

# RAPORT

z realizacji działań strażniczych

**Biura Monitoringu**

**Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych**

Monitoring powstawania projektu „Kujawsko-Pomorskiego Programu  
na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013-2020”.

**Toruń, 24 maja 2013 roku**



Raport powstał w ramach projektu „Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych – rzecznik organizacji i partner we współpracy międzysektorowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt ten jest realizowany w ramach Poddziałania 5.4.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez dwie organizacje pozarządowe – Pomorską Fundację Rozwoju, Kultury i Sztuki oraz Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych. Raport jest publikacją upowszechnianą nieodpłatnie.

**Raport obejmuje okres: 04.2012-03.2013**

**Streszczenie raportu (krótki opis problematyki objętej raportem, celu działań strażniczych, podjętych działań i ich rezultatu).**

W związku z przystąpieniem Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego do przygotowania projektu „Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013-2020” Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych ze względu na wagę dokumentu postanowiła objąć monitoringiem sposób organizacji pracy nad programem. Monitoring objął sposób wyłaniania członków zespołów i grup pracujących nad założeniami oraz projektem programu oraz sam proces opracowania tego dokumentu. Wystąpiono do Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu z pisemną prośbą o wyjaśnienie metody wyłaniania członków Zespołu Ekspertckiego oraz Grupy Roboczej. Działanie to umożliwiło rozszerzenie wyżej wymienionych gremiów o kolejnych przedstawicieli sektora pozarządowego, w tym przedstawicieli Federacji. W związku z tym umożliwiono kolejnym podmiotom wyrażenie swoich opinii w przedmiocie programowania rozwoju w latach 2013-2020 działań skierowanych do sektora ekonomii społecznej. O ile w zakresie rozszerzenia składu osobowego zespołów i grup pracujących nad programem osiągnięto pewien sukces, o tyle wpływ na kształt programu nie był znaczący głównie ze względu na sposób jego przygotowania.

## I. Problemy badawcze i cele działań strażniczych

### 1) Opis problemu/problemów:

- Niejasny i nieprzejrzysty sposób wyłaniania kandydatów do prac przy opracowywaniu dokumentów strategicznych ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli sektora pozarządowego (Zespół Ekspertki ds. Ekonomii Społecznej powołany uchwałą nr 12/272/12 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 marca 2012r. oraz Interdyscyplinarna Grupa Robocza ds. Ekonomii Społecznej powołana Zarządzeniem Dyrektora Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu, nr 8/2012, z dnia 3 kwietnia 2012r).
  - Prace grupy interdyscyplinarnej ds. ekonomii społecznej rozpoczęły się w marcu 2012 roku mimo faktu powołania grupy oficjalnie w kwietniu 2012. Fakt ten ukazuje brak troski o proces wyłaniania kandydatów. O rozpoczęciu prac były poinformowane jedynie osoby, które zostały osobiście zaproszone do pracy w grupie interdyscyplinarnej. Trudno ten proces nazwać partycypacyjnym. O składzie grupy decydowały bliżej nie sprecyzowane osoby – urzędnicy z Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu. W ten sposób wyłoniono osoby reprezentujące podmioty z administracji samorządowej, sektora przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych. Proporcje w grupie roboczej finalnie wyglądały następująco – na 28 osób 9 osób reprezentowało organizacje pozarządowe, 2 osoby przedsiębiorstwa, 17 osób reprezentowało sektor administracji publicznej. W zespole eksperckim ds. ekonomii społecznej proporcje te wyglądały następująco – 7 osób to przedstawiciele III sektora, 2 osoby reprezentowały sektor przedsiębiorstw, 14 osób reprezentowało sektor administracji publicznej. Kilka osób zostało jednocześnie zaproszonych do pracy w zespole eksperckim i grupie roboczej. Przy założeniu, iż zespół ekspercki miał opracować cele programu, a grupa opracować sposoby ich realizacji nastąpiła sytuacja, w której niektórzy członkowie opracowywali cele po to, by w innym gremium pracować nad sposobami ich realizacji. Nasuwa się pytanie o sens tworzenia dwóch grup pracujących nad projektem programu, które powielają część swoich zadań. Brak pełnego terminarza spotkań grupy, jak i różny stopień zainteresowania tematem ekonomii społecznej wśród osób wchodzących w skład grupy roboczej spowodowały dużą absencję podczas spotkań. Zazwyczaj w spotkaniach uczestniczyło około 60% stanu grupy. Poziom merytoryczny dyskusji również był mocno zróżnicowany, z uwagi na bardzo zróżnicowany poziom wiedzy z zakresu ekonomii społecznej. Odnieść można było wrażenie, iż część osób nie jest szczególnie zainteresowana tematem. Głos w dyskusji zabierało zazwyczaj kilka osób (tych samych). Brak otwartego naboru kandydatów do pracy w grupie roboczej w dużej mierze pomógłby rozwiązać ten problem. Również zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w pracach zespołu podniósłby poziom merytoryczny dyskusji (biorąc pod uwagę prosty fakt, iż większość podmiotów ekonomii społecznej wywodzi się właśnie z III sektora). Podsumowując może stwierdzić, iż sposób tworzenia obydwu gremiów był niejawnym i przypadkowym. Nie zapewniał możliwości udziału podmiotów i osób zainteresowanych tematem ekonomii społecznej. Droga do grupy roboczej i zespołu była zamknięta. Tego typu praktyki wskazują, iż realizacja polityk publicznych nie odbywa się na zasadach partycypacji publicznej.
- źle zorganizowany sposób prowadzenia prac w zakresie tworzenia „Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej,

- Osoby włączone w skład interdyscyplinarnej grupy roboczej nie zostały poinformowane o wszystkich terminach spotkań w ramach prac. Ustalenie pełnego terminarza spotkań pomogłoby w podjęciu decyzji o udziale w takim gremium. Nie zapewniono żadnego mechanizmu wprowadzenia na spotkanie zastępcy. Nie zatroszczono się również o opracowanie mechanizmu uzupełnienia składu zespołu i grupy na wypadek rezygnacji, bądź dużej absencji w spotkaniach. Warto zaznaczyć, iż prace grupy odbywały się w terminie wakacji letnich, a więc w szczycie sezonu urlopowego. Na pewno dobrym posunięciem było zapewnienie zewnętrznego moderatora, który miał duże doświadczenie w zakresie tematyki ekonomii społecznej, jak i potrafił pracować z grupą. Dużym problemem były metody komunikacji pomiędzy członkami grupy roboczej a sekretarzem, który prowadził bieżącą dokumentację prac grupy. Po spotkaniu roboczym nie można było uzyskać jego podsumowania. Na prośby wysyłane pocztą elektroniczną nie było odpowiedzi, albo materiał był przysyłany w przeddzień następnego spotkania. Uniemożliwiało to analizę materiału i skutecznie przeszkadzało w przygotowaniu się do następnego zebrania. W końcowym etapie prac nad projektem zmieniono osobę sekretarza i odmówiono przesłania ukonstytuowanego już projektu. Argumentowano to w ten sposób, iż niedługo będą konsultacje i można będzie się zapoznać z projektem. Nie zapewniono protokolanta ani też zapisu audio posiedzeń grupy. Chaos panujący podczas prac skutkował tym, iż wypracowany materiał (czyli szkielet projektu) zmieniał się w sposób niekontrolowany przez grupę roboczą. Mimo wskazania podczas dyskusji na jednym z pierwszych spotkań interdyscyplinarnej grupy roboczej, iż do opracowania sposobów realizacji celów, które wskazał zespół ekspercki potrzebna jest diagnoza sytuacji zastanej, uznano, iż diagnoza pojawi się na końcu prac i będzie przygotowana przez urzędników. W konsekwencji diagnoza była kompilacją danych statystycznych z różnych źródeł oraz gotowych opracowań z kompleksowego badania sektora ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim. Analizę SWOT przeprowadzała więc grupa zaledwie na jednym około 3-godzinnym spotkaniu, bez diagnozy i w mało reprezentatywnym dla tematu ekonomii społecznej zespole osób.

## 2) Diagnoza potrzeby podjęcia działań/interwencji strażniczych przez Biuro Monitoringu;

- brak zasad wyłaniania kandydatów do zespołów/gremiów zajmujących się pracami przy opracowywaniu dokumentów strategicznych ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli sektora pozarządowego,
- brak równych szans w zakresie udziału przez podmioty pozarządowe w procesie przygotowywania dokumentów strategicznych województwa kujawsko-pomorskiego,
- treść i zakres dokumentów strategicznych nie uwzględnia w sposób wystarczający specyfiki działań III sektora

## 3) Cele działań strażniczych:

- wskazanie administracji publicznej konieczności ustalenia transparentnych i partycypacyjnych zasad naboru kandydatów do gremiów pracujących nad projektami dokumentów strategicznych
- włączanie przez administrację publiczną podmiotów sektora pozarządowego w proces tworzenia dokumentów strategicznych województwa kujawsko-pomorskiego

## II. Działania strażnicze

### 1) Zakres interwencji

- a. Włączenie się przedstawiciela Federacji w proces prac nad „Kujawsko-Pomorskim Programem na Rzecz Ekonomii Społecznej”
- b. Wystąpienie Federacji do Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego o wyjaśnienie zasad procedur naboru do zespołu oraz grupy roboczej pracującej nad „Kujawsko-Pomorskim Programem na Rzecz Ekonomii Społecznej”
- c. Udział w procesie przygotowywania „Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej”

### 2) Zrealizowane działania strażnicze:

- a. W kwietniu 2012 członek Zespołu Ekspertkiego Federacji został włączony do Interdyscyplinarnej Grupy Roboczej ds. Ekonomii Społecznej. Grupa została powołana przez Dyrektora ROPS (Zarządzenie Dyrektora Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu, nr 8/2012, z dnia 3 kwietnia 2012r). Faktycznie prace grupy rozpoczęły się w marcu 2012 roku. W dniu 23 kwietnia 2012 Federacja wystąpiła pisemnie o wyjaśnienie zasad powoływania członków grupy roboczej. W efekcie tego wystąpienia zaproszono kilka organizacji pozarządowych do udziału w pracach grupy. Mimo podjęcia stosownego zarządzenia dotyczącego powołania grupy 2 kwietnia 2012 r. znalazły się w nim również osoby powołane w terminie późniejszym po pisemnym wystąpieniu Federacji do Urzędu Marszałkowskiego (skład grupy jest podany w projekcie programu w oparciu o w/w zarządzenie). Zamieszanie przy wyłanianiu kandydatów do tego gremium jest mocno widoczne. O ile skład interdyscyplinarnej grupy został poszerzony o tyle zespół ekspercki ds. ekonomii społecznej nie został zmieniony (nie dokooptowywano już nowych członków po powołaniu zespołu).
- b. W związku z tym, iż Federacja, jak i większość organizacji pozarządowych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego została postawiona przed faktem dokonanym, iż rozpoczynają się prace nad projektem programu. Postanowiono dnia 23 kwietnia 2012 o wystosowaniu pisma do zarządu województwa z prośbą o wyjaśnienie zasad wyłaniania członków gremiów mających opracowywać powyżej wymieniony projekt. Poproszono też o umożliwienie udziału w pracach interdyscyplinarnej grupy roboczej ds. ekonomii społecznej innym zainteresowanym podmiotom. Odpowiedzią było zaproszenie do udziału w pracach wystosowane do kilku organizacji pozarządowych (prowadzących Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej w regionie).

- c. Prace w ramach interdyscyplinarnej grupy roboczej przebiegały w sposób mało zorganizowany (brak pełnego terminarza spotkań, informowanie o nieplanowanych spotkaniach z trzydniowym terminem wyprzedzającym, kłopoty z komunikacją na linii sekretarz grupy a członkowie). Plusem okazał się w miarę sprawny moderator (z zewnątrz). Zabrakło porządnego i przejrzystego dokumentowania pracy grupy. Narzucono też bardzo krótki okres prac (marzec-wrzesień 2012) na projektem dokumentu. W tym okresie odbyło się 5 spotkań grupy interdyscyplinarnej ( w tym jedno łączone wraz z zespołem eksperckim ds. ekonomii społecznej). Na pierwszym spotkaniu Interdyscyplinarnej grupy roboczej (21 marca 2012r.) przedstawiono cele programu opracowane przez zespół ekspercki. Na pierwszym spotkaniu grupa dyskutowała nad principiami programu, a mianowicie o określeniu czym jest ekonomia społeczna i jakie podmioty można zaliczyć do grona podmiotów ekonomii społecznej. Rozpoczęto też pracę nad analizą SWOT. W dniu 2 kwietnia udało się uzyskać od sekretarza grupy pisemną informację o efektach pracy ze spotkania 21 marca (załącznik nr 1). Drugie spotkanie odbyło się 19 kwietnia 2012 roku. Na spotkaniu tym kontynuowano przeprowadzenie analizy SWOT oraz dyskutowano nad sposobami realizacji celów. Z tego spotkania nie otrzymano żadnego protokołu ani też podsumowania prac mimo prośby wysłanej do sekretarza grupy na e-mail. Kolejne spotkanie odbyło się 21 maja 2012 roku. W przeddzień spotkania zmieniono salę spotkania. Z sali typowo konferencyjnej (wygodnej dla pracy grupy) prace przeniosły się na salę obrad sejmiku, która z racji swego przeznaczenia (sztywne siedziska dla radnych umiejscowiono rzędami jeden za drugim) mocno utrudniała konwersację. Kolejne spotkanie w dniu 20 czerwca 2012 było spotkaniem łączonym interdyscyplinarnej grupy roboczej oraz zespołu eksperckiego ds. ekonomii społecznej. Spotkanie tych dwóch gremiów odbyło się w terminie nie planowanym wcześniej. Osoby zapraszano z 5 dniowym terminem wyprzedzającym. Frekwencja z tego powodu była dość niska. Fakt, że członkowie omawianych gremiów to w większości osoby pełniące funkcje zarządcze lub kierownicze na pewno nie pomogła w zapewnieniu wysokiej frekwencji. Na spotkaniu próbowano ustalić kwestię wskaźników programu oraz omawiano poszczególne kwestie dotyczące celów i działań. W wyniku dyskusji zmieniono wypracowane uprzednio cele szczegółowe. Przed spotkaniem udało się po uprzedniej prośbie na e-mail otrzymać prezentację pokazującą stan prac nad programem (załącznik nr 2). Niestety prezentacja była materiałem przedstawiającym kształt fragmentów programu i nie uwzględniała w ogóle dokumentowania procesu prac nad programem. Następne spotkanie i zarazem ostatnie odbyło się 27 lipca 2012. W dniu 23 lipca 2012 sekretarz grupy przekazał na skrzynkę e-mail materiał , który miał być prezentowany na tym spotkaniu (załącznik nr 3). Spotkanie miało charakter podsumowujący i prezentujący wypracowany materiał. Na tym spotkaniu zakończono prace. Więcej grupa nie spotkała się w formie roboczej. Do dnia ogłoszenia konsultacji społecznych i publikacji na stronie internetowej ROPS w Toruniu treść i kształt finalny dokumentu – „Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013 - 2010” nie były znane członkom interdyscyplinarnej grupy roboczej. Dokument przeznaczony do konsultacji zawierał elementy, do których grupa interdyscyplinarna robocza ds. ekonomii społecznej nie miała dostępu. Chodzi tutaj między innymi o diagnozę, ramy finansowe dla programu. Również kształt poszczególnych zapisów uległ zmianie. Np. w dokumencie przesłanym w wiadomości e-mail w dniu 23 lipca 2012 cel główny był sformułowany jako – „Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w realizacji regionalnej polityki społecznej w województwie kujawsko-pomorskim”. W oficjalny projekcie przekazany do konsultacji cel główny brzmi – „ Zwiększenie udziału

ekonomii społecznej w realizacji regionalnych i lokalnych polityk publicznych w województwie kujawsko-pomorskim”. Z powodu braku jakiegokolwiek protokołowania i raportowania trudno jest powiedzieć kto i kiedy wprowadzał zmiany w zakresie celu głównego (nie jest wiadomo, iż były wprowadzone na ostatnim spotkaniu w dniu 27 lipca 2012).

### III. Rezultaty działań – rekomendacja

Efektem podjętych działań strażniczych było:

1. rozszerzenie składu osobowego interdyscyplinarnej grupy roboczej ds. ekonomii społecznej o dodatkowych przedstawicieli z sektora pozarządowego,
2. zaakcentowanie gotowości Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz innych organizacji pozarządowych do merytorycznego udziału w pracach gremiów roboczych nad dokumentami strategicznymi,
3. wskazanie administracji publicznej, iż bardzo ważnym jest dla realizowania partycypacji społecznej, aby ustanowić przejrzyste zasady naboru kandydatów – przedstawicieli organizacji pozarządowych – do gremiów pracujących nad dokumentami (programy, strategie) lub pełniących funkcje doradcze.
4. Zarekomendowane zostało ustalenie w formie oficjalnego dokumentu zasad naboru do ciał dialogu oraz zespołów i grup pracujących nad dokumentami strategicznymi na szczeblu województwa kujawsko-pomorskiego. Zasady te – jako swoisty standard jakości – powinny obowiązywać wszystkie departamenty Urzędu Marszałkowskiego oraz podległe mu jednostki. Ustalenie wyżej wymienionych zasad powinno odbyć się również na zasadach partycypacyjnych, a projekt dokumentu poddany opinii Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Dokument oprócz ustalenia zasad naboru powinien regulować ogólny sposób prowadzenia prac. Koniecznym jest ustalenie sztywnej konwencji wewnętrznej organizacji takich gremiów oraz zapewnienie sprawnej obsługi techniczno-biurowej.

#### Załączniki do raportu:

1	Zaproszenie (z ROPS) do udziału w grupie roboczej
2	Materiał z pierwszego spotkania Grupy Roboczej ds. opracowania Kujawsko-Pomorskiego Programu na rzecz ekonomii społecznej, 21 marca 2012 r.
3	Prezentacja - Zarys Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej
4	Cele Programu