

# Rola NGO w rozwoju lokalnym i transformacji usług publicznych



**Piotr Frączak**

Prezes, Stowarzyszenie Dialog Społeczny

**Samorząd lokalny nie może istnieć bez niezależnych organizacji pozarządowych. Jednocześnie relacje między samorządem a NGO nie zawsze układały się w sposób harmonijny, m.in. ze względu na wieloletnie naruszanie autonomii tych podmiotów przez władzę centralną. Konieczne jest zatem wzmocnienie konstytucyjnej zasady pomocniczości, tak aby przywrócić przysługujące im uprawnienia. W sytuacji obustronnej samodzielności, współpraca między obywatelami i ich organizacjami oraz samorządowcami ma szansę stać się ważnym elementem spajającym i rozwijającym wspólnotę. Dlatego ważne jest wzmocnianie sektora organizacji pozarządowych, który buduje wspólnotę aktywnych obywateli?**

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”. I choć z planów „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” niewiele wtedy wyszło, to jednak sama deklaracja miała wymiar symboliczny. Po raz pierwszy tak mocno wybrzmiało przekonanie, że nie będzie prawdziwego samorządu lokalnego bez niezależnych organizacji pozarządowych.

## **Niedokończona transformacja**

Za jeden ze sztandarowych sukcesów transformacji ustrojowej po 1989 roku uznaje się powstanie samorządu, ale z pewnością nie był to sukces całkowity. Co więcej, w kolejnych latach idea samorządności lokalnej była raczej wypaczana niż wzmocniana. W ostatnim czasie podjęto jawną próbę uzależnienia samorządów od finansów centralnych, jednak sam proces osłabiania samorządności dokonywał się powoli od wielu lat. Można sprowadzić to do stwierdzenia, że samorząd stał się przede wszystkim elementem zdecentralizowanego państwa, a nie emanacją potrzeb i woli mieszkańców. A przecież zapisy Konstytucji RP dotyczące zadań publicznych niezastrzeżonych dla organów innych władz publicznych sugerują dużo większe jego uprawnienia. Zdaniem prof. Izdebskiego „ani art. 16 ust. 2, ani art. 163 Konstytucji RP nie zawierają klauzuli, iż określenie tych zadań należy do ustawodawstwa zwykłego, gdzie należy poszukiwać szczegółowej podstawy prawnej”, a mimo to „praktyka organów nadzoru oraz orzecznictwo poszło w przeciwnym kierunku, upatrując konieczności

wyraźnej podstawy prawnej, i to wywodzącej się z przepisów ustaw prawa materialnego<sup>1</sup>. Odpowiedzią na swego rodzaju ubezwłasnowolnienie samorządu (ze względu na wspomnianą wyżej praktykę i orzecznictwo oraz źródła finansowania, które w ogromnej części kierowane są na realizację zadań zleconych) powinna być debata nad większym, zapisanym w preambule Konstytucji RP, upodmiotowieniem wspólnot lokalnych.

”

**Model współpracy oparty głównie na zlecaniu zadań publicznych, doprowadził nie tylko do uzależnienia znaczącej części sektora pozarządowego od publicznych pieniędzy, ale też – choćby z uwagi na stosowaną często zasadę konieczności wnoszenia wkładów własnych – uniemożliwił budowanie autonomii organizacji – niezależnego sektora obywatelskiego.**

W jeszcze trudniejszej sytuacji były organizacje społeczne. Czas II wojny światowej, a następnie okres PRL-u pozbawiły je ciągłości działania, a także – budowanego przez wieki – majątku, będącego własnością społeczną. Ani nieliczne przypadki odzyskania po 1989 roku części tego majątku przez niektóre stowarzyszenia, ani swoiste „uwłaszczenie się” organizacji koncesjonowanych w czasach PRL-u nie mogły stanowić wystarczającej rekompensaty dla strat (nie tylko i nie przede wszystkim finansowych), jakie poniosło społeczeństwo obywatelskie. Ponadto, model współpracy przyjęty w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, oparty głównie na zlecaniu zadań publicznych, doprowadził nie tylko do uzależnienia znaczącej części sektora pozarządowego od publicznych pieniędzy, ale też – choćby z uwagi na stosowaną często zasadę konieczności wnoszenia wkładów własnych – uniemożliwił budowanie autonomii organizacji – niezależnego sektora obywatelskiego.

Relacje pomiędzy samorządem a organizacjami, z różnych przyczyn, nie układają się najlepiej. Samorząd często postrzega organizacje jako roszczeniowe i nieprofesjonalne (w negatywnym znaczeniu tego słowa), społecznicy zaś boją się samorządowego paternalizmu i uznaniowości. Poza wyjątkowymi sytuacjami, np. wspólnej obrony interesów lokalnych wobec władzy centralnej albo wielkiego biznesu czy współpracy w momentach kryzysowych (pomoc dla obywateli Ukrainy), trudno znaleźć tu prawdziwie partnerskie relacje. I, co trzeba wyraźnie podkreślić, wina nie zawsze leży wyłącznie po stronie samorządu, choć to samorząd – jako strona silniejsza – ma większe możliwości reagowania na taką sytuację.

”

**Samorząd często postrzega organizacje pozarządowe jako roszczeniowe i nieprofesjonalne, społecznicy zaś boją się samorządowego paternalizmu i uznaniowości. Poza wyjątkowymi sytuacjami, np. wspólnej obrony interesów lokalnych wobec władzy centralnej, trudno znaleźć tu prawdziwie partnerskie relacje.**

## Nowe uprawnienia

Transformacja, której należałoby oczekiwać, powinna dotyczyć głównie wzmocnienia konstytucyjnej zasady pomocniczości – „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Oznacza to zmiany w uprawnieniach zarówno obywateli i samorządów, jak i organizacji pozarządowych.

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Aktualność propozycji zawartych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego z 2013 r.*, w: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 348.

## Samorząd

Samorząd terytorialny (mowa tu zwłaszcza o samorządzie gminnym) powinien być przede wszystkim formą samoorganizacji i „samorządzenia się” obywateli w układzie terytorialnym, a nie zdecentralizowaną formą administrowania państwem. Dlatego tak ważne jest, by posiadał on w ramach struktur państwa autonomię, samodzielność i opierał się na demokratycznych zasadach funkcjonowania. Relacje państwa, samorządów terytorialnych i obywateli należy oprzeć na, wywodzącej się zarówno z myśli socjalistycznej, jak i nauki społecznej Kościoła katolickiego, zasadzie pomocniczości. To z kolei powinno determinować nie tylko możliwości zapewnienia środków na realizację szeroko rozumianych, i definiowanych oddolnie, zadań własnych, ale także ograniczenie kontroli ze strony administracji centralnej.

## Organizacje

Pomocniczość, która wzmacnia samorząd wobec rządu centralnego, oznacza jednak również zwiększenie uprawnień obywateli i ich organizacji wobec samorządu. W tym układzie samorząd staje się, nie tylko nominalnie, wspólnotą mieszkańców, którzy mogą w sposób pośredni i bezpośredni współdecydować o sobie. Władze samorządowe i urzędnicy, pełniąc funkcję służebną wobec wspólnoty, powinni traktować współpracę z obywatelami i ich organizacjami jako ważny element zarządzania publicznego (*good governance*), integracji wspólnoty, edukacji obywatelskiej i samodzielnego rozwiązywania problemów społecznych.

To organizacje obywatelskie – od tych młodzieżowych inicjatyw lokalnych, poprzez te reprezentujące różnorodne grupy interesu czy środowiska realizujące wspólnotę wartości, po organizacje kontrolne i eksperckie – są podstawową formą kształcenia obywatelskiego – nie w teorii, lecz w działaniu. To edukacja oparta na realnym zaangażowaniu, gdzie obok konkretnych działań – związanych na przykład z turystyką czy rozwijaniem różnego rodzaju pasji – kluczowym elementem jest też praktykowanie samorządności, umiejętności odpowiedzialnego współdziałania, praktykowania demokracji, podejmowania decyzji i ponoszenia ich konsekwencji. W wielu wypadkach jest to również wspólna odpowiedzialność za konkretne fragmenty życia społecznego.



**Pomocniczość, która wzmacnia samorząd wobec rządu centralnego, oznacza również zwiększenie uprawnień obywateli i ich organizacji wobec samorządu. Samorządowcy powinni traktować współpracę z nimi jako ważny element zarządzania publicznego, integracji wspólnoty, edukacji obywatelskiej i samodzielnego rozwiązywania problemów społecznych.**

## Ekonomia społeczna

Dopiero wtedy, kiedy określi się rolę organizacji jako instytucji tworzących poczucie rzeczywistej wspólnoty, można patrzeć na nie również przez pryzmat czynnika ekonomicznego. Jedną z form działań, które mogłyby wzmocnić sektor pozarządowy i zwiększyć jego atrakcyjność także dla samorządów lokalnych, jest przedsiębiorczość społeczna, rozumiana jako metoda osiągania celów społecznych przy pomocy mechanizmów rynkowych. To jeden ze sposobów brania odpowiedzialności za życie społeczne, tak w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym. Wymaga to jednak nowego podejścia do ekonomii społecznej. W Polsce dotychczas dominowała w tym obszarze logika działań socjalnych. Tymczasem organizacje pozarządowe – najliczniejszy zbiór podmiotów ekonomii społecznej (wg obecnej ustawy) – to nadzieja z jednej strony na rozwój przyjaznego mieszkańcom systemu usług społecznych, a z drugiej – na zwiększenie puli środków na rozwiązywanie narastających problemów społecznych.

Wiele nadziei pokłada się w organizacjach pozarządowych jako usługodawcach nowego typu, który może waleń przyczynić się do deinstytucjonalizacji usług publicznych, ich spersonalizowania poprzez dostosowanie do bardzo indywidualnych potrzeb, a także obniżenia kosztów usług społecznych. Szczególnie w tych ostatnich oczekiwaniach kryje się pułapka. Dziś panuje przekonanie, że organizacje mogą wykonać pewne usługi taniej. Tak nie jest. Dobra jakość usługi wymaga pewnego minimum kosztów, inaczej ta jakość po prostu spada. Zaletą organizacji – dzięki zaangażowaniu wolontariuszy i zdobywaniu dodatkowych środków – powinno być nie obniżanie kosztów usług podstawowych, ale dodatkowe podwyższanie ich jakości, uzupełnianie o, specyficzną dla sektora pozarządowego, atmosferę opartą na prawdziwych relacjach, a nie na typowym kontrakcie. Dodatkowo, zakorzenione lokalnie i poddane społecznej kontroli organizacje, których istotą działania nie jest dążenie do maksymalizacji zysku, mogą zmniejszyć kosztowną kontrolę zlecniodawcy. Oczywiście możliwe byłoby to tylko przy zmianie podejścia do zlecanych lokalnie usług i oparciu się na większym zaangażowaniu wspólnot w dbałość o dobro wspólne.



**Przedsiębiorczość społeczna, rozumiana jako metoda osiągania celów społecznych przy pomocy mechanizmów rynkowych, ma na celu wzmocnienie i zwiększenie atrakcyjności sektora pozarządowego. Zaletą organizacji powinno być tutaj nie tyle obniżanie kosztów usług podstawowych, co dodatkowe podwyższanie ich jakości, uzupełnianie o atmosferę opartą na prawdziwych relacjach, a nie na typowym kontrakcie.**

Dodatkowo istnieje ogromny potencjał tkwiący w ekonomicznych działaniach organizacji. Działania w formie różnego rodzaju organizacjach samopomocy, instytucji wzajemnościowych, inicjatyw opartych o *crowdfunding* to nie tylko obszar odciążania wspólnoty samorządowej i administracji państwowej z konieczności ponoszenia części kosztów, ale przede wszystkim tworzenie, przynajmniej w części, samofinansujących się ekonomicznie miniwspólnot. Tu potencjalnie mieszczą się też spółdzielnie socjalne, ale głównie te mające realną szansę na ekonomiczne usamodzielnienie, a nie takie, które są w istocie tworzonymi przez osoby prawne zakładami budżetowymi czy instytucjami uzależnionymi od wiecznego wsparcia budżetowego.

### **Jak budować wspólnotę?**

To, że systemowe zmiany są konieczne, jest dziś oczywiste. Nad projektowaną reformą samorządności pracuje się równolegle w wielu gremiach (np. Zespół Ekspertów Samorządowych przy Fundacji im. Stefana Batorego, zespół działający w ramach Open Eyes Economy Summit, zespoły ekspertów przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej) i choć pomysłów jest wiele, w zasadzie wiadomo, że bez aktywnych obywateli wszelkie zmiany prawa niewiele pomogą. Tylko dzięki ich zaangażowaniu samorząd może stać się rzeczywistą formą „samorządzenia się”, organizacje zaś – emanacją aktywności obywatelskiej, a nie pasem transmisyjnym dla wydatkowania środków publicznych, natomiast ekonomia społeczna czymś więcej niż tylko inną formą wsparcia socjalnego.

Jak więc odzyskać obywateli, sprawić, by się im „chciało chcieć”? To wielkie i trudne wyzwanie. W pierwszej kolejności musimy uzmysłwić sobie, że najgorszym wrogiem oddolnego zaangażowania jest fikcja. Nie ma nic bardziej zniechęcającego do zaangażowania niż pozorne konsultacje, fasadowe ciała dialogu, udawana demokracja, działania na pokaz. Mieszkańców nie można wyręczać. Trzeba dać im możliwość rzeczywistego współdecydowania i realnej możliwości działania. Tylko w takich warunkach możliwe jest odzyskanie obywateli dla demokracji. A organizacje pozarządowe – o ile nie są traktowane instrumentalnie – mogą i powinny być doskonałym sposobem na zmianę. Jednak aby się to udało, konieczne są nie tylko zmiany prawne, ale także podejście do lokalnej aktywności.

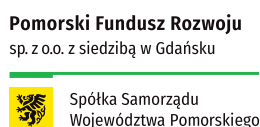
”

**Nie ma nic bardziej zniechęcającego do zaangażowania niż pozorne konsultacje, fasadowe ciała dialogu, udawana demokracja, działania na pokaz. Mieszkańców nie można wyręczać. Trzeba dać im możliwość rzeczywistego współdecydowania i realnej możliwości działania. Tylko w takich warunkach możliwe jest odzyskanie obywateli dla demokracji.**

### O autorze

**Piotr Frączak** – aktywista sektora organizacji pozarządowych, zaangażowany w dialog obywatelski na poziomie krajowym (obecnie m.in. członek Komitetu Umowy Partnerstwa i Rady ds. Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości). Specjalizuje się w historii i teorii polskiej samoorganizacji. Autor wielu publikacji, m.in. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej* (2002) czy serii *Poprzednicy dzisiejszych organizacji pozarządowych* (2020). Działacz społeczny, m.in. prezes Stowarzyszenia Dialog Społeczny, wieloletni prezes, a obecnie członek honorowy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Odznaczony w roku 2011 Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za zasługi w działalności na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru

