



Model dobrych praktyk w zakresie rzecznictwa na rzecz stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze oraz jego rozwoju instytucjonalnego

Krzysztof Stachura

2023



POMORSKA
SIEĆ | COP

Autor badań: Krzysztof Stachura

Opracowanie: Krzysztof Stachura

Koordynatorka projektu: Marta Dietrich

Redakcja i korekta: Klara Mirecka

Zdjęcia: pexels.com

Opracowanie graficzne: Adrianna Wałdoch

Skład i łamanie: Adrianna Wałdoch

ISBN 978-83-965899-3-4



Projekt „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych” realizowany jest z dotacji programu Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Spis treści

Wprowadzenie	4
Rozwój instytucjonalny a rozwój modelu zatrudnienia pracowników w organizacjach pozarządowych	7
Kierunek: rzecznictwo	15
Co jest sukcesem projektu?	21

Wprowadzenie

Kwestia stabilności zatrudnienia stanowi jedno z głównych wyzwań funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce. W ostatnich latach toczy się intensywna dyskusja wokół specyfiki i jakości pracy w organizacjach pozarządowych. Realizowany w okresie od września 2021 roku do lutego 2024 roku projekt Regionalnego Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych” jest pierwszym tak kompleksowym przedsięwzięciem zorientowanym na rozpoznanie problematyki zatrudnienia w trzecim sektorze oraz wypracowanie rozwiązań, które mają poprawić kondycję tego obszaru.

Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie charakterystyki modelu rozwoju instytucjonalnego oraz uwarunkowań pracy rzeczniczej w kontekście kwestii zatrudniania pracowników w organizacjach pozarządowych, przede wszystkim stabilności warunków świadczenia pracy. Tekst zawiera z jednej strony opis osiowych problemów, z jakimi borykają się podmioty z trzeciego sektora, z drugiej natomiast – przedstawienie zestawu dobrych praktyk i rekomendacji odnośnie do poprawy jakości działań. Raport powstał w oparciu o analizę moich własnych doświadczeń jako eksperta pracującego w projekcie, rozmowy (indywidualne i zespołowe) z innymi osobami pełniącymi funkcje ekspertów i/lub rzeczników, studium literaturowe oraz przegląd dokumentacji sprawozdawczej zbieranej w ramach przygotowywania projektu.

Już na etapie formułowania wniosku projektowego wychodziliśmy z założenia, że istnieje konieczność podjęcia pilnych działań, które będą stanowić odpowiedź na problemy związane z niestabilnością zatrudnienia w trzecim sektorze. Występowanie i nasilanie się tego zjawiska stanowi zagrożenie dla funkcjonowania podmiotów, utrudnia im realizację zadań, a pracowników naraża na poczucie silnej niepewności, a docelowo też frustracji i wypalenia. Nadużywanie jako formy zatrudnienia umów cywilnoprawnych, niski poziom wynagrodzeń i brak stabilnej formuły codziennej działalności stanowią główne powody, dla których praca w organizacjach pozarządowych ma charakter prekarny. Dodatkowo na kondycję trzeciego sektora negatywnie wpływają zewnętrzne czynniki strukturalne, z reperkusjami pandemicznymi i wojną w Ukrainie na czele.

Dobiegający końca projekt może stanowić załączek działań, których efektem będzie poprawa stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze, a co za tym idzie, także podniesienie jakości świadczenia usług społecznych, na które zapotrzebowanie sukcesywnie rośnie. Projekt stanowi przy tym ważny krok strategiczny na drodze do modyfikacji istniejącego status quo. Zmiany muszą być wprowadzone w różnych wymiarach i na różnych etapach procesu rozwoju instytucjonalnego. Niezbędne jest też, by dotyczyły wielu aspektów partnerstw międzyinstytucjonalnych, przede wszystkim z lokalnym i regionalnym samorządem. W tym celu przez ponad 2 lata prowadzone były liczne działania mające na celu stworzenie strategii dalszego rozwoju sektora w kontekście ruchu rzeczniczego i sieciowania organizacji w walce o realizację kluczowych dla nich postulatów.

Projekt, choć realizowany na terenie województwa pomorskiego, stanowi unikatową w skali ogólnopolskiej próbę stawienia czoła problemom związanym ze stabilnością zatrudnienia w trzecim sektorze. Wynika jednak z dyskusji, działań i opracowań, które dotyczyły tego problemu, a były podejmowane i realizowane już wcześniej. W tym sensie pomysł na przedsięwzięcie projektowe jest konsekwencją dotychczasowych ruchów i aktywności, jego ambicją zaś jest stanie się bodźcem i inspiracją do realizacji podobnych pomysłów w innych regionach oraz w skali całego kraju. Zmiana sytuacji osób pracujących w sektorze wymaga przełamania ograniczeń geograficznych, stałego wzmacniania procesu oddolnego sieciowania i odważnej pracy, której efektem będzie poprawa jakości kondycji zatrudnienia w polskich organizacjach pozarządowych.

Opisane w dalszych częściach opracowania uwarunkowania rozwoju instytucjonalnego i pracy rzeczniczej w części empirycznej charakterystyki bazują na działaniach wykonanych w projekcie na terenie Gdańska, Gdyni, Słupska, Kwidzyna i powiatu kwidzyńskiego, Kartuz i powiatu kartuskiego, Malborka i Lęborka. Wprawdzie zakładaliśmy, że projekt ma charakter pilotażowy, ale uważamy, że jego wpływ i znaczenie w istotny sposób wykraczają poza kontekst lokalny / regionalny. Wiele problemów organizacji pozarządowych ma charakter uniwersalny, niezależny od geografii. Istotną zmienną różnicowania skali ośrodka, na terenie którego zlokalizowany jest i działa dany podmiot, chwytą natomiast także projekt pomorski. To w tym wymiarze sprawdzaliśmy, czy i jakie działania podejmowane są, aby zwiększać stabilność zatrudnienia w trzecim sektorze, jak również ustalaliśmy główne priorytety odnośnie do szczegółowych obszarów wymagających zmian (w obrębie sektora, jak i w jego strukturalnym otoczeniu).

Z zasadniczego celu projektu, jakim było wzmocnienie działań na rzecz stabilizacji sektora w wymiarze zatrudnienia, wynikał też szereg celów szczegółowych, w tym:

- ➔ zwiększenie skali i zacieśnienie współpracy międzyinstytucjonalnej,
- ➔ ogólny wzrost świadomości wagi i znaczenia organizacji pozarządowych,
- ➔ oraz wzrost stopnia integracji środowiskowej.

Projekt miał przy tym na celu diagnozowanie wyzwań i znajdowanie na nie możliwych odpowiedzi, inicjowanie projektów zmian legislacyjnych, wdrażanie standardów pracy w trzecim sektorze oraz adekwatne reprezentowanie go w debatach i ustaleniach międzysektorowych. Wszystkie te działania były w trakcie trwania projektu podejmowane.

Opracowanie składa się z trzech zasadniczych części, poprzedzonych niniejszym wprowadzeniem. Podrozdział dotyczący rozwoju instytucjonalnego przedstawia jego uwarunkowania, w tym: lokalne (pomorskie) emanacje. Piszę w tej części o tym, jakie obszary wymagają w tym względzie szczególnego zaopiekowania, i jakie rozwiązania są potrzebne, by organizacje mogły działać na szerszą niż dotąd skalę. We fragmencie poświęconym procesowi rzecznictwa prezentuję, na czym polega praktyka tej pracy, jak była ona organizowana w ramach projektu, oraz jakie wyzwania wiążą się z tego rodzaju działaniami na przyszłość. W oparciu o zebrany materiał podsumowuję główne osiągnięcia projektowe, które udało się wypracować i które warto upowszechnić.

Rozwój instytucjonalny a rozwój modelu zatrudnienia pracowników w organizacjach pozarządowych



Zasadniczym warunkiem zapewniania stabilności zatrudnienia w organizacjach pozarządowych jest ich rozwój instytucjonalny. Im bardziej profesjonalna, sprawnie działająca, dobrze zarządzana jest dana organizacja, tym większe jest prawdopodobieństwo, że będzie ona dobrym miejscem pracy dla różnych grup osób. Strukturalne presje mogą nadal stanowić znaczące utrudnienia w zapewnianiu dobrych warunków świadczenia pracy, ale silne fundamenty podmiotu ułatwią podejmowanie starań o poprawę jakości modelu pracy.

Nie da się ukryć, że niemal wszystkie polskie organizacje pozarządowe - w mniejszym lub większym stopniu - borykają się z problemem niestabilności zatrudnienia. Powodów tego stanu rzeczy jest wiele. Były one wielokrotnie dyskutowane, analizowano ich genezę i poziom natężenia. Mimo to cały czas nie obserwuje się działań o charakterze systemowym, które stanowiłyby odpowiedź na istniejące bolączki. Remedium na te trudności ma zazwyczaj charakter lokalny, a niekiedy także tymczasowy.

Dotyczy to na przykład bodaj najbardziej problematycznej kwestii, jaką jest sposób organizacji systemu dotacji ze środków publicznych. Bazuje ona bowiem na zatrudnieniu na podstawie umów na czas określony, co utrzymuje pracowników w stanie niepewności i ryzyka konieczności zmiany miejsca zatrudnienia w przypadku zakończenia działań projektowych.

Dla organizacji problemami są też często niejasne procedury pozyskiwania środków w trybie konkursowym i dotacyjnym oraz mało elastyczne zasady finansowania projektów. Poza tym powodują one, że organizacje mają trudność, by wykorzystać pozyskane w ten sposób środki na własny rozwój instytucjonalny. Osobnym, bardzo ważnym problemem jest trudność wielu organizacji w pozyskiwaniu środków na wkład własny do projektów, w których skala finansowania jest znacząca¹.

¹ P. Grabowski i in. B.r. System dotacji ze środków publicznych w Polsce jako jedna z przyczyn wypalenia zawodowego w 3. sektorze, <https://api.ngo.pl/media/get/154251>. Dostęp: 22.01.2024

W realizowanym przez nas projekcie praca ekspertów i rzeczników polegała na próbie znalezienia odpowiedzi na wskazane powyżej problemy. Podejmowane przez nas działania były też spójne z wytycznymi i rekomendacjami, jakie stworzono w 2021 roku (gdy startował projekt pomorski) na cele wsparcia stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze w Warszawie.

Autorzy poświęconego tej kwestii opracowania argumentowali, że kluczowe jest tworzenie zarówno rozwiązań systemowych w odniesieniu do zlecenia zadań publicznym organizacjom pozarządowym, jak i wykorzystywanie przez lokalny samorząd różnych formuł współpracy niefinansowej, których efektem będzie zwiększenie stabilności zatrudnienia².



Z jednej strony mamy tu więc do czynienia między innymi z takimi propozycjami jak preferencje w zatrudnieniu na umowę o pracę w przypadku realizacji zadań wieloletnich, organizacja konkursów na rozwój instytucjonalny organizacji, premiovanie wkładu społecznego w realizację zadań publicznych czy rozwój partnerstwa projektowego na linii organizacje-samorząd. Z drugiej strony rekomendacje dotyczą prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych związanych z budowaniem stabilności zatrudnienia, które byłyby kierowane do grona ekspertów samorządowych, współpracy z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej czy prowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych przedstawiających trzeci sektor jako realizatora zadań publicznych, a przy tym także pracodawcę.³

Wiedząc o tych wyzwaniach i w analogiczny sposób konstruując wytyczne do realizacji projektu postanowiliśmy przeprowadzić szeroko zakrojone badania diagnozujące realne problemy (braku) stabilności zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Wynika z nich przede wszystkim, że organizacja borykają się z całym kalejdoskopem problemów strukturalnych, którego elementem są trudności w zakresie zapewnienia stabilności zatrudnienia. Analiza pokazała, że poziom zarobków w organizacjach jest niski, wynagrodzenia pokrywane są zazwyczaj ze źródeł projektowych, a zdecydowana większość podmiotów nie prowadzi polityki kadrowej.

² Ł. Waszak i E. Chromniak. 2021. Rekomendacje dotyczące wsparcia stabilności zatrudnienia w organizacjach pozarządowych realizujących zadania publiczne m.st. Warszawy, <https://api.ngo.pl/media/get/163597/rekomendacje-dotyczace-wsparcia-stabilnosci-zatrudnienia-v1.pdf>. Dostęp: 22.01.2024.

³ Tamże.

Jednocześnie ponad 6 na 10 organizacji dostrzega potrzebę zatrudniania pracowników, ale nie może tego robić, bo nie dysponuje środkami na wynagrodzenia.⁴



Rekomendowaliśmy między innymi, aby organizacje prowadziły zakrojone na szerszą skalę działania fundraisingowe, dbały o rozwój w wymiarze strategicznym, zagęszczały sieci współpracy międzysektorowej i prowadziły bardziej zaawansowane działania rzecznicze. Formułowaliśmy też opinie o niewykorzystanej możliwości, jaką są konsultacje przy tworzeniu programów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi.⁵

Wszystkie te działania mają bowiem kluczowe znaczenie z punktu widzenia rozwoju instytucjonalnego. Ich ranga rośnie dodatkowo w sytuacji dla organizacji pozarządowych bardzo trudnej. Z innej diagnozy, tym razem prowadzonej na skalę ogólnopolską, wynika bowiem, że obserwujemy stagnację rozwoju współpracy finansowej na linii samorząd-organizacje.⁶

W kontekście wyzwań rozwojowych, szeregu napięć strukturalnych i trudności natury ekonomicznej znacząco osłabia to polskie organizacje pozarządowe. Obrazowo opisała to w kontekście sytuacji w sektorze ekonomii społecznej Monika Abucewicz, wskazując, że o ile wkład ekonomii społecznej na przykład w sferę reintegracji zawodowej jest znaczny, podmioty z tego obszaru odgrywają na rynku pracy niewielką rolę.⁷

W tym samym czasie pracownicy zatrudnieni w trzecim sektorze borykają się ze zjawiskiem wypalenia, na które wpływ mają specyficzne kultury organizacyjne i uwarunkowania społeczno-polityczne prowadzonych działań.

⁴ K. Stachura. 2022. Kondycja zatrudnienia w trzecim sektorze. Raporty z badań zrealizowanych w projekcie „Naprawdę nie masz wpływu? Ku stabilnemu zatrudnieniu w organizacjach pozarządowych”, <https://fundacjarc.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/Kondycja-zatrudnienia-w-trzecim-sektorze.pdf>. Dostęp: 22.01.2024.

⁵ Tamże

⁶ W. Kaczmarczyk i in. 2022. Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 i 2021 r. Raport z badania, <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2022/01/Finansowanie-organizacji-pozarządowych-przez-JST-2.pdf.pdf>. Dostęp: 22.01.2024.

⁷ M. Abucewicz. 2022. Rola podmiotów ekonomii społecznej w obszarze zatrudnienia i rynku pracy w polskiej gospodarce. Przyczynek, „Polityka Społeczna” 580 (07), s. 16-25, <https://polityka-spoeczna.ipiss.com.pl/resources/html/article/details?id=231302&language=pl>. Dostęp: 22.01.2024.

Kolejny raz odpowiedzią na istotny problem okazuje się stabilizacja finansowania organizacji, której efektem mogą być bardziej przewidywalne w formie sposoby wynagradzania zatrudnianych przez nią pracowników. Towarzyszyć temu powinno wprowadzanie standardów regulujących zasady pracy w obrębie organizacji, ale też generalnie w ramach sektora (w postaci rozwiązań prawnych i systemowych).⁸

Realia pracy projektowej, które były następstwem zbudowanej koncepcji realizacji celów oraz przeprowadzonej diagnozy stanowią empiryczne potwierdzenie większości wyzwań i dylematów, o których w sektorze się debatuje. Doświadczenia, jakie zebrali rzecznicy, pokazują z jednej strony powszechność problemu braku stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze, z drugiej – liczne negatywne konsekwencje tego zjawiska (przede wszystkim ograniczoną możliwość skalowania działań, obniżenie jakości realizowanych zadań, słabnące morale kadr zatrudnionych w trzecim sektorze). Prace projektowe potwierdziły też, jak dużym problemem dla organizacji jest ograniczona elastyczność realizowanych przez nie działań wynikająca z silnego deficytu zasobów (finansowych, kadrowych, infrastrukturalnych czy logistycznych).



Praca rzeczników w terenie polegała w dużej mierze na budowaniu relacji z przedstawicielami sektora samorządowego, przełamywaniu stereotypowych barier oraz tworzeniu schematów współpracy, które wykraczałyby poza fasadowość i rytualizm. Te działania są szczególnie istotne z punktu widzenia mniejszych, mniej zasobnych organizacji, dla których udana współpraca z partnerem samorządowym niejednokrotnie stanowi warunek konieczny utrzymania działalności. Kontakt z samorządem miał więc na celu zwiększenie skali demokratyzacji relacji międzysektorowych, a w ślad za tym stworzenie realnych podwalin pod możliwą współpracę merytoryczną.

⁸ P. Grabowski, P. Jędrzejewska. 2021. Wypalenie zawodowe i aktywistyczne w trzecim sektorze w Polsce, Chorwacji i Słowenii, „Trzeci Sektor” 55(3), s. 72-85, https://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_26368_17332265-55-3-2021-4/c/articles-2048900.pdf.pdf. Dostęp: 22.01.2024.

Punktem wyjścia do dyskusji z partnerami z samorządu było przekonanie urzędników i decydentów o istnieniu problemu z zapewnianiem stabilności zatrudnienia w różnych jego wymiarach. Wskazywano, że właśnie wątek dobrej jakości współpracy mógłby w sposób znaczący usprawnić proces poprawy jakości poziomu zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Podkreślano w tym kontekście przede wszystkim kwestię wdrożenia na pełniejszą skalę konstytucyjnej zasady pomocniczości, zgodnie z którą zadania publiczne powinny być - w miarę istniejących możliwości - realizowane przez podmioty na szczeblu lokalnym, przede wszystkim organizacje pozarządowe.

Ruchy w kierunku subsydiarności sprzyjają podmiotom z trzeciego sektora. Czynią je bowiem pełnoprawnymi aktorami lokalnych i regionalnych sfer publicznych w skali gminy, powiatu bądź województwa. W znaczący sposób wzmacniają je strukturalnie, oferując dostęp do rynku usług społecznych, na którym podmioty mogą działać jako potencjalni zleceniobiorcy zleczanych zadań publicznych. Działania projektowe unaocznily wielu samorządom wagę tego rodzaju działań i konieczność wypracowywania rozwiązań wzmacniających podstawy strukturalne trzeciego sektora. **Problematyczny jest natomiast fakt, że grupa organizacji, które starają się pozyskiwać środki na działania, prowadzą aktywną politykę zatrudnienia i działają w imię określonej strategii rozwoju instytucjonalnego, jest relatywnie wąska.**



Dobłą praktyką, do której wdrożenia rzeczniczcy namawiali reprezentantów samorządu, była rekonstrukcja modelu zamawiania realizowanych usług. Samorządy przekonywano do zwiększenia skali zakupu usług poza trybem konkursowo-dotacyjnym, argumentując, że jest to rozwiązanie proste do wdrożenia i korzystne dla organizacji.

Podkreślano, że przywiązanie administracji samorządowej do stosowania trybu konkursowego w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego⁹ i o wolontariacie, a opcjonalnie uproszczonego trybu zleczania zadań publicznych, utrudnia organizacjom rozwój. **Pomocne w pozyskiwaniu środków na realizację zadań byłoby też stosowanie na szerszą skalę w procesie zamówień publicznych klauzul społecznych.**

⁹ Chodzi o tryb małych dotacji – art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

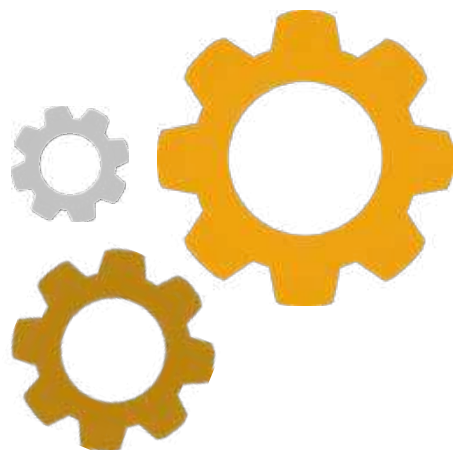
Szansą dla organizacji pozarządowych na stabilizację ich sytuacji, a w konsekwencji poprawę jakości zatrudnienia, jest realizacja szerokiego zakresu usług społecznych. Dobrymi przykładami mogą być sektor usług opiekuńczych czy gastronomicznych. Wiele podmiotów jest w stanie dobrze odnajdywać się w tych branżach, oferując tym samym szansę na zatrudnienie. Nowe perspektywy otwierają się dla podmiotów, które będą w stanie odpowiedzieć na wyzwania związane z deinstytucjonalizacją, czyli procesem, którego celem jest zastępowanie konieczności opieki instytucjonalnej wsparciem środowiskowym, udzielanym bezpośrednio w lokalnej społeczności.

Część samorządów poszukuje odpowiedniej formuły dla włączania coraz większej liczby podmiotów z trzeciego sektora do realizacji nowych rodzajów zadań publicznych. **Ważnym elementem tego procesu jest uelastycznianie zatrudnienia, tj. umożliwienie zatrudniania w różnych formułach, między innymi w oparciu o części etatu.** Jest to szczególnie ważne w kontekście włączania czy powracania na rynek pracy kobiet, które mogą łączyć obowiązki związane na przykład z wychowywaniem dzieci ze świadczeniem pracy. Feminizacja trzeciego sektora ma wprawdzie swoją ciemną stronę (dominacja w nim kobiet wynika bowiem między innymi z faktu, że zarobki w organizacjach pozarządowych są relatywnie niskie), ale dla wielu kobiet może stanowić szansę na obecność na rynku pracy. Podobnie jest zresztą z osobami bardzo młodymi, które dopiero chcą zdobyć pierwsze doświadczenia w pracy, a także seniorami, którzy mimo przejścia na emeryturę nadal często mają chęć do podejmowania aktywności w sferze zawodowej.

W pracy wykonywanej przez rzeczników często powracającym wątkiem były umowy wieloletnie na realizację zadań. W części samorządów takie rozwiązanie zostało już z sukcesem i na dużą skalę wprowadzone. W innych jednostkach samorządu terytorialnego działania tego rodzaju albo dopiero są wdrażane, albo jak dotąd ich nie realizowano. Generalnie prowadzenie zadań w trybie wieloletnim dobrze sprawdza się jako rozwiązanie systemowe. Ciągłość realizacji zadań, związane z tym ograniczenie procedur i formalności, a przede wszystkim możliwość bardziej stabilnego prowadzenia rozwoju instytucjonalnego stanowią kluczowe elementy pozwalające ocenić ten model działania pozytywnie. Wraz z jego rozwojem ważne jest jednak, aby pamiętać o możliwości renegecjonowania umów czy indeksowania z roku na rok kwoty przeznaczonej na realizację zadania.

Projekty realizowane w trybie wieloletnim stanowią najbardziej skuteczne panaceum na niestabilność planowania rozwoju instytucjonalnego.

Co bardzo ważne, pozwalają na utrzymanie pracowników w organizacji. Koszt ich treningu kompetencji jest wysoki, a umiejętności, jakie zdobywają w trakcie trwania projektów, są trudne do zreplikowania. Krótkie okresy realizacyjne poszczególnych przedsięwzięć zaburzają proces uczenia się organizacji, czemu należy przeciwdziałać. Projekt trwający rok jest także ryzykiem dla beneficjenta, który wchodzi w tryby danego zadania na krótki okres. Jeszcze inny problem wiąże się z faktem, że jeśli projekty są kontynuowane w kolejnych latach, jednoroczność oznacza często przerwę na początku roku, która może zaburzać procesy grupowe, utrudniać uczenie się i osłabiać skuteczność planowanych oddziaływań.



Kierunek: RZECZNICTWO



Sposobem na rozwój instytucjonalny, w tym także na zapewnianie pracownikom stabilnego zatrudnienia, jest prowadzenie działań o charakterze rzeczniczym.

Proces rzecznictwa jest przedsięwzięciem długoterminowym, które nie ogranicza się do podejmowania aktywności w ramach danego projektu. Omawiane w raporcie zadanie stanowiło jednak ważny punkt w rozwoju ruchu rzeczniczego, orientującego się w istotnej mierze na kwestie związane z poprawą warunków świadczenia pracy w trzecim sektorze.



Działania, jakie podejmowaliśmy, miały zarówno charakter doraźny, związany z aktywnością wokół konkretnych inicjatyw na szczeblu lokalnym, jak i systemowy, zorientowany na budowanie trwałych rozwiązań dla sektora.

W naszej ocenie rzecznictwo jest kluczowym narzędziem z punktu widzenia osiągania ważnych dla środowiska organizacji pozarządowych celów. Dzięki niemu mogliśmy wyrażać interesy sektora, w tym jego przedstawicieli instytucjonalnych oraz działających w nim pracowników. Celem tej aktywności była (i nadal jest) zmiana, wdrażanie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Jednocześnie w pracy rzeczniczej chodzi o reprezentowanie interesów środowiskowych, debatowanie z partnerami z sektora samorządowego, a także mozolne ucieranie kompromisu (nawet w drodze wchodzenia w otwarte polemiki czy spory).

Zatrudnieni w projekcie rzecznicy podejmowali szereg działań, które miały skutkować wdrożeniem zmian w poszczególnych społecznościach lokalnych. **Podstawą dla tych aktywności było spotkanie się z przedstawicielami administracji publicznej i analiza danych na temat programów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi.** Równolegle rzecznicy zajmowali się budowaniem sojuszy międzyinstytucjonalnych i przedstawianiem autorskich propozycji zmian w politykach publicznych. Zależało nam na tym, by pomorskie rzecznictwo nie było utożsamiane z lobbieniem na rzecz sektora, ale z występowaniem na rzecz środowiska w imię ważnych dla niego wartości.

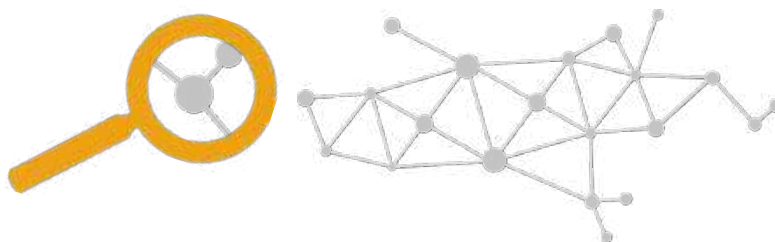
W praktyce działania rzeczników polegały na powtarzalnej obecności na spotkaniach, debatach i posiedzeniach - wszędzie, gdzie możliwe było przedstawienie projektowej perspektywy, wzięcie udziału w dyskusji, rekomendowanie rozwiązań, których wdrożenie pozytywnie wpłynęłoby na kondycję zatrudnienia pracowników w organizacjach pozarządowych. Tym sposobem rzecznicy dawali się poznać, budowali kontakty z decydentami, tworzyli relacje, które pomagały zakorzeniać się w publicznej debacie i mieć wpływ na kształt rozmów o sytuacji społeczności, w tym także - sytuacji sektora pozarządowego. Często celem tego zaangażowania było podjęcie w gminie decyzji o zwiększeniu skali dotacji na działania realizowane przez organizacje pozarządowe, o zmianie zapisów, na podstawie których organizowane są konkursy ofert na realizację zadań publicznych, czy też o ogólnych zasadach współpracy samorządu z trzecim sektorem.

Działania rzecznicze, jakie podejmowaliśmy, prowadzone były na szeroką skalę, wspierane projektowym instrumentarium i zasobami ludzkimi. Realia aktywności rzeczniczej są jednak dziś trudne. W Polsce odsetek podmiotów prowadzących działania rzecznicze spadł z 47% w 2018 roku do 38% w 2021 roku. Pogorszyły się też warunki prowadzenia tego rodzaju aktywności. Realia pracy rzeczników są więc dziś jeszcze trudniejsze niż były wcześniej¹⁰. Wymagało to od rzeczników dopasowywania metod pracy do realiów. Zawsze jednak działania te bazowały na adresowaniu zdiagnozowanych problemów, ustalaniu adresatów danych, wymagających rozwiązania spraw, tworzenia odpowiednio dopasowanego do sytuacji przekazu oraz szukaniu drogi kontaktu do osób decyzyjnych¹¹.

W toku działań projektowych identyfikowaliśmy organy decyzyjne, z którymi możemy bądź powinniśmy budować relacje, i do których należy kierować ważne z punktu widzenia prowadzonej aktywności postulaty. W skali lokalnej i regionalnej nanosiliśmy na mapę różnego rodzaju instytucje i ciała (samorządowe, trzeciosektorowe, otoczenie biznesu), definiując sprzymierzeńców i przeciwników w obrębie i na zewnątrz sektora. W oparciu o tę wiedzę rzecznicy mogli badać, jakie są możliwości realizacji ważnych z perspektywy projektowej postulatów, ale też jakie kroki należy podjąć, by przełamać faktyczne czy potencjalne bariery utrudniające osiągnięcie projektowych celów.

¹⁰ M. Gumkowska i in. 2022. Efekt mrozący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych, <https://api.ngo.pl/media/get/198337>. Dostęp: 22.01.2024.

¹¹ Były to działania zgodne z wytycznymi opisanymi w dedykowanym dla rzeczników przewodniku. Zob.: R. Górski i in. 2019. Kuźnia Kampanierów 3. Poradnik walczących społeczników, https://issuu.com/inspro/docs/poradnik_kk3_www. Dostęp: 22.01.2024.



Rzecznicy współpracowali ze sobą, wymieniając się doświadczeniami z pracy terenowej i poszukując pomysłów na usprawnienie budowania relacji w społecznościach. Zakres zrealizowanych działań był bardzo szeroki, chociaż dynamika pracy w poszczególnych lokalizacjach była odmienna. Rzecznicy mogli też pracować stosując inne metody i techniki. Kluczem było docieranie do osób decyzyjnych i tworzenie przestrzeni do realizacji powierzonych rzecznikom zadań. Ważnym elementem wzmacniającym skuteczność działań rzeczniczych były też stałe konsultacje między rzecznikami a innymi ekspertami w projekcie.

Doświadczenie pracy w terenie w dużej mierze potwierdziło ustalenia z badań kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych z 2022 roku¹². Zbyt szybkie i chaotyczne zmiany w legislacji, niejasna perspektywa działań, jaka stoi przed organizacjami, oraz konieczność posiadania szerokiej wiedzy o modelu funkcjonowania organizacji w relacji z partnerami z samorządu stanowią główne bariery dla bardziej dynamicznego rozwoju działań rzeczniczych.

Generalnie pozytywnie należy natomiast ocenić stosunek lokalnego samorządu do aktywności rzeczniczej, a co za tym idzie, także do organizacji pozarządowych. Mimo że często udaje się budować dialog z przedstawicielami administracji samorządowej, nie jest to jednak sytuacja powszechna. Relacje mogą też ulec osłabieniu czy zepsuciu. **W największym stopniu współpracę z rzecznikami utrudnia fasadowy model relacji samorządu z organizacjami pozarządowymi** - taki, w którym współpraca ma charakter rytualny, a nie merytoryczny. Osobnym problemem jest stosunek administracji samorządowej do procesu konsultacji społecznych i gotowość do włączania w proces partycypacji przedstawicieli reprezentujących trzeci sektor.

¹² M. Gumkowska i in. 2022. Efekt mrozący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych, <https://api.ngo.pl/media/get/198337>. Dostęp: 22.01.2024.

Z doświadczeń zebranych przez rzeczników wynika, że kluczowe znaczenie dla powodzenia realizacji celów przyjętych w projekcie miało rozwijanie kontaktów z poszczególnymi decydentami – urzędnikami odpowiedzialnymi za współpracę z organizacjami pozarządowymi, a przy tym posiadającymi moc sprawczą, jeśli chodzi o realizację polityki publicznej w obszarze, jaki interesuje podmioty trzeciosektorowe.

Nawiązywanie relacji pozwalało reprezentantom administracji samorządowej lepiej rozumieć artykułowane potrzeby sektora, a w konsekwencji – szukać na nie adekwatnej odpowiedzi. Znajomość rejonu, na obszarze którego działał dany rzecznik, zdecydowania pomagała przy tym w przedstawianiu specyfiki problemu, zacieśnianiu kontaktów i osiąganiu zamierzonych celów.

Zarówno w samym projekcie, jak i w codziennym życiu trzeciego sektora liczą się tak działania podejmowane indywidualnie przez lokalnych liderów, jak i aktywność organizacji oraz ich ugrupowań. W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie ma fakt, że w toku działań projektowych rozpoczęliśmy starania o powołanie Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

Co ważne, rozpoczynając tworzenie federacji, wyszliśmy z założenia, że założenie podmiotu będzie dopiero początkiem procesu pogłębionego, poszerzonego sieciowania. Jego efektem zaś miałyby być formułowanie realnych, możliwych do osiągnięcia celów, tworzenie standardów działań oraz stałe diagnozowanie problemów i potrzeb, jakie mają pomorskie organizacje pozarządowe.

Federacja może niewątpliwie skutecznie działać w imieniu podmiotów z pomorskiego trzeciego sektora. Taką próbą było stworzenie listy postulatów wyborczych, przygotowanej w drugiej połowie 2023 roku, skierowanej do polityków mających wpływ na kształt sektora publicznego i kondycji organizacji pozarządowych. Wśród postulatów znalazły się między innymi zapisy dotyczące reformy finansowania aktywności obywatelskiej, uelastycznienia sposobu realizacji zadań publicznych, zwiększenia dostępności nowych źródeł finansowania oraz tworzenia dogodnych warunków formalno-prawnych do uwłaszczenia się organizacji na majątku publicznym.

Pomorska federacja powstaje w duchu przedsięwzięcia oddolnego, w oparciu o działania członków-założycieli. Oddolność jest istotna, bo umożliwia federacji podejmowanie działań na zasadach demokratycznego, równorzędnego udziału w procesie decyzyjnym. Pozwala to też organizacjom otwierać się, mówić o tym, jakie są ich potrzeby, i tworzyć warunki do rozbudowy partnerskiej sieci podmiotów. Jednocześnie tak stworzona federacja ma przestrzeń do organicznego rozwoju, zwalczania środowiskowych partykularyzmów i dzielenia się doświadczeniami oraz dobrymi praktykami rozwoju instytucjonalnego.

Aby federacja mogła działać i sprawnie realizować swoje cele, musi posiadać odpowiednie zasoby. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o zasoby kadrowe i czasowe, tj. liderów gotowych działać na rzecz federacji, przygotowanych i kompetentnych, mających możliwość zaangażowania się i wygospodarowania na tę aktywność odpowiedniej ilości czasu. Federacja musi mieć też liderów, a nie lidera, tzn. musi być kierowana przez relatywnie szeroką grupę osób, mogących wymieniać się i zastępować w procesie koordynacji, nie zaś pojedynczego siłacza, który może nie być w stanie udźwignąć projektu na własnych barkach przez wydłużony okres.

W dłuższej perspektywie istotne jest też pytanie o model finansowania federacji, czyli przede wszystkim źródło pozyskiwania środków na bieżącą działalność i realizację projektów. Walcząca między innymi o stabilność zatrudnienia w trzecim sektorze federacja zrzeszonych w nim podmiotów sama musi zatroszczyć się o możliwość stabilnego działania, na przykład finansowanie sporządzanych ekspertyz, organizowanych wydarzeń czy niezbędnych do rozwoju organizacji wyjazdów jej członków (choćby na wizyty studyjne).

Miarą jakości rzecznictwa jest skala osiągniętych rezultatów. Niezależnie od tego, czy rzecznictwo uprawiane jest przez jednego eksperta, czy też raczej przez sieć organizacji (na przykład zrzeszonych w federacji), kluczowa jest skuteczność tego rodzaju działań. W przypadku aktywności projektowej podsumowujemy te efekty w następnym fragmencie opracowania. Warto jednak podkreślić, że działania rzecznicze mogą przynosić rezultat w odniesieniu do zwiększania świadomości istnienia różnych problemów, efektywnego włączania się w procesy konsultacyjne czy budowania społeczności wokół danego tematu. W tym ostatnim przypadku chodzi przede wszystkim o kwestię zwiększania poziomu stabilności zatrudnienia.

Co jest sukcesem projektu?



Walka o poprawę poziomu jakości i stabilności zatrudnienia, jaką podjęliśmy w projekcie, przyniosła szereg pozytywnych rezultatów. Możemy nazwać je sukcesami projektu. Dotyczy to zarówno tego, co realnie udało się wypracować, jak i tego, w jaki sposób do tego dochodziło. Innymi słowy – jaka była mapa drogowa dochodzenia do wypracowywania rozwiązań istotnych z punktu widzenia działań projektowych. Narracja o efektach i sukcesach przenika całość opracowania. Chcąc więc zapoznać się z rezultatami, warto przeczytać raport w całości. W tej części jednak przedstawię krótkie zestawienie tego, co udało się osiągnąć, a co za tym idzie – o czym warto mówić, pisać i debatować, upowszechniając rezultaty prac projektowych.

Syntetyzując zebrane dane można wyróżnić siedem głównych obszarów osiągnięć i sukcesów projektowych. Mają one różny status i charakter. Większość z nich stanowią procesy, które nadal są realizowane – nie są to więc osiągnięte, zamknięte rezultaty. Sensem projektu było jednak uruchomienie określonych dróg działania i rozwinięcie ścieżek, które mogą być wykorzystane do dalszego rozwijania aktywności nakierowanej na podnoszenie poziomu stabilności zatrudnienia w organizacjach pozarządowych.

1 Po pierwsze, projekt stał się podstawą do prowadzenia dalszych działań bazujących na założeniach kończącego się projektu.

Początek drogi wyznacza kierunki aktywności na przyszłość i wskazuje jednoznacznie, że zadania realizowane w ramach projektu muszą być kontynuowane. Model współpracy ekspertów i rzeczników z sojusznikami i partnerami wymaga zagęszczenia i rozwinięcia. Dzięki temu możliwe będzie bardziej skuteczne wywieranie wpływu – tworzenia energii do wdrażania zmian i budowania założeń strategicznego, systemowego niwelowania barier na drodze do stabilizacji zatrudnienia w trzecim sektorze. W tego rodzaju działaniach celem jest zmiana społeczna, rozumiana jako przemyślane, długofalowe działanie, transformacja przynosząca korzyści różnym aktorom (tak konkretnym osobom, jak i organizacjom).

2 Po drugie, działania projektowe wydatnie przyczyniły się do wzrostu poziomu świadomości istnienia problemu braku stabilności zatrudnienia.

Tą drogą partnerzy samorządowi mogli też zyskać wgląd w to, jak ważną rolę w lokalnych społecznościach pełnią organizacje pozarządowe. Konsekwencja w promowaniu postulatów związanych ze stabilizacją zatrudnienia pozwoliła zrozumieć administracji samorządowej, z jak istotnym problemem boryka się na co dzień sektor i zakorzenione w nim organizacje. Temat zatrudnienia w podmiotach z trzeciego sektora stał się też przedmiotem w radach rynku pracy (na szczeblach: powiatowym i wojewódzkim). W kilku samorządach zrozumiano, na czym polega istota problemu, oraz jakie mogą być negatywne konsekwencje zaniechań w tym obszarze. W związku z tym dyskutowano na przykład kwestie związane z zatrudnieniem pracowników sezonowych w okresie poza wakacjami oraz możliwe sposoby zmiany organizacji zlecania do realizacji zadań publicznych. Dla samorządów przekonujące było mówienie językiem korzyści - tłumaczenie, jakie realne, namacalne zyski płyną z poprawy jakości funkcjonowania trzeciego sektora.

3 Po trzecie, projekt odniósł znaczny sukces wizerunkowy.

Został zauważony nie tylko w tych samorządach, w których prace wykonywał zespół ekspertów (z rzecznikami na czele), ale też w szeroko rozumianym środowisku ludzi związanych z tematyką działań w trzecim sektorze. Intensywne sieciowanie, organizacja wydarzeń i spotkań, formowanie postulatów - wszystkie te działania w istotny sposób przełożyły się na widzialność nie tylko samego projektu, ale przede wszystkim postulatów, na których został on ufundowany. Tym sposobem głos ambasadorów stabilności zatrudnienia w trzecim sektorze stał się słyszalny i doceniono jego wagę merytoryczną. W bliskiej przyszłości doświadczenia projektowe będą mogły być wykorzystane w innym settingu instytucjonalnym, na przykład w zespołach roboczych działających w strukturach lokalnych samorządów, w ciałach opiniotwórczych czy komisjach rekomendujących rozwiązania dotyczące funkcjonowania na rynku pracy. Co istotne, projekt został też dostrzeżony poza terenem, na którym był realizowany, tj. poza granicami województwa pomorskiego. Dobrze wróży to na przyszłość, jeśli chodzi o możliwość kontynuacji już zrealizowanych w skali jednego regionu działań.

4 Po czwarte, projekt otwierała pogłębiona diagnoza kondycji zatrudnienia w trzecim sektorze, szczególnie odnosząca się do różnych wymiarów funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Na tej podstawie zaprojektowano i wdrożono realne działania w terenie, a prowadzenie ich odbywało się w duchu animacyjnym, których istotą jest sieciowanie, budowanie i wzmacnianie relacji oraz podejmowanie działań w partnerstwach. Badania pozwoliły zmapować realnie występujące problemy i zaprojektować prace rzecznicze w taki sposób, by odpowiednio trafiały one w sedno realnych wyzwań. Materiał z badań był też ważnym elementem w dyskusji o sytuacji sektora, która toczy się nie od dziś. Dla projektu stanowił empiryczną legitymację jakości, pozwalając przy tym na zniuansowanie i urefleksyjnienie dyskusji o problemach środowiska. Kolejnym krokiem powinna być kontynuacja badań. Systematyczne fale pomiarów mogą umożliwić tworzenie adekwatnych, skrojonych na miarę potrzeb rozwiązań strukturalnych problemów, z jakimi zмага się dziś wiele organizacji pozarządowych.

5 Po piąte, znaczącym osiągnięciem projektu było rozbudowanie procesów sieciowania.

W ten sposób odpowiedziano na pierwotne założenie, tj. rozbudowę więzi między partnerami z różnych sektorów i zbudowanie relacji mających zwiększyć skali realizacji zadań. Było to możliwe dzięki zaangażowaniu ekspertów, przede wszystkim rzeczników, w intensywną współpracę w terenie, między innymi udział we wspólnych spotkaniach, konsultacje propozycji zmian legislacyjnych, docieranie do szerokiego grona odbiorców z wizją i postulatami projektowymi. Elementem sieciowania były opisane we wcześniejszej części tekstu działania federalizacyjne, mające wzmocnić pomorskie organizacje pozarządowe i zbudować silną podstawę w dalszych staraniach o jakość i stabilność zatrudnienia w sektorze. Istnienie federacji jest też wyraźnym sygnałem, jakie środowisko organizacji wysyła partnerom spoza sektora (przede wszystkim do samorządu).

6

Po szóste, mając świadomość, jak dużym problemem jest walka o zmianę zapisów formalno-prawnych mających bezpośredni wpływ na działania organizacji pozarządowych, w tym też na kwestię stabilności zatrudnienia, projekt w istotnej mierze koncentrował się na adresowaniu właśnie problemów natury legislacyjnej.

Pracujący w projekcie eksperci-prawnicy odegrali kluczową rolę w koordynowaniu prac rzeczniczych i świadczeniu wsparcia merytorycznego przy realizowanych działaniach. Dotyczyły to między innymi konsultacji zapisów w programach współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, szczegółowych ustaleń odnośnie do realizacji trybu zlecania zadań publicznych oraz specyfiki zapisów w umowach, jakie podpisują pracownicy zatrudnieni w trzecim sektorze. Praca prawników pozwalała też zwrócić uwagę na problemy, z jakimi borykają się organizacje w codziennym funkcjonowaniu, na przykład w związku z wysokością opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

7

Po siódme, projekt był dobrą okazją do treningu kompetencji – zarówno dla osób zaangażowanych bezpośrednio w działania projektowe, jak i przedstawicieli sektora oraz reprezentantów innych sektorów (głównie administracji samorządowej).

Położenie dużego nacisku na rozwój różnego typu umiejętności wspierało prace projektowe, pozwalając też na łatwiejsze zmierzania do osiągnięcia założonych na początku przedsięwzięcia celów. Katalog kompetencji, które mogły podnosić osoby funkcjonujące w strukturze projektowej, jak również te będące adresatami postulatów formułowanych przez ekspertów i rzeczników, jest bardzo szeroki. W jego skład wchodzi między innymi trening kompetencji komunikacyjnych, sieciowanie międzyinstytucjonalne czy pozyskiwanie dodatkowych środków na prowadzenie działalności. Trening kompetencji, wzmocniony oferowaną w projekcie wymianą doświadczeń i wiedzy, w istotny sposób ułatwiał rozwijanie współpracy i nadawanie odpowiedniego biegu sprawom kluczowym z punktu widzenia projektu.

