

Joanna Szulborska-Łukaszewicz

## SKUTKI WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE<sup>1</sup> DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W KRAKOWIE W OBSZARZE WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z SAMORZĄDEM GMINNYM

*Państwo jest za „ciężkie” i mało wydolne. Niewiele pomoże jego rozbudowywanie czy zwiększanie jego kompetencji. Powinno raczej poszukiwać dróg do zwiększenia obywatelskości – przede wszystkim poprzez włączenie i zaproszenie obywateli do współdecydowania, a także, w oparciu o zasadę pomocniczości, do podziału pracy<sup>2</sup>.*

„W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, (...) **ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**” – głosi preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. Zawarte w niej idee przyświecały twórcom przyjętej 24 kwietnia 2003 roku ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>4</sup>. Przyjęte rozwiązania prawne z założenia mają służyć uprawomocnieniu i umacnianiu, choć w wielu przypadkach dopiero kreowaniu, społecznego dialogu oraz efektywnemu wykorzystaniu potencjału twórczego organizacji pozarządowych w budowaniu demokratycznego obywatelskiego społeczeństwa, czyli

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 29 maja 2003 r., Nr 96, poz. 873.

<sup>2</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa, luty 2005, materiał powielony (cyt. za: *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 27).

<sup>3</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, IV 1997 r., broszura wydana w Drukarni Wydawniczej im. W.L. Anczyca S.A. – Kraków, s. 3.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dz. cyt.

takiego społeczeństwa, „w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy”<sup>5</sup>.

Choć sama idea społeczeństwa obywatelskiego nie jest niczym nowym<sup>6</sup>, to, jak trafnie ujmuje Hubert Izdebski, organizacje pozarządowe „przestają być uciążliwym niezręcznie dodatkami do instytucji publicznych, a stają się partnerem władz publicznych w wywiązywaniu się przez nie z nałożonych na nie obowiązków”<sup>7</sup>. Znaczenie społeczności lokalnych w kreowaniu ustroju demokratycznego oraz „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi”<sup>8</sup> to jedne z podstawowych wyznaczników Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej 15 października 1985 roku w Strasburgu, a przyjętej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę w dniu 26 kwietnia 1993 roku.

Wspomniana w preambule do konstytucji zasada pomocniczości<sup>9</sup>, rozumianej jako współdziałanie i wzajemne uzupełnianie się obywateli oraz instytucji publicznych, została sformułowana, i po raz pierwszy opisana, już w 1931 roku przez Piusa XI, a jej idee przyświecają całemu procesowi decentralizacji władzy, który nastąpił w Polsce po 1989 roku.

„Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać

<sup>5</sup> R.D. Putnam, cyt. za: *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, dz. cyt., s. 7.

<sup>6</sup> Idea pojawiła się już w pismach Arystotelesa i Cyserona, a syntezę jej ewolucji znajdziemy w artykule Jerzego Szackiego, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, będącym wprowadzeniem do książki *Ani książe, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków 1997; zamieszczone w tej publikacji artykuły stanowią zbiór różnorodnych, ogromnie ciekawych interpretacji i poglądów dotyczących idei społeczeństwa obywatelskiego. Szerokie opracowanie zakresu i rozumienia pojęcia „obywatel”, jego roli w państwie i społeczeństwie oraz ewolucję koncepcji społeczeństwa obywatelskiego (od czasów starożytnych po współczesność) znajdziemy także w książce Marii Magoskiej *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz* (Warszawa 2003), s. 6.

<sup>8</sup> Preambuła Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z dnia 25 listopada 1994 roku, Nr 124, poz. 607.

<sup>9</sup> Problemom pomocniczości swoją książkę poświęciła Chantal Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995. Postrzega ona pomocniczość jako podstawową zasadę organizacji państw, dostrzegając jej dwa aspekty: negatywny (wszelka władza, także publiczna, nie powinna przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań) oraz pozytywny (celem każdej władzy jest pobudzenie, podtrzymanie, a w razie potrzeby dopiero uzupełnienie wyników tych pomiotów, które nie są samowystarczalne. Więcej na ten temat pisze także Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową?*, Raport CASE, Gdańsk–Lublin 1996. Warto podkreślić, że powstała na gruncie katolickim zasada pomocniczości, zwana inaczej zasadą subsydiarności, wprowadzie bez odniesienia do katolickiego rodowodu, stanowi fundamentalne ideowe założenie polityki regionalnej Unii Europejskiej; trzykrotnie przywołana została w Traktacie z Maastricht – „zgodnie ze sformułowaniami tegoż traktatu, zasada subsydiarności (...) oznacza podejmowanie decyzji na szczeblu jak najbliższym obywatelowi (...)” [M. Bankowicz, *Polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej*, (w:) A. Mania, B. Płonka (red.), *Polska w Europie regionów*, Kraków 2000, s. 102].

je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać. Z tego względu władza państwowa powinna niższym społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją zresztą rozpraszały. To zaś pozwoli jej na swobodniejszą, bardziej stanowczą i skuteczniejszą spełnianie tych obowiązków, które wyłącznie do niej należą i które tylko ona może wykonać, mianowicie: kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć, zależnie od tego, co wskazuje chwila i czego żąda potrzeba. Sprawujący władzę winni być przekonani, że im sprawniej – dzięki przestrzeganiu tej zasady «pomocniczych» usług państwa – działać będzie hierarchiczny ustroj poszczególnych społeczności, tym silniejszy będzie społeczny autorytet i żywotność społecznego życia, tym też szczęśliwszy i pomyślniejszy będzie stan spraw państwa<sup>10</sup>.

W myśl tej zasady przygotowywane przez wiele lat zapisy ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie miały umocnić prawa obywateli, stworzyć podstawy do budowania prawdziwie demokratycznego, obywatelskiego społeczeństwa, poprzez nałożenie na samorządy obowiązku współpracy z lokalną społecznością. Ustawa miała stworzyć warunki do twórczego dialogu między organizacjami pozarządowymi a przedstawicielami władz lokalnych, dialogu oczekiwanego przez lokalne społeczności, niechętnie realizowanego przez samorządy, nawet w chwili, kiedy obowiązują już w pełni, mniej lub bardziej trafnie sformułowane, zapisy ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Wynika to – z jednej strony – z niezrozumienia podstawowej misji samorządu przez stojących na jego czele polityków, z drugiej – z niechęci do dzielenia się władzą, pozbywania się prawa do podejmowania autorytarnych decyzji.

Bardzo celnie formułuje misję organizacji samorządowej Janusz Tadeusz Hrynkiewicz<sup>11</sup>, podkreślając, że musi ona uwzględniać dwie grupy potrzeb, tj. zarówno te o charakterze politycznym i pragmatycznym. Samorząd powinien dążyć do zaspokojenia potrzeb człowieka jako obywatela demokratycznego państwa, starając się jak najlepiej pogodzić wolność jednostki i konieczność koordynacji zbiorowych działań, tworząc warunki „do realizowania idei wolności obywatelskich i przeciwdziałania alienacji władzy”<sup>12</sup>. Wynikające z tak sformułowanej misji cele uważa Hrynkiewicz za priorytetowe. Nie można jednak zaspokajać potrzeb, nie rozpoznawszy ich uprzednio. Jedynym zaś sposobem na przeciwdziałanie alienacji władzy jest zmniejszenie dyskrecjonalności jej działania, a więc jawność podejmowanych decyzji władz, zgodnie z jasno i precyzyjnie określonymi zasadami i kryteriami. Raz jeszcze zacytuję J.T. Hrynkiewicza:

„zakres wolności indywidualnej jest odwrotnie proporcjonalny do zakresu podległości instytucjom władzy. Im większa jest dyskrecjonalność instytucji władzy, tym mniejsza wolność jednostki. Jest tak dlatego, że człowiek podlega nieprzewidywalnym dla niego decyzjom, które są podejmowane na podstawie nieznanymi kryteriów, które często są zmieniane bez uprzedzenia. Instytucje władzy dobrowolnie kształtują los ludzki, zależnie od kaprysu decydentów”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii w 40 rocznicę Encykliki Rerum Novarum. Quadragesimo Anno*, ust. 79 i 80, 15 maja 1931 r., (w:) M. Radwan (red.), *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym–Lublin 1996, s. 105–146.

<sup>11</sup> Profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego (Centrum Europejskich Studiów Lokalnych i Regionalnych).

<sup>12</sup> J.T. Hrynkiewicz, *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10(166), s. 32.

<sup>13</sup> Tamże, s. 31.

Stąd wniosek, iż przedstawiciele władz winni działać w pełni jawnie, bo tylko wtedy podejmowane przez nich decyzje nie są oparte na „własnym swobodnym uznaniu”<sup>14</sup>.

Ważnym krokiem w kierunku ograniczenia dyskrejonalności władz, w tym władz samorządów lokalnych, miała być ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie.

Biorąc pod uwagę potrzeby pragmatyczne, misją samorządu winna być „dbałość o jakość życia mieszkańców poprzez dostarczanie usług publicznych i rozwój gospodarczy”<sup>15</sup>, przy czym wartością nadrzędną winien tu być szeroko pojęty interes publiczny, jako model idealny, do którego realizacji zmierzać winny władze organizacji samorządowej. Definiując bowiem interes publiczny jako dobro wspólne, czyli coś służącego i pozytywnie pojmowanego przez całą społeczność, Hrynkiewicz jest w pełni świadom, że nie można – zgodnie zresztą z zasadami demokracji – osiągnąć takiego stanu. Stwierdza jednak, iż rozstrzygnięcie tym bardziej zbliża się „do modelu idealnego interesu publicznego, w im większym stopniu korzyści będące jego następstwem mają ponadrodzinny charakter i im więcej osób obejmują”<sup>16</sup>. Co ogromnie istotne, w przypadku interesu publicznego wskaźnikiem winna być według Hrynkiewicza liczba rodzin, nie osób, które odnoszą korzyści w wyniku danej decyzji. Warte rozważenia, czy wskaźnik ten nie powinien być uwzględniany także w decyzjach dotyczących sfery kultury.

Przedstawiciele władz samorządowych nie zawsze chcą jednak pamiętać, że winni być „narzędziem realizacji woli mieszkańców”<sup>17</sup>, i dlatego mieszkańcy nie tylko mają pełne prawo do informacji na temat zasad i kryteriów podejmowania decyzji, kosztów ich realizacji, ale także wpływu na same decyzje uczestniczenia w procesie ich podejmowania. W ten sposób mogą nie tylko nadzorować działania władz wybranych przez siebie w drodze wyborów, ale i w pewnym sensie dzielić odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Obywatele powinni być przekonani, że samorząd, na którego czele stoją ich przedstawiciele, działa zgodnie z ich oczekiwaniami.

Udział lokalnej społeczności w życiu społecznym, tzw. partycypacja społeczna<sup>18</sup>, może odbywać się na wielu różnych poziomach. Poziom podstawowy to wszelkiego rodzaju polityka informacyjna, kierowana przez władze samorządowe do obywateli, nie wymiana, ale przekazywanie informacji za pośrednictwem różnych dostępnych kanałów informacyjnych (np. media, zebrania, ulotki informacyjne). Wyższy poziom to już nie tylko informowanie społeczeństwa, ale i pozyskiwanie informacji zwrotnej

<sup>14</sup> Tamże, s. 31.

<sup>15</sup> Tamże, s. 34.

<sup>16</sup> Tamże, s. 35.

<sup>17</sup> Tamże, s. 36.

<sup>18</sup> Julita Agnieszka Rybczyńska przytacza w swoim artykule *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III RP – próba oceny* definicję partycypacji obywatelskiej sformułowaną przez Mary Walsh w jej książce *Building Citizens Involvement*, Washington 1997, s. 12: „systematyczny proces identyfikowania problemu, informowania, wzbudzania zainteresowania i angażowania różnych grup społecznych do pracy nad projektem publicznym tak, by plan końcowy był prawidłowy z technicznego punktu widzenia, atrakcyjny ekonomicznie dla społeczności lokalnej, a także dla proponującego; powszechnie znany, rozumiany i akceptowany przez większość z tych, których dotyczy, a zatem publicznie możliwy”. J.A. Rybczyńska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III RP – próba oceny*, (w:) S. Michałowski (red.), *Samorząd Terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 113–120.



– obiektywnych danych w różnych zakresach, preferencji, oczekiwań czy niepokojów<sup>19</sup>. Trzeci poziom partycypacji obywatelskiej to dialog, szczególnie istotny w sytuacjach spornych, kiedy w grę wchodzi różnica interesów i strony chcą dojść do porozumienia w drodze dyskusji i negocjacji. Wreszcie czwarty, najwyższy, najbardziej zaawansowany poziom partycypacji to włączanie w proces decyzyjny przedstawicieli lokalnej społeczności w charakterze konsultantów i doradców, którzy wspólnie wypracowują kształt decyzji, rekomendują określone rozwiązania, a nawet dzielą z organami samorządowymi odpowiedzialność za decyzje<sup>20</sup>. Aktywnie uczestnicząc w życiu publicznym, mieszkańcy gminy mogliby wyrażać swą wolę i wpływać na realizację konkretnych zadań i rozwiązań. Jednak w praktyce okazuje się, że reformę postrzega się wciąż wyłącznie jako decentralizację administracji publicznej, nie zaś jako zmianę roli obywatela w procesie decyzyjnym w samorządzie. Stąd nadal ogranicza się rolę obywatela wyłącznie do roli wyborczej, a wielu rządzących polityków wolałoby taki stan zachować. Tymczasem poparcie społeczne jest przecież ważnym argumentem w realizacji wszelkich programów i strategii.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to pierwszy polski dokument, który w sposób szczegółowy określa formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, co więcej, szczegółowo precyzuje tryb udzielania dotacji organizacjom pozarządowym, nakazując wybór podmiotu w drodze konkursu. Określa ponadto, jakiego rodzaju informacje winny być przez te organizacje przedstawione organizatorom konkursu.

Do chwili wejścia w życie przedmiotowej ustawy udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym odbywało się w naszym kraju w zróżnicowany sposób. Jeśli chodzi o sektor kultury, jedne gminy, świadomie dążąc do ustalenia kryteriów jasności, same formułowały zasady i kryteria rozdziału środków finansowych, inne działały według zastanych, starych zasad formułowania budżetu (np. Gorzów Wielkopolski) i dotacje dla konkretnych organizacji pozarządowych znajdowały zabezpieczenie bezpośrednio w budżecie miasta na dany rok, wedle uznania decydentów (wśród nich jednak znajdował się nie tylko prezydent, członkowie zarządu miasta<sup>21</sup>, ale także radni miejscy przyjmujący uchwały budżetowe).

Sukcesem Gminy Miejskiej Kraków, wypracowanym w pierwszym dziesięcioleciu samorządności, było podejmowanie prób dialogu ze środowiskami twórczymi działającymi na terenie gminy. Przedstawiciele stowarzyszeń i związków twórczych, przedstawiciele uczelni artystycznych, a często także aktywnie działających krytyków sztuki i dziennikarzy zapraszano nie tylko do prac w komisjach ds. nagród czy stypendiów twórczych, ale i w celu konsultacji rozmaitych decyzji, czasami o charakterze strate-

<sup>19</sup> Konsultacje społeczne to jedna z ulubionych form współpracy władz samorządowych ze społecznością lokalną, realizowane na różnych poziomach i w różnym zakresie, począwszy od zwykłych spotkań z mieszkańcami lub określonymi grupami celowymi, np. radnych i wyborców, po spotkania z organizacjami pozarządowymi czy tworzenie mieszanych zespołów i komisji problemowych. Obowiązek konsultacji działań ze społeczeństwem wprowadziła nowelizacja ustawy o samorządzie z 1996 roku, jednak forma konsultacji była wykorzystywana i wcześniej.

<sup>20</sup> J.A. Rybczyńska, dz. cyt., s. 113–120.

<sup>21</sup> Do dnia 1 stycznia 2003 roku.

gicznym, np. zawarcie porozumienia wieloletniego czy wyboru projektów w konkursie o uzyskanie dofinansowania ze strony gminy. Kolejni samorządowi decydenci w Krakowie (choć nie było jeszcze ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie) mieli świadomość roli środowisk twórczych w procesie decyzyjnym. Wiedzieli oni, że ważne dla takiego miasta jak Kraków decyzje w sektorze kultury (np. o wyborze projektów artystycznych, które zostaną tu zrealizowane, ponieważ uzyskają dofinansowanie ze środków publicznych) nie mogą wynikać wyłącznie z ich prywatnych gustów i preferencji, muszą dążyć do tego, by decyzje te były wypadkową upodobań mieszkańców miasta, tworzących w nim artystów i animatorów kultury w ramach wyznaczonych przez decydentów celów i kierunków.

Gmina Miejska Kraków, począwszy już od 1993 roku, realizowała konkurs projektów w zakresie upowszechniania kultury i sztuki, do którego prócz instytucji kultury mogły przystępować i przystępowały organizacje pozarządowe, a nawet (wprawdzie przez dość krótki okres) podmioty prywatne, typu galerie, impresariaty, o ile realizowały cenne, pozostające w sferze pożytku publicznego zadania z zakresu upowszechniania kultury i sztuki. Nie ustalano ogólnie wysokości środków, które miały być rozdysponowane wyłącznie między organizacje pozarządowe. Liczył się projekt. Jednak trudno tu mówić o jakiegokolwiek dyskryminacji organizacji pozarządowych. Wręcz przeciwnie, miasto było otwarte na realizowane przez nie projekty i były one pozytywnie postrzegane przez komisje konkursowe i decydentów<sup>22</sup>.

Oczywiście, pierwotnie sformułowany w 1993 roku program ulegał wielokrotnym przekształceniom, nie tylko w wyniku zmian aktów normatywnych, ogólnopństwowych i lokalnych, ale także w związku z chęcią uwzględnienia doświadczeń i potrzeb zarówno samorządu, jak i przedstawicieli środowisk twórczych<sup>23</sup>. Jednak zmiany dokonane w programie po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przyjęły dość nieoczekiwany kierunek. Być może jedną z przyczyn pozostaje fakt, iż ustawodawca nie uwzględnił, aby jakiegokolwiek samorządy realizowały już na ustalonych przez siebie zasadach współpracę z organizacjami pozarządowymi, i nie przewidział wprost możliwości jej kontynuacji, przez co bezwzględnie przekreślono wypracowane przez lata metodą prób i błędów reguły, określając nowe, niekoniecznie zgodne z założeniami przedmiotowej, będącej formalną przyczyną zmian, ustawy.

Z pewnością ustawa wprowadziła wiele zamieszania i wątpliwości, czego dowodem pozostają obszernie wytyczne i komentarze, np. przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w lutym 2004 roku *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działal-*

<sup>22</sup> Dotacje do projektów organizacji pozarządowych w 2001 roku w ramach zadania „Mecenat Kulturalny Miasta Krakowa. Dotacje i zakup usług” wyniosły 51,4% całości środków na rok 2001 w tym zadaniu.

<sup>23</sup> Ze względu na fakt, iż dotacja gminna stanowiła refundację środków, aby ułatwić dysponującym często skromnymi środkami organizacjom pozarządowym funkcjonowanie, wprowadzono zróżnicowany tryb otrzymywania i rozliczania przyznanych w ramach dotacji środków: zaliczkowe uruchamianie środków (30% całości), przekazywanie środków w kolejnych transzach i rozliczanie kolejnych transz dotacji.

ności pożytku publicznego i wolontariacie. Metodologia i zalecenia<sup>24</sup>, publikacja on-line Huberta Izdebskiego, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz* (Warszawa 2003)<sup>25</sup>, Michała Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*<sup>26</sup> czy Radosława Skiby, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*<sup>27</sup>.

W dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>28</sup> w lutym 2004 roku zatytułowanym *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia*<sup>29</sup>, jak informuje podtytuł, powstałym we współpracy z Radą Pożytku Publicznego, sformułowano „Pięć podstawowych zasad dotyczących tworzenia programów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”<sup>30</sup>. Wynika z nich, iż samo sformułowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi ma dla samorządu charakter obligatoryjny. Brak programu może stanowić przyczynę wniesienia oskarżenia w tej sprawie do sądu administracyjnego. Roczne programy powinny być tworzone „z perspektywą współpracy wieloletniej”<sup>31</sup>, mają stanowić element „długoterminowego programu współpracy obejmującego okres np. kilku lat”<sup>32</sup>, zaś w proces ich tworzenia i formułowania powinny być zaangażowane organizacje pozarządowe działające na danym obszarze. Co więcej, program „powinien być efektem współpracy dwóch podmiotów: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych działających na jej obszarze”<sup>33</sup>.

W wymienionym dokumencie określono bardzo precyzyjnie cele, dla których odgórnie narzucono gminom obowiązek formułowania programów nazywanych tu ramowymi programami współpracy. Wspieranie organizacji pozarządowych ma prowadzić do tworzenia harmonijnego „demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym, po-

<sup>24</sup> *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2004. Publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Polityki Społecznej – Departament Pożytku Publicznego [www.pozYTEK.gov.pl/editor/files/pozYTEK/programwspolpracy.doc](http://www.pozYTEK.gov.pl/editor/files/pozYTEK/programwspolpracy.doc)

<sup>25</sup> Tekst publikowany na stronie internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej: [www.frll.org.pl/login/biblioteka.htm](http://www.frll.org.pl/login/biblioteka.htm)

<sup>26</sup> M. Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2004.

<sup>27</sup> R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004.

<sup>28</sup> Z dniem 4 maja 2004 roku Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zostało przekształcone i podzielone na dwa osobne – Ministerstwo Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

<sup>29</sup> *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia*, tamże.

<sup>30</sup> Tamże, s. 2.

<sup>31</sup> Tamże, s. 2.

<sup>32</sup> Tamże, s. 5.

<sup>33</sup> Tamże, s. 5.

przez budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Służyć temu może wspieranie organizacji pozarządowych<sup>34</sup>. Nie można nie dostrzegać, że członkami organizacji pozarządowych są najbardziej aktywni i kreatywni obywatele, którym nie są obojętne sprawy lokalnej społeczności, mający swoje wizje i pomysły, kierujący się ideami; powinni oni mieć możliwość ich przedstawienia i obrony na forum samorządu; dzięki nim można łatwiej i trafniej zidentyfikować potrzeby i problemy lokalnej społeczności. Dlatego organizacje pozarządowe powinny być włączane „na zasadach równoprawnego partnerstwa”<sup>35</sup> w działania samorządów. Współpraca ta jest niezbędna do stworzenia warunków sprzyjających powstaniu „inicjatyw i struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych”, zwiększenia „wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej” w gminie, powiecie, województwie, pełniejszego „zaspokojenia potrzeb społecznych”<sup>36</sup>. Włączanie organizacji pozarządowych w tworzenie programów współpracy służy integracji podmiotów polityki lokalnej.

Najczęściej samorządy ograniczają współpracę z organizacjami pozarządowymi do polityki informacyjnej, tymczasem chodzi nie tylko o dostęp do informacji i „informowanie się o planowanych kierunkach działalności”, ale także o „konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, wykorzystując zasady dialogu społeczno-obywatelskiego”, a także o „tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej”<sup>37</sup>.

Zespoły takie mogłyby nie tylko „opracowywać wspólne plany działań na rzecz mieszkańców z wykorzystaniem wspólnego potencjału organizacji i infrastruktury”, „stanowić efektywne forum tworzenia programów współpracy samorządu i organizacji pozarządowych”<sup>38</sup>, ale także przygotowywać projekty aktów normatywnych, co w przypadku sektora kultury jest szczególnie ważne, bowiem przepisy prawne często są stanowione bez praktycznej wiedzy o charakterze działalności tego sektora<sup>39</sup>. Mogą także dyskutować i opiniować projekty aktów prawnych i uchwał prawa lokalnego, dotyczących właściwego im obszaru działalności.

„Zespoły takie mogą również stanowić forum, na którym przygotowywane byłyby zalecenia, co do sposobu wykonywania usług publicznych, w tym również trybu zlecenia ich wykonania czy to w formie dofinansowania czy też pełnego finansowania. Wreszcie przedstawiciele organizacji pozarządowych”

<sup>34</sup> Tamże, s. 4.

<sup>35</sup> Tamże, s. 3: „Niezbędne jest włączenie podmiotów pozarządowych w system funkcjonowania gminy/powiatu/województwa na zasadzie równoprawnego partnerstwa”.

<sup>36</sup> Tamże, s. 4.

<sup>37</sup> Tamże, s. 5.

<sup>38</sup> Tamże, s. 14.

<sup>39</sup> Tego typu zadania mógł w dużej mierze realizować np. Konwent Stowarzyszeń Twórczych, który powstał w 1999 roku i nieformalnie, w latach 2000–2002, pełnił funkcję doradczą wobec wiceprezydenta ds. kultury. Z udziałem Konwentu Stowarzyszeń Twórczych powstała np. lista 52 prestiżowych imprez o wieloletniej tradycji oraz szczególnie ważnym znaczeniu dla miasta (*Szczęśliwi z listy*, „Gazeta Wyborcza” z 30 I 2002).



dowych mogą występować w roli obserwatorów lub członków (po zastosowaniu odpowiednich procedur eliminujących konflikt interesów) w komisjach rozstrzygających wyniki konkursów na finansowanie lub dofinansowanie działań zleczanych organizacjom pozarządowym<sup>40</sup>.

Z przeprowadzonych przeze mnie w I kwartale 2006 roku badań<sup>41</sup> wynika, iż przedstawiciele środowisk twórczych i artystycznych, instytucji kultury oraz animatorzy kultury na terenie Krakowa są zgodni co do tego, że organizacje pozarządowe powinny uczestniczyć w procesie kształtowania planów i gminnej strategii w zakresie kultury, powinni być zapraszani przez władze miasta na spotkania informacyjno-konsultacyjne dotyczące spraw kultury. Podobnie zgodni są, że w procesie decyzyjnym dotyczącym podziału środków finansowych z budżetu publicznego, przeznaczonych na projekty kulturalne, decyzja prezydenta miasta powinna zapadać po konsultacji z zespołem niezależnych ekspertów. Jeden tylko spośród ankietowanych, przychyłając się do tej odpowiedzi, zgłosił jednak wątpliwość co do istnienia we współczesnym świecie niezależnych ekspertów. Z pewnością nie może ekspert funkcjonować w oderwaniu od rzeczywistości, wobec czego tak czy inaczej jest w nią „uwikłany”. Jednak wciąż jeszcze są ludzie, którzy cieszą się publicznym zaufaniem, mają twarde kręgosłupy moralne i niezależnie od swoich osobistych zainteresowań będą dążyć do rzetelnego rozpoznania i oceny wartości projektów. Niestety, z dość prostych przyczyn władze niechętnie korzystają z pomocy niezależnych ekspertów i nie jest to zjawisko typowe wyłącznie dla Krakowa. Przekonani o swej nieomyślności i wynikających z niej kompetencjach decydenci nie widzą powodu konsultowania czegokolwiek z niezależnymi ekspertami, zaś tworzone procedury i zasady dystrybucji dóbr w sektorze kultury powstają nie dlatego, że widzi się generalnie taką potrzebę, nie po to, aby procedury te i zasady pomogły uczynić działania władz bardziej przejrzystymi dla lokalnej społeczności, ale z myślą o stworzeniu parasola pozorów przejrzystości, w przypadku kontroli organów do tego uprawnionych (np. RIO, NIK). U progu reaktywacji samorządności w Krakowie, w latach 90. XX wieku, tworząc programy dla sektora kultury, w obrębie obowiązujących wówczas norm prawnych, decydenci myśleli o artystach.

Jak pisze Jan Widacki:

„W większości krajów świata, kiedy się przygotowuje taką czy inną reformę, to próbuje się przynajmniej stworzyć jakieś podstawy empiryczne, zgromadzić pewne dane, które by zmiany uzasadniały, i co najważniejsze próbuje się do tego włączać niezależnych ekspertów. Odnoszę wrażenie, że od pewnego czasu coś takiego jak niezależni eksperci powoli w Polsce zamiera, a przede wszystkim niestety zamiera korzystanie z nich w procesie legislacyjnym<sup>42</sup>.”

Krzysztof Krajewski widzi przyczyny „zmiernych ekspertów” w tym, że starają się oni z reguły podchodzić do problemów w sposób racjonalny, tymczasem współczesnym decydem nie o racjonalność chodzi, ale o usatysfakcjonowanie opinii publicznej, stąd

<sup>40</sup> Tamże, s. 15.

<sup>41</sup> Badania zostały szczegółowo omówione w niepublikowanej dotychczas, obronionej na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, rozprawie doktorskiej: Joanna Szulborska-Lukasiewicz, *Polityka kulturalna w Krakowie na tle zmian zachodzących w ostatniej dekadzie XX wieku*, Kraków 2007.

<sup>42</sup> J. Widacki, *Podważanie państwa prawa*, „Kraków” 2006, nr 2, s. 5.

kierują się w swych działaniach emocjami, zaś „w emocjonalnym tworzeniu prawa dla racjonalnych ekspertów miejsca nie ma”<sup>43</sup>.

Postulat wspierania instytucji eksperckich oraz budowania dialogu społecznego, wykraczającego poza tradycyjnych partnerów znalazł się w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, opracowanej przez Ministerstwo Polityki Społecznej w 2005 roku, gdzie mówi się m.in. o konieczności budowania „rzeczywistych i wiarygodnych instytucji dialogu społecznego, których naturalnym uzupełnieniem powinny być sukcesywnie wprowadzane mechanizmy szerokich konsultacji publicznych”<sup>44</sup>.

Wracając jednak do wspomnianych wyżej *Zasad tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Metodologia i zalecenia*<sup>45</sup>, przyświeca im nadrzędna idea, a mianowicie: kompetencje jednostek samorządu terytorialnego to przede wszystkim realizowanie konstytucyjnej zasady pomocniczości. Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych ma więc opierać się na zasadach wspomnianej już pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, jawności i uczciwej konkurencji. „Zaleca się zorganizowanie przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego spotkania roboczego (bądź cyklu takich spotkań – w zależności od potrzeb) z przedstawicielami organizacji pozarządowych i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”<sup>46</sup> w celu określenia konkretnych zasad i form współpracy, zadań, czasu realizacji i monitoringu ich realizacji.

Wśród przykładowych form współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi wyliczono nie tylko wsparcie finansowe. Zlecenie zadań umieszczono dopiero na szóstej pozycji. Wśród form wsparcia pozafinansowego znalazły się tymczasem m.in.: udostępnianie sal urzędu, użyczenie sprzętu, otwarte spotkania przedstawicieli organizacji i samorządu, współorganizacja projektów na rzecz lokalnej społeczności, pomoc merytoryczna w przygotowaniu projektów<sup>47</sup>, ponadto pomoc w poszukiwaniu innych źródeł finansowania, preferencje przy pozyskiwaniu lokali na działalność, pomoc przy nawiązaniu międzynarodowej współpracy<sup>48</sup>.

Kilka z tych form było realizowanych w gminie Kraków przed wejściem w życie ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, a mianowicie: udostępnianie sal urzędu, spotkania przedstawicieli organizacji i samorządu, współorganizacja projektów na rzecz lokalnej społeczności, preferencje przy pozyskiwaniu lokali na działalność twórczą (pracownie dla artystów, lokale na galerie sztuki, lokale na siedziby dla organizacji *non profit*). W Krakowie istniał również wypracowany i realizowany konsekwentnie od połowy 1993 roku – nowatorski w skali kraju – program dofinansowań.

<sup>43</sup> Tamże, s. 6.

<sup>44</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, dz. cyt.

<sup>45</sup> *Zasady tworzenia programu współpracy...*, dz. cyt.

<sup>46</sup> Tamże, s. 17.

<sup>47</sup> Warto tu przywołać przykład miasta Amsterdam, które organizuje wiele spotkań informacyjnych, w trakcie których wyjaśnia się przedstawicielom organizacji pozarządowych i działaczom amatorskiego ruchu artystycznego procedury i zasady ubiegania się o środki finansowe.

<sup>48</sup> *Zasady tworzenia programu współpracy...*, dz. cyt. s. 15–16.

Twórcy ustawy, pisząc o programach rocznych, z zamysłem rozbudowywania ich w przyszłości w programy wieloletnie, nie wzięli pod uwagę sytuacji gmin miejskich, wielkich aglomeracji, gdzie takie wieloletnie programy współpracy już istniały, niekonięcznie wyodrębnione wyłącznie dla organizacji pozarządowych, ale dotyczące zadań publicznych w sektorze kultury, programy konkursowe, których beneficjentami były w znacznej mierze organizacje pozarządowe. Nie sformułowano dla tych gmin specjalnego paragrafu, a gdzie zabrakło rozsądku, jak w Krakowie, zlikwidowano to, co wypracowano w ciągu wieloletniej trudnej współpracy, po to by wprowadzić zmiany zupełnie z ustawą sprzeczne, aby ustalić roczny program<sup>49</sup>, w ramach którego dokonuje się rozdziału środków, absolutnie bez udziału przedstawicieli lokalnej społeczności.

Począwszy od połowy 1993 roku, do roku 2004 środki na realizację zadań publicznych w zakresie kultury były rozdzielane po zasięgnięciu opinii przedstawicieli lokalnej społeczności, którymi byli zarówno przedstawiciele tzw. Komisji Artystycznej, jak i radni miejscy, przedstawiciele komisji zajmującej się sprawami kultury. Członkowie Komisji Artystycznej do roku 1998 pracowali społecznie, choć ich praca polegała na niezwykle czasochłonnej analizie zgłoszonych licznie do konkursu projektów zarówno od strony merytorycznej, jak i formalnej.

W roku 2003 w składzie Komisji Artystycznej znaleźli się: Stanisław Piwowski – historyk, kustosz Muzeum HMK (jako przewodniczący), Andrzej Bednarczyk – profesor ASP w Krakowie, Witold Górka – fotografik, członek ZPAF, Piotr Bikont – reżyser, muzyk, dziennikarz, Leszek Długosz – muzyk i literat, Stanisław Franczak – poeta i prozaik, prezes Stowarzyszenia Twórczego Literacko-Artystycznego, Tadeusz Kornaś – krytyk teatralny, obecnie redaktor naczelny pisma „Didaskalia”, członek Krakowskiego Stowarzyszenia Teatralnego, Ryszard Michalski – adiunkt ASP w Krakowie, Adolf Weltschek – dyrektor Teatru Maski Lalki i Aktora „Groteska”<sup>50</sup>.

Po zmianach w programie *Mecenatu*<sup>51</sup>, podjętych w związku z koniecznością dostosowania się urzędów do wymogów zapisów ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, w 2005 roku decyzje Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie dotacji i zakupu usług w ramach nowej edycji programu *Mecenat Kulturalny. Dotacje i zakup usług* były

<sup>49</sup> W przygotowanym i dyskutowanym obecnie, w 2008 roku, projekcie zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje się wzmocnienie zasad oraz form współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, m.in. poprzez wprowadzenie przepisu umożliwiającego tworzenie rocznych lub wieloletnich programów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, w zależności od potrzeb konkretnego samorządu. Możliwość ustanawiania wieloletnich programów współpracy może znacząco ułatwić planowanie współpracy w okresie dłuższym niż rok budżetowy, w tym także w zakresie zlecenia zadań publicznych.

<sup>50</sup> Zarządzenie Nr 635/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 maja 2003 roku w sprawie powołania Komisji Artystycznej opiniującej projekty kulturalne i artystyczne w ramach Mecenatu Kulturalnego Miasta Krakowa, Archiwum UMK.

<sup>51</sup> Obecnie program udzielania dotacji jest uchwalany corocznie na nowo przez Radę Miasta Krakowa. Pierwszy otwarty konkurs ofert według nowych uregulowań odbył się na podstawie Uchwały Nr XLIV/404/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 kwietnia 2004 roku, drugi na podstawie Uchwały Nr LXXV/735/05 RMK z dnia 13 kwietnia 2005 roku. Dodatkowo wydawane są każdorazowo zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie ogłoszenia konkursu ofert, a następnie w sprawie udzielenia dotacji. Zarządzenia dostępne na stronach miejskich informujących o programie [www.krakow.pl](http://www.krakow.pl)

oparte wyłącznie na propozycjach komisji, w której skład wchodzi wyłącznie urzędnicy – przedstawiciele Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>52</sup>. Z dniem 13 stycznia 2006 roku powołano Komisję na rok 2006<sup>53</sup>. Tym razem w jej składzie znalazł się wiceprezydent, w którego gestii pozostawała kultura, dyrektor oraz trzech pracowników Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także trzech pracowników innych komórek Urzędu Miasta Krakowa (1 pracownik Kancelarii Prezydenta, 1 pracownik Wydziału Promocji i Turystyki i 1 pracownik Generalnego Rejestru Umów<sup>54</sup>). Osoby te można byłoby uznać za przedstawicieli lokalnej społeczności, gdyby nie pozostawały w relacjach służbowych dyrektor – pracownik oraz gdyby nie fakt, że w żaden sposób nie zostały upoważnione przez tę społeczność do jej reprezentowania. Wobec tego reprezentowały wyłącznie urząd. Czy taki sposób dystrybucji środków publicznych może spotkać się z aprobatą społeczności? Czy decyzje komisji mogą zostać uznane za autorytarne? Z pewnością tryb taki nie sprzyja przejrzystości decyzji podejmowanych przez władze ani nie wspomaga kontroli społecznej nad rozdziałem środków publicznych.

Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>55</sup>, przyjętej w dniu 24 kwietnia 2003 roku, w znaczący sposób wpłynęło na zmianę trybu dofinansowania projektów kulturalnych i artystycznych na terenie gminy Kraków. Jednak zmiany te, zdumiewające, nastąpiły w odwrotnym, niż można się było tego spodziewać, kierunku. Wbrew zapisom ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wbrew przyjętej przez Ministerstwo Polityki Społecznej w 2005 roku *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*<sup>56</sup>.

Po pierwsze: Zrezygnowano w Krakowie z pozyskiwania opinii środowisk twórczych przy wyborze projektów w konkursie dofinansowań. Zrezygnowano także z opinii Komisji Kultury RMK. Decyzję przygotowuje wyłącznie grupa urzędników, a uprawnienia ją Prezydent Miasta Krakowa.

Po drugie: Utrudniono mniejszym, lokalnie funkcjonującym związkom i stowarzyszeniom dostęp do publicznych środków, rezygnując z własnych, przyjaznych klientom formularzy, operujących przystępnym językiem, na rzecz kilkunastostronicowych wzorcowych formularzy przygotowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, nieuwzględniających specyfiki sektora kultury, opracowanych możliwie szeroko, tak by odpowiadały każdej dziedzinie aktywności społecznej.

<sup>52</sup> Zarządzenie Nr 88/2005 PMK z dnia 18 stycznia 2005 roku w sprawie powołania Komisji Konkursowej do prowadzenia postępowań konkursowych przy wyborze ofert na realizację zadań publicznych Gminy Miejskiej Kraków w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego w 2005 roku. Zgodnie z treścią zarządzenia w składzie komisji znaleźli się: dyrektor wydziału, jego zastępca oraz jeden pracownik wydziału – jako zespół analityczny, oraz pięciu innych pracowników wydziału z różnym stażem i doświadczeniem – jako zespół roboczy.

<sup>53</sup> Zarządzenie Nr 61/2006 PMK z dnia 13 stycznia 2006 roku w sprawie powołania komisji do prowadzenia postępowań konkursowych przy wyborze ofert na realizację zadań publicznych Gminy Miejskiej Kraków w ramach otwartego konkursu ofert w dziedzinie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji w zakresie zadań zgłoszonych na rok 2006.

<sup>54</sup> Komórka UMK zajmująca się rejestracją umów o dotacje i zakup usług, przedkładająca przygotowane przez Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego umowy do podpisu Skarbnikowi Miasta.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dz. cyt.

<sup>56</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*.



Po trzecie: Nie są jasne zasady ubiegania się o środki z budżetu miasta w ramach własnych projektów i programów miasta Kraków oraz w ramach współpracy międzynarodowej w zakresie kultury, a stanowią one stosunkowo dużą kwotę wydatków w budżecie miejskim, zabezpieczanym corocznie dla wydziału zajmującego się sprawami kultury<sup>57</sup>.

Po czwarte: Nie są upubliczniane zbiorczo na stronach BIP informacje o sposobie wydatkowania środków w ramach innych niż konkurs ofert zadań i programów wydziału ds. kultury, np. z zakresu „współpracy międzynarodowej i krajowej Miasta Kraków” czy innego rodzaju zakupu usług z wolnej ręki, choć wydatki te stanowią znaczące pozycje w budżecie tego wydziału. Tylko niektóre z kosztów i projektów są wybiórczo umieszczane na stronach BIP czy w publikowanych corocznie raportach o stanie miasta.

O ile w pierwszym dziesięcioleciu budowania samorządności gmina Kraków wielokrotnie jako pierwsza wprowadzała wzorcowe, nowatorskie rozwiązania w sektorze kultury, rozmaite projekty i programy na rzecz artystów i sztuki, w ostatnich latach, patrząc przez pryzmat działań w sektorze kultury, absolutnej zmianie uległo jej oblicze. Przyjęła postawę konserwatywną i zachowawczą, znajdując się tym samym wśród samorządów, które nie nadążają za duchem czasów, w stereotypowy sposób wciąż postrzegają organizacje pozarządowe „jako klienta wyciągającego dłoń po publiczne środki”<sup>58</sup>, krytykującego ich rzekomo roszczeniową postawę, co wynika z błędnego, jak piszą autorzy *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*,

„przeświadczenia, iż trzeci sektor stanowi i powinien stanowić jedynie uzupełnienie zasadniczych funkcji administracji publicznej w realizacji zadań publicznych. Zasada pomocniczości sprowadzana jest często do roli kryterium, za pomocą którego określone są mało stabilne formy relacji (zasad i form współpracy) między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, z położeniem mocnego akcentu na uznaniowość, ze strony administracji publicznej, formułę poziomu uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesach definiowania problemów społecznych, poszukiwania najlepszych sposobów rozwiązywania tych problemów i wreszcie najefektywniejszej realizacji zadań w tym zakresie”<sup>59</sup>.

Tymczasem autorzy strategii zalecają dokonanie nowego podziału ról.

„Wiodąca rola administracji publicznej w sferze regulacyjnej sprowadzałaby się, zatem, do kształtowania warunków dla funkcjonowania odpowiednich zasad i form współpracy partnerów w sferze publicznej, uczestnictwa w ich urzeczywistnianiu i pieczy nad przestrzeganiem przejrzystości życia publicznego w tym zakresie”.

Rolą samorządu jest inspirowanie aktywności obywateli i kształtowania ładu społecznego opartego na więziach społecznych, na wspólnych działaniach w celu „osiągnięcia zbiorowych porozumień w zakresie rozwiązywania problemów społecznych”.

<sup>57</sup> Tylko program konkursu ofert i program „Współpraca Miasta w ramach zawartych porozumień o współpracy” oparte są na określonych jasno kryteriach rozdziału środków, choć i tu wątpliwości budzi wybór podmiotów, z którymi są zawierane nowe czy rozwiązywane dotychczasowe porozumienia.

<sup>58</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, dz. cyt., s. 4.

<sup>59</sup> Tamże.

### Państwo jest bowiem

„za «ciężkie» i mało wydolne. Niewiele pomoże jego rozbudowywanie czy zwiększanie jego kompetencji. Powinno raczej poszukiwać dróg do zwiększenia obywatelskości – przede wszystkim poprzez włączenie i zaproszenie obywateli do współdecydowania”<sup>60</sup>.

### Należy przy tym pamiętać, że

„Podstawą społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele, świadomi swych praw i obowiązków, zaangażowani w działania na rzecz dobra wspólnego, zdolni do osobistej odpowiedzialności za los swój i los wspólnoty na wszystkich poziomach życia społecznego. Bez nich nie ma autentycznych organizacji pozarządowych, demokracja zamienia się w czysto formalne procedury, a państwo i jego urzędy, choć stają się coraz bardziej rozbudowane, są coraz bardziej bezsilne i obce obywatelom”.

„Słaba aktywność obywatelska powinna być przedmiotem powszechnej troski” – piszą autorzy strategii, tymczasem w rzeczywistości właśnie ta aktywność obywatelska jest wciąż negatywnie postrzegana przez lokalne władze, stąd, jeśli debata nie rodzi się wśród lokalnej społeczności, trudno liczyć, aby zainicjował ją samorząd. Decyzje bez udziału lokalnej społeczności podejmuje się szybciej i zgodnie z własnymi preferencjami.

---

<sup>60</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, dz. cyt.