Demokracji;
- Program Działaj Lokalnie finansowany przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, realizowany przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce;

- konkursy grantowe Fundacji Bankowej im. L. Kronenberga;
- konkurs „Henkel zielone granty”;
- konkurs w ramach projektu realizowanego z okazji obchodów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym w Polsce przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;
- konkurs „Tworzenie i wspieranie porozumień (sieci) organizacji pozarządowych o charakterze terytorialnym i branżowym” w ramach Poddziałania 5.4.2. Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (PO KL);
- konkurs „Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego” w ramach Poddziałania 1.3.2. (PO KL);
- konkurs organizowany w województwie małopolskim w ramach Poddziałania 6.1.1. (PO KL);
- konkurs dotacji instytucjonalnych Fundacji Stefana Batorego;
- konkurs „Projekty transferu innowacji TOI 2009” Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji – Narodowej Agencji Programu „Uczenie się przez całe życie”;
- konkurs dotacji dla organizacji pozarządowych realizowany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON);
- konkurs dotacyjny „Równe Szanse – Kolorowa Akademia” realizowany przez Fundację Stefana Batorego;
- Program Operacyjny „Fundusz Inicjatyw Obywatelskich” 2009 (PO FIO);
- Program „Obywatel i Prawo” finansowany przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, a realizowany przez Instytut Spraw Publicznych.

Pojęcie jakości działania organizacji pozarządowej czy też standardów jej działania pojawia się wprost jedynie w jednym z analizowanych konkursów. Jest to konkurs dotacji instytucjonalnych Fundacji Batorego, w którym zarówno we wniosku, jak i w kryteriach oceny aplikacji

pojawiło się pojęcie standardów działania. Zdefiniowane zostało ono poprzez pięć pytań:

- czy działania prowadzone przez organizację są zgodne z jej statutem?
- czy organizacja jest niezależna od władz państwowych, samorządowych, partii politycznych i instytucji komercyjnych?
- czy organizacja regularnie płaci należne podatki i inne należności publiczno-prawne?
- czy wobec organizacji toczy się jakieś postępowanie skarbowe, sądowe lub administracyjne (jeśli tak, to w jakiej sprawie)?
- czy organizacja przygotowuje sprawozdania ze swoich działań (metryczne i finansowe), czy i jak są one udostępniane publicznie?

Zwrócenie uwagi na standardy działania w tym właśnie konkursie wynika z jego specyfiki, polegającej na finansowaniu nie konkretnego projektu, a działań służących wzmacnieniu organizacji pozarządowej. Gwarancją wykorzystania środków przyznanych w ramach dotacji nie może więc być w tym przypadku jakość projektu, stają się nią m.in. wspomniane standardy działania, a także dotychczasowe doświadczenia i dorobek aplikującej organizacji.

W pozostałych analizowanych konkursach dotacyjnych, niezależnie od źródła finansowania, jeżeli pojawia się pojęcie jakości, to adresowane jest wyłącznie do dotowanego projektu. Wynika to przede wszystkim z oczywistego nastawienia na dbałość o prawidłowe wykorzystanie przyznanej dotacji. Takie podejście nie musi jednak wprost przekładać się na jakość działania organizacji. Mówiąc obrazowo, o ile przyznany grant został wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem i zgodnie z wymogami określonymi przez grantodawcę, to niezależnie od tego, jaka jest jakość działań organizacji, może być to dla wspierającego w pełni satysfakcjonujące. Z drugiej strony – z pewnością trudno jest zrealizować rzetelnie dotowany projekt organizacji, która nie stosuje podstawowych przynajmniej standardów działania. Na pewno także część ze wspomnianych wymagań związanych z prawidłową realizacją dotowanego projektu wymaga od organizacji wysokiej jakości działania, przynajmniej w pewnych aspektach.

W kilku konkursach pojawia się pojęcie jakości projektu jako kryterium oceny złożonych aplikacji. Jest ono jednak różnie definiowane. Na przykład w ocenie wniosków w ramach Projektów transferu innowacji TOI 2009 Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji – Narodowej Agencji Programu „Uczenie się przez całe życie” wykorzystywane jest kryterium jakości projektu rozumiane jako jego użyteczność (odpowiadanie na potrzeby), adekwatność i konkretność rezultatów, kompetentne partnerstwo oraz skuteczne zarządzanie projektem. W ocenie projektów na realizację zadań w ramach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz za-trudnianiu osób niepełnosprawnych PFRON stosuje także kryterium me-rytorycznej jakości planowanych działań, przede wszystkim w znaczeniu dostosowania ich do potrzeb i możliwości niepełnosprawnych benefi-cjentów projektów. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki w ocenie wniosków dotacyjnych bierze się z kolei pod uwagę jakość projektu określana jako:

- uzasadnienie potrzeby realizacji projektu w kontekście celów szcze-gólnych, określonych dla danego Priorytetu PO KL;
- sposób wyboru i zapewnienia udziału w projekcie określonych grup docelowych;
- wartość dodaną projektu;
- adekwatność doboru instrumentów służących realizacji projektu do sytuacji i potrzeb grupy docelowej;
- rezultaty projektu;
- racjonalność harmonogramu działań.

Tak rozumiana jakość projektu, choć opisywana poprzez inaczej nazywane kryteria, pojawia się jeżeli nie we wszystkich, to w większości konkursów dotacyjnych. Standardem jest ocena:

- użyteczności projektu, co oznacza, że projektodawca musi wykazać, że to, co proponuje, odpowiada na zidentyfikowane potrzeby społeczne;
- adekwatność do tych potrzeb metod realizacji projektu oraz spodzie-wanych rezultatów;

- skuteczność w osiąganiu zaplanowanych celów;
- efektywność rozumianą przede wszystkim jako realność budżetu projektu i adekwatność proponowanych wydatków do działań i spodziewanych rezultatów.

Adekwatnie do tych kryteriów pojawiają się standardowe, powszechnie stosowane elementy wniosków aplikacyjnych:

- uzasadnienie projektu, odnoszące się najczęściej do zdiagnozowanych potrzeb społecznych;
- cele projektu, odnoszące się z reguły do szerszych zmian społecznych;
- rezultaty projektu, opisujące konkretne, najczęściej mierzalne efekty realizacji projektu;
- opis beneficjentów działań projektu;
- metody i działania służące osiągnięciu rezultatów i celów projektu, wraz z harmonogramem ich realizacji;
- budżet projektu, z reguły ze szczegółową kalkulacją kosztów.

Rzadziej we wnioskach pojawiają się inne elementy, istotne dla jakości realizowanych działań, na przykład prośba o opisanie sposobów monitorowania i ewaluacji projektu przez organizację. Ciekawym rozwiązaniem, stosowanym obecnie dość rzadko, jest na przykład przyglądarka się, w jaki sposób realizacja dotowanego projektu przyczyni się do wzmacnienia instytucjonalnego projektodawcy, np. podniesienia jakości jego działań. Takie rozwiązanie stosowane jest obecnie w Programie „Obywatel i Prawo”, gdzie poprzez odpowiednie pytanie we wniosku aplikacyjnym oraz wymaganą w sprawozdaniu informację próbuje się stwierdzić jak dokonało się to wzmacnienie. W ramach tego Programu obok indywidualnych grantów jest także możliwość pozyskania większych dotacji z przeznaczeniem na tak zwany regranting. W przypadku takich dotacji od wnioskodawcy wymagane jest przedstawienie regulaminu procedur przyznawania i monitorowania dotacji w ramach regrantingu. Podobny wymóg stosowany jest w innym programie wykorzystującym regranting – Działaj Lokalnie.

Wspomniane wyżej elementy oceny najczęściej pojawiają się w analizowanych konkursach grantowych. Mają one swoje przełożenie na wnioski aplikacyjne, w których projektodawcy muszą dostarczyć informacji (najczęściej w formie odpowiedzi na postawione przez Grantodawcę pytania) potwierdzające spełnianie tych kryteriów. Wielość i szczegółowość pytań przyporządkowanych wspomnianym wyżej kryteriom oceny zależy w przypadku prywatnych grantodawców od wielkości przyznawanej dotacji. Z reguły przy niewielkich kwotach dotacji pytań jest niewiele, co powoduje, że wnioski aplikacyjne także są dość proste. W przypadku źródeł publicznych najczęściej takie same wymogi stosowane są wobec wnioskodawców, niezależnie od wielkości dotacji, o jaką się ubiegają, czego najlepszym przykładem jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Specyfiką dużej części publicznych konkursów grantowych jest stosowanie generatorów wniosków, które ułatwiają proces aplikowania i oceny wniosków, jednak z drugiej strony bardzo go formalizują, nie dając nikiedy szansy wnioskodawcy na rzetelny i pełny opis planowanego projektu, głównie za sprawą limitu ilości znaków przeznaczonych na ten opis. Inną konsekwencją takiego sformalizowania oceny wniosków bywa zwracanie uwagi nie tyle na jakość opisanego projektu, ile na uwzględnienie w nim podstawowych elementów oczekiwanych przez darczyńce.

Standardem w ocenie wniosków jest posiłkowanie się, zarówno przez darczyńców prywatnych, jak i publicznych, ekspertami zewnętrznymi, najczęściej działającymi w formule komisji grantowych, komisji oceny projektów. Przedstawiają oni swoje oceny złożonych aplikacji oraz rekomendacje dotyczące przyznania dotacji. W przypadku darczyńców prywatnych ocena ta dokonywana jest na podstawie złożonego wniosku, ale dość często zarówno eksperci, jak i władze podejmujące decyzje o przyznaniu dotacji sięgają do innych źródeł informacji, np. sprawozdań organizacji, stron internetowych, doświadczeń innych darczyńców, którzy wcześniej finansowali organizację, jej partnerów.

W przypadku źródeł publicznych proces oceny jest bardziej sformalizowany, choć w praktyce osoby oceniające wnioski również mają możliwość korzystania w ocenie z wiedzy spoza wniosku, albo własnej, albo innych osób, które miały do czynienia z organizacją, której wniosek oceniają. W przypadku PO FIO czy PO KL stosowana jest także forma specyficznej czarnej listy, wykluczająca formalnie z ubiegania się o dotacje organizacje, które w ciągu ostatnich trzech lat nie rozliczyły się prawidłowo z przyznanej dotacji publicznej. W przypadku darczyńców prywatnych takiego mechanizmu nie ma, ale istnieje możliwość przekazywania informacji o nierzetelnych grantobiorcach w nieformalnych konsultacjach pomiędzy darczyńcami.

W dotacjach udzielanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach wspomnianego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na uwagę zasługują dwa elementy, które potencjalnie wpływają mogą na jakość zarządzania organizacją. Pierwszy z nich to stosowanie przez projektodawców zasady konkurencyjności przy wyłanianiu podwykonawców. Podmioty publiczne zobowiązane są do stosowania prawa zamówień publicznych, podmioty niepubliczne, w tym organizacje pozarządowe, zostały potraktowane liberalnie i generalnie muszą stosować tak zwaną zasadę konkurencyjności, zgodnie z którą przy zamówieniach powyżej 14 tys. euro zapytanie ofertowe powinno być wysłane do przynajmniej trzech potencjalnych oferentów. Można to nazwać pewnym standardem minimum, który powinien być stosowany przez organizacje.

Drugi element, znacznie silniej oddziaływujący na projektodawców, to dość rozbudowane wymogi księgowo-finansowe. Można je sprowadzić do dwóch podstawowych wymagań: po pierwsze organizacja musi prowadzić wydzieloną ewidencję księgową dotyczącą wyłącznie wydatków w ramach dofinansowanego projektu, po drugie musi mieć informatyczny system księgowo-finansowy, które spełniać musi kilkanaście wymogów opisanych w zasadach. W ramach systemu muszą być wydzielone kategorie i pozycje kosztów narzucone standarodowo przez EFS.

W zakresie monitorowania i oceny realizacji dotowanych projektów powszechnym standardem są sprawozdania merytoryczne i finansowe z realizacji projektów. Przy czym w przypadku darczyńców prywatnych przy niewielkich dotacjach i projektach trwających do roku z reguły stosowany jest wymóg jedynie sprawozdania końcowego. Jest ono dość proste, w części finansowej wymagane jest jedynie zestawienie wydatków w układzie budżetu projektu. Przy dużych dotacjach lub projektach dłuższych niż rok wymagania sprawozdawcze rosną, np. w postaci sprawozdań okresowych (półroczych, kwartalnych), a także bardziej złożonej struktury sprawozdań czy też żądania dołączania kopii dokumentów księgowych. Źródła publiczne najczęściej stosują jednolite wymagania dotyczące sprawozdawczości, niezależnie od wysokości przyznanej dotacji czy też okresu realizacji projektu. Najczęściej również formaty sprawozdań są dość rozbudowane, zwłaszcza w części finansowej. Z dokumentacji konkursowej nie wynika szczegółowo, kto i w jaki sposób dokonuje weryfikacji sprawozdań. Z reguły opisany jest jedynie obowiązek ze strony dotowanego ustosunkowania się w ściśle określonym czasie do uwag do sprawozdań przedstawionych przez grantodawcę.

Poza sprawozdaniami duża część analizowanych konkursów przewiduje możliwość dokonywania kontroli ze strony darczyńcy. Dotyczy to w szczególności źródeł publicznych, ale także części prywatnych darczyńców. Na podkreślenie zasługują w tym kontekście ponadstandardowe metody kontroli stosowane przez niektórych darczyńców prywatnych. Są to wizyty monitorujące prowadzone na przykład w programach Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, które łączą aspekt kontroli z doradztwem dla odwiedzanej organizacji. Prywatni grantodawcy stosują również, zwłaszcza w większych programach dotacyjnych, takie inne instrumenty wspierające jakość realizacji dotowanych projektów: serwisy internetowe, pomoc doradczą, szkolenia czy spotkania służące wymianie doświadczeń pomiędzy realizatorami projektów. Podobne elementy stosowane są niekiedy przez darczyńców publicznych, spotkania połączone ze szkoleniem i doradztwem służącym wzmacnieniu realizatorów projek-

tów stosowała np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programów Phare SSG RZL 2002 „Integracja społeczna i zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem” i „Promocja wzrostu zatrudnienia wśród młodzieży”. W niektórych publicznych programach dotacyjnych określony jest także obowiązek przeprowadzania audytu, dotyczący dużych dotacji (np. w ramach PO KL).

Prywatni darczyńcy niezwykle rzadko zwracają uwagę na standardy etyczne, przynajmniej na poziomie dokumentacji konkursowej. W niektórych konkursach dotacyjnych pojawiają się wykluczenia dotyczące konfliktu interesów oraz niefinansowania działań politycznych i religijnych (np. w programach Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności). W przypadku źródeł publicznych obecnie stosuje się powszechnie tak zwane zasady horyzontalne, które w części dotyczą standardów etycznych. W PO FIO stosowane są następujące zasady horyzontalne mające charakter preferencji:

- równość szans;
- partnerstwo;
- innowacyjność;
- zrównoważony rozwój.

W PO KL z kolei zasady te mają charakter obligatoryjny, w tym sensie, że projektodawca musi opisać we wniosku, w jaki sposób je uwzględnia w realizacji projektu. Zwłaszcza zasada równości szans kobiet i mężczyzn od pewnego czasu ma charakter podstawowy, jeżeli określony w niej standard minimum nie jest zachowany we wniosku, wniosek nie jest oceniany. Zresztą takie właśnie, zerojedynkowe zastosowanie zasady równości szans oraz zaproponowany standard minimum jest przedmiotem dość szerokiej krytyki ze strony projektodawców, których projekty obecnie masowo są z tego powodu odrzucane. Nie wdając się w rozważania merytoryczne, należy stwierdzić, że takie zunifikowane, zerojedynkowe podejście do zasady równości szans z góry tworzy z niej wymóg formalny, a nie praktyczny.

### **3. Wnioski**

- Darczyńcy prywatni i publiczni nie posługują się w swoich programach dotacyjnych pojęciem jakości działań organizacji pozarządowych, nie jest to również przedmiot oceny składanych wniosków dotacyjnych.
- Darczyńcy zwracają uwagę przede wszystkim na jakość realizowanych za ich pieniądze projektów, co potencjalnie wpływać może również na jakość działań organizacji, ale nie ma tu automatycznej zależności.
- To, że darczyńcy wprost nie odnoszą się np. do standardów działań organizacji, wynika głównie z tego, że zainteresowani są przede wszystkim skutecznym i efektywnym sposobem wydatkowania przyznanych dotacji, a także tym, że mają ograniczone możliwości wnioskania w niefinansowane przez siebie działania organizacji.
- Wynika to także w dużej mierze z braku ustalonych wzorców czy też kryteriów opisujących jakość działania organizacji, co powoduje, że niezwykle trudno ją darczyńcom oceniać.
- Dodatkową trudność w ocenie jakości działań sprawia ogromne zróżnicowanie tejże działalności i samych organizacji. Taka ocena powinna być więc maksymalnie zindywidualizowana, a to jest z punktu widzenia darczyńców, szczególnie tych, którzy udzielają dużej liczby dotacji, niewykonalne.
- Alternatywą dla oceny darczyńców jest samoregulacja, a więc tworzenie przez same organizacje środowiskowych mechanizmów standaryzacji działań.
- Jakość działania organizacji kojarzona jest przede wszystkim z dwiema cechami: sprawnością i rzetelnością w planowaniu (w tym w tworzeniu wniosku) i realizacji projektu oraz użytecznością projektu w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb jego odbiorców.
- Jakość projektu opisana jest standardowo stosowanymi elementami pojawiającymi się we wnioskach aplikacyjnych i w kryteriach ich oceny; należą do nich wspomniane wyżej użyteczność, skuteczność, efektywność oraz wewnętrzna spójność projektu.

- Wydaje się również, że rozsądne jest podejście stosowane przez większość darczyńców prywatnych, różnicujące wymogi stawiane aplikującym organizacjom w zależności od wielkości projektu czy też doświadczenia aplikującej organizacji.
- Stosowane formaty wniosków aplikacyjnych i kryteria ich oceny mogą mieć rzeczywisty wpływ na jakość projektów tylko wtedy, gdy stoi za nimi mechanizm monitorowania (kontrolowania) realizacji dotowanych projektów, tak aby zweryfikować rzeczywistą jakość realizowanych działań.
- Nie może być to mechanizm oparty wyłącznie na sprawozdawczości, niezbędne jest uzupełnianie go bardziej proaktywnymi formami kontroli ze strony darczyńcy (wizyty monitorujące, kontrole ekspertów zewnętrznych).
- Takie formy kontroli są sygnałem dla organizacji, że jej działania mogą zostać poddane weryfikacji przez darczyńcę, ale siła oddziaływania na jakość działań organizacji tego typu instrumentów jest tym większa, im bardziej mają one charakter edukacyjny. Kontrola darczyńcy daje nie tylko możliwość identyfikacji błędów, ale także pomaga organizacji zrozumieć ich istotę i naprawić je.
- Darczyńcy prywatni w zasadzie, poza wykluczaniem konfliktu interesów, nie stosują formalnie żadnych wymagań etycznych w stosunku do aplikujących organizacji. Darczyńcy publiczni natomiast określają standardowe zasady dotyczące równości szans, płci i zróżnicowanego rozwoju, lecz uniwersalizm tych zasad powoduje, że traktowane są one jako wymóg czysto formalny.
- Ostatnia kwestia, na którą warto zwrócić uwagę, to kwestia przejrzystości programów dotacyjnych. Najczęściej dostępne są ogólne informacje dotyczące przyznanych dotacji: nazwa organizacji, nazwa projektu, kwota przyznanej dotacji, ewentualnie krótki opis dotowanego projektu. Z reguły są to informacje zbyt skromne, aby np. opinia publiczna czy też inni darczyńcy mogli ocenić realizowany projekt. Bardzo rzadko publikuje się – w sposób łatwo dostępny dla zainteresowanych – informacje dotyczące oceny zrealizowanych

już projektów. O ile można zrozumieć takie postępowanie w przypadku darczyńców prywatnych, to wątpliwości budzi podobne postępowanie w przypadku źródeł publicznych, dysponujących publicznymi środkami przeznaczonymi na realizację projektów. Warunkiem niezbędnym wspomnianej przez jednego z badanych weryfikacji jakości działań organizacji przez darczyńców, beneficjentów i opinię publiczną jest dostęp do informacji o realizowanych działaniach, przejrzystość procesów dotacyjnych jest jej istotnym elementem.

**Ryszard Skrzypiec**

## **Sieć jako mechanizm stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych. Studium przypadku wybranych sieci: CAL, SPLOT, WRZOS i związków regionalnych**

### **1. Cele i metody realizacji studium przypadku**

Organizacje sieciowe<sup>178</sup> stanowią specyficzne formy zależności pomiędzy różnego typu podmiotami: gospodarczymi, pozarządowymi i publicznymi. W dobie pogłębiania się wąskiej specjalizacji efektywna realizacja celów danej organizacji coraz częściej wymaga nawiązywania współpracy z innymi wyspecjalizowanymi organizacjami. Tego typu relacje „pozwalają obniżać koszty, poprawiać innowacyjność i konkurencyjność”. Do typowych form organizacji sieciowych<sup>179</sup> można zaliczyć: sieć, organizację wirtualną, kontrakt lub alians strategiczny, franchising czy outsourcing<sup>180</sup>. Cechami sieci organizacji są: koordynacja działań, współdecydowanie o zasobach niezbędnych do współpracy, długий horyzont czasowy i powtarzalny charakter wymiany oraz wymiana informacji w ramach sieci [Chodyński]. Wyróżnione powyżej elementy stanowią także fundament funkcjonowania sieci polskich organizacji pozarządowych.

Analiza jakości działania organizacji pozarządowych oraz sposobów jej oceny nie może pominąć roli i znaczenia sieci organizacji w stymulowaniu procesów podnoszenia tej jakości. Sieci organizacji wie-

---

<sup>178</sup> W niniejszej analizie będziemy posługiwać się terminem „sieć organizacji”.

<sup>179</sup> Nie tylko w sferze komercyjnej.

<sup>180</sup> <http://www.controlling.priv.pl/oferta/sieci/organizacje-sieciowe.html> (dostęp 5.11.2009).

lokierunkowo oddziałują na jakość organizacji, m.in.: poprzez system certyfikacji i standaryzacji działań swoich członków, poprzez świadczenie usług wspierających, podnoszących kwalifikacje i umiejętności odbiorców niebędących członkami, czy wreszcie poprzez reprezentowanie interesów oraz inicjatywy samoregulacyjne całego sektora<sup>181</sup>. Znajduje to potwierdzenie w celach działania sieci, np. „**Celem działania Sieci SPLOT [przy-p. RS]** jest zwiększanie umiejętności zarządzania organizacjami pozarządowymi i umożliwianie długofalowego działania organizacji, rozwój współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, samorządowymi i pozarządowymi, propagowanie wiedzy o organizacjach pozarządowych.”<sup>182</sup>; WRZOS „działając na rzecz zrzeszonych organizacji oraz profesjonalizacji działań pomocowych w Polsce.”<sup>183</sup>; jednym z celów strategicznych KaFOS „jest wzmacnianie organizacji w procesie profesjonalizacji ich działań”<sup>184</sup>; zaś celami działania Federacji Mazovia są m.in. „wspieranie organizacji pozarządowych województwa mazowieckiego, dbanie o ich rozwój, skuteczność i działanie zgodne z etyką zawodową (...).” [par. 6 Statut Mazovia].

Celem studium jest identyfikacja roli i znaczenia sieci jako środowiska determinującego jakość działania organizacji pozarządowych wraz z analizą form, metod i efektów tego wpływu.

Studium przypadku „Sieć jako instrument stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych” zostało opracowane przy wykorzystaniu komplikacji następujących metod badawczych: badania oficjalnych dokumentów oraz kwerendy stron internetowych; badań opinii: indywidualnych wywiadów swobodnych (telefonicznych i osobistych), zintegrowanego wywiadu grupowego.

---

<sup>181</sup> Każdy z wyróżnionych procesów odmiennie wpływa na jakość funkcjonowania organizacji pozarządowych.

<sup>182</sup> <http://www.splot.ngo.pl/> (dostęp 5.11.2009).

<sup>183</sup> <http://www.wrzos.org.pl/?id=2&m=2> (dostęp 5.11.2009).

<sup>184</sup> <http://www.kafos.org.pl/index.php?s=onas> (dostęp 5.11.2009). Podobnie Sieć Herold [Strategia 2006].

## **1.1 Charakterystyka próby badawczej**

Spośród liczniego zbioru działających w Polsce sieci organizacji w sposób celowy na potrzeby niniejszej analizy wybraliśmy: Sieć Centrów Aktywności Lokalnej (Sieć CAL – koordynowana przez Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL), Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT (SPLOT) oraz Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS). A także organizacje członkowskie tych sieci (związki regionalne, np. KafoS czy Mazovia, bądź regionalne organizacje wspierające, np. PISOP), a także sieci bliźniacze, jak np. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego HEROLD. Kryteriami doboru próby były następujące aspekty działania sieci: skala (liczba podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych), zasięg (terytorialny – ogólnopolski lub regionalny), długotrwałość (zakorzenienie w sektorze i w świadomości publicznej oraz dotychczasowe efekty działań), forma działania (wspieranie organizacji pozarządowych w różny sposób), znaczenie (w sektorze i dla sektora – pozycja ważnych graczy w sprawach dotyczących sektora oraz polityk publicznych).

Wybrane przez nas do analizy sieci różnią się kilkoma aspektami istotnymi z punktu widzenia stymulowania jakości działania organizacji pozarządowych.

CAL jest w zasadzie metodą działania „polecaną” do wdrażania w różnych środowiskach lokalnych zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i instytucje publiczne<sup>185</sup>. Sieć CAL możemy uznać za zinstytucjonalizowaną formę samoorganizacji ośrodków posługujących się tą konkretne metodą działania. Celem Sieci jest wzajemne wspieranie się

---

<sup>185</sup> Faktycznie w Sieci CAL dominują instytucje publiczne, która stanowią ponad 90% certyfikowanych CALi – [http://www.sieci.cal.org.pl/index.php?id\\_artykul=6](http://www.sieci.cal.org.pl/index.php?id_artykul=6) (dostęp 5.11.2009).

jej uczestników. Natomiast Stowarzyszenie CAL pełni w tym układzie rolę „dystrybutora” modelu<sup>186</sup>.

Sieć SPLOT to związek<sup>187</sup>, prowadzonych przez starannie dobrane organizacje pozarządowe, Regionalnych Ośrodków Wsparcia (ROW). Ośrodki realizują „na obszarze swoich regionów” pewien zestandardzowany katalog zadań wspomagających „technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe i inne podmioty realizujące zadania pożytku publicznego” [par. 8 i 14 pkt 1 lit. e Statut SPLOT<sup>188</sup>] oraz mogą brać udział i dobrowolnie uczestniczą we wspólnych projektach o zasięgu ponadregionalnym.

Natomiast WRZOS jest w istocie reprezentacją organizacji pozarządowych, działających głównie w „sfere socjalnej”. Są one jej członkami za pośrednictwem związków regionalnych [par. 4 Członkostwo, Statut WRZOS] i skupia: 1) 14 związków regionalnych (np. KaFOS, Mazovia) oraz 2) 5 central ogólnopolskich (np. Federacja Polskich Banków Żywności czy Stowarzyszenie Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Niewidomych i Słabowidzących „Cross”). WRZOS – bezpośrednio i za pośrednictwem swoich członków, w szczególności związków regionalnych – technicznie, szkoleniowo i informacyjnie wspiera organizacje pozarządowe w kilkunastu obszarach [par. 2 Cele WRZOS, Statut WRZOS].

---

<sup>186</sup> Jak czytamy na podstronie Sieci CAL „W programie Centrum Aktywności Lokalnej tworzy my model działania instytucji samorządowej (ośrodka pomocy społecznej, ośrodka kultury, szkoły) jako ośrodka społeczeństwowego. Model ten opiera się o określone normy i formy działania. Ale, co równie ważne, równolegle tworzona jest wspólnota ludzi podobnie myślących, pragnących zmiany w swoich środowiskach, którzy utożsamiają się z podobnymi wartościami takimi jak: partnerstwo, zaangażowanie obywatelskie, samopomoc, podmiotowość człowieka. Dla nich, czasem osamotnionych w swoich społecznościach, wspólnotowa sieć CAL daje oparcie w trudnych chwilach, inspirację do nowych rozwiązań i możliwość wymiany doświadczeń. Ale to, co głównie podkreślają uczestnicy sieci CAL, daje wsparcie emocjonalne i poczucie, że gdzieś indziej w Polsce są ludzie podobnie czujący i myślący.” – <http://www.sieci.cal.org.pl/> (dostęp 5.11.2009).

<sup>187</sup> Formalnie związek stowarzyszeń zarejestrowany w 2003 roku.

<sup>188</sup> Ten drugi przepis, który stanowi, że skreślenie z listy członków może nastąpić „z powodu permanentnego nie realizowania zadań określonych w § 8 ust. 1” potwierdza obowiązek świadczenia przez organizacje członkowskie ustalonego zakresu usług.

Uczestnictwo w sieciach CAL i SPLOT możliwe jest po spełnieniu określonych warunków<sup>189</sup>, co zostaje potwierdzone w procesie certyfikacji – „Członkami zwyczajnymi Sieci SPLOT są organizacje pozarządowe realizujące cel Sieci SPLOT poprzez prowadzenie działalności, o której mowa w par. 8 zgodnie ze standardami Sieci SPLOT” [par. 11 Statut SPLOT]. Natomiast warunkiem członkostwa we WRZOS jest – poza przestrzeganiem Statutu i zasad programowych – spełnianie wymogu odpowiedniej struktury członkowskiej<sup>190</sup>. Każda z sieci posiada także procedury ustania członkostwa. Lista powodów skreślenia danej organizacji – poza standardowymi: dobrowolna rezygnacja, utrata osobowości prawnej przez członka czy nieusprawiedliwione zaleganie z opłatą składek – obejmuje także wykluczenie z powodu nieprzestrzegania statutu, regulaminów i innych uchwał władz sieci lub działania na szkodę sieci, także poprzez obniżanie jej autorytetu (KaFOS), „naruszenia wyznaczników Certyfikatu Jakości – CAL” lub nierealizowanie obowiązkowego zakresu usług [par. 20 Statut KaFOS, par. 12 Statut Mazowia, par. 14 Statut SPLOT, par. 4 Statut WRZOS, pkt 13 Regulaminu przyznawania Certyfikatu CAL].

I wreszcie – różnią się metodami oddziaływanego na swoich członków: CAL i SPLOT przede wszystkim poprzez obowiązkowe standardy, które muszą spełniać organizacje chcające należeć do sieci, zaś WRZOS i związki regionalne organizacji poprzez zasady, nierzadko ujęte w formie karty etycznej czy standardów [np. KaFOS, Mazowia], choć zasadniczo nie różnią się sposobami oddziaływanego na funkcjonowanie odbiorców-organizacji nie będących członkami.

---

<sup>189</sup> Te warunki obowiązują członków zwyczajnych, nie zaś wspierających

<sup>190</sup> Minimum 2/3 ich organizacji członkowskich działa w sferze społecznej – w przypadku zrzeszeń posiadają oddziały lub struktury stowarzyszone w co najmniej trzech województwach – w przypadku centralnych ogólnopolskich. W przeciwnieństwie np. do SPLOT, we WRZOS może uczestniczyć tylko jeden regionalny związek z województwa [§ 4. Członkostwo Statut WRZOS]. Związki regionalne – podobnie jak WRZOS – nie stosują procedur certyfikacji na etapie naboru członków [Zob. np. Status KaFOS].

## **2. Sieć jako środowisko stymulujące jakość działania organizacji pozarządowych**

### **2.1 Oddziaływanie sieci na jakość działania organizacji członkowskich**

Standaryzacja Ośrodków Sieci SPLOT zainicjowana stosunkowo wcześnie, bo już w latach 90. ubiegłego wieku, kiedy SPLOT był jeszcze porozumieniem kilku organizacji, ma za zadanie osiągnięcie dwóch celów o charakterze modelowym, polegających na stworzeniu:

- ośrodków wsparcia organizacji pozarządowych i innych podmiotów realizujących zadania pożytku publicznego;
- katalogu usług wsparcia o odpowiedniej jakości.

Ponadto służy wyrównaniu szans uzyskania wsparcia przez organizacje pozarządowe i inne podmioty działające w całym kraju<sup>191</sup>.

Standardy Ośrodka Sieci SPLOT regulują zarówno minimalne techniczne warunki, które musi spełniać tego typu instytucja (kadry, warunki lokalowe, sprzęt biurowy i komunikacyjny), jak i zakres usług, które musi świadczyć Ośrodek (przede wszystkim poradnictwo, szkolenia, doradztwo, dystrybucja informacji, współpraca z samorządem terytorialnym oraz integracja sektora<sup>192</sup>)<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Chodzi tu głównie, jak twierdzą nasi respondenci, o obalanie mitów, że tylko w Warszawie i ewentualnie jeszcze w kilku innych dużych miastach organizacje pozarządowe mogą uzyskać skuteczne wsparcie.

<sup>192</sup> W opinii respondentów, tego typu standardy, czyli współpracy z samorządem i integracji sektora, nie stawiają przed Ośrodkami zadania polegającego na pełnieniu roli reprezentanta sektora organizacji pozarządowych, np. wobec administracji publicznej. Natomiast zobowiązują Ośrodki do aktywnego uczestnictwa w inicjatywach mających na celu podnoszenie jakości relacji np. z samorządem terytorialnym (obowiązek odbycia 2 spotkań rocznie), czy budowanie reprezentacji sektora na swoim obszarze działania.

<sup>193</sup> Standaryzacją objęto wszystkie formy działalności prowadzone przez Sieć SPLOT, w szczególności te określone w § 8 ust. 1 Statutu SPLOT. Choć nie dla wszystkich opracowano standardy. Poza tym, liczba aktualnie obowiązujących standardów jest zmienna – początkowo było ich 6, obecnie ponad 20. Rezygnuje się ze standardów usług, które przestają być świadczone, natomiast poszerza katalog o standardach usług, których świadczenia się podejmują. Jednym z najnowszych opracowanych standardów, jest standard usługi ewaluacyjnej.

Osobną od powyższej kategorii stanowią standardowe produkty oferowane przez Sieć SPLOT, np. zestawy szkoleniowe wybranych tematów szkoleń obejmujące takie aspekty, jak np. obowiązkowe treści, formy realizacji czy czas trwania<sup>194</sup>.

Standardy opracowano w dwóch wersjach – standardów minimum oraz standardów rekomendowanych.

Standaryzację przechodzą zarówno ośrodki należące do Sieci, jak i organizacje kandydujące. Oceny „pracy ośrodków sieci SPLOT, a w szczególności określenia stopnia realizacji standardów przez ośrodki Sieci SPLOT” dokonuje Komisja Standaryzacyjna [par. 32 Statut SPLOT], będąca „organem doradczym sieci SPLOT” [par. 16 Statut SPLOT]. Zgodnie z postanowieniami Statutu [par. 33] Ośrodek musi zostać poddany ocenie przynajmniej raz na dwa lata. Ocena może zostać przeprowadzona także na wniosek Zarządu<sup>195</sup>. Oceny Ośrodków dokonuje się przy pomocy zestandaryzowanej Karty oceny na podstawie ilościowych i jakościowych wskaźników pomiaru stopnia realizacji standardów w trójstopniowej skali ocen: „A”, „B” i „C”. Ośrodki, które uzyskają ocenę „C”, muszą – o ile chcą dalej uczestniczyć w Sieci – poddać się procedurze naprawczej pod kierunkiem opiekuna z Komisji. Zadanie opiekuna polega na facylitowaniu procesu poprawy działania w obszarach negatywnie ocenionych przez Komisję. Na proces naprawy składa się opracowanie przez Ośrodek, pod kierunkiem opiekuna, strategii naprawy, która musi zostać zaakceptowana przez Komisję, oraz skuteczne wdrożenie tej strategii.

Jedną z sankcji wobec Ośrodków naruszających zasady Sieci jest zawieszenie w prawach członka. Taką karę może zastosować Zarząd SPLOT na podstawie opinii z Komisji Standaryzacyjnej wskazując po-

---

<sup>194</sup> Opracowanie takiego pakietu, jak wynika z wypowiedzi respondenta, jest w ostatnim czasie przedmiotem dyskusji w ramach Sieci.

<sup>195</sup> Tego typu działania najczęściej – jak twierdzą respondenci – podejmowane są w odpowiedzi na sygnały o problemach lub nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Ośrodka.

wody zawieszenia i określając termin usunięcia nieprawidłowości<sup>196</sup>. W wyniku przeprowadzonych postępowań oceniających do tej pory wykluczono z Sieci SPLOT trzy Ośrodki.

Natomiast organizacje kandydujące na nowych członków Sieci muszą poddać się weryfikacji przez zespół dwóch członków Komisji. Ocena zespołu podlega zatwierdzeniu przez Komisję<sup>197</sup>.

Podsumowując można stwierdzić, że standardy Sieci SPLOT są obligatoryjne, weryfikujące (dopuszczające-wykluczające), zarówno wewnętrz Sieci (służą ocenie jakości działania Ośrodków-członków Sieci), jak i na zewnątrz (pozwalają budować dobrą markę Sieci i Ośrodków, wyrównywać poziom i jakość wsparcia dla organizacji pozarządowych).

Sieć SPLOT wpływa na jakość działania swoich członków także poprzez realizację przedsięwzięć zorientowanych na ten cel. Do tej pory zrealizowano m.in. następujące projekty:

- „Stabilizacja finansowa oraz rozwój Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT oraz świadczenie usług dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 2003–2005”, którego jednym z celów było wystandardyzowanie pięciu obszarów związanych ze stabilizacją finansową ośrodków sieci, a także samej federacji jako nowego podmiotu prawnego: działalność gospodarcza i działalność statutowa odpłatna, tworzenie kapitału żelaznego i zapasowego, kontraktowanie usług z samorządem i administracją publiczną, zarządzanie środkami finansowymi, tworzenie konsorcjów<sup>198</sup>;
- „Standaryzacja Ośrodków Sieci SPLOT”, którego celem było: podniesienie i wyrównanie istniejących standardów oraz poziomu mery-

<sup>196</sup> Zawieszony Ośrodek „traci bierne i czynne prawo wyborcze, a osoby delegowane do prac w organach Sieci SPLOT nie mają w nich prawa głosu”, „nie może być realizatorem działań Sieci SPLOT”, choć jest zobowiązany do wywiązania się z zawartych przed ogłoszeniem zawieszenia umów z Siecią. Ponadto zwolniony jest z obowiązku wnoszenia składek za okres zawieszenia [§ 15 Statut SPLOT].

<sup>197</sup> Natomiast członków „przyjmuje w drodze uchwały Walne Zgromadzenie Członków” [§ 10 Statut SPLOT].

<sup>198</sup> Projekt był realizowany w okresie od lipca 2003 do czerwca 2005 i został sfinansowany przez Projekt finansowany jest przez Fundację S.Ch. Motta – <http://www.splot.ngo.pl/x/133766> (dostęp 5.11.2009).

torycznego działania Ośrodków i Partnerów Lokalnych; promocja działalności organizacji infrastrukturalnych w regionach<sup>199</sup>.

Natomiast w Sieci CAL ocena realizacji standardów dokonywana jest przy użyciu „Ankiety samooceny” zamieszczonej na „Internetowej Platformie Ewaluacji Centrum Aktywności Lokalnej”<sup>200</sup>. Ankieta bada pięć obszarów funkcjonowania ośrodka (wizja, zarządzanie zasobami, zasoby ludzkie, zasoby finansowe i zasoby wewnętrzne) w różnych ujęciach: rola organów (dyrektor, zespół, rada programowa), styl kierowania i podejmowanie decyzji, relacje z otoczeniem, zarządzanie finansami, kadry itd. Z punktu widzenia niniejszej analizy najważniejsze są następujące aspekty:

- Monitoring i ewaluacja (M&E), gdzie poddaje się ocenie stopień zintegrowania mechanizmów M&E z procesem podejmowania decyzji; pozyskiwanie informacji zwrotnej ze środowiska; marketing usług, czyli stopień wpływu beneficjentów na oferowane usługi (*empowerment*); poziom zaangażowania wolontariuszy w działalność Ośrodka;
- Monitoring (system wewnętrzny doradztwa, pomocy, edukacji) w zakresie podnoszenia kwalifikacji kadr Ośrodka;
- Zarządzanie finansami, gdzie ocenia się planowanie budżetu, stopień zaawansowania kontroli wewnętrznej gospodarowania środkami, sprawozdawczość finansową oraz przeprowadzanie audytów finansowych;
- Wrażliwość finansowa, gdzie ocenie poddaje się stopień finansowej niezależności, poziom wykorzystywania lokalnych zasobów oraz „wypłacalność” organizacji.

---

<sup>199</sup> Projekt był realizowany od grudnia 2005 do grudnia 2006 i został sfinansowany z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

<sup>200</sup> <http://www.cal.org.pl/ankieta/> (dostęp 5.11.2009).

Standardy Sieci CAL, w przeciwieństwie do standardów Sieci SPLOT, mają charakter raczej rekomendacyjny, służą sprawdzeniu poziomu rozwoju Ośrodka, ale także samoedukacji. Natomiast w mniejszym stopniu pełnią rolę instrumentu weryfikującego, pomimo że „Regulamin przyznawania Certyfikatu Jakości CAL” przewiduje możliwość odebrania certyfikatu w przypadku naruszenia jego „wyznaczników”. Tym niemniej, jak twierdzi nasz respondent, obowiązkowa samoocena pełni funkcje uświadamiające, uruchamiające refleksję na kondycję organizacji, efektami realizowanych działań – mówiąc wprost, jest „wyrabianiem nawyku”, natomiast nie ma na celu „zaliczenia” czegoś – „ważniejszy jest sam proces niż jego wynik”.

Inaczej do kwestii regulowania jakości działania organizacji członkowskich podchodzą sieci reprezentujące swoich członków, czyli WRZOS, KaFOS czy Mazovia. Mechanizm oddziaływanego na własnych członków – czy to związki regionalne, czy organizacje pozarządowe – opiera się na zasadach działania, nie zaś na zoperacyjonalizowanych standardach świadczenia usług. Zestaw standardów<sup>201</sup> obejmuje: niezależność, tolerancję, jawność, rzetelność, współpracę oraz – w związkach regionalnych (KaFOS, Mazovia) – podmiotowe traktowanie klienta<sup>202</sup>. Jednak nawet zasady ujęte w karty etyczne czy zestawy standardów pozbawione są instrumentów wymuszających ich stosowanie przez członków sieci<sup>203</sup>. Stąd też trzeba stwierdzić, że mają one charakter rekomendacyjny, nie pozwalają ani na efektywne oddziaływanie na jakość działania organizacji członkowskich, ani tym bardziej na ocenę jakości tych działań. Choć o tym, że nie są zupełnie pozbawione znaczenia jako mechanizmy regulacyjne, mogą świadczyć przypadki wykluczenia z sieci

---

<sup>201</sup> Określanych w dokumentach samoregulacyjnych terminem „wspólnych, bliskich wartości organizacji członkowskich” [Karta etyczna].

<sup>202</sup> Brak tej zasady w zestawie zasad WRZOS wynika z faktu, iż Sieć świadczy usługi na rzecz swoich członków-związków stowarzyszeń, które nie obsługują osób fizycznych („klientów”), w przeciwieństwie do organizacji członkowskich związków regionalnych, które takie osoby obsługują.

<sup>203</sup> Choć dokumenty powołujące sieci (statuty) przewidują możliwość wykluczenia z powodu naruszenia zasad, o czym mowa powyżej.

organizacji członkowskich przez jeden ze związków regionalnych z powodu naruszenia Karty etycznej. Jednak, według respondenta, nie był to efekt systematycznego badania działań organizacji członkowskich pod tym kątem, ale wynik weryfikacji napływających sygnałów o nieprawidłowościach w działaniu organizacji.

Nie zmieniają tej obserwacji inicjatywy standaryzacyjne realizowane przez regionalne związki organizacji pozarządowych, ponieważ opracowuje się standardy świadczenia konkretnych usług społecznych<sup>204</sup>, nie zaś działania organizacji, co więcej, standardy mają charakter rekommendacyjny, nie zaś oceniający.

## 2.2 Oddziaływanie sieci na jakość działania organizacji-klientów oraz trzeciego sektora

Analizowane tu organizacje niewątpliwie oddziałują na jakość działania trzeciego sektora jako takiego, a w szczególności organizacji pozarządowych korzystających z ich usług. Kwestiami wartymi rozważenia są: rozumienie jakości działania organizacji pozarządowych, sposoby wpływu na tak zdefiniowaną jakość wraz z jej oceną oraz kształtowanie postaw i kompetencji organizacji w zakresie oceny jakości własnego działania przez organizacje klientów, sektor pozarządowy jako taki oraz jego otoczenie.

Jakość działania organizacji pozarządowych przez respondentów wywodzących się z sieci organizacji rozumiana jest dosyć szeroko i zasadniczo obejmuje prawie wszystkie istotne aspekty ich funkcjonowania. Dobrze działająca organizacja to taka, która m.in. posiada (najlepiej

---

<sup>204</sup> Np. w ramach realizowanego przez Federację Mazovia projektu zatytułowanego „Modelowe opracowanie standardów wybranej usługi przez trzy organizacje członkowskie Federacji pracujące w obszarze pomocy osobom niepełnosprawnym” opracowano 3 standardy: 1) „Telefonu Zaufania dla rodziców, opiekunów i osób stykających się z problemami dzieci z zespołem Dawna”; 2) „Pierwszej stacjonarnej konsultacji doradczej z doradcą zawodowym” oraz 3) „Przyjęcia pacjenta do poradni rehabilitacyjnej” [Jak].

spisana) misję i strategię działania i kieruje się nimi, jej działalność odpowiada na (zdiagnozowane) potrzeby społeczne, jest dobrze zarządzana przez (charzyzmatycznego) lidera, który potrafi zbudować kompetentny zespół ludzki i kierować nim, organizacja, która dysponuje odpowiednimi zasobami finansowymi o dużym stopniu dywersyfikacji ich pochodzenia, potrafi współpracować z otoczeniem i wreszcie dysponuje odpowiednimi warunkami lokalowo-sprzętowymi. Natomiast ocena jakości działania nie pojawia się w tej charakterystyce na zasadzie spontanicznego skojarzenia, ale dopiero w wyniku wprost zadanego pytania<sup>205</sup>.

W zasadzie sieci (SPLIT, WRZOS i związki regionalne) oddziałują na jakość działania organizacji pozarządowych w podobny sposób, a mianowicie za pośrednictwem realizowanych przez siebie projektów, które często adresowane są na „otwarty rynek pozarządowy”, tzn. ich odbiorcami nie są wyłącznie organizacje członkowskie (choć formalnie założona grupa docelowa jest z reguły zawężona do organizacji członkowskich). Poniżej wybrane projekty o takim charakterze:

- „Standardy Przejrzystości Finansowej w Socjalnych Organizacjach Pozarządowych” zrealizowany przez WRZOS<sup>206</sup> – polegał na szkoleniu pilotażowej grupy organizacji pozarządowych – „uczestników przyszłej modelowej implementacji rezultatów wypracowanych w ramach projektu”; szkoleniami objęto ponad 100 przedstawicieli organizacji pozarządowych z pięciu województw<sup>207</sup>.
- „Inicjatywa Szkoleniowa – Wiedza i Rozwój” zrealizowany przez WRZOS – jego celem było podniesienie kwalifikacji kadr organizacji społecznych zrzeszonych we WRZOS, w zakresie zarządzania organizacją, aplikowania o środki z EFS i podnoszenia jakości usług so-

---

<sup>205</sup> Pytanie rozpoczęjące wywiad brzmi „Dobrze działająca organizacja pozarządowa w Pana/i opinii, to jaka?”, zaś pytanie pogłębiające „Czy wyznacznikiem dobrego działania organizacji jest także ocena własnego działania?”

<sup>206</sup> Projekt był realizowany w 2005 r. i został sfinansowany ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich – <http://www.wrzos.org.pl/?id=104&m=29> (dostęp 5.11.2009).

<sup>207</sup> Poza szkoleniem, efektem projektu była także publikacja – przewodnik dotycząca zagadnień przejrzystości w organizacjach socjalnych. Niestety nie udało nam się dotrzeć do tej publikacji.

cjalnych. W tym ostatnim zakresie podejmowano – szczególnie nas interesujące – aspekty standaryzacji usług socjalnych oraz standar-dów etycznych działań pomocowych. Projekt był realizowany w formie szkoleń oraz doradztwa (realizowane poprzez 15 Regionalnych Punktów Konsultacyjnych, wyposażonych m.in. w sprzęt komute-rowy i zatrudniających po trzech konsultantów)<sup>208</sup>.

- „Partnerstwo na rzecz profesjonalizacji trzeciego sektora”<sup>209</sup> i „Osiemnastka w sieci – porozumienie inkubatorów organizacji pozarządowych”<sup>210</sup> – projekty realizowane przez konsorcja partner-skie organizacji, w których ważną rolę odgrywał KaFOS – celem obu projektów – Inkubatory były elementem pierwszego, stąd też „Osiemnastkę w sieci” można potraktować jako jego naturalną kontynuację – była „profesjonalizacja organizacji pozarządowych działa-jących w sektorze społecznym”, która miała zwiększyć ich znaczenie zarówno w lokalnych procesach rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i udział w świadczeniu usług społecznych, m.in. w takich sferach, jak: edukacja, rynek pracy, aktywizacja społeczności lokalnych oraz przeciwdziałanie wszelkiej dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Realizacji tego celu miało służyć uruchomienie, wzmacnienie oraz rozbudowa sieci Inkubatorów Trzeciego Sektora. Oferta inkuba-torów skierowana jest do organizacji z danego regionu i obejmuje szkolenia, doradztwo oraz możliwość nawiązania współpracy z orga-nizacjami z regionu.

---

<sup>208</sup> Projekt był realizowany w okresie wrzesień 2005 – październik 2006 we współpracy z 15-toma regionalnymi związkami, członkami Sieci. Realizacja projektu była współfinanso-wana przez Unię Europejską w ramach EFS – <http://www.wrzos.org.pl/?id=93&m=22> (dostęp 5.11.2009).

<sup>209</sup> Projekt był realizowany od 2005 do 2008 roku na obszarze czterech województw (śląskiego, opolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego), sfinansowany przez Unię Europejską ze środków EFS w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=79&lang=pl> (dostęp 5.11.2009).

<sup>210</sup> Projekt realizowany od 1 października 2008 roku do końca października 2009 roku także na obszarze 4 województw, współfinansowany ze środków EFS, partnerami są Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS, Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej <http://www.kafos.org.pl/index.php?s=projekty#ink> (dostęp 5.11.2009).

- „Mocne organizacje – mocny sektor. Działania na rzecz trzeciego sektora w zakresie jakości usług i wizerunku organizacji oraz dyskursu społecznego wokół inicjatyw obywatelskich w Polsce” realizowany przez SPLOT<sup>211</sup> – projekt realizował trzy cele: wzmacnianie funkcjonujących w sieci Regionalnych Ośrodków Wsparcia, stworzenie systemu usług wspierających w województwach, gdzie nie funkcjonują Regionalne Ośrodki Wsparcia, oraz promocja usług wspierających świadczonych przez Regionalne Ośrodki Wsparcia.
- Wiele działań wspierających swoje organizacje członkowskie zrealizowała Federacja Mazovia, m.in. w zakresie: współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi, profesjonalizacji organizacji czy standaryzacji usług socjalnych<sup>212</sup>.

I wreszcie najważniejszy z punktu widzenia tej analizy obszar, czyli wykonywanie i stymulowanie do wykonywania ocen jakości działania przez organizacje członkowskie, klientów oraz cały sektor. O ile dwie poprzednio omówione formy – czyli standaryzacja działalności oraz podnoszenie jakości działania – są stosowane na szerszą (podnoszenie jakości) lub mniejszą (standaryzacja) skalę, to zarówno dokonywanie ocen, jak i wzmacnianie takich postaw w organizacjach pozarządowych jest realizowane sporadycznie.

Z wypowiedzi respondentów wynika, że zaawansowanie oceny własnego działania w polskich organizacjach pozarządowych jest stosunkowo niskie. Twierdzi się, że sektor pozarządowy w Polsce nie osiągnął jeszcze tego etapu rozwoju, na którym zinternalizowano by ewaluację, jako jeden z istotnych aspektów działania. Jednak równocześnie sygnalizuje się, że choć samoświadomość organizacji w tym zakresie jest stosunkowo niska, to stale wzrasta i coraz więcej organizacji pozarządowych oraz instytucji publicznych i grantodawczych wpisuje ewaluację

---

<sup>211</sup> Projekt realizowany w 2005 roku i został sfinansowany z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – <http://www.splot.ngo.pl/x/145325> (dostęp 5.11.2009).

<sup>212</sup> <http://www.mazovia.ngo.org.pl/zakonczone%20projekty.html> (dostęp 5.11.2009).

do projektów. W zasadzie w opinii badanych, najskuteczniejszym czynnikiem stymulującym do oceniania własnej działalności jest przymus instytucjonalny w postaci wpisania ewaluacji jako warunku realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia.

Równocześnie badani zasygnalizowali swoiste rozwarcstwienie sektora w tym zakresie na: 1) élite, czyli najsilniejsze organizacje dysponujące środkami finansowymi i kadrami, które – choć bez angażowania zewnętrznych evaluatorów – poddają ocenie prawie każdy przejaw swojej działalności<sup>213</sup>; 2) pozostałe organizacje, w których jest to stosunkowo rzadko stosowany proces<sup>214</sup>.

Na podstawie wywiadów możemy zidentyfikować kilka najważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy. Nasi respondenci sygnalizowali, że ograniczona skłonność szeroko rozumianych kadr polskich organizacji pozarządowych do refleksji nad jakością swoich działań wynika z ograniczeń leżących zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i otoczenia, w którym przychodzi im działać. Po stronie oporów wewnętrznych znajdujemy: 1) niski poziom lub wręcz brak podstawowych umiejętności wykonywania (samo)ewaluacji i posługiwanego się stosowanymi metodami i narzędziami; 2) brak czasu i środków finansowych niezbędnych do rzetelnego przeprowadzenia ocen; 3) rezerwa czy wręcz opór przed poddawaniem się ocenie, w której wyniku mogą na organizacje spaść sankcje (np. w postaci konieczności zwrotu otrzymanego dofinansowania lub zablokowania możliwości ich pozyskania w przyszłości). Natomiast po stronie barier systemowych wskazuje się na: 1) dominujące u sponsorów nastawienie na rozliczenie się (finansowe) i sprawozdanie

---

<sup>213</sup> Na marginesie warto zaznaczyć, że „Sieć [SPLOT] jako taka nie była ewaluowana. Ewaluacji były poddawane poszczególne Ośrodki, np. w ramach ROEFS, lub innych wewnętrznych projektów.” (e-mail przedstawiciela Sieci w zbiorach Autora).

<sup>214</sup> Na marginesie pojawia się pytanie o wykorzystywane wyników tych ocen. Jednak, jak stwierdził jeden z respondentów, jest to „wielka niewiadoma”. Zwyczaj oceniania swojej działalności oraz wykorzystywania ich wyników praktykuje niewielki odsetek polskich organizacji pozarządowych: „te, które stanęły wobec zagrożenia swojego przetrwania”, bądź „dobrze rozwinięte organizacje”, dla których jest to element polityki *public relations*, w którą wpisano pewien margines „potknieć”.

się (z policzalnych rezultatów) realizatorów finansowanych przedsięwzięć; 2) oczekiwanie na potwierdzenie sukcesu – system finansowania polskich organizacji pozarządowych, niezależnie od źródła środków – publicznych czy prywatnych – nie przewiduje prawa do błędu czy porażki; 3) niska świadomość roli standaryzacji i ewaluacji jako czynnika stymulującego skuteczność zaspokajania potrzeb społecznych.

Pomimo takiej oceny świadomości i skłonności organizacji pozarządowych do oceny działań, sieci angażują się we wzmacnianie tego aspektu ich funkcjonowania, przynajmniej na kilka sposobów: 1) poprzez świadczenie usług ewaluacyjnych; 2) szkolenia w zakresie ewaluacji<sup>215</sup> oraz 3) opracowywanie i udostępnianie narzędzi, przede wszystkim do samooceny.

Działania w tym zakresie, spośród analizowanych tu Sieci, w szczególności rozwinęła Sieć SPLOT, a w zasadzie niektóre spośród jej Ośrodków, m.in.: BORIS, OWOP czy PISOP. W tym celu tworzą oddzielne podmioty, np.: BORIS – Pozarządową Agencję Ewaluacji i Rozwoju<sup>216</sup>, a PISOP – Fundację NIWA Edukacji i Rozwoju<sup>217</sup>. Świadczenie przez Ośrodki Sieci SPLOT usług ewaluacyjnych realizowane jest bądź w oparciu o opracowany i przyjęty przez Sieć standard [zob. Ewaluacja, Oferta], bądź w ramach autorskiego podejścia (Pozarządowa Agencja Ewaluacji i Rozwoju)<sup>218</sup>. Oferowane w ramach standardu usługi ewaluacyjne mają stosunkowo wąski zakres – dotyczą projektów finansowanych ze środków europejskich i obejmują dwa aspekty: zarządzanie projektem oraz osiąganie rezultatów.

---

<sup>215</sup> Choć, jak stwierdził nasz respondent, celem tych szkoleń jest raczej uświadamianie ich uczestnikom znaczenia oceny własnych działań, niż nauczenie umiejętności samodzielnego wykonania, co jest praktycznie niewykonalne w trakcie 2–3 dniowego szkolenia.

<sup>216</sup> Jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej, która powołano już w 1998 roku i jest to jedna z pierwszych, jeśli nie pierwsza, tego typu instytucja w polskim trzecim sektorze – <http://ewaluacja.org.pl/> (dostęp 5.11.2009).

<sup>217</sup> <http://www.fundacjaniwa.pl/> (dostęp 5.11.2009).

<sup>218</sup> <http://ewaluacja.org.pl/jak-pracujemy/> (dostęp 5.11.2009).

Agencja – jako jedyna – opracowała, wdrożyła i udostępniła na swojej stronie internetowej narzędzie do samoewaluacji<sup>219</sup>, co więcej, udziela wsparcia w zakresie ich stosowania. W ramach projektu Stołecznego Centrum Współpracy Obywatelskiej<sup>220</sup> prowadzi bezpłatne doradztwo dla warszawskich organizacji pozarządowych z zakresu samoewaluacji<sup>221</sup>.

### 3. Wnioski

- Dobre działanie organizacji respondenci rekrutujący się z sieci postrzegają przez pryzmat aspektów operacyjnych, zasobowych i akcjiologicznych, jednak ocena własnych działań nie jest kojarzona jako warunek decydujący.
- Respondenci stwierdzają stosunkowo niską skłonność organizacji pozarządowych do oceny własnego działania, choć równocześnie obserwują tendencję wzrostową w tym zakresie. Dostrzegają zróżnicowanie polskiego trzeciego sektora na „oceniającą się elite” i pozostałe organizacje. Identyfikują liczne opory i bariery powstrzymujące i utrudniające wykonywanie ocen przez organizacje pozarządowe – do najważniejszych należą braki kompetencji i zasobów oraz nastawienie otoczenia (sponsorów) i samych ocenianych, którzy obawiają się „przyznać do porażki”.
- Sieci organizacji pozarządowych oddziałują lub mogą oddziaływać zarówno na swoich członków, jak i odbiorców, którzy nie są członkami, oraz trzeci sektor. Najważniejszymi instrumentami stymulowania jakości działania organizacji pozarządowych, choć o róż-

---

<sup>219</sup> Charakterystyka narzędzia w R. Skrzypiec „Standardy działania i metody oceny jakości działania polskich organizacji pozarządowych” w niniejszej ekspertyzie.

<sup>220</sup> Realizacja projektu jest współfinansowana przez Miasto Stołeczne Warszawa – <http://centrumwspolpracy.org.pl/x/414758> (dostęp 5.11.2009).

<sup>221</sup> <http://ewaluacja.org.pl/konsultacje-dla-organizacji-i-instytucji-z-zakresu-samooceny/> (dostęp 5.11.2009).

nej skuteczności, są m.in.: zasady i standardy działania (zestawione w dokumenty samoregulacyjne w postaci kart), narzędzia (certyfikacja, standaryzacja i ewaluacja) oraz projekty wspierające członków, podnoszące ich kompetencje (m.in. w zakresie etyki, standardów świadczenia usług czy ewaluacji).

- Najskuteczniejszym sposobem stymulowania jakości działania organizacji pozarządowych – przynajmniej członków sieci – okazują się procedury certyfikujące. O ile zasady działania i standardy realizacji usług z reguły mają charakter fakultatywny i rekomendacyjny, i jedynie sporadycznie pełnią rolę instrumentu wykluczającego członków z sieci, o tyle certyfikaty mają charakter obligatoryjny i służą ocenie działania organizacji bądź realizacji przez nią konkretnych usług. Wyniki oceny w ramach tego typu procedur stanowią warunek uczestnictwa w sieci. Wydaje się jednak, że w polskim trzecim sektorze przeważają standardy pierwszego typu, natomiast drugie stosowane są sporadycznie (np. Sieć SPLOT, Federacja Polskich Banków Żywności).
- Upowszechnienie standardów świadczenia usług społecznych wydaje się uwarunkowane tak postawą organizacji pozarządowych realizujących te usługi, jak i podmiotów finansujących ich realizację. Opracowane standardy muszą zostać wpisane w system świadczenia danej usługi; od oceny aplikacji przez realizację zadań po ich ocenę. W przeciwnym wypadku stracą całą swoją moc i będą pełnić funkcję jeszcze jednego dokumentu.
- I w końcu pytaniem jest, czy standardy – nawet tego typu jak Sieci SPLOT – faktycznie stymulują jakość działania organizacji korzystających z tych usług i całego sektora pozarządowego? Niestety z braku danych nie jesteśmy w stanie ocenić tego aspektu funkcjonowania standardów działania organizacji pozarządowych.

## Bibliografia

- AK *Prace nad ustaleniem standardów działania trzeciego sektora.* „Biuletyn Kompas”, z 19 listopada 2007 – <http://www.isp.org.pl/kompas/?v=news&id=57&ln=pl> (dostęp 15.10.2009).
- Amitsis G. i Ioannou D. 2000. *Policy making and Evaluation: Evaluating the C.I. “Employment” in Greece*, Ateny: REMACO Management Consultants.
- Bachtler J. 2001. *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej.* W: „*Studia Regionalne i Lokalne*”: 4(7).
- Bardach E. 2007. *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązymania problemu.* Kraków.
- Bayer W. i Waters-Bayer A. 2002. *Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E) with pastoralists: a review of experiences and annotated bibliography.* Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Boczoń J. 2007. *Budowanie standardów usług społecznych.* W: Bielawska D., M. Bielawski i A. Jachimowicz (red.). *partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi.* Elbląg: Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych.
- Boczoń J. 2007. *Poradnik standaryzacji usług społecznych.* Warszawa: SPLOT.
- Boczoń J. 2004. *Standaryzacja usług społecznych.* Warszawa: SPLOT.
- Bogacz-Wojtanowska E. *Cykl życia organizacji pozarządowej.* W: „Trzeci Sektor” 2005: 3.
- Bogacz-Wojtanowska E. i Shimanek T.. 2008. *Wzory zatrudnienia w organizacjach pozarządowych.* Wydanie drugie poprawione. Warszawa: ISP.
- Bohdziewicz-Lulewicz M. 2006. *Metody i techniki mierzenia społecznego wpływu przedsiębiorstw społecznych, czyli jak uchwycić wartość dodaną podmiotów ekonomii społecznej?* W: „Trzeci sektor” nr 7.
- Bohdziewicz-Lulewicz M., Szczucka A. i Worek B. 2008. *Przedsiębiorczość społeczna w Małopolsce i jej wpływ na rozwój lokalny.* W: A. Giza-Poleszczuk i J. Hausner (red.). *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań.* Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

- Borzaga C. 2008. *Nowe trendy w sektorze non-profit w Europie: Pojawianie się przedsiębiorstw społecznych*. W: J.J. Wygnański (wybór). *Antologia kluczowych tekstów. Przedsiębiorstwo społeczne*. Warszawa: FISE.
- Bothwell R. 2000. *Trends in Self-Regulation and Transparency of Nonprofit Organizations in the U.S*, [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss3/sg\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss3/sg_2.htm) (dostęp 28.08.2009).
- Breen O.B., Ford P. i Morgan G.G. 2008. Cross-Border Issues in the Regulation of Charities: Experiences from the UK and Ireland. referat na "The Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research". ISTR Eighth International Conference and 2nd EMES-ISTR European Conference in partnership with CINEFOGO. Barcelona 9–12 lipca 2008 – <http://www.istr.org/conferences/barcelona/WPVolume/Breen.Ford.Morgan.pdf> (dostęp 28.08.2009).
- Chodyński A. *Sieci z udziałem organizacji niekomercyjnych* – <http://www.sbc.org.pl/Content/10630/chodynki.pdf> (dostęp 5.11.2009).
- Cieżka B. 2005. *Przewodnik do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach IW EQUAL*. Warszawa: Fundacja „Fundusz Współpracy” – [http://www.pte.org.pl/e4u.php/1,ModFiles/Download/files/PTE/Przewodnik\\_do\\_autoewaluacji\\_projektow\\_realizowanych\\_w\\_ramach\\_IW\\_EQUAL.pdf](http://www.pte.org.pl/e4u.php/1,ModFiles/Download/files/PTE/Przewodnik_do_autoewaluacji_projektow_realizowanych_w_ramach_IW_EQUAL.pdf) (dostęp 15.10.2009).
- Dembicka I. 2008. *Zatrudnianie pracowników w organizacjach pozarządowych*. Warszawa: Stowarzyszenie KLON/JAWOR.
- Długosz D. i Wygnański J.J. 2005. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz FIP.
- Doświadczenia organizacji pozarządowych z dwóch ostatnich lat aplikowania o Fundusze Strukturalne*. 2006. Warszawa: FISE – [http://www.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materiały\\_analizy/FIP\\_doswiadczenia.pdf](http://www.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materiały_analizy/FIP_doswiadczenia.pdf) (dostęp 15.10.2009).
- Drożyńska N. 2009. *Jeszcze o brytyjskim kompakte* – <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/466986.html> (dostęp 2.09.2009).
- Drucker P.F. 1995. *Zarządzanie organizacją pozarządową*, Warszawa: Fundusz Współpracy. *Evaluating Capacity Development*. 2003. „Capacity.org” nr 17 – [capacity.org/en/content/download/3647/54796/file/issue+17.pdf](http://capacity.org/en/content/download/3647/54796/file/issue+17.pdf) (dostęp 2.09.2009).

- Fatyga B. 1997. *Program „Dzielimy się tym, co mamy” 1994–1997. O możliwościach wymiany między miastem i wsią oraz o „teatrze dobroczynności”*. Lublin–Warszawa: Oficyna Wydawnicza EL-PRESS.
- Frączak P. 1996. *Bitwa na fundacje*. Warszawa: Stowarzyszenie „Asocjacje”.
- Frączak P. 2007. *Kto rządzi w polskich organizacjach pozarządowych?* W: „Gazeta.ngo.pl nr 07/08, 2007” – <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/297719.html> (dostęp 15.10.2009).
- Frączak P. 2002. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Fundacja Fundusz Współpracy-Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO.
- Frączak P. i Skrzypiec R. 2002. *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*. Warszawa: Ośrodek badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Wspierania Inicjatyw Społecznych Asocjacje.
- Frączak P. i Skrzypiec R. 2006. *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*. W: P. Frączak, M. Rymsza, R. Skrzypiec i Z. Wejman. *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*. Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Frączak P. 2008. *Wymiar polityczny, własność społeczna i hybrydowość jako elementy myślenia o zarządzaniu przedsiębiorstwem społecznym*. W: „Kwartalnik Ekonomii Społecznej” nr 2.
- Fries R. 1999. *Keynote Speech: Charity and the Charity Commission* – [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss1/a\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss1/a_2.htm) (dostęp 29.09.2009).
- Frieske K.W. i Poławski P. 2006. *Gospodarcza strona dobroczynności II*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Gentile M.C. 2000. *Social Impact Management: A Definition*. Aspen ISIB Discussion Paper Series. New York.
- Giza-Poleszczuk A. i Hausner J. (red.). 2008. *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Gliński P. 1996. *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P., Lewenstein B. i Siciński A. (red.). 2002. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*. Warszawa: IFiS PAN.

- Gliński P., Lewenstein B. i Siciński A. (red.). 2004. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednocożącej się Europie*. Warszawa: IFiS PAN.
- Gliński P. 2006. *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa: IFiS PAN.
- Głażewska D. 2006. *Samowystarczalność lokalnych organizacji filantropijnych. Raport z badań*. W: D. Głażewska (red.). *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*. Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.
- Głażewska D. (red.). 2006. *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*. Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.
- Grewiński M. i Kamiński S. 2007. *Obywatelska polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Grinberg D. 1981. *Voluntary associations w amerykańskiej myśli socjologicznej*. W: „*Studia Socjologiczne*” nr 4.
- Gumkowska M. i Herbst J. 2009. *Koszty administracyjne – temat wstydliwy?* – <http://wiadomosci.ngo.pl/x/468894> (dostęp 28.08.2009).
- Gumkowska M. i Herbst J. 2008. *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gumkowska M. i Herbst J. 2009. *Władze organizacji* <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/476820.html> (dostęp 1.10.2009).
- Herbst J. 2008. *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Hobson B. 2008. Nadzór nad fundacjami w Wielkiej Brytanii. Wystąpienie na seminarium „Nadzór nad fundacjami” – drugie seminarium eksperckie z cyklu „Rola i modele fundacji w Europie i w Polsce” Forum Darczyńców w Polsce. Warszawa, 1 grudnia 2008 <http://www.forumdarczyncow.pl/docs/seminarium2/sem2-UK.pdf> (dostęp 28.08.2009).
- Hudson M. 1997. *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Impact Planning, Assessment and Learning. IPAL Guide 1* <http://www.keystoneaccountability.org/node/116> (dostęp 4.09.2009).

*Index Społeczeństwa Obywatelskiego 2005. 2006.* Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

*Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności 1997*

[http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform1997/1997089/px\\_1997089.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform1997/1997089/px_1997089.pdf) (dostęp 1.10.2009).

*Inicjatywy dąbrowskich organizacji pozarządowych 2009.* A. Korzec i P. Drygała (red.). Biuro Organizacji Pozarządowych Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej.

Izdebski H. 2003. *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz.* Łomianki: OW Anna Wilamowska.

*Jak stworzyć dobry standard. Standaryzacja usług socjalnych – doświadczenia polskie i niemieckie.* Warszawa: Federacja Organizacji Służebnych Mazowia – [http://www.mazovia.ngo.org.pl/broszura\\_standardy.pdf](http://www.mazovia.ngo.org.pl/broszura_standardy.pdf) (dostęp 5.11.2009).

Juraszek-Kopacz B. i Tyrowicz J. 2008. *Zmierzyć niemierzalne, czyli o po-miarze oddziaływanego społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych.* Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Juros A. 2002. *Zarządzanie w polskich organizacjach pozarządowych.* W: A. Juros (red.). *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich.* Lublin: Lubelski Ośrodek Samopomocy.

*Katalog Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych.* Matylewicz B., P. Dygała i F. Majewski (red.). Dąbrowa Górnica: Urząd Miejski.

Kaźmierczak T. i Rymsza M. 2008. *Przedsiębiorczość społeczna a rozwój zaniedbanych społeczności wiejskich.* W: A. Giza-Poleszczuk i J. Hausner (red.). *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań.* Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Kłosowski W. *Kontraktowanie usług na przykładzie noclegowni w Bielsku-Białej.* W: „Rocznik” nr 4.

Koziel M., Frączak P. i Dadel M. (red.). 2005. *Standardy w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych.* Warszawa: Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

- Küstermann B. 2009. The role and model of public benefit organizations. Public benefit and foundation. Wystąpienie na seminarium „Fundacja pożytku publicznego – funkcja i sposób działania”. Forum Darczyńców w Polsce. Warszawa, 8 czerwca 2009: [http://www.forumdarczyncow.pl/docs/seminarium5/prezentacja\\_B.Kustermann.ppt?PHPSESSID=9e20696606f1899eab64364e639c88d3](http://www.forumdarczyncow.pl/docs/seminarium5/prezentacja_B.Kustermann.ppt?PHPSESSID=9e20696606f1899eab64364e639c88d3) (dostęp 28.08.2009).
- Leś E. 2000. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mazgal A. 2009. *Kompakt po szkocku* – <http://wiadomosci.ngo.pl/x/459678> (dostęp 31.08.2009).
- Mazgal A. 2009. „In search of Models for National Associations’ Operations Based on Legitimacy, Accountability and Transparency”. Materiał powielony.
- Mazgal A. *Lobbing a organizacje obywatelskie*. W: „Tezy do dyskusji nr 9”. Warszawa: Stowarzyszenie Dialog Społeczny.
- Mazurczak-Kaczmaryk M. 2006. *Podstawowe wyznaczniki samowystarczalności lokalnej organizacji pozarządowej*. W: D. Głażewska (red.). *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*. Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.
- Miżejewski C. 2009. *Narodowe strategie społeczne – czego po nich oczekwać*. W: M. Grawiński i A. Karwacki (red.) *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. 2005. Warszawa: Klon/Jawor.
- Musiała A. 2003. *Prawne aspekty wolontariatu*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Nałęcz S. 2008. *Sektor non-profit*. W: S. Nałęcz (red.). *Gospodarka społeczna w Polsce Wyniki badań 2005–2007*. Warszawa: ISP PAN.
- NGOs and Impact Assessment*. 2001. NGO Policy Briefing Paper No. 3, March – [www.intrac.org/docs.php/2463/03ImpactAssessment.pdf](http://www.intrac.org/docs.php/2463/03ImpactAssessment.pdf) (dostęp 31.08.2009).
- Nowotny. S. 2006. *Wizerunek trzeciego sektora w opinii publicznej*. W: „Trzeci Sektor” nr 5.

*Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL. Badanie ewaluacyjne: Raport Końcowy. 2009. Warszawa: Kompania Dobrych Usług.*

*Poza rządami, ponad granicami. 2004. Warszawa: Fundusz Współpracy.*

*Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa. 2008. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.*

Raport z badania dotyczącego zarządzania ludźmi w organizacjach pozarządowych zrealizowanego w ramach projektu „Wsparcie dla organizacji pozarządowych działających na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego” 2009 Fundacja Obserwatorium Zarządzania i Nowoczesna Firma – [http://z.nf.pl/i Ngo/i\\_wsparciengo/doc/raport.pdf](http://z.nf.pl/i Ngo/i_wsparciengo/doc/raport.pdf) (dostęp 31.08.2009).

Rymsza A. 2006. *Bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce w świetle kultury organizacyjnej III sektora.* Warszawa: FISE.

Salamon L.M. 1999. *The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America.* W: „Voluntas” nr 10.

Salamon L. 1993. *Partnerzy w służbie publicznej.* Warszawa: IPISP.

Salamon L.M., Hems L.C. i Chinnock K. 2000. *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, no. 37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Sanfilippo L. i Cooper M. 2009. *Tools for you: approaches to proving and improving for charities, voluntary organisations and social enterprise.* London: the new economics foundation – [http://www.neweconomics.org/NEF070625/NEF\\_Registration070625add.aspx?returnurl=/gen/uploads/pmaqoibscyla5nyi3ismhy4502062009111905.pdf](http://www.neweconomics.org/NEF070625/NEF_Registration070625add.aspx?returnurl=/gen/uploads/pmaqoibscyla5nyi3ismhy4502062009111905.pdf) (dostęp 2.09.2009).

Schimanek T. 2006. *Tożsamość organizacji: misja, planowanie działań i kultura wewnętrzorganizacyjna.* W: D. Głażewska (red.). *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań.* Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.

Siekiera A. i Skrzypiec R. (oprac.). 2004. *Trzeci sektor w polskim piśmiennictwie.* Wybrana bibliografia. Warszawa: Fundusz Współpracy – Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO.

Skrzypiec R. 2009. *Mity pozarządowych aktywistów, czyli dlaczego warto słuchać teoretyków.* W: P. Gliński i A. Kościąński (red.). *Siciński i socjologia.* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

- Skrzypiec R. 2005. *Monitoring systemu współpracy pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a sektorem organizacji pozarządowych w Elblągu*. Elbląg: Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych.
- Skrzypiec R. 2003. „Obywatelskie instytucje interwencyjne elementem procedur demokratycznego państwa prawa.” Niepublikowana rozprawa doktorska. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Social Audit Toolkit* – [www.raise-networks.org.uk](http://www.raise-networks.org.uk) (dostęp 6.09.2009).
- Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2005 rok*. 2007. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007–2013*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Swianiewicz P. 2008. *Nowe koncepcje zarządzania i polityki miejskiej w świadomości liderów lokalnych w Polsce*. W: S. Michałowski i K. Kuć-Czajkowska (red.). *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partyacyjnej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Szarfenberg R. 2009. *Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej*. W: M. Grewiński i A. Karwacki (red.) *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Szymczak E., Sekutowicz K. i Płachecki T. 2002. *Karta Zasad w praktyce*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Vartiainen P. 2000. Evaluation Methods and Comparative Study. Prezentacja na European Evaluation Society Conference w Lozannie, 12 października 2000 roku – [http://www.europeanevaluation.org/docs/71\\_vartiainen.pdf](http://www.europeanevaluation.org/docs/71_vartiainen.pdf) (dostęp 31.08.2009).
- Werpachowski L. 2004. *Drogowskazy nowoczesnego społeczeństwa*. W: *Pozarządami, ponad granicami*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- What is a Social Audit?* Planned Lifetime Advocacy Network (PLAN) – <http://www.socialaudit.ca/socialaudit/2005/Process-2005/process2005-whatissa.htm> (dostęp 6.09.2009).
- Wojtacka I. i Kliczecka-Krauze M. (opr.). 2007. *Działania Koalicji „Pracując razem” podczas tworzenia i podnoszenia jakości Pozarządowej sieci Punktów Konsultacyjnych dla osób bezrobotnych, zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym w województwie łódzkim w latach 2006–2007*. Łódź: Stowarzyszenie Atena – wiedza – wsparcie – wychowanie.

- Wygnańska J. brw. Abstrakt artykułu *Fundusze strukturalne a usługi dla ludzi bezdomnych (EQUAL i Polska)* – <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/80/53/> (dostęp 15.10.2009).
- Wygnańska J. 2008a. *Przegląd metod monitorowania bezdomności*. W: J. Stańczyk-Piasek i A. Hryniwicka (red.). *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*. Warszawa: IRSS.
- Wygnańska J. 2006. *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006* – [http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/raport\\_o\\_polityce\\_spol\\_wobec\\_bezdomnosci\\_w\\_polsce\\_2006.pdf](http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/raport_o_polityce_spol_wobec_bezdomnosci_w_polsce_2006.pdf) (dostęp 15.10.2009).
- Wygnańska J. 2008b. *Wsparcie oraz diagnozowanie populacji ludzi bezdomnych w Warszawie* – ekspertyza. Warszawa  
<http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/69/1/> (dostęp 9.10.2009).
- Wygnański J.J. 1999. *Aneks do polskiego wydania*. W: S. Gawroński. *Ochotnicy miłości bliźniego. Przewodnik po wolontariacie*. Warszawa: Biblioteka Więzi.
- Wygnański J.J. 2008. *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?* Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Wygnański J.J. 2003. *Ile powinien zarabiać święty Mikołaj?*  
<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/43203.html> (dostęp 1.10.2009).
- Wygnański J.J. brw. *Kilka uwag o samoregulacji non-profit*  
[http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/fip/Biul\\_etyka.pdf](http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/fip/Biul_etyka.pdf) (dostęp 31.08.2009).
- Wygnański J.J. 1994. *PPP (public policy oriented organizations)*. W: „Rocznik” nr 0.
- Zalewska D i inni. 2005. *Formy pomocy bezdomnym Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*. Warszawa: OIRSS, WRZOS.
- Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*. 1998. Warszawa: Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet) – Stowarzyszenie Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.
- Zybała A. 2008. *Rzeczpospolita partnerska*. Warszawa: Centrum Dialogu Społecznego „Dialog”.

## **Załączniki**

### **Załącznik 1**

## **Charakterystyka respondentów ankiet, wywiadów i uczestników fokusów**

### **1. Ankieta „Ocena działań organizacji”**

Do udziału w ankiecie zaproszono 150 organizacji pozarządowych dobranych wg następującego klucza:

| Kryterium doboru  | Liczba organizacji |
|---|--------------------|
| Organizacje o największych wpływach z 1% za 2007 rok  | 19                 |
| Ranking rozpoznawalności organizacji (Nowotny 2006)   | 5                  |
| Posiadanie przedstawiciela w ciałach reprezentacyjnych                                      | 19                 |
| Uzyskanie dotacji z FOP – duże granty (2 i 3 edycja)  | 53                 |
| Beneficjenci Funduszu Probonus  | 14                 |
| Organizacje infrastrukturalne (wybrane Ośrodki Sieci SPLOT, organizacje członkowskie WRZOS) | 22                 |
| Uzyskanie dotacje z Programu Strażniczego Fundacji Batorego                                 | 18                 |

W przypadku, gdy organizacja znajdowała się na więcej niż jednej liście, była uwzględniana tylko raz.

## **2. Ankieta „System współpracy samorządu miasta z organizacjami pozarządowymi w Dąbrowie Górnictwie”**

Do udziału w ankiecie zaproszono 94 organizacje z Dąbrowy Górnictwie, których adresy posiadano. Otrzymano 19 kompletnie wypełnionych ankiet oraz 9 niekompletnych, wypełnionych przez 15 stowarzyszeń, 3 fundacje oraz 2 oddziały bez osobowości prawnej. Mające swoje siedziby przede wszystkim w dzielnicach centralnych (11 organizacji), w mniejszym stopniu w dzielnicach obrzeżnych (6 organizacji), 3 organizacje mają swoją siedzibę poza Dąbrową Górnictwą.

Badani zadeklarowali, że ich organizacje prowadzą działalność w 19 z 23 obszarów (branż) – najczęściej (co najmniej 25% wskazań) – edukacja i wychowanie; kultura i sztuka oraz pomoc społeczna, a także ochrona dziedzictwa narodowego oraz wspieranie organizacji pozarządowych (co najmniej 25% wskazań), natomiast sporadycznie (po 1 wskazaniu, czyli 3,6%) – prawa człowieka i obywatela; prawa kobiet; nauka; dostęp do informacji publicznej oraz integracja europejska. Żadna organizacja nie prowadzi działalności w zakresie bezdomności, mniejszości narodowych, praw konsumentów oraz monitoringu administracji publicznej. Zob. Tab. 1 Czym zajmuje się Państwa organizacja?

Najczęściej działalność prowadzona jest w formie organizacji imprez: sportowych, kulturalnych, rocznicowych, integracyjnych i innych (ponad 50% wskazań), a zdecydowanie rzadziej w formie organizacji konferencji, seminariów oraz szkoleń i warsztatów (ponad 35% wskazań w obu przypadkach). Żadna z badanych organizacji nie zadeklarowała, że produkuje i sprzedaje wyroby. Zob. Tab. 2 W jaki sposób działa Państwa organizacja?

Zdecydowanie (trzykrotnie) częściej działania adresowane są do osób indywidualnych niż do organizacji pozarządowych. Częściej do mieszkańców całego miasta (53% wskazań) niż wyodrębnionych jego części (sołectwa, dzielnice – 45%), a stosunkowo rzadko do odbiorców (jednostek, instytucji, organizacji) spoza miasta (14%).

Najliczniejsza grupa badanych organizacji (40%) prowadzi wyłącznie nieodpłatną działalność pozytku publicznego i nie pobiera żadnych składek ani datków od korzystających, zaś najmniej liczna (10%) prowadzi odpłatną działalność pozytku publicznego. Zob. tab. 3 Czy Państwa organizacja pobiera odpłatność za świadczone usługi, dostarczane produkty, realizowane działania. Zob. wykres 1 Pobieranie odpłatności.

Budżety ponad połowy organizacji, które odpowiedziały na to pytanie (n=20) nie przekraczają 50 tysięcy złotych, w tym 1 zadeklarowała brak środków, co czwartej mieszcza się w przedziale od 50 do 200 tysięcy złotych, zaś budżet powyżej tej kwoty zadeklarowała co piąta organizacja, w tym co dziesiąta nawet powyżej 1 mln złotych.

### 3. Wywiady

Przeprowadzono łącznie 16 wywiadów telefonicznych i bezpośrednich o różnej długości z: 4 przedstawicielami administracji centralnej (1) i samorządowej (3)<sup>222</sup>, 5 przedstawicielami organizacji pozarządowych (w tym infrastrukturalnych), 3 z przedstawicielami sponsorów prywatnych i 5 z ekspertami (częściowo reprezentującymi także organizacje).

Wszystkie wywiady zostały zarejestrowane w formie nagrań audio:

- „Ocena jakości działań organizacji pozarządowych przez grantodawców prywatnych i publicznych”: 3 przedstawicieli organizacji grantodawczych;
- „Ocena skuteczności działań organizacji pozarządowych w perspektywie realizacji polityk publicznych”: 1 ekspert (organizacja pozarządowa);
- „Sieć jako mechanizm stymulujący jakość działania organizacji pozarządowych”: 4 przedstawicieli organizacji i 1 ekspert;

---

<sup>222</sup> W jednym z wywiadów uczestniczyło 2 respondentów.

- „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych”: 3 przedstawicieli Urzędu Miasta (1 pełniący funkcję kierownika komórki odpowiedzialnej za współpracę z organizacjami pozarządowymi i 2 pracowników wydziałów merytorycznych odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi); 2 przedstawicieli organizacji pozarządowych (2 pełniących równocześnie funkcję członka Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica); 1 ekspert (przedstawiciel ośrodka wspierania organizacji pozarządowych z innego województwa). Wywiady przeprowadzono pomiędzy 9 września a 10 listopada 2009 r.

#### **4. Zogniskowane wywiady grupowe (fokusy)**

Przeprowadzono 5 fokusów:

- badaczy i ewaluatorów, w którym uczestniczyło 6 przedstawicieli instytucji zajmujących się badaniem i ewaluacją działań organizacji pozarządowych (5 z organizacji pozarządowych i 1 z sektora biznesowego) – 23 października 2009 r. w Centrum Szpitalna, Warszawa;
- „Ocena jakości polityki kadrowej polskich organizacji pozarządowych” – uczestniczyło 7 przedstawicieli organizacji pozarządowych – 1 października 2009 r. w księgarnio-kawiarni Tarabuk, Warszawa;
- reprezentacji i rzecznictwa organizacji pozarządowych – 7 przedstawicieli organizacji pozarządowych – 6 listopada 2009 r. w Centrum Szpitalna, Warszawa;
- „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych”, w którym uczestniczyło 7 przedstawicieli instytucji samorządu miasta Dąbrowa Górnica: 1 osoba z komórki odpowiedzialnej za współpracę z organizacjami pozarządowymi – inna niż respondent wywiadu – 3 osoby z wydziałów merytorycznych (zdrowie, pomoc społeczna i aktywizacja zawodowa oraz promocji), 1 przedstawiciel Rady Miejskiej, 2 osoby z jednostek organiza-

cyjnych (kultura) – 13 października 2009 r. w Urzędzie Miejskim Dąbrowa Górnica;

- „System współpracy jako instrument oceny jakości funkcjonowania organizacji lokalnych”, w którym uczestniczyło 7 przedstawicieli 5 organizacji pozarządowych mających siedzibę i prowadzących działalność na terenie miasta Dąbrowa Górnica – 15 października 2009 r. w Urzędzie Miejskim Dąbrowa Górnica.

Wszystkie fokusy zostały zarejestrowane w formie nagrń audio.

## Załącznik 2

### **Analizowane dokumenty**

*Certyfikat Jakości Centrum Aktywności Lokalnej:*

[http://www.cal.org.pl/lib/spaw2/uploads/files/regulamin\\_certyfikat\\_pdf.pdf](http://www.cal.org.pl/lib/spaw2/uploads/files/regulamin_certyfikat_pdf.pdf) (dostęp 15.10.2009).

*Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England 1998:*

<http://www.thecompackt.org.uk/> (dostęp 26.08.2009).

*Dekalog NGO – propozycja* – przygotowany przez Forum Fundacji Polskich (1996 r.)\*

*Deklaracja Zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym – wytyczne do działania dla administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych* – dokument opracowany w trakcie debaty „Regionalizacja bez korupcji. Czy Narodowy Plan Rozwoju zapewnia przejrzystość działań administracji?” (2005 r.)\*

*Ewaluacja projektów finansowanych ze środków europejskich:*

<http://www.owop.org.pl/oferta-szkoleniowa-i-doradcza/ewaluacja.html> (dostęp 5.11.2009).

*Guidelines for the Ethical Conduct of Evaluations.* Australasian Evaluation Society:

[http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Australoazjatyckie\\_standary\\_PL.pdf](http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Australoazjatyckie_standary_PL.pdf) (dostęp 4.09.2009).

*Karta zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej* – dokument przygotowany przez Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej (2002 r.)\*\*

*Karta Etyczna* – dokument opracowany w trakcie debaty „Regionalizacja bez korupcji. Czy Narodowy Plan Rozwoju zapewnia przejrzystość działań administracji?” (2005 r.)\*

*Karta Etyczna organizacji członkowskich Śląskiego Forum Organizacji Pozarządowych KaFOS:*

<http://www.kafos.org.pl/index.php?s=czlonkostwo> (dostęp 15.10.2009).

*Karta standardów Federacji MAZOWIA:*

<http://www.mazowia.ngo.org.pl/misja.html> (dostęp 5.11.2009).

*Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowej – dokument przyjęty w trakcie I OFIP (1996 r.)\**

*Kodeks Etyczny trenera STOP:*

<http://www.stop.engo.pl/x/20755;jsessionid=6E39F941462F5AB8AE0AF0E22E2BF1BE> (dostęp 15.10.2009).

*Kodeks etyczno-zawodowy pracowników i wolontariuszy Fundacji ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych ITAKA:*

<http://zaginieni.pl/files/ITAKA-kodeks-etyczno-zawodowy.pdf> (dostęp 15.10.2009).

*Kontrakt na prowadzenie noclegowni dla bezdomnych mężczyzn w Bielsku-Białej\*\*\**

*Narzędzie samooceny i rozwoju organizacji pozarządowej.* Pozarządowa Agencja Ewaluacji i Rozwoju:

[http://www.boris.home.pl/ewaluacja.org.pl\\_temp/Flash/Prezentacja/samoocena/5.htm](http://www.boris.home.pl/ewaluacja.org.pl_temp/Flash/Prezentacja/samoocena/5.htm) (dostęp 15.10.2009).

*Oferta ewaluacji Centrum PISOP i Fundacji Niwa Edukacji i Rozwoju:*

[http://pisop.org.pl/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=94](http://pisop.org.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=94) (dostęp 5.11.2009).

*Plan Prac nad Roczny Programem Współpracy na rok 2009:*

[http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/plan\\_prac.doc](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/plan_prac.doc) (dostęp 2.11.2009).

*Powinności organizacji pozarządowej wobec sponsora – dokument omawiany podczas I OFIP (1996 r.)\**

*Procedury Certyfikacyjne dla trenera, członka STOP:*

<http://www.stop.engo.pl/x/8302;jsessionid=6ABE8DBAC2B02464BAC04C5D8EF5FDB5> (dostęp 15.10.2009).

*Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górnictwie w latach 2008–2013. Partnerstwo: Wspólnie dla Miasta.* Uchwała Nr XXI/341/07 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górnictwie z 19 grudnia 2007 roku.

*Projekt Karty Etycznej organizacji pozarządowych – przygotowany przez uczestników „I Małopolskiej Konferencji Inicjatyw Obywatelskich w Krakowie” (1996 r.)\**

*Przewodnik Zasad Ewaluacyjnych.* American Evaluation Association:

[http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/USA\\_standardy\\_PL.pdf](http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/USA_standardy_PL.pdf) (dostęp 4.09.2009).

*Regulamin Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych Partnerstwo:  
„Wspólnie dla Miasta”:*

[http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/dfop/regulamin\\_dfop.doc](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/dfop/regulamin_dfop.doc)

*Strategia Rozwoju Miasta Dąbrowa Górnica 2020.* Uchwała Nr XX/309/07  
Rady Miejskiej w Dąbrowie Górnicy z 28 listopada 2007 roku.

*Standardy dla placówek pomagających osobom bezdomnym i zagrożonym  
bezdomnością – opracowany dla Warszawy i województwa mazowieckiego  
przez przedstawicieli Rady Opiekuńczej ds. osób bezdomnych przy  
Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy:*

[http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Inne/standardy\\_rada\\_opiekunkza.pdf](http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Inne/standardy_rada_opiekunkza.pdf) (dostęp 15.10.2009).

*Standardy działalności Uniwersyteckich Poradni Prawnych:*

<http://www.fupp.org.pl/index.php?id=standardy> (dostęp 15.10.2009).

*Standardy ewaluacji.* Swiss Evaluation Society (SEVAL):

[http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Szwajcaria\\_Standardy\\_PL.pdf](http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Szwajcaria_Standardy_PL.pdf) (dostęp 4.09.2009).

*Standardy ewaluacji – wypracowane w ramach projektu „Wspólnie tworzymy  
standardy ewaluacji w Polsce” realizowanego przez Polskie Towarzystwo  
Ewaluacyjne:*

[http://www.ewaluacja.org.pl/download/Standardy\\_ewaluacji\\_PTE.pdf](http://www.ewaluacja.org.pl/download/Standardy_ewaluacji_PTE.pdf) (dostęp 15.10.2009).

*Standardy Organizacji i Działania Krajowej Sieci Grup Partnerskich na rzecz  
Zrównoważonego Rozwoju:*

[http://www.grupapartnerskie.pl/krajowa\\_siec/dokum/Standardy%20organizacji%20i%20dzialania%20GP%20nowe.pdf](http://www.grupapartnerskie.pl/krajowa_siec/dokum/Standardy%20organizacji%20i%20dzialania%20GP%20nowe.pdf) (dostęp 15.10.2009).

*Standardy Pracy Model CAL:*

<http://www.cal.org.pl/lib/spaw2/uploads/files/CAL-standardy.pps> (dostęp 15.10.2009).

*Standardy Punktu Konsultacyjnego dla osób bezrobotnych, zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym w województwie łódzkim – Koalicja na rzecz Aktywizacji Społeczno-Zawodowej „Pracując Razem”, Łódź,*  
<http://www.spik.org.pl/> (dostęp 15.10.2009).

*Standardy Realizacji Usług Publicznych – Centrum Służby Rodzinie w Łodzi:*  
<http://www.csr.org.pl/standardy/> (dostęp 15.10.2009).

*Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego:*

[http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o\\_nas/co\\_robimy/realizowane\\_projekty/](http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/realizowane_projekty/) (dostęp 15.10.2009).

*Standaryzacja Pomocy Instytucjonalnej (placówek) dla osób bezdomnych.*  
(oprac. E. Szczypior, A. Meller) – Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności:

<http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/29/29/> (dostęp 15.10.2009).

*Standaryzacja realizacji zadania pn. „Centrum Organizacji Pozarządowych w Elblągu”* – opracowane przez międzysektorowy Zespół standaryzacyjny w ramach projektu „W stronę porozumienia” finansowanego ze środków Ministerstwa Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu Forum Inicjatyw Obywatelskich:

[http://www.forumpelnomocnikow.org.pl/media/file/COP/STANDARDY\\_CENTRUM\\_ORGANIZACJI\\_POZARZADOWYCH.doc](http://www.forumpelnomocnikow.org.pl/media/file/COP/STANDARDY_CENTRUM_ORGANIZACJI_POZARZADOWYCH.doc) (dostęp 15.10.2009).

*Statut Federacji Organizacji Służebnych Mazovia:*

<http://www.mazovia.ngo.org.pl/statut.html> (dostęp 5.11.2009).

*Statut Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych:*

[http://www.wrzos.org.pl/download/statut\\_wrzos.pdf](http://www.wrzos.org.pl/download/statut_wrzos.pdf) (dostęp 5.11.2009).

*Statut Związku Stowarzyszeń i Innych Osób Prawnych Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych „KAFOS”:*

[http://kafos.org.pl/pliki/Statut\\_KAFOS\\_-\\_nowy\\_po\\_WZ2008r.pdf](http://kafos.org.pl/pliki/Statut_KAFOS_-_nowy_po_WZ2008r.pdf) (dostęp 5.11.2009).

*Statut Związku stowarzyszeń Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych „SPLIT” z siedzibą w Warszawie:*

<http://www.split.ngo.pl/x/145110> (dostęp 5.11.2009).

*Strategia Rozwoju Sieci HEROLD. Projekt 15.09.2006. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego HEROLD: Łańsk–Olsztyń–Leszno.*

Uchwała Nr XXXI/535/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górnictwie z 29 października 2008 roku w sprawie: przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2009” („Roczny Program Współpracy”, RPW).

Uchwała Nr 1/08 Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych z 8 października 2008 roku w sprawie: zaopiniowania projektu „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2009”:

[http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/dfop/uchwaa\\_dfop.doc](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/dfop/uchwaa_dfop.doc) (dostęp 2.11.2009).

Uchwała Nr 1/RPP/08 Rady Pozytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica z 1 października 2008 roku w sprawie: *zaopiniowania projektu „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pozytku publicznego na rok 2009”:*

[http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/uchwaa\\_rppmdg\\_01\\_08.doc](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/uchwaa_rppmdg_01_08.doc)

Uchwała Nr 3/RPP/09 Rady Pozytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica z 13 marca 2009 roku w sprawie: *przeprowadzenie konsultacji branżowych zadań w ramach obszarów Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pozytku publicznego na rok 2010:*

[http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/uchwala\\_rppmdg\\_03\\_09.doc](http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/rada/uchwala_rppmdg_03_09.doc)

Uchwała Nr XXXVII/649/09 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górnicy z 26 marca 2009 roku w sprawie *przyjęcia Sprawozdania z realizacji: „Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Dąbrowie Górnicy w latach 2008–2013, Partnerstwo: Wspólnie dla Miasta” za rok 2008.*

Uchwała Nr 4/RPP/09 Rady Pozytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica z 12 października 2009 roku w sprawie: *zaopiniowania projektu „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pozytku publicznego na rok 2010”.*

*Wskazówki dobrej praktyki w ewaluacji.* United Kingdom Evaluation Society:  
[http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/UKES\\_standardy\\_PL.pdf](http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/UKES_standardy_PL.pdf) (dostęp 4.09.2009).

Zarządzenie Nr 704/07 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górnicy z 19 listopada 2007 r.

w sprawie: *przyjęcia zasad przyznawania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dąbrowa Górnica na realizację zadań własnych gminy i powiatu w 2008 roku.*

Zarządzenie Nr 949/08 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górnicy z 19 marca 2008 r. w sprawie: przedłożenia Radzie Miejskiej sprawozdania z wykowania budżetu miasta Dąbrowy Górnicy za 2007 rok.

Zarządzenie Nr 1298/08 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górnicy z 19 listopada 2008 r. w sprawie: *przyjęcia zasad przyznawania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dąbrowa Górnica na realizację zadań własnych gminy i powiatu w 2009 roku.*

Zarządzenie Nr 1485/09 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górnictwnej z 16 marca 2009 r. w sprawie: przedłożenia Radzie Miejskiej sprawozdania z wykonania budżetu miasta Dąbrowy Górnictwnej za 2008 rok.

Zarządzenie Nr 2517/06 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górnictwnej z 7 listopada 2006 r. w sprawie: *Regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górnictwnej oraz w gminnych i powiatowych jednostkach organizacyjnych Miasta Dąbrowa Górnica*.

---

\* Źródło: Koziel M., Frączak P. i M. Dadel (red.). 2005.

\*\* Źródło: Frączak P. i R. Skrzypiec. 2002.

\*\*\* Źródło: *Zasady, programy...* 1998.

## **Załącznik 3**

### **Strony internetowe**

American Institute of Philanthropy:

<http://www.charitywatch.org/>

Baza Sprawozdań Finansowych Organizacji Pozytku Publicznego:

<http://bopp.pozytek.gov.pl/>

Bazy Danych Organizacji Pozarządowych:

<http://bazy.ngo.pl/>

Better Business Bureaus Wise Giving Alliance:

<http://www.bbb.org/us/charity/>

Charities Evaluation Services:

<http://www.ces-vol.org.uk/>

CIVICUS – Legitimacy, Transparency and Accountability (LTA):

<http://www.civicus.org/lta>

Commission for the Compact:

<http://www.thecompact.org.uk>

Evaluation of Socio-Economic Development:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/index_en.htm)

Evaluation Service:

<http://www.evaluationservice.net/>

Evaluation UK:

[http://www.evaluation.org.uk/](http://www.evaluation.org.uk)

Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA:

<http://www.mazowia.ngo.org.pl/>

Forum Obywatelskie „ja obywatel”:

<http://jaobywatel.pl/>

Fundacja NIWA Edukacji i Rozwoju:

<http://www.fundacjaniwa.pl>

ICC Evaluation Service:

<http://www.icc-es.org/>

Independent Sector:

<http://www.independentsector.org>

Keystone:

<http://www.keystoneaccountability.org/>

La Société Française de l'Évaluation:

<http://www.sfe.asso.fr/>

Local Livelihoods:

<http://www.locallivelihoods.com/>

National Committee for Responsive Philanthropy:

<http://www.ncrp.org/>

The National Council for Voluntary Organisations:

<http://www.ncvo-vol.org.uk/>

Network for the Evaluation of Training and Technology:

<http://socserv.mcmaster.ca/srnet/evnet.htm>

New Economics Foundation:

<http://www.neweconomics.org/>

NorthWest Evaluation Association:

<http://www.nwea.org/>

Participation and Civic Engagement Group of the Word Bank Social Development Department:

[www.worldbank.org/participation/sdn/sdn.htm](http://www.worldbank.org/participation/sdn/sdn.htm)

Portal Dębowy Świat:

<http://www.idabrowa.pl/>

Portal Organizacji Pozarządowych Miasta Dąbrowa Górnica:

<http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/>

Pozarządowa Agencja Ewaluacji i Rozwoju:

<http://ewaluacja.org.pl>

Proving and Improving:

<http://www.proveandimprove.org/>

Sieci CAL:

<http://www.sieci.cal.org.pl>

Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT:

<http://www.splot.ngo.pl>

Social Audit Network:

[http://www.socialauditnetwork.org.uk/](http://www.socialauditnetwork.org.uk)

Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych KAFOS:

<http://www.kafos.org.pl/>

The SROI Primer:

<http://sroi.london.edu/>

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych:

<http://www.wrzos.org.pl/>

## Załącznik 4

*Ryszard Skrzypiec*

### **Wyniki badań ankietowych Ankieta „Ocena jakości działania”**

#### **1. Skuteczność działania organizacji**

Na podstawie odpowiedzi na pytanie brzmiące „Czy organizacja jest skuteczna?” badane organizacje odpowiedziały następująco:

| Skuteczność             | Realizacji misji | Osiągania celów |              |
|-------------------------|------------------|-----------------|--------------|
|                         |                  | organizacji     | projektowych |
| (n = 45) <sup>223</sup> | 89%              | 87%             | 91%          |

Powszechnie wśród badanych przekonanie o skuteczności działania organizacji formułowane jest na podstawie:

- dokonywanych samodzielnie bądź zleczanych podmiotom zewnętrznym badań, ewaluacji, ocen, monitoringów czy przeglądów (np. misji organizacji, strategii);
- (pozytywnej) waloryzacji uzyskiwanych efektów działań (np. coroczny wzrost liczby osób, które skorzystały z pomocy; coraz dłuższa lista współpracujących organizacji);
- (pozytywnych) opinii formułowanych przez różne grupy interesariuszy (np. opinia grantodawców, klientów, współpracujących instytucji

---

<sup>223</sup> Wielkość zrealizowanej próby n = 45 dla wszystkich pytań, chyba że zaznaczono inaczej. Do udziału w badaniu zaproszono 150 organizacji. Uzyskano łącznie 58 ankiet, w tym 45 kompletnych i 13 niekompletnych ankiet.

- i władz samorządowych; informacja zwrotna organizacji członkowskich; „Otrzymujemy podziękowania za współpracę.”;
- identyfikacji efektów działań (np. zmian rozwiązań systemowych dotyczących wdrażania funduszy europejskich lub zapisów aktów prawnych i innych dokumentów);
  - decyzji interesariuszy (liczba aplikacji o pracę i wolontariat, poparcie społeczne wyrażane wpłatami ofiarodawców indywidualnych, volume wpłat 1%).

Uzasadnienia odwołujące się do procedur badawczych znajdują się w nieznacznej mniejszości.

## 2. Ocena działalności

Czy organizacja ocenia swoją działalność?

|  |        |
|--|--------|
| Rozliczanie realizowanych projektów u sponsorów publicznych i prywatnych | 82,22% |
| Sporządzanie obowiązkowych sprawozdań do organów nadzoru                 | 82,22% |
| Samodzielnego wykonywanie ewaluacji realizowanych projektów              | 80,00% |
| Zlecanie wykonania ewaluacji realizowanych projektów                     | 28,89% |
| Samodzielnego wykonywane ewaluacje działalności organizacji              | 57,78% |
| Zlecanie wykonania ewaluacji działalności organizacji                    | 11,11% |
| Wykonywanie audytu finansowego   | 37,78% |
| Wykonywanie audytu społecznego   | 13,33% |
| Mierzenie wpływu społecznego   | 20,00% |
| W inny sposób  | 6,67%  |
| Nie dokonuje oceny w żaden sposób  | 0,00%  |

A także w inny sposób, np. w formie badań (ankietowych, fokusowych) otoczenia organizacji.

Badane organizacje deklarują ocenę własnej działalności na dwa sposoby:

- rozliczania projektów i sporządzania obowiązkowych sprawozdań;
- samodzielne wykonywanych badań (ewaluacji projektów, organizacji).

Stosunkowo rzadko zleca się wykonywanie ocen podmiotom zewnętrznym.

Wątpliwości budzą odpowiedzi wskazujące na wykonywanie audytów społecznych – wydają się formułowane nieco na wyrost bądź wskazują na niezrozumienie istoty tej metody oceny jakości działania organizacji, czego zdają się dowodzić odpowiedzi sformułowane przez tych respondentów np. na pytania o źródła wiedzy na temat skuteczności lub nieskuteczności działań, gdzie znajdujemy m.in. takie wskaźniki, jak liczba aplikacji o pracę i wolontariat, wpłaty ofiarodawców indywidualnych, ale także rokroczny wzrost zakresu świadczonej pomocy.

Zdecydowanie najczęściej dokonuje się ocen z dużą częstotliwością (rokrocznie, po realizacji przedsięwzięcia – po 73% wskazań). Dużo rzadziej po upływie kadencji władz (22% wskazań), co kilka lat (13%) lub w innych odstępach czasu (np. na cotygodniowych lub comiesięcznych spotkaniach, kwartalnie, półrocznie – 13%).

### **3. Udostępnianie wyników**

Czy organizacja udostępnia wyniki ocen swojej działalności?

|  |        |
|--|--------|
| Przekazuje obowiązkowe rozliczenia, sprawozdania właściwemu organowi nadzoru                                       | 86,67% |
| Przekazuje obowiązkowe rozliczenia, sprawozdania sponsorowi  | 77,78% |
| Udostępnia rozliczenia, sprawozdania i raporty członkom organów i ciał organizacji (np. zarząd, komisja rewizyjna) | 86,67% |
| Udostępnia rozliczenia, sprawozdania i raporty członkom organizacji  | 77,78% |

|  |        |
|--|--------|
| Zamieszcza rozliczenia, sprawozdania z realizacji projektu na własnej stronie internetowej | 57,78% |
| Zamieszcza raport z oceny działalności na własnej stronie internetowej                     | 37,78% |
| Wydaje raporty w formie drukowanej   | 31,11% |
| W inny sposób*   | 2,22%  |
| W żaden sposób nie udostępnia wyników oceny funkcjonowania                                 | 0,00%  |

\* W inny sposób: zamieszcza sprawozdania roczne na własnej stronie internetowej.

Deklaracje o powszechnym spełnianiu wymogów sprawozdawczości wobec sponsorów lub organów nadzoru nie znajdują empirycznego potwierdzenia, np. w danych Bazy sprawozdań pozytku publicznego<sup>224</sup>: spośród wytypowanych do badania 53 organizacji legitymujących się statusem OPP (z kategorii „20 największych beneficjentów 1% za 2007 r.”<sup>225</sup>, „5 najbardziej rozpoznawalnych organizacji”, „posiadających przedstawicieli w ciałach reprezentacyjnych” oraz „beneficjentów FOP II i III edycji”) wymogi sprawozdawczości spełniło 34% organizacji, 19% nie spełniło żadnego wymogu, zaś 47% spełniło ten wymóg z uchybieniami w postaci:

- niekompletności sprawozdania (brak sprawozdań za poszczególne lata lub sprawozdań określonego typu, np. finansowych czy merytorycznych);
- opóźnień w publikacji sprawozdań;

Prawie 1/4 badanych organizacji nie wskazała na wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczości wobec organów nadzoru, własnych członków i wewnętrznych organów kontroli, a w jeszcze większym stopniu sponsorów, co budzi zastanowienie.

---

<sup>224</sup> <http://bopp.pozytek.gov.pl/> dostęp 25 września 2009 r.

<sup>225</sup> W tej kategorii wszystkie sprawozdania opublikowało 35% organizacji, zaś żadnego nie opublikowało 20%.

Badane organizacje okazują się stosunkowo mało przejrzyste w swoich działaniach, czego potwierdzeniem jest niski odsetek organizacji udostępniających opinii publicznej raporty z działalności oraz oceny tej działalności.

#### **4. Wykorzystanie wyników**

Powszechnie wykorzystuje się wyniki ocen działalności (95,56% odpowiedzi twierdzących).

Sposób wykorzystania ocen:

- opracowywanie, modyfikacja, aktualizacja strategii i planów działania;
- promocja organizacji oraz efektów realizowanych przedsięwzięć;
- podnoszenie jakości oraz dostosowywanie świadczonych usług do potrzeb odbiorców;
- zmiana profilu, metod, interesariuszy działań organizacji;
- podnoszenie sprawności działania organizacji oraz podnoszenie kwalifikacji kadr (pracowników i wolontariuszy);
- dla pozyskiwania środków na realizację działań statutowych;
- bieżąca korekta działań;
- mierzenie efektywności prowadzonej działalności.

W opinii przeważającej liczby respondentów (77,78%) wyniki oceny działania organizacji sprzyjają realizacji jej celów. Wyniki ocen są wykorzystywane do:

- intensyfikacji działań (z zastrzeżeniem, że tylko pozytywne);
- identyfikacji błędów w działaniu organizacji;
- określania pożądanych kierunków działań, projektów;
- wyboru adekwatnych działań, metod;
- podnoszenia kompetencji kadry w celu poprawienia skuteczności prowadzonych działań;
- potwierdzania słuszności kierunku/orientacji własnej działalności;

- korygowania i modyfikacji realizowanych celów;
- budowania wiarygodności i zaufania lokalnej społeczności, darczyńców;
- oceny zgodności realizacji działań z planami („Każda ocena pozwala na określenie, czy cele organizacji są realizowane poprzez faktycznie prowadzone działania, jeśli nie, to z czego to wynika, czy zamierzony cel powinien ulec weryfikacji, ponieważ nie jest on ważny w całej działalności organizacji i misji.”);
- dopasowania działań do potrzeb usługobiorców (przy jednoczesnym zwracaniu uwagi na realizację celów statutowych organizacji);
- identyfikacji potencjalnych możliwości działania organizacji („Zdarza nam się zidentyfikować nowy problem społeczny związany z naszą misją, ale nieujęty w celach, wtedy zmieniamy statut.”);
- zdobywania doświadczeń w przygotowywaniu wniosków projektowych;
- nawiązania współpracy z organizacjami członkowskimi i innymi przedstawicielami sektora pozarządowego.

Oceny działań są wykorzystywane przez organizacje dla realizacji wielu celów, przede wszystkim wewnętrznych (rozwój organizacji, określenie, dopasowanie, modyfikacja strategii, programów i działań, zwiększenie szans na rynku dotacyjnym), a jedynie sporadycznie zewnętrznych (zaufanie interesariuszy, dostosowanie działań do potrzeb społecznych).

Większość respondentów (67%) stwierdza, że wyniki oceny działania organizacji sprzyjają osiąganiu przez nią założonych celów (przeciwnego zdania jest tylko 4% badanych, a 29% nie wypowiedziało się w tej sprawie).

Lista korzyści wypływających z dokonywania ocen własnej działalności zasadniczo pokrywa się z listą celów, do jakich jest wykorzystywana. Natomiast głosy sygnalizujące nieskuteczność tego typu działań wskazują na niemożliwość przełożenia wyników ewaluacji na zmiany

w funkcjonowaniu organizacji, w szczególności w zakresie realizacji „sztywnych” celów projektów.

Respondenci stwierdzają ponadto, że operacyjnie ocena działalności służy z zasady bieżącemu zarządzaniu organizacją, oraz sygnalizują niedostatek adekwatnych narzędzi do pomiaru skuteczności, efektywności funkcjonowania organizacji lub zasobów do realizacji ich misji: „Chcielibyśmy przeprowadzić całościową zewnętrzną ewaluację działalności organizacji, ale nie mamy środków, aby zlecić taką usługę”, ale także rozpoczęte próby szeroko zakrojonych ocen: „Aktualnie po raz pierwszy badamy odbiorców naszych działań poza projektami – robimy wywiady i badania fokusowe z otoczeniem organizacji i bardzo jesteśmy ciekawi rezultatów.”

## **5. Podsumowanie**

Badane organizacje w zasadzie są przekonane o swojej skuteczności w każdym z trzech interesujących nas aspektów (misji, organizacji i projektów), choć stosunkowo rzadko to przekonanie jest potwierdzane na podstawie postępowań badawczych, w tym prowadzonych przez podmioty zewnętrzne. Podstawowym sposobem oceny działalności przez organizacje są sprawozdania i rozliczenia ze sponsorami, a także różne formy samoewaluacji. Stosunkowo rzadko wyniki ocen trafiają do opinii publicznej, częściej publikuje się sprawozdania z realizacji projektów.

Organizacje zasadniczo wykorzystują wykonane oceny, choć ich przydatność dla realizacji założonych celów nie jest oczywista.

**Ankieta  
„System współpracy samorządu miasta  
z organizacjami pozarządowymi w Dąbrowie Górnictwie”**

## **1. Wprowadzenie**

Do udziału w ankiecie zaproszono 94 organizacje z Dąbrowy Górnictwie, których adresy e-mail posiadano. Otrzymano łącznie 28 ankiet (w tym 19 kompletnych i 9 niekompletnych) wypełnionych przez 15 stowarzyszeń, 3 fundacje oraz 2 oddziały bez osobowości prawnej. Mające swoje siedziby przede wszystkim w dzielnicach centralnych (11 organizacji), w mniejszym stopniu w dzielnicach obrzeżnych (6 organizacji), 3 organizacje mają swoją siedzibę poza Dąbrową Górnictwą<sup>226</sup>.

## **2. Charakterystyka próby**

Badani zadeklarowali, że ich organizacje prowadzą działalność w 19 z 23 obszarów (branż) – najczęściej (co najmniej 25% wskazań) – edukacja i wychowanie; kultura i sztuka oraz pomoc społeczna, a także ochrona dziedzictwa narodowego oraz wspieranie organizacji pozarządowych (co najmniej 25% wskazań), natomiast sporadycznie (po jednym wskazaniu, czyli 3,6%) – prawa człowieka i obywatela; prawa kobiet; nauka; dostęp do informacji publicznej oraz integracja europejska. Żadna z badanych organizacji nie prowadzi działalności w zakresie bezdomności, mniejszości narodowych, praw konsumentów oraz monitoringu administracji publicznej.

Najczęściej działalność prowadzona jest w formie organizacji imprez: sportowych, kulturalnych, rocznicowych, integracyjnych i innych (ponad 50% wskazań), a zdecydowanie rzadziej w formie organizacji

---

<sup>226</sup> Pozostałe podmioty nie udzielili odpowiedzi metryczkowych.

konferencji, seminariów oraz szkoleń i warsztatów (ponad 35% wskazań w obu przypadkach). Żadna z badanych organizacji nie zadeklarowała, że produkuje i sprzedaje wyroby.

Zdecydowanie (trzykrotnie) częściej działania adresowane są do osób indywidualnych niż organizacji pozarządowych. Częściej do mieszkańców całego miasta (53% wskazań) niż wyodrębnionych jego części (sołectwa, dzielnice – 45%), a stosunkowo rzadko do odbiorców (jednostek, instytucji, organizacji) spoza miasta (14%).

Najliczniejsza grupa badanych organizacji (40%) prowadzi wyłącznie nieodpłatną działalność pożytku publicznego i nie pobiera żadnych składek ani datków od korzystających, zaś najmniej liczna (10%) prowadzi odpłatną działalność pożytku publicznego.

Budżety ponad połowy organizacji, które odpowiedziały na to pytanie ( $n = 20$ ), nie przekraczają 50 tysięcy złotych, w tym jedna zadeklarowała brak środków, w co czwartej mieszczą się w przedziale od 50 do 200 tysięcy złotych, zaś budżet powyżej tej kwoty zadeklarowała co piąta organizacja, w tym co dziesiąta nawet powyżej mln złotych.

### **3. Ocena systemu współpracy samorządu miasta z organizacjami pozarządowymi w Dąbrowie Górnictwie**

#### **3.1 Współpraca z samorządem**

Wszystkie organizacje, które udzielili odpowiedzi na to pytanie ( $n = 24$ ), potwierdziły współpracę z samorządem miasta. Najczęściej (ponad 50% wskazań) deklaruje się współrealizację przedsiewzieć z instytucjami miasta. Inne popularne formy (ponad 30% wskazań) to pozykiwanie środków z budżetu miasta oraz bycie promowaną przez instytucje miejskie. Na uwagę zasługuje także spora liczba wskazań (28%) odnośnie uczestnictwa w opracowywaniu polityk miejskich poprzez sys-

tem konsultacji „Rocznego Programu Współpracy” (RPW) oraz (14%) wskazań odnośnie finansowego wspierania instytucji miejskich!

Generalnie badani pozytywnie oceniają oddziaływanie współpracy na funkcjonowanie ich organizacji (tylko dwie odpowiedzi sygnalizujące brak oddziaływania lub oddziaływanie negatywne<sup>227</sup>) – wskazuje się, że: pozwala lepiej realizować projekty (53%), ogólnie wzmacnia organizację (50%), służy lepszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (39%) i umożliwia pozyskiwać środki spoza budżetu miasta (32%). Jednak stosunkowo słabo odczuwany jest pozytywny wpływ współpracy na przyciąganie nowych członków i wolontariuszy przez organizacje (21%) czy wymuszanie dokonywanie ocen własnej działalności (19%).

### **3.2 System współpracy**

Ponad 2/3 badanych organizacji, które udzielili odpowiedzi na to pytanie ( $n = 22$ ), uczestniczyło w opracowaniu RPW na rok 2009 lub 2010. Przyczynami braku zaangażowania był w równym stopniu brak zaproszenia ze strony organizatorów (Urzędu Miejskiego) i brak czasu lub potrzeby. W jednym przypadku brak zaangażowania wynikał ze struktury organizacji. Najczęstszą formą udziału było członkostwo w Dąbrowskim Forum Organizacji Pozarządowych (DFOP). Z dużo mniejszą częstotliwością uczestniczono w otwartych konsultacjach RPW. Natomiast żadna organizacja nie wskazała uczestnictwa w zespole ds. RPW ani pełnienia funkcji członka w Radzie Pozytku Publicznego Miasta Dąbrowa Górnica.

Stosunkowo nisko oceniono wkład organizacji w opracowanie RPW. Średnia ocen (w skali 1–5, gdzie 1 najniższa, a 5 najwyższa) wy-

---

<sup>227</sup> Choć są to poważne zarzuty „Niechęć do nowych przedsięwzięć, brak dobrej pozytywnej reakcji, brak wiedzy z zakresu przynależnej im dziedziny, brak znajomości języków obcych, nieznajomość prawa unijnego, brak koncepcji działania w swoim zakresie i niedopuszczanie innych koncepcji i pomysłów oraz wiele innych wynikających z niezrozumienia roli urzędnika w stosunku do obywatela.”

stawionych przez 14 organizacji, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie<sup>228</sup> wynosi 2,35 (2/3 ocen to maksymalnie 2).

Empowerment organizacji w zakresie tworzenia RPW jest wzmacniany przede wszystkim czynnikami instytucjonalnymi: otwartością samorządu na współpracę, przejawiającą się uruchomieniem instytucji służących temu celowi (Biuro Organizacji Pozarządowych) oraz otwartością na inicjatywy, a także istnieniem i członkostwem w DFOP. Mniejsze znaczenie przypisuje się takim czynnikom, jak aktywne uczestnictwo w życiu lokalnego trzeciego sektora, pożdanym postawom (orientacja na współpracę), czy wreszcie proceduralnym (dyskusje). Natomiast po stronie blokad na czoło wysuwają się przede wszystkim postawy samorządu – niezrozumienie problemów organizacji czy niedostrzeganie problemów społecznych – a w dalszej kolejności słaba kondycja organizacji (brak czasu, kadr).

Kolejne draźliwe pytanie dotyczy kwestii oceny – czy system stwarza równe szanse wszystkim organizacjom. Ponad połowa organizacji (8 z 14), które udzieliły na nie odpowiedzi, stwierdziła, że nie. Sukces organizacji zależy od niej samej, od jej dobrego działania (wiarygodność, dobry wniosek oraz tradycja współpracy<sup>229</sup>). Choć uwagę zwraca stosunkowo duża liczba czynników o charakterze patologicznym (niejasne układy interesów, znajomości – odpowiednio 15% i 21% zakończonych ankiet), które wymienili badani.

Ponad połowa organizacji, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie ( $n = 16$ ), przyznało się do otrzymania odmowy udzielenia wsparcia przez Urząd Miasta. Wskazywano dość zróżnicowane przyczyny – formalne, funkcjonalne (realizacja zadania przez inną organizację), strategiczne (brak otwartości na innowacje).

---

<sup>228</sup> Jest to jedno z kilku draźliwych pytań, dla których liczba udzielonych odpowiedzi oscyluje wokół 50%.

<sup>229</sup> Wieloletnią owocną tradycję współpracy możemy traktować jako element kapitału zaufania niezbędnego do zawierania umów, jednak przedkładanie tego elementu nad pewne obiektywne wskaźniki efektywności, zasadności może skutkować zmniejszeniem skuteczności systemu w zakresie zaspokajania faktycznie występujących potrzeb społecznych. Jest to zatem element o ambiwalentnym charakterze.

### **3.3 Skuteczność działań organizacji**

Zdecydowana większość, bo aż 90% organizacji pozarządowych, które odpowiedziały na pytanie ( $n = 19$ ): „Czy Państwa organizacja jest skuteczna w tym, co robi?”, udzieliła odpowiedzi twierdzącej, zaś pozostałe nie znają odpowiedzi na to pytanie. Przekonanie o własnej skuteczności bierze się m.in. z pozytywnych opinii beneficjentów i partnerów (samorządu miasta oraz innych organizacji), uzyskiwanych podziękowań, dyplomów uznania, listów gratulacyjnych, poczucia osiągnięcia sukcesu, wymiernych efektów w postaci wzrostu liczby nowych członków i osób chętnych do współpracy, wyników (np. rywalizacji sportowej) i wyjątkowo – z przeprowadzanego w czasie realizacji projektów monitoringu działań i ich ewaluacji. Natomiast nieumiejętność odpowiedzi na to pytanie wynika z „młodego” wieku organizacji (realizacja pierwszego projektu) bądź struktury organizacyjnej (organizacja jest tylko z jednym kół).

### **3.4 Ocena działalności**

Wszystkie z badanych organizacji stwierdziły, że dokonują oceny swojej działalności. Jednak przeważają metody o charakterze „przymusu instytucjonalnego” – obowiązkowe sprawozdania publiczne (50% wskazań) i rozliczanie projektów w UM (40% wskazań)<sup>230</sup>. W dalszej kolejności stosuje się takie formy, jak samodzielne ewaluacje projektów czy działalności organizacji – po 30% wskazań. Natomiast sporadycznie ocenia się swoją działalność przy wykorzystaniu rozbudowanych form, takich jak audyty (finansowy czy społeczny) lub mierzenie wpływu społecznego (wskazanie w przedziale 7–14%). Co interesujące, badane

---

<sup>230</sup> Na uwagę zasługuje zdecydowanie niższy poziom rozliczania się u sponsorów prywatnych i publicznych (z wyłączeniem UM DG) – rzędu 28%. Co może być powyktowane niskim poziomem korzystania z tego typu wsparcia przez badane organizacje.

organizacje w zasadzie nie korzystają z ocen swojej działalności wykonywanych przez podmioty zewnętrzne.

Działalność ocenia się często: corocznie (ponad 50% wskazań) lub po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia (prawie 50%).

Wszystkie badane organizacje deklarują, że udostępniają wyniki ocen swojej działalności. Najbardziej rozpowszechnione jest udostępnianie organom nadzoru i kontroli: tak wewnętrznej (członkom ciała statutowych organizacji), jak i zewnętrznej (organom nadzoru państwowego) – w obu przypadkach ponad 60% wskazań. Stosunkowo rzadziej pozostały interesariuszom (członkom organizacji i Urzędowi Miasta), sporadycznie sponsorom oraz poprzez publikacje na własnej stronie internetowej czy w formie drukowanej. Natomiast żadna organizacja nie zamieszcza tego typu dokumentów w Portalu Organizacji Pozarządowych Dąbrowa Górnica.

Ponad połowa organizacji, które odpowiedziały na to pytanie ( $n = 21$ ), potwierdziła, że w ciągu ostatnich trzech lat były kontrolowane w zakresie przestrzegania prawa, gospodarki finansami lub realizacji przedsięwzięć. Zdecydowanie najczęściej kontrolującym organem był Urząd Skarbowy (ponad 1/3 wskazań), a dopiero w dalszej kolejności ZUS (co piąte wskazanie) i Urząd Marszałkowski z jego agendami (co szóste wskazanie). Natomiast na kontrolę ze strony UM wskazał tylko co dziesiąty badany. Żadna z badanych organizacji nie była przedmiotem kontroli ze strony Departamentu Pożytku Publicznego<sup>231</sup>.

### 3.5 Wykorzystanie wyników oceny

Zdecydowana większość, bo aż 90% organizacji pozarządowych, które odpowiedziały na pytanie ( $n = 19$ ) „Czy wykorzystują Państwo wyniki ocen swojej działalności?”, udzieliła odpowiedzi twierdzącej.

---

<sup>231</sup> Co może wynikać z faktu, iż nie posiadają statusu OPP lub nie realizowały projektów finansowanych z rządowego programu FIO.

W zasadzie sposób wykorzystania wyników ocen dobrze oddaje następująca wypowiedź jednego z badanych „Wyniki ocen pozwalają zdecydować o sposobie funkcjonowania i postępowania na przyszłość, o tym, co jest dobre, a także o tym, co należy zmienić. Pozwalają na znalezienie nowych rozwiązań, by poprawić efektywność działań podejmowanych przez organizację. Są pomocne przy budowaniu nowej strategii działania.” Ponadto pełnią rolę elementu public relations. Jednak o przydatności wykorzystywanych wyników ocen do poprawy działalności przekonanych jest „tylko” 75% organizacji, które odpowiedziały na pytanie „Czy wykorzystanie wyników oceny działania organizacji sprzyja poprawie jej działania?” ( $n = 19$ )<sup>232</sup>. Także i w tym przypadku znajdujemy w wypowiedziach badanych przykład pozytycznych zmian w oparciu o uzyskane wyniki, które polegały: „Na usprawnieniu funkcjonowania organizacji, opracowywaniu nowych strategii, znajdowaniu rozwiązań problemów oraz diagnozowaniu nowych problemów, dotąd niewidocznych.”

#### **4. Podsumowanie**

Ankieta cieszyła się stosunkowo niewielkim zainteresowaniem organizacji pozarządowych działających w Dąbrowie Górniczej, czego wskaźnikiem jest tylko około 20-procentowy poziom zwrotów. Badani ocenili system współpracy pozytywnie, zasygnalizowali jego zdolność do podnoszenia jakości realizowanych działań przez organizacje pozarządowe współpracujące z instytucjami miejskimi. Choć równocześnie wskazuje się na ograniczony wpływ organizacji na jakość systemu.

Organizacje pozarządowe uczestniczące w badaniu są przekonane o skuteczności swoich działań, choć to przekonanie formułowane jest raczej na podstawie opinii niż monitoringów i ewaluacji. Co prawda badani deklarują, że poddają ocenie swoją działalność, jednak przeważają

---

<sup>232</sup> Pozostałe osoby nie udzielili odpowiedzi na to pytanie.

sprawozdania i rozliczenia, natomiast sporadycznie wykonuje się bardziej zaawansowane badania<sup>233</sup>. Zdecydowana większość organizacji wykorzystuje wyniki ocen prowadzonej działalności, jednak nie wszystkie organizacje, które to robią, są przekonane o skuteczności tych działań.

Ponad połowa badanych stwierdziła, że była przedmiotem kontroli ze strony uprawnionych do tego instytucji publicznych, ale sporadycznie była to kontrola realizowana przez jednostki Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej.

---

<sup>233</sup> Co jednak może być podyktowane ograniczoną skalą działania badanych organizacji (zob. charakterystyka próby).



**www.pozytek.gov.pl**

**Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
Departament Pożytku Publicznego**

**ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa  
tel. (+48 22) 693 47 59  
e-mail: pozytek@mpips.gov.pl**

**ISBN 978-83-61752-92-9**