



► **Magdalena Wilk** – doktorantka na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zawodowo Kierownik Referatu Spraw Społecznych, Kultury, Sportu i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w Urzędzie Gminy i Miasta w Miechowie. Specjalizuje się w zagadnieniach community media oraz strategiach komunikacyjnych organizacji pozarządowych. Ekspert Funduszu Inicjatyw Obywatelskich ds. sprawozdań przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jest współzałożycielem i wieloletnim prezesem organizacji pozarządowej posiadającej status organizacji pożytku publicznego działającej na rzecz dzieci i młodzieży oraz rozwoju idei transplantologii w naszym kraju.

Konsultacje rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi jako przykład współpracy małopolskich samorządów z trzecim sektorem

Magdalena Wilk

magda.wilk@poczta.fm

UNIwersytet Jagielloński

ABSTRAKT

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu konsultacji i tworzenia rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez małopolskie samorządy. Badanie zostało przeprowadzone w formie ankiety rozesłanej pocztą elektroniczną do małopolskich samorządów. W pracy, dokonując weryfikacji działalności jednostek samorządu terytorialnego, szukano odpowiedzi na pytanie, czy samorządy postępują zgodnie z wytycznymi uchwały o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w jaki sposób docierają z informacją do trzeciego sektora oraz czy słuchają wniosków i sugestii.

SŁOWA KLUCZOWE: TRZECI SEKTOR, WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA, KONSULTACJE, MAŁOPOLSKIE SAMORZĄDY

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the process of consulting and creating annual programs of cooperation with non-governmental organizations by the local governments of Małopolska. The data was collected using a questionnaire which was sent by e-mail to the local governments. The goal of the research is to find out whether the local governments act in accordance with the guidelines of the resolution on charity and voluntary services, how they reach out to the third sector and whether they listen to the NGO-s' conclusions and suggestions.

KEY WORDS: THIRD SECTOR, INTERSECTORAL COOPERATION, CONSULTATIONS, LOCAL GOVERNMENTS OF MAŁOPOLSKA

”

Wilk, M. (2018),
Konsultacje rocznych
programów współpracy
z organizacjami pozarządowymi
jako przykład współpracy
małopolskich samorządów
z trzecim sektorem,

Com.press, 1 (1), s. 76-86.

www.compress.edu.pl

WPROWADZENIE

Celem badawczym niniejszego artykułu jest analiza procesu konsultacji i tworzenia rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez małopolskie samorządy. Treść artykułu powstała w oparciu o kwestionariusz składający się z 16 pytań, który został rozesłany pocztą elektroniczną do skrzynek jednostek samorządu terytorialnego. Badanie przeprowadzono w terminie od 4 do 31 stycznia 2018 roku i objęło 166 gmin oraz powiatów z terenu województwa małopolskiego. Badana była wyłącznie strona samorządowa. Za każdym razem, gdy w artykule pojawia się w określenie „UoDPP” – należy przez to rozumieć Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przez „organizację pozarządową” należy rozumieć organizacje pozarządowe oraz inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy.

PODSTAWOWE POJĘCIA

Charakterystyka oraz definicja organizacji pozarządowych określona została w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizacjami pozarządowymi są podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku i niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Są to także osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Organizacjami pozarządowymi nie mogą być przedsiębiorstwa, instytucje badawcze, banki, spółki prawa handlowego będące państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie polityczne. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że działalność pożytku publicznego (społecznie użyteczna) może być także prowadzona przez:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,

- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz
- kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (UoDPP, 2003, art. 3).

Organizacje pozarządowe określane są także jako organizacje non-profit, społeczne, *ngosy* czy po prostu trzeci sektor. Ostatnia nazwa została przeniesiona z języka angielskiego – *third sector* – i dotyczy ogółu organizacji pozarządowych. Jest to nawiązanie do podziału aktywności społeczno-gospodarczej państw demokratycznych, przy czym pierwszy sektor to administracja publiczna, drugi sektor to podmioty biznesowe, nastawione na zysk – *for-profit*, a trzeci sektor to organizacje, które nie są elementem struktury państwa i nie są nastawione na zysk – *non-profit* (*Co to jest trzeci sektor?*).

Rys historyczny współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem lokalnym w Polsce po 1989 roku można ująć w pięć okresów (Waszak, Masłowski, 2012):

1. brak unormowania (1989-1995), gdzie opcja pozarządowa była negatywnie nastawiona do opcji politycznej, jednak obie strony dopiero uczyły się demokracji, nie bardzo rozumiejąc specyfikę działalności drugiej strony,
2. podejście pionierskie, oddolne (1995-1998) – w niektórych gminach pojawiły się tzw. programy współpracy regulujące np. zasady przyznawania środków, współpracy itp., ale nie należy ich utożsamiać z obecnie obowiązującymi zapisami odnośnie obligatoryjnych programów współpracy,
3. podejście systemowe, odgórne (1998-2003) – to w tym okresie pojawiła się UoDPP, która skończyła okres eksperymentów, określając ramy współpracy pomiędzy trzecim sektorem a jednostkami samorządu terytorialnego, niektórzy określają ustawę jako „konstytucję trzeciego sektora”,
4. testowanie systemu (2003-2009) – nie był to łatwy okres zarówno pod względem stanowienia prawa, jak i stosowania UoDPP, ustawa stworzyła jednak dobry klimat do budowania partnerstwa,

5. przygotowanie zmian – od 2010 roku, w którym nastąpiła nowelizacja UoDPP, wprowadzono zmiany takie jak inicjatywa lokalna czy możliwość uchwalania wieloletnich programów współpracy (splot).

Wspólnym celem trzeciego sektora oraz administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Do tego niezbędna jest dobra współpraca pomiędzy tymi sektorami. W związku z tym muszą zostać spełnione dwa warunki: brzegowe (niezbędne) oraz uzupełniające, które decydują o charakterze współpracy (Prawelska-Skrzypek, 2006). Uchwalane przez samorządy roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi zaliczamy do warunków niezbędnych. Są dokumentami określającymi zasady polityki realizowanej przez samorządy wobec trzeciego sektora. Uchwalenie rocznego programu jest obligatoryjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast to, w jaki sposób program będzie konsultowany, jak będzie przebiegała międzysektorowa wymiana informacji, czy wnioski i sugestie trzeciego sektora zostaną uwzględnione w dokumencie, możemy zaliczyć do warunków uzupełniających.

Program musi być uchwalony do 30 listopada roku poprzedzającego jego obowiązywanie. Zasady tworzenia określa art. 5a UoDPP. Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej przygotował zasady tworzenia omawianego dokumentu. Program musi zawierać:

1. cel główny, jako budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi,
2. cele szczegółowe, np. zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej, poprawa jakości życia poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych, udział zainteresowanych podmiotów w tworzeniu programu współpracy,
3. zasady współpracy – między innymi zasada pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności,
4. zakres przedmiotowy – art. 4 ww. UoDPP określa 33 zakresy zadań publicznych, w których obszarze samorządy w uchwalanym przez siebie programie współpracy powinny wybrać i określić roczne zamierzenia,
5. formy współpracy – np. zlecenie realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z trzecim sektorem projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,

tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,

6. priorytetowe zadania publiczne – określenie zadań, które samorząd zamierza zlecić organizacjom pozarządowym,
7. okres realizacji programu – w przypadku rocznego programu współpracy jest to rok budżetowy,
8. sposób realizacji programu,
9. wysokość środków planowanych na realizację programu,
10. sposób oceny realizacji programu,
11. informację o sposobie tworzenia programu, przebiegu konsultacji oraz
12. tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (*Zasady tworzenia programów współpracy*).

Warto podkreślić, że w UoDPP duży nacisk został położony na proces konsultacji programu. Jest to obligatoryjne działanie przed jego uchwaleniem przez organ stanowiący. Art. 5 ust. 5 wskazuje, że rada gminy/powiatu/miasta musi określić w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania z trzecim sektorem projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI Z BADANIA

Przeprowadzone badanie miało na celu weryfikację, jak przebiega proces konsultacji w województwie małopolskim, czy wszystkie samorządy postępują zgodnie z wytycznymi uchwały, w jaki sposób docierają z informacją do trzeciego sektora oraz czy słuchają ich wniosków i sugestii.

UCHWALENIE ROCZNEGO PROGRAMU

Zdecydowana większość samorządów (97%) uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. W sześciu miejscowościach nie jest uchwalany w ogóle, przy czym w dwóch zamiast rocznego programu przyjmowany jest wieloletni, który można uchwałać fakultatywnie. Przy niektórych pytaniach autorka artykułu stosowała pytania dodatkowe, aby zrozumieć mechanizm działania. Na pytanie, dlaczego nie jest uchwalany roczny program, od jednej z gmin otrzymała odpowiedź: „W 2017 roku Gmina (...) nie uchwaliła Roczno Programu Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, ponieważ głównym beneficjentem

środków publicznych są kluby sportowe, które finansowane są na podstawie ustawy o sporcie. Widzimy jednak konieczność dodatkowego wsparcia inicjatyw niskobudżetowych, w związku z czym program będzie przygotowany i uchwalony na rok 2019 r.”. Przytoczony tekst świadczy o zupełnym niezrozumieniu idei obligatoryjności oraz celów i zasad tworzenia omawianego dokumentu. Taka postawa może być związana z sytuacją, że w UoDPP nie pojawia się temat kar za nieuchwalenie dokumentu. Organizacje pozarządowe mogą jednak korzystać z możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym (Kluczyńska, Guć, Gosk, Sienicka).

PROCES I CZAS KONSULTACJI PROJEKTU

W 79% samorządów Małopolski istnieje ogólna uchwała regulująca procedury przeprowadzania konsultacji społecznych. 74% gmin i powiatów posiada uchwały dotyczące wyłącznie projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. W 13 miejscowościach nie ma żadnego dokumentu regulującego kwestię konsultacji (7,8%). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r. II SA/Op 151/11 zawiera informację, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien podjąć uchwałę w sprawie zasad przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pożytku publicznego i innymi podmiotami wymienionymi w ustawie, a dopiero po przeprowadzeniu konsultacji może podjąć uchwałę w sprawie programu. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r. III SA/Wr 124/13 można przeczytać, że określenie „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach” ma moc warunku, bez którego czynność organu stanowiącego gminy jest wadliwa i nie ma cech ważności. Przytoczone przepisy są niezwykle ważne w kontekście kolejnej części badania: zaledwie 62% jst przeprowadziło konsultacje rocznego programu współpracy. Pomimo że zdecydowana większość uchwała dokument, nie jest on procedowany poprawnie. Z badań przeprowadzonych przez Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego wynika, że w przypadku formy pisemnej konsultacji, według krakowskich organizacji pozarządowych, konsultacje powinny trwać średnio 25 dni. Najczęściej respondenci wskazywali, że najdogodniejszy dla nich czas trwania konsultacji to 30 lub 14 dni (Hess, Bogacz-Wojtanowska, Gad, Wrona, Góral, 2016). W przypadku niniejszego badania średni czas trwania konsultacji w 2017 roku wyniósł 14 dni, jednak w niektórych miejscowościach konsultacje trwały

jeden dzień (jak Chełmek, Kalwaria Zebrzydowska, Tuchów), jak i 112 dni (Trzebinia).

FORMY KONSULTACJI

Respondenci mogli wybrać jedną z zaproponowanych form lub dopisać własne działania, które nie zostały uwzględnione w ankiecie.

1. Rozesłanie pocztą tradycyjną projektu Programu organizacjom pozarządowym z prośbą o zapoznanie się i przesłanie swoich uwag – 8%. Ta forma wybierana jest szczególnie w mniejszych gminach jak Spytkowice, Pleśna, Zembrzyce, Chełmek czy Miechów. Jest szczególnie ważna dla organizacji wiejskich. Prezes Koła Gospodyń Wiejskich w Podleśnej Woli (gm. Miechów) jasno określiła, że jest to jedyna możliwa forma otrzymywania informacji z urzędu. Nie potrafi obsługiwać komputera, nie posiada internetu, w mieście bywa tylko raz w miesiącu podczas sesji Rady Miejskiej, a telefon rzadko ma zasięg.
2. Rozesłanie pocztą elektroniczną projektu Programu organizacjom pozarządowym z prośbą o zapoznanie się i przesłanie uwag – 21,7%. Wskazany wynik jest stosunkowo niski, biorąc pod uwagę, że wiele samorządów wykonuje inne działania związane z dostępem do internetu, jak umieszczenie informacji na stronie internetowej czy w Biuletynie Informacji Publicznej.
3. Umieszczenie projektu Programu na stronie internetowej urzędu z prośbą o zapoznanie się i przesłanie swoich uwag – 82,5%.
4. Umieszczenie projektu Programu na tablicy informacyjnej urzędu z prośbą o zapoznanie się i przesłanie swoich uwag – 72,3%.
5. Umieszczenie projektu Programu w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu z prośbą o zapoznanie się i przesłanie swoich uwag – 68%.

Samo umieszczenie informacji, opisane w punkcie 3, 4 i 5, jest najczęściej wypełnieniem założeń konsultacji, jednak w sytuacji, kiedy przedstawiciele trzeciego sektora nie będą poinformowani o tym fakcie, wartość informacyjna tego działania jest niewielka. Coraz więcej samorządów umieszcza na stronie internetowej specjalne zakładki dla organizacji społecznych, jednak konsultacje trwające kilka dni mogą zostać pominięte przez stronę pozarządową. Ponadto wysoki poziom odpowiedzi dotyczący tych pytań wskazuje na brak pewnej otwartości w docieraniu z informacją do klientów urzędu. Potwierdzają to badania: „(...) urzędnicy w niewielkim stopniu

są przygotowani do innego niż biurokratyczny sposobu prowadzenia spraw publicznych, mimo to dostrzegają potrzebę poprawy funkcjonowania urzędów” (Kožuch, 2011).

6. Praca w grupach tematycznych – 3%.
7. Spotkanie przedstawicieli samorządu z organizacjami pozarządowymi – 27%.

SPOTKANIE KONSULTACYJNE

Spotkanie zorganizowało 27% badanych jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę fakt, że jest to najczęściej jedyne spotkanie w roku, gdzie można wymienić się doświadczeniami oraz zaplanować przyszłe działania, z tego rozwiązania korzysta mała liczba samorządów. Celem badania było także sprawdzenie sposobów dotarcia do organizacji pozarządowych z informacją o planowanym spotkaniu w ramach konsultacji. 42% samorządów korzystało z zaproszeń wysłanych pocztą tradycyjną, 64% z tych otrzymanych pocztą elektroniczną. 58% skorzystało z innych form, takich jak zamieszczenie informacji na stronie internetowej lub tablicy ogłoszeń czy rozmowy telefonicznej. Tylko jedna gmina wykorzystwała do tego celu media lokalne. Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2015 roku wskazują, że warunkiem udziału organizacji w konsultacjach jest dobra dystrybucja informacji na ich temat: bezpośrednia, zamiast umieszczania jej na stronie internetowej czy tablicy ogłoszeń. Co więcej, 40% organizacji, które nie wzięły udziału w konsultacjach, a utrzymują kontakty z lokalnym samorządem, wskazało, że o nich nie wiedziało, 18% organizacji, które nie wzięło udziału w konsultacjach, wskazało, że nikt ich na takie konsultacje nie zapraszał (Adamiak, Charycka, Gumkowska, 2016). Analizując niniejsze badanie, należy podkreślić, że 98% zorganizowanych spotkań odbyło się od poniedziałku do piątku w godz. 9.00-17.00. Z badań przeprowadzonych wśród krakowskich organizacji wynika, że najkorzystniejszą porą dnia do przeprowadzania spotkań bezpośrednich, otwartych, jest godzina między 16.00 a 17.00 (Hess i in., 2016). Tylko jedna miejscowość zorganizowała konsultacje w weekend po godz. 17.00. Z przesłanych odpowiedzi można wnioskować także, że aktywność organizacji pozarządowych była niewielka. Najwięcej przedstawicieli trzeciego sektora pojawiło się na spotkaniach w Trzebini i w Miechowie – ponad 20.

UWAGI I WNIOSKI DO PROJEKTU

Organizacje pozarządowe mogły zgłaszać swoje uwagi do projektu programu poprzez przesłanie ich:

- pocztą tradycyjną – 79%,
- pocztą elektroniczną – 78%.

Inne odpowiedzi wskazane przez respondentów to „osobiście” lub „telefonicznie” – 42%.

Uwagi do projektu programu wpłynęły tylko w 34 miejscowościach. Odnotowano zaledwie 140 uwag do projektów programów współpracy, w tym jedna z miejscowości otrzymała ich aż 46.

PODSUMOWANIE KONSULTACJI

83% samorządów przygotowało podsumowanie przeprowadzonych konsultacji. Wśród nich 62% opublikowało wyniki na stronie internetowej, 51% w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednak aż 35% samorządów nigdzie nie opublikowało dokumentu. Na podstawie uwag, zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, 76% samorządów zmieniło projekt programu współpracy. W większości przypadków były one nieznaczne (1-2 zmiany). Jedna z miejscowości dostała ich aż 46. Nie uwzględniła ani jednej.

PODSUMOWANIE

Niniejsze badanie zostało przeprowadzone w oparciu o kwestionariusz ankiety rozesłany pocztą elektroniczną do skrzynek małopolskich samorządów w trybie dostępu do informacji publicznej. Wybór metody podyktowany był niepowodzeniem wcześniejszej próby przeprowadzenia ankiet telefonicznych. Zaprezentowany temat konsultacji rocznych programów współpracy stanowi ważne, formalne ramy współdziałania międzysektorowego w samorządach lokalnych. Powinien być procedowany zgodnie z prawem, z należytą starannością. Także sposób dystrybucji informacji kierowanej do trzeciego sektora jest bardzo ważnym aspektem. Ważne, że urzędnicy zaczynają korzystać z dostępnych nowych form komunikacji. Sytuacja, gdzie ponad $\frac{3}{4}$ badanych samorządów uwzględniło zgłoszone uwagi do projektu, buduje poczucie zaufania. Niezmiennie istotne są także aktywność i zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces konsultacji. Świadczy o tym obecność na spotkaniu czy też zgłaszanie uwag. Wyniki niniejszego badania stanowią podstawę do dalszej analizy działalności jednostek samorządu terytorialnego w województwie małopolskim, w tym rozszerzenia omawianych zagadnień.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, P., Charycka, B., Gumkowska, M. (2016). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Co to jest trzeci sektor? Pobrane z: www.fakty.ngo.pl (15.12.2017).
- Hess, A. i in. (2016), *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*. Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Kluczyńska, J., Guć, M., Gosk, I., Sienicka, A., *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*. Pobrane z: www.ekonomiaspoleczna.pl (2.01.2018).
- Kożuch, B. (2011). *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Prawelska-Skrzypek, G. (2006). Współpraca międzysektorowa – idee i rzeczywistość, na przykładzie województwa małopolskiego. W: Bogacz-Wojtanowska, E., Prawelska-Skrzypek, G. (red.), *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Waszak, Ł., Masłowski, P. (2012), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).
- Zasady tworzenia programów współpracy. Pobrane z: www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (31.12.2017).