

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

W STRONĘ NOWEGO PARTNERSTWA JST-NGO

Autorzy: Piotr Drygała
Piotr Frączak

Powstanie i rozwój samorządu terytorialnego, a także dziesiątek tysięcy organizacji pozarządowych, były niewątpliwymi sukcesami polskiej transformacji. Obecnie jednak ich dotychczasowa rola i społeczne znaczenie poddawane są coraz trudniejszym próbom. Kryzysowa sytuacja, w jakiej znalazły się organizacje i samorządy, wymaga nie tylko ponownego ułożenia wzajemnych stosunków, ale także ponownego zdefiniowania ich tożsamości.

W okresie PRL zniszczono tradycyjne formy samoorganizacji, m.in. autentyczny samorząd lokalny i niezależne organizacje społeczne. Począwszy od 1989 r. „wymyślano” je zatem na nowo. Stopniowo i oddolnie rozwijała się także współpraca pomiędzy nimi, a nabyte doświadczenia zostały wykorzystane przy tworzeniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tej przyjętej w 2003 r. ustawie – nazywanej często „konstytucją III sektora” – ważne miejsce zajmują właśnie przepisy określające zasady współpracy organizacji pozarządowych z sektorem publicznym, w tym szczególnie z samorządami terytorialnymi. Określono instrumenty współpracy w zakresie realizacji przez organizacje usług publicznych, jednak zapisy mówiące o udziale NGO w zarządzaniu zadaniami publicznymi poprzez procesy konsultacyjne miały na początku jedynie charakter fakultatywny. Nowelizacja ustawy przyjęta w 2010 r. podniosła organizacje do roli niezbędnego uczestnika procesów planowania polityk publicznych. Mimo to dotychczas znaczna część JST nie w pełni wdrożyła zasadę obligatoryjnego konsultowania aktów prawa miejscowego z organizacjami, a poziom włączenia organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał jest oceniany relatywnie nisko.

3 czerwca 2019 roku w Gdańsku podpisano „Deklarację partnerstwa samorządu i organizacji społecznych”. Liderzy z sektora pozarządowego i samorządowego, „mając przekonanie o roli oraz znaczeniu organizacji społecznych i samorządu w nowoczesnej demokracji”, zadeklarowali w niej „działania na rzecz zwiększenia podmiotowości każdego z nich oraz rozwoju wzajemnej współpracy, opartej na zasadach solidarności, niezależności i partnerstwa”.

Czy to oznacza nowy, bardziej partnerski etap współpracy JST-NGO? Czy uda się, poprzez taki sojusz, wzmocnić samorządność lokalnych społeczności, uchronić autonomię samorządów i organizacji jako podmiotów zapewniających ważne usługi społeczne? Czy uda się zachować zaufanie mieszkańców? Dziś jeszcze nie znamy odpowiedzi na te pytania. Jednak oczywiste jest,

że brak działań zaradczych wobec gwałtownej redukcji przychodów, wzrostu kosztów i nagonki w mediach rządowych skończy się fatalnie dla polskiej samorządności. Presja na „niepokorne samorzady” i „obce ideowo” organizacje społeczne będzie zapewne kontynuowana. Można mieć tylko nadzieję, że świadomość wspólnego zagrożenia zadziała mobilizująco i zwiększy gotowość do autentycznego sojuszu organizacji społecznych i samorządów.

Współpraca, o jakiej tu mowa, musiałaby opierać się na dwu założeniach. Po pierwsze, na ponownym przededefiniowaniu relacji. Potrzebna jest do tego zawarta w „Deklaracji partnerstwa” wola „rozpoczęcia otwartej, powszechnej narady obywatelskiej nad przyszłością naszych gmin, miast, miasteczek i wsi, organizowanej wspólnie i na równych prawach przez jednostki samorządu i organizacje społeczeństwa obywatelskiego”. Po drugie, zmiany te muszą się dokonywać w obecnym systemie prawnym, gdyż na legislację sprzyjającą wzmocnieniu współpracy lokalnej raczej trudno liczyć, obserwując dotychczasowe działania rządzącej większości.

Dotychczasowy system współpracy samorządu z organizacjami, oparty na zapisach ustawy o działalności pożytku publicznego, skupiał zainteresowanie stron na świadczeniu zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. To bardzo ważny element relacji administracji publicznej i zorganizowanych obywateli, ale nie jedyny i chyba nie najważniejszy. Samorząd i organizacje działają w różny sposób na rzecz lokalnej wspólnoty, jednak by wykorzystać ogromny potencjał, jaki tkwi w oddolnej samoorganizacji, konieczne jest nowe otwarcie, które wymaga innych działań niż dotychczasowe.

Przywracanie samorządu terytorialnego obywatelom, tworzenie oddolnych, samorządnych organizacji społecznych, odpowiedzialnej wobec obywateli i środowiska ekonomii społecznej czy pozaformalnej edukacji obywatelskiej powinno być wspierane przez państwo. Jednak odpowiedzialność za przeprowadzenie tego procesu spoczywa przede wszystkim na samych zainteresowanych, czyli na władzach samorządowych, na organizacjach obywatelskich oraz na podmiotach ekonomii społecznej i świadomych, aktywnych obywatelach. Działając wspólnie, samorzady i podmioty obywatelskie mogą całkiem sporo osiągnąć nawet dziś, niezależnie od wprowadzanych odgórnie ograniczeń. Dla przykładu Dąbrowa Górnicza chcąc, by nałożony ustawowo format budżetu obywatelskiego nie zepsuł wypracowanego przez lata lokalnego modelu współpracy samorządu z obywatelami, nadal utrzymuje go jako dostosowaną do lokalnych potrzeb praktykę lokalną. W rezultacie działa tu nie tylko narzucony przez ustawodawcę budżet obywatelski, ale także własny, zakorzeniony na osiedlach *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0*. Takich przykładów determinacji samorządów we wdrażaniu i utrzymywaniu prospołecznych innowacji trochę znajdziemy.

Zapisy ustaw samorządowych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego dają szerokie pole do innowacyjnych działań na rzecz wspólnoty lokalnej, których ustawodawca nie nazwał w przepisach. Użytecznym narzędziem może być tu zwłaszcza program współpracy z organizacjami pozarządowymi, w którym można wymieniać wspólne działania wykraczające poza obszary współpracy wymienione w ustawach. Współpraca finansowa (jak chociażby regranting) i niefinansowa może być dzięki temu dostosowana do nowych wyzwań odpowiednich dla konkretnej wspólnoty. W kontekście współpracy finansowej ważne jest jednak i to, że samorząd nie zawsze ma na wszystko wystarczające zasoby, zwłaszcza obecnie. Tak jak w przypadku działalności społecznej, konieczne jest wtedy wspólne poszukiwanie nowych źródeł finansowania lub współpraca niefinansowa, w tym np. przekazywanie lub użyczanie nieruchomości czy innych środków rzeczowych. Może się też okazać, że to organizacje będą w stanie w niektórych działaniach nie tyle zastępować, co wspomagać samorząd. Partnerstwo zakłada przecież równoprawną współpracę obu stron.

Również na poziomie systemowym współpraca na linii JST-NGO jest możliwa i może przynosić pożądane efekty. Dobrym przykładem jest bardzo niedawna historia wprowadzania nowych rozporządzeń do ustawy o działalności pożytku publicznego. To miała być rewolucyjna zmiana – wprowadzenie nowych wzorów ofert, sprawozdań i umów. Kiedy jednak okazało się, że będzie to rozwiązanie wadliwe, pozarządowcy oraz samorządowcy natychmiast przystąpili do wspólnej pracy nad tym, jak można interpretować nawet te niedoskonałe rozporządzenia z korzyścią dla obu stron partnerstwa. Dzięki Komisji Dialogu i Partnerstwa Związku Miast Polskich (ZMP) z jednej strony oraz Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP) i Sieci SPLOT – z drugiej, wspólnie opracowano tzw. rekomendacje do rozporządzeń, które pokazały, jak poprawić i jak stosować zapisy o konkursach na realizację zadań publicznych. Rekomendacje te zostały przedstawione we wrześniu br. podczas XII Ogólnopolskiego Forum Pełnomocników ds. Współpracy Jednostek Samorządu Terytorialnego z NGO. Zresztą sama lista organizatorów Forum stanowi przykład rzeczywiście partnerskiej współpracy sektora samorządowego i pozarządowego (Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej; partnerem wydarzenia była Unia Metropolii Polskich, a obsługę medialną zapewnił pozarządowy portal NGO.pl).

Na uwagę zasługują także inne inicjatywy tworzące omawiany trend współpracy JST-NGO: zaproszenie do Wrocławia największego wydarzenia sektora pozarządowego (Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych) przez prezydenta Jacka Sutryka, rozmowy przedstawicieli ZMP i OFOP służące identyfikacji i upowszechnieniu dobrych przykładów współpracy na nowych zasadach, inicjatywa Stowarzyszenia Dialog Społeczny (Tezy ws. współpracy NGO z JST), czy przygotowywanie Programu Budowy Zaufania Społecznego (z ważną rolą współpracy NGO i JST) koordynowanego przez Fundację Sztuka Media Film. Jest to więc proces wielowątkowy, odbywający się zarówno na poziomie krajowym, jak też – co w istocie ważniejsze – w poszczególnych JST. Jeśli wyniki okażą się pozytywne, z tych i wielu innych drobnych strumyków może utworzyć się rzeka oddolnych zmian. Może. Miejmy nadzieję.

O Autorach:

Piotr Drygała – Pełnomocnik Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, członek Krajowej Rady Działalności Pożytku Publicznego z ramienia Związku Miast Polskich, działacz Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Stowarzyszeń Inicjatywa Dąbrowska oraz Dialog Społeczny, odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi (2014) za zasługi w działalności na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, laureat Nagrody Obywatelskiej 25-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce.

Piotr Frączak – Przewodniczący Rady Programowej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, współtwórca wielu organizacji pozarządowych, redaktor pism „Asocjacje”, „Dziękuję”, „Federalist/k/a”, współzałożyciel wielu organizacji pozarządowych, w tym reprezentujących trzeci sektor; członek ciał dialogu obywatelskiego; odznaczony Krzyżem Oficerskim za działalność na rzecz organizacji pozarządowych (2011).

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, listopad 2019

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl