

*mgr Magdalena B. Król*  
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

## ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI WSPÓŁPRACY MIAST Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W ZAKRESIE POLITYKI KULTURALNEJ NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA I WARSZAWY

### Streszczenie

W artykule poruszono zagadnienie współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym, poczynając od omówienia kwestii związanych z prawnym funkcjonowaniem sektora pozarządowego w Polsce, przez opis relacji i zależności zachodzących pomiędzy tymi sektorami, by w konsekwencji dokonać próby krytycznej analizy programów współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie miast – Krakowa i Warszawy.

**Słowa kluczowe:** organizacje pozarządowe, administracja publiczna, współpraca międzysektorowa, program współpracy

### Summary

The article covers the issue of cooperation between the public and nongovernment sector starting with the review of problems connected to the legal operation of the nongovernmental sector in Poland, through the descriptions of relationships and correlations between the two sectors, to finish with an attempt of critical analysis of cooperation programs between communes and nongovernmental organizations in the cultural policies illustrated with an example of the cities – Cracow and Warsaw.

**Keywords:** nongovernmental organizations, public administration, cross-sectoral cooperation, program of cooperation

## Wstęp

Celem opracowania jest próba dokonania krytycznej analizy porównawczej modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy. Analizy dokonano opierając się na porównaniu programów współpracy Gmin Miejskich – Krakowa i Warszawy z organizacjami pozarządowymi opracowanymi na rok 2011. Krytyczna analiza programów obejmowała: cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań oraz podmioty realizujące współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi, i na potrzeby niniejszego artykułu została zawężona do obszaru kultury. By móc przeprowadzić analizę programów współpracy miast z organizacjami pozarządowymi, punktem wyjścia był obowiązujący w Polsce stan prawny w omawianej dziedzinie. Chcąc natomiast dokonać krytycznej analizy porównawczej modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy, konieczne jest zrozumienie genezy i istoty relacji zachodzących pomiędzy administracją publiczną a organizacjami obywatelskimi, co stanowi punkt wyjścia do właściwej analizy.

## Stan prawny

Działalność organizacji pozarządowych w Polsce jest oparta na czterech aktach prawnych. Najważniejszy z nich, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 roku; rozdział I – Rzeczpospolita, art. 12) stanowi, że:

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Akty prawne niższego rzędu określające zasady tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych to ustawy. Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” (z dnia 7 kwietnia 1989 roku; rozdział I – Przepisy ogólne, art. 1, par. 1) mówi:

Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

Ustawa o fundacjach (z dnia 6 kwietnia 1984 roku) określa:

Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności, takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata

i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.

Na poziomie samorządu terytorialnego są natomiast tworzone akty prawa miejscowego. W rozpatrywanych przypadkach są to – Strategia Rozwoju Krakowa i Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku, na podstawie których corocznie powstają programy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (art. 3 ust. 3):

1) 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; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) 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 (Dz. U. Nr 127, poz. 857), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa sferę zadań publicznych, która obejmuje szeroki wachlarz zadań w różnym zakresie (art. 4), w tym między innymi wyodrębnia zadania w obszarze „kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego” (art. 4, ust. 16).

## Istota współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Społeczeństwo obywatelskie – jako pojęcie, ale także jako fenomen społeczny – odżyło dopiero, dość niespodziewanie, w drugiej połowie XX wieku, choć w myśli europejskiej ma wiekową tradycję sięgającą czasów antycznych. Obecnie obserwujemy renesans tego pojęcia, związany między innymi z przemianami ustrojowymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce.

Obywatele robią na co dzień to, co chcą robić, wyznaczając tym samym, nawet o tym nie wiedząc i nie myśląc o tym, granice i kierunek tego, co robi ich rząd [Szacki, 1997: 339].

O społeczeństwie obywatelskim możemy zatem mówić tylko wówczas, gdy istnieje wyraźna, trwale określona i nieprzekraczalna granica między obszarem działalności rządu a obszarem wolnych działań obywateli. Co więcej, granice

kompetencji rządu są określane nie przez rząd, ale – świadomie lub nie – przez samych obywateli, co wskazuje na bardzo ściśle związki społeczeństwa obywatelskiego ze sferą polityki. Podobnie rzecz ujmuje Karol Sobczak, pisząc, że jeszcze nigdy w historii administracja nie dokonała ze swej inicjatywy własnej odnowy. Administracja wymaga pobudzenia, nacisku z zewnątrz. Powiązanie administracji z „otoczeniem” jest korzystne dla samej administracji. [Sobczak, 1993: 10–11]. Szeroki ruch zrzeszeniowy, czyli aktywne społeczeństwo obywatelskie pojawia się z reguły tam, gdzie istnieje ukształtowana, obszerna, autonomiczna sfera publiczna [Sowa 2007: 21–25].

Za podstawę relacji między sektorem publicznym a obywatelskim zwykle się współcześnie uznawać zasadę pomocniczości (subsydiarności), po raz pierwszy sformułowaną przez Piusa XI w 1931 roku w encyklice *Quadragesimo Anno* [Hausner, 2008: 82]. Współpraca administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego to w socjologii administracji temat ciągle stosunkowo słabo zbadany i opisany [Pawlik, 2008: 6]. Na terminologię w tym zakresie zwraca uwagę Hryniewicz, który podkreśla, że z socjologicznego punktu widzenia to proces upodmiotowienia społeczeństwa lub – używając dawniejszego terminu – uobywatelniania się tłumów. Jeśli organizacje mają odgrywać podstawową rolę w upodmiotowieniu społeczeństwa, w rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego, to nie mogą one być ani **pozarządowe**, ani **trzecie**. Najbardziej uzasadnioną – zarówno tradycją, jak i współczesnym charakterem i funkcją – nazwą jest według niego termin **organizacje obywatelskie**, jako nazwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego [Hryniewicz, 2008: 7–14].

Pierwsze próby prawnego usankcjonowania współpracy między samorządem a sektorem organizacji społecznych rozpoczęły się w połowie lat 90. XX wieku na Wybrzeżu (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia, Tczew, Elbląg). W Gdyni uzasadniano, że:

priorytetem władz miasta jest służenie mieszkańcom w sposób jak najbardziej skuteczny ... prowadzenie aktywnej polityki w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi jest jednym z elementów efektywnego zarządzania miastem. W Gdańsku natomiast podkreślano, iż: realizowana na zasadach partnerstwa współpraca może przynieść w efekcie tańszy i lepszy sposób rozwiązywania problemów społecznych, czym zainteresowane są władze gminy z racji obowiązków jakie nakłada na nie obowiązujące prawo, jak i same organizacje pozarządowe prowadzące działania wokół spraw, które nurtują społeczność lokalną [Hausner, 1999: 45]. (...) dobre państwo, to nie takie, które wszystkim się zajmuje, ale takie, które bezwzględnie i skutecznie realizuje wąsko i precyzyjnie wyznaczone cele oraz wspiera w rzeczywistej potrzebie wspólnoty partykularne [Sowa, 2007: 34].

Szczególne znaczenie organizacji społecznych w działaniach na rzecz szeroko pojmowanego rozwiązywania problemów wspólnot lokalnych znajduje coraz większe zrozumienie. Skupiając osoby najbardziej aktywne i zaangażowane, organizacje pozarządowe stają się cennym partnerem władz lokalnych, a ze względu na to, że działają one najbliżej mieszkańców, dzięki temu posiadają najpełniejsze i najlepsze rozeznanie ich potrzeb i problemów.

Przejrzyste współdziałanie władz publicznych i organizacji pozarządowych prze staje być kwestią preferencji czy sympatii, stając się – w dobrym słowa tego znacze niu – koniecznością [Hausner, 1999: 45].

Dla samorządu lokalnego organizacje społeczne są partnerem w co najmniej trzech rolach:

1) Są reprezentantem społeczności lokalnej, wyrazicielem potrzeb, dążeń i ocze kiwań tej społeczności; odgrywają rolę „pasa transmisyjnego”, przez który przepły wają informacje zarówno od mieszkańców do samorządu, jak i od samorządu do mieszkańców.

2) Świadczą pomoc bezpośrednią – dysponując wiedzą i doświadczeniem, mogą wykonywać zadania publiczne, których zakres i sposób realizacji określa samorząd.

3) Podejmują działania o charakterze innowacyjnym – wypracowują nowe i nie konwencjonalne sposoby rozwiązywania problemów, z którymi nie radzą sobie wła dze lokalne [Hausner, 1999: 44–45].

Współpraca władz lokalnych z organizacjami społecznymi jest jedną z naj bardziej skutecznych form partycypacji społecznej, która (w szerokim rozumie niu) jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, gdzie członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to ozna cza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego [Hausner, 1999: 41]. W kon sekwenji partycypacja społeczna staje się niezbędnym obszarem działania wła dzy publicznej. Innym ważnym czynnikiem leżącym u podstaw społeczeństwa obywatelskiego jest zaufanie do instytucji publicznych, które ma swoje korzenie w poziomie zaufania społecznego.

Dokładna obserwacja życia gospodarczego dowodzi, że dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane jedną dominującą cechą kulturową – poziomem zaufania w danym społeczeństwie [Fukuyama, za: Hausner 2000: 121].

Pojęcie zaufania społecznego jest zatem podstawową kategorią dla rozumie nia i wyjaśniania obserwowanych obecnie w Polsce procesów społeczno-poli tycznych, których cechą jest rosnąca słabość instytucji państwowych i obniżanie się jakości polityki społeczno-ekonomicznej [Hausner, 2000: 122]. Bez obu tych wymiarów – partycypacji społecznej i zaufania społecznego – zarządzanie pu bliczne nie może być efektywne, nie można też skutecznie prowadzić żadnej polityki, czyli definiować celów publicznych i ich osiągać, projektować zmian i ich wprowadzać [Hausner, 1999: 7].

Gdy administracja publiczna dostrzeże możliwość wspólnego działania z sek torem pozarządowym na płaszczyźnie dialogu i wzajemnej pomocy, a organizacje pozarządowe są skłonne podejmować wspólne działania ze strukturami państwo wymi na równoprawnych zasadach, można mówić o partnerskiej roli trzecie go sektora w procesie realizacji zadań polityki społecznej [Dobrowolska, 2001:

139–140]. Organizacje pozarządowe nie powinny być traktowane jako substytut administracji publicznej, gdyż ich rola rośnie, kiedy rozwija się ich partnerstwo z organizacjami sektora publicznego, które przynosi wymierne rezultaty, szczególnie na najniższym poziomie organizacji terytorialnej państwa, stymulując rozwój społeczności lokalnych. Partnerstwo widoczne jest tam, gdzie przestrzega się zasady subsydialności państwa, a w konsekwencji pobudza się współpracę, respektując autonomię jej uczestników. Zatem integracja i autonomia nie wykluczają się [Hausner, 2008: 92]. Jeżeli w danym społeczeństwie nie rozwija się trzeci sektor, nie będą w nim dobrze funkcjonować sektory publiczny i prywatny. Rozwój organizacji trzeciego sektora wymaga zinstytucjonalizowanego partnerstwa między tymi organizacjami a jednostkami administracji publicznej i sektora biznesu. Współdziałanie administracji publicznej i organizacji pozarządowych musi być oparte na jasnych zasadach i precyzyjnych regulacjach prawnych. Co więcej

(...) istnienie trzeciego sektora nie jest synonimem trzeciej drogi. W nowoczesnym społeczeństwie potencjalnych dróg jest i musi być wiele. Wszystkie one są możliwe dzięki działaniu trzeciego sektora, który stanowi siłę napędową społecznych interakcji [Hausner 2008: 99–100].

Uchwalona w 2003 roku ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi kompleksową, ustrojową regulację działalności organizacji pozarządowych w sferze pożytku publicznego, definiuje pojęcia organizacji pozarządowej i działalności pożytku publicznego, określa sfery pożytku publicznego, ustanawia status organizacji pożytku publicznego, określa zasady (pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności) i formy (zlecanie zadań, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym) współpracy tych organizacji z organami administracji publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych, stwarzając tym samym jednolite podstawy funkcjonowania trzeciego sektora w społeczeństwie. Na podstawie tej ustawy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przygotowały programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i wspierania ich. W dalszej części artykułu zostanie dokonana krytyczna analiza porównawcza programów współpracy miast – Krakowa i Warszawy – z organizacjami pozarządowymi w obszarze kultury.

## Krytyczna analiza porównawcza programów współpracy

Współpracę gminy z organizacjami pozarządowymi reguluje program współpracy. Jest on elementem długofalowej Strategii Rozwoju Miasta. Podstawą do prac nad kolejnym programem współpracy jest sprawozdanie z realizacji poprzedniego programu oraz przeprowadzenie konsultacji. Program jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania.

We wstępie do programu współpracy Gminy Kraków czytamy, że

Gmina Miejska, dążąc do stworzenia demokratycznego ładu społecznego, jako istotny czynnik uznaje budowę społeczeństwa obywatelskiego, którego bazą jest ścisłe partnerstwo między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi skupiającymi osoby wrażliwe społecznie. Partnerstwo to ma bowiem na celu lepsze wykonywanie zadań Gminy poprzez możliwie pełne wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych. Zakładanym zaś efektem współpracy jest zwiększenie skuteczności i efektywności działań związanych z realizacją zadań publicznych i dalszy wzrost partycypacji społecznej w rozwiązywaniu problemów lokalnych.

Program współpracy miasta stołecznego Warszawy nie zawiera tego rodzaju „preambuły”. Wątpliwości budzi sformułowanie „zwiększenie skuteczności i efektywności działań”. Sięgając do literatury przedmiotu, Peter Drucker wywodzi pojęcie efektywności z dwóch pojęć – sprawność i skuteczność. Można zatem twierdzić, że działanie efektywne to takie, które jest i sprawne, i skuteczne [Drucker, 1976: 33]. W programie współpracy Gminy Kraków został użyty termin „efektywność”:

Gmina Miejska Kraków przy zleceniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych, dokonuje wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o finansach publicznych [Uchwała Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa].

Każdorazowo program określa istotne elementy współpracy, tj.: cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań oraz podmioty realizujące współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi. Analiza każdego z tych elementów pozwoli na określenie, na jakim etapie rozwoju kształtowania się polityki publicznej, w omawianym przypadku polityki kulturalnej, znajdują się aktualnie Gmina Miejska Kraków i Miasto Stołeczne Warszawa. Co więcej, dzięki zestawieniu występujących w obydwu programach współpracy elementów będzie możliwa krytyczna analiza porównawcza.

## I. Cele programu — główny i szczegółowe

Cel główny – zdefiniowany w programach współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawa – jest różny dla tych miast. Celem programu Gminy Kraków opartego na Strategii Rozwoju Krakowa jest budowanie partnerstwa pomiędzy GMK a organizacjami pozarządowymi służącego mieszkańcom, m. st. Warszawy zaś – określenie zasad regulujących współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi w 2011 r. W pierwszym przypadku określenie „budowanie partnerstwa” zdaje się sugerować, że partnerstwo tego rodzaju jeszcze nie istnieje. W drugim natomiast – partnerstwo jest, a zatem należy pójść krok dalej

i określić zasady współpracy pomiędzy partnerami, jakie będą ich obowiązywać w danym roku. W Gminie Miejskiej Kraków – zgodnie z zapisem w programie – cel główny oparty jest na Strategii Rozwoju Krakowa. Realizację polityki kulturalnej wyznacza zaś cel strategiczny III, stanowiący, że „Kraków [jest] europejską metropolią o ważnych funkcjach (...) kultury”, wdrażany za pomocą „tworzenia materialnych i instytucjonalnych warunków dla rozwoju kultury” (cel operacyjny). Pozostaje zatem pytanie, w jaki sposób realizacja tego celu – mająca raczej charakter działań skierowanych „na zewnątrz” – przyczyni się do „rozpoznawania i zaspokajania potrzeb mieszkańców”? W programie znajdujemy ponadto zapis mówiący o sposobach realizacji celu głównego, a to między innymi przez „poprawę jakości usług publicznych”, „polepszenie współpracy z OP”, „uwzględnianie opinii OP w procesie decyzyjnym”. Zapisy te niejako zdradzają, że dotychczasowa jakość świadczenia usług publicznych, współpraca z OP czy też uwzględnianie opinii tych organizacji nie jest na zadowalającym poziomie. Lapidarny zaś sposób zdefiniowania celu głównego przez m. st. Warszawa, bez jakichkolwiek odsyłań, nie powoduje opisanych wyżej niepokojów.

Więcej elementów realizacji polityki kulturalnej znajdujemy w zdefiniowanych celach szczegółowych – głównie w Gm. Miejskiej Kraków – które to, zgodnie z zapisem, wynikają z realizowanych programów sektorowych. Dużo miejsca w programie poświęcono poszczególnym programom sektorowym i przypisanym im – w ich obszarze działania – celów szczegółowych. Jako ostatni wymieniony jest program w dziedzinie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, na którego realizację składają się następujące cele szczegółowe: „wzmacnianie pozycji Krakowa jako centrum kulturalnego”, „rozwój marki Krakowa” oraz „prezentacja dorobku artystycznego”. I gdzie w tym wszystkim mieszkaniec, któremu program współpracy obiecywał „służyć rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb” – w tym także kulturalnych? Pytanie o mieszkańca Krakowa pozostaje bez odpowiedzi.

Cele szczegółowe w programie m. st. Warszawy nie zostały przypisane realizowanym poszczególnym programom sektorowym, tak jak to było w wypadku Gm. Kraków, lecz zostały numerycznie zestawione. W wymienionych celach nie znajdujemy żadnych działań z obszaru kultury. Główny akcent został położony na mieszkańców miasta i działań na rzecz miasta, a to przez: „kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego”, „wspieranie działań społecznych na rzecz miasta”, „rozwijanie poczucia przynależności do społeczności lokalnej miasta”, „promocję postaw obywatelskich i prospołecznych”, „wspieranie tworzenia infrastruktury społecznej”. Paradoksalnie, tutaj najważniejszy jest człowiek – mieszkaniec miasta, o którym program współpracy nie mówi w sposób bezpośredni. Co więcej, zdefiniowanie celów przez takie określenia, jak: „wspomaganie”, „wspieranie”, „rozwijanie”, „umacnianie”, „promocja”, „zwiększanie”, i „wzmacnianie” świadczy o pewnym, skądinąd nie najniższym, stopniu zaawansowania rozwoju polityki publicznej miasta.



Tabela 1  
Cele główne i szczegółowe zdefiniowane w programach współpracy przez Gminę Miejską Kraków i Miasto Stołeczne Warszawa

	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
CEL GŁÓWNY	<p>Budowanie partnerstwa pomiędzy GMK a OP i innymi podmiotami, służącego rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz wzmocnieniu roli aktywności obywatelskiej w rozwiązywaniu problemów lokalnych, w myśl celów Strategii Rozwoju Krakowa</p> <p>Cel strategiczny III. „Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu”.</p> <p>Cel operacyjny III.4. „Tworzenie materialnych i instytucjonalnych warunków dla rozwoju kultury”; Cel operacyjny III.6. „Tworzenie warunków dla rozwoju sportu, kultury fizycznej i rekreacji”.</p> <p>Realizacja celu głównego odbywa się przez:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>promowanie społeczeństwa obywatelskiego przez wspieranie aktywności społeczności lokalnych</li> <li>umocnienie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za siebie i swoje otoczenie</li> <li>poprawę jakości usług publicznych i zapewnienie ich efektywniejszego wykonania</li> <li>integrację środowiska OP i innych podmiotów</li> <li>popieszenie współpracy urzędu z OP i innymi podmiotami;</li> <li>uwzględnianie opinii OP i innych podmiotów w procesie decyzyjnym GMK</li> </ol>	<p>Określenie zasad regulujących współpracę miasta z organizacjami w 2011 roku</p>
CELE SZCZEGÓLNE	<p>Wynikają z realizowanych przez GMK programów sektorowych:</p> <p>XI. W obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji:</p> <p>XI.I. Wzmocnianie pozycji Krakowa jako centrum kulturalnego przez zwiększenie zaangażowania władz Miasta w realizację projektów artystycznych: koncertów, wystaw, spektakli teatralnych, muzycznych, tanecznych i baletowych oraz artystycznych wydarzeń interdyscyplinarnych</p> <p>XI.II. Rozwój marki Krakowa jako miasta festiwalu</p> <p>XI.III. Prezentacja dorobku artystycznego twórców krakowskich w kraju i zagranicą</p>	<p>Obejmują:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych oraz rozwoju metropolitarne</li> <li>2) Podnoszenie skuteczności i efektywności działań w sferze zadań publicznych</li> <li>3) Wzmocnienie pozycji organizacji i zapewnienie im równych z innymi podmiotami szans w realizacji zadań publicznych, przez wspieranie oraz powierzanie im zadań z jednoczesnym zapewnieniem środków na ich realizację</li> <li>4) Realizację zadań publicznych określonych w ustawie, dotyczących priorytetowych zadań publicznych</li> <li>5) Prowadzenie nowatorskich i efektywnych działań na rzecz Miasta oraz tworzenie systemowych rozwiązań dla ważnych problemów społecznych</li> <li>6) Uzupelnienie działań Miasta w zakresie nieobjętym przez struktury samorządowe</li> <li>7) zwiększenie aktywności organizacji w wykorzystaniu środków pozabudżetowych na rzecz mieszkańców m. st. Warszawy</li> <li>8) Przygotowanie projektów partnerskich zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenie polityki rozwoju</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

## II. Priorytety publiczne

Priorytety wyznaczone do realizacji w roku 2011 przez Gminę Miejską Kraków i m. st. Warszawa różnią się od siebie diametralnie. Nie bez znaczenia jest także zastosowane odmienne nazewnictwo. W programie współpracy Gm. Miejskiej Kraków czytamy o „celach priorytetowych”, w programie zaś m. st. Warszawy o „priorytetowych zadaniach publicznych” – różnica znaczeniowa tych terminów jest ogromna. Celami priorytetowymi wyznaczonymi do realizacji w 2011 roku przez Gminę Miejską Kraków są między innymi – „wypracowanie sposobu oceny realizacji zadań i całości Programu”, „opracowanie wieloletniego programu współpracy”, „powołanie Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego”, „opracowanie procedury”, „ujednoczenie procedur”, „określenie szczegółowych zasad”. Priorytetowe cele to zatem nic innego jak czynności formalno-prawne czy też administracyjno-organizacyjne, to jest tworzenie zasad, procedur, powoływanie niezbędnych ciał kolegialno-decyzyjnych, których powstanie jest niezbędne i konieczne do tego, aby w dalszej perspektywie czasowej, w oparciu o nie mogły być właściwie realizowane, tj. zgodnie z przyjętymi procedurami, zadania publiczne. Wyznaczenie i osiągnięcie założonych celów poprzedza wyznaczenie i realizację zadań. Cele określone jako „przeprowadzenie badań jakości współpracy GMK z OP” oraz „analiza współpracy GMK z OP” ponownie zwracają uwagę na niepokojącą sytuację dotyczącą relacji gmina – organizacje. Krótka lista celów priorytetowych (9 celów) nie zawiera natomiast ani jednego celu z zakresu realizacji polityki kulturalnej miasta. Zatem w przypadku Gminy Miejskiej Kraków zasadne jest mówienie o priorytetowych celach, a nie zadaniach.

W wypadku m. st. Warszawy rozdział V programu współpracy *Priorytetowe zadania publiczne* stanowi obszerny katalog zadań pogrupowanych w 30 rodzajów działań – do realizacji w 2011 r. (7 stron). Kierunki współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi zostały wyznaczone przez strategiczne dla miasta programy: uzyskanie przez Warszawę tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w roku 2016; przygotowanie Warszawy do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA-EURO 2012; polska prezydencja w Unii Europejskiej; wspieranie kultury niezależnej i jej ośrodków jako szczególnego przejawu budowania społeczeństwa obywatelskiego; Społeczną Strategię Warszawy; Europejski Rok Wolontariatu w 2011 roku; Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych i Program Rodzina 2009–2020. Obszerny katalog zadań jest opracowany z wykorzystaniem programów sektorowych (tak jak to było w Gm. Miejskiej Kraków w części dotyczącej wyznaczonych przez nią celów szczegółowych). W omawianym programie m. st. Warszawy wśród priorytetowych zadań publicznych w zakresie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi na pierwszym miejscu znalazła się kultura, a to ze względu na liczne działania zmierzające do zdobycia przez miasto tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku. Działania z „zakresu kultury i sztuki” obejmują również takie działania, jak nowatorskie formy edukacji kulturalnej, upowszechnianie kultury, wspieranie realizacji innowacyjnych oraz animujących przestrzeń publiczną projektów kulturalnych i przedsięwzięć zmie-

Tabela 2

Priorytety wyznaczone do realizacji w 2011 roku przez Gminę Miejską Kraków i Miasto Stołeczne Warszawa

Cele priorytetowe programu Gminy Miejskiej Kraków	Priorytetowe zadania publiczne Miasta Stołecznego Warszawa
<p>1) Umocnianie lokalnych działań oraz tworzenie warunków dla powstawania lokalnych inicjatyw i struktur działających na rzecz społeczności lokalnych przez analizę współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>2) Integracja OP i innych podmiotów obejmujących swym zakresem sferę zadań publicznych przez współorganizację Europejskiego Roku Wolontariatu</p> <p>3) Wzmacnianie kapitału społecznego MK przez działania mające na celu identyfikowanie i definiowanie problemów w tym zakresie, w szczególności przeprowadzenie badań jakości współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>4) Wypracowanie sposobu oceny realizacji zadań i całości Programu oraz procedury opracowania Programu na rok następny</p> <p>5) Opracowanie wieloletniego programu współpracy GMK z OP i innymi podmiotami</p> <p>6) Powołanie Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w oparciu o regulamin zapewniający reprezentatywność organizacji oraz prawno-demokratycznego wyboru przedstawicieli środowiska pozarządowego</p> <p>7) Opracowanie procedury przygotowania i opublikowania zbiorczego rocznego harmonogramu planowanych konkursów ofert dla OP i innych podmiotów na rok następny</p> <p>8) Ujednolicenie procedur obowiązujących w GMK w zakresie współpracy z OP i innymi podmiotami</p> <p>9) Określenie szczegółowych zasad powołania i funkcjonowania komisji konkursowych wraz z określeniem ich regulaminu</p>	<p>1) Działania podejmowane w ramach upowszechniania kultury, zmierzające do zdobycia przez Miasto tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku</p> <p>5) Działania podejmowane w ramach rozwoju wspólnoty samorządowej, w tym m. in.:</p> <p>a) Wspieranie lokalnych społeczności, w tym partnerstw oraz propagowanie postaw obywatelskich, prodemokratycznych i prospołecznych</p> <p>g) Wspieranie współpracy organizacji, instytucji samorządowych i administracji publicznej oraz uczelni wyższych w realizacji zadań na rzecz mieszkańców Warszawy, w tym w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich</p> <p>h) Realizowanie programów wspierających różnorodność kulturową</p> <p>6) Działania z zakresu kultury i sztuki, w szczególności:</p> <p>a). Nowatorskie formy edukacji kulturalnej, aktywizacja środowisk lokalnych, włączanie nowych grup uczestników, wspieranie artystycznej twórczości amatorskiej</p> <p>b) Upowszechnianie kultury w różnych dziedzinach i formach artystycznych</p> <p>c) Wspieranie realizacji innowacyjnych projektów artystycznych</p> <p>d) Wspieranie projektów kulturalnych animujących przestrzeń publiczną</p> <p>e) Wspieranie projektów i przedsięwzięć tworzących stałą ofertę kulturalną Warszawy</p> <p>f). Wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć popularyzujących tradycję, historię i dziedzictwo kulturowe Warszawy</p> <p>g) Dialog międzykulturowy ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości narodowych, etnicznych oraz środowisk cudzoziemskich zamieszkujących Warszawę</p> <p>h) Współpraca międzynarodowa, w tym realizacja wspólnych projektów z miastami partnerskimi</p> <p>7) Działania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad zabytkami</p> <p>8) Oświata i wychowanie (działania z realizowanym aspektem kultury):</p> <p>f) Realizowanie programów wspierających różnorodność kulturową uczniów oraz promujących wielokulturowość w szkole</p> <p>k) Realizowanie programów z zakresu edukacji kulturalnej</p> <p>m) Realizowanie programów wspierających kreatywność młodych ludzi</p> <p>18) Zapobieganie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu osób starszych, w tym:</p> <p>b). Wsparcie działalności Uniwersytetów III Wieku</p> <p>23) Działania m.in. edukacyjne, konsultacyjne i informacyjne dotyczące ochrony oraz promocji walorów środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym:</p> <p>a). Poprawa jakości środowiska oraz działania związane z podnoszeniem świadomości ekologicznej i poprawą klimatu akustycznego Miasta</p> <p>24) Zrównoważony rozwój, w tym:</p> <p>k) Ochrona dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

rzających do stworzenia stałej oferty kulturalnej Warszawy, popularyzację historii i dziedzictwa kulturowego Warszawy, dialog międzykulturowy i realizację projektów z miastami partnerskimi. Także tutaj widoczny jest nacisk położony na realizację zadań publicznych związanych z miastem Warszawą i jej mieszkańcami. Również w innych obszarach obserwujemy działania realizujące politykę publiczną z zakresu kultury, są to między innymi: „oświata i wychowanie” – wspieranie różnorodności kulturowej i edukacja kulturalna; „działania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad zabytkami”, oraz „zrównoważony rozwój” – ochrona dziedzictwa przyrodniczo-kulturalnego. Wśród licznych katalogów zadań czołowe miejsce zajmują także działania dotyczące wspierania lokalnych społeczności, w tym partnerstw, propagowania postaw prospołecznych i wspieranie współpracy organizacji z instytucjami publicznymi. W kontekście zatem m. st. Warszawy z całą pewnością możemy mówić o zadaniach, a nie celach, do realizacji.

### III. Formy współpracy

Współpraca zarówno Gminy Miejskiej Kraków, jak i Miasta Stołecznego Warszawy z organizacjami pozarządowymi może przybierać dwie formy – finansową i pozafinansową. Formy współpracy finansowej polegają na powierzeniu bądź wsparciu wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji i są one wspólne dla obydwu gmin. Program współpracy Gminy Miejskiej Kraków wymienia dodatkowo jeszcze trzecią możliwą formę współpracy finansowej, a mianowicie – „dofinansowanie wkładu własnego do projektów, które otrzymały dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych”. Prawdopodobnie taka forma wsparcia zawiera się w działaniu miasta Warszawy – „wspieranie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji” (również częściowej). Z kolei Warszawa, jako finansowe formy współpracy wymienia „oddanie w najem lokali użytkowych” i „wynajem nieruchomości na preferencyjnych warunkach”, Kraków zaś zalicza je do form wsparcia pozafinansowych i odnajdujemy je w kategorii „Inne” – „udostępnianie OP w drodze bezprzetargowej lokalów gminnych oraz pomieszczeń”. W celu zwiększenia przejrzystości oraz efektywności wydatków publicznych miasto Warszawa prowadzi Internetową Księgę Dotacji, zawierającą listę wszystkich złożonych ofert oraz przyznanych dotacji. Podaje również do publicznej wiadomości listę organizacji realizujących zadania publiczne.

Również w zakresie pozafinansowych form współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi ich katalog jest bardzo do siebie zbliżony – zarówno w Gminie Miejskiej Kraków, jak i w Mieście Stołecznym Warszawa. Program współpracy gminy Kraków zawiera bogaty i uporządkowany katalog form wsparcia, które grupuje w cztery kategorie: informacyjno-promocyjne, organizacyjne, szkoleniowe i inne. Szeroki wachlarz form współpracy, ich opis, a także wewnętrzne uporządkowanie, to niewątpliwa zaleta programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków. Przyglądając się jednakże bliżej proponowanym formom współpracy, okazuje się, że duża ich część jeszcze nie istnieje, a są to jedynie zapisy pozostające w sferze „życzeń” ustawodawcy. Formy współpracy pomiędzy Gminą Miejską Kraków

Tabela 3

Formy współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
<b>FINANSOWE</b> (zlecenie realizowania zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Powierzenie wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji</li> <li>2) Wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji</li> <li>3) Dofinansowanie wkładu własnego OP do projektów, które otrzymały dofinansowanie z innych źródeł zewnętrznych, a służą realizacji zadań publicznych miasta</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Powierzenie wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji</li> <li>2) Wspieranie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji</li> <li>3) Oddanie w najem lokali użytkowych organizacjom na cel prowadzonej działalności pożytku</li> <li>4) Wynajęcie na preferencyjnych warunkach należących do Miasta nieruchomości na potrzeby realizacji zadań na rzecz mieszkańców Warszawy.</li> </ol>
<b>POZAFINANSOWE</b>	<p>I. INFORMACYJNE I PROMOCYJNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań</li> <li>2) Informowanie o zadaniach publicznych, oraz o ogłaszanych konkursach ofert</li> <li>3) Prowadzenie platformy internetowej dla OP</li> <li>4) Prowadzenie i udostępnianie elektronicznej bazy danych o OP działających na obszarze Gminy</li> <li>5) Promowanie osiągnięć i działalności OP</li> </ol> <p>II. ORGANIZACYJNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Nadzór i koordynacja współpracy Gminy z OP poprzez Pełnomocnika Prezydenta MK ds. OP</li> <li>2) Konsultowanie z OP kierunków działań Gminy w zakresie współpracy z OP oraz projektów aktów normatywnych</li> <li>3) Tworzenie wspólnych zespołów doradczych w tym branżowych Komisji Dialogu Społecznego</li> <li>4) Konsultowanie z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych</li> <li>5) Opracowanie i opublikowanie zbiorczego harmonogramu planowanych konkursów ofert dla OP</li> <li>6) Zaplanowanie i realizacja we współpracy z OP opracowania Wieloletniego Programu Współpracy</li> <li>7) organizowanie osobistego spotkania Prezydenta MK z OP (co najmniej raz w roku)</li> </ol> <p>III. SZKOLENIOWE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Organizowanie cyklicznych spotkań branżowych i ponadbranżowych przedstawicieli UMK z OP celem wymiany informacji</li> <li>2) Inicjowanie lub współorganizowanie szkoleń podnoszących jakość pracy OP a także współpracy MK z OP</li> <li>3). Zachęcanie OP do wymiany doświadczeń i prezentacji osiągnięć</li> </ol> <p>IV. INNE:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Udostępnianie OP w drodze bezprzetargowej lokalów gminnych oraz pomieszczeń na spotkania i realizację projektów</li> <li>2) Prowadzenie działalności doradczej</li> <li>3) Zawieranie porozumień o współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć</li> <li>4) Obejmowanie patronatem Prezydenta MK i Rady MK przedsięwzięć realizowanych przez OP</li> <li>5) Nadawanie tytułu „Filanthrop Krakowa” oraz „Przyjaciel Sportu”</li> <li>6) Udzielanie rekomendacji OP współpracującym z Miastem</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Organizowanie spotkań, wyjazdów, konferencji i seminariów związanych ze współpracą samorządu z organizacjami</li> <li>2) Wspomaganie techniczne, szkoleniowe i informacyjne organizacji realizujących na terenie miasta swoje zadania statutowe (współpraca odbywa się zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie poszczególnych dzielnic)</li> <li>3) Przekazywanie na podstawie umowy użyczenia na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej</li> <li>4) Udostępnianie i nawiązywanie kontaktów z przedstawicielami organizacji i instytucji z miast, z którymi Miasto ma zawarte porozumienia o współpracy</li> <li>5) Przyznawanie wyróżnień za wybitne osiągnięcia dla Miasta i jego mieszkańców</li> <li>6) Obejmowanie honorowym patronatem działań lub programów przez Prezydenta Miasta lub burmistrza dzielnicy</li> <li>7) Zasięganie opinii OP i zapraszanie ich do współpracy przy tworzeniu przez Miasto strategii, programów społecznych i innych projektów aktów prawnych dotyczących organizacji</li> <li>8) Prowadzenie wyodrębnionej podstrony internetowej w ramach strony UM, poświęconej organizacjom i formom współpracy</li> <li>9) Zamieszczenie w wydawanych przez Miasto materiałach informacyjno-promocyjnych informacji o organizacjach</li> <li>10) Przekazywanie organizacjom materiałów promocyjnych</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

a organizacjami pozarządowymi, które są pustymi zapisami w omawianym dokumencie, to między innymi: „prowadzenie platformy internetowej”, „prowadzenie i udostępnianie elektronicznej bazy danych”, „nadzór i koordynacja współpracy GMK z OP za pośrednictwem Pełnomocnika Prezydenta MK ds. OP”, „współpraca GMK z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego”, „tworzenie wspólnych zespołów branżowych Komisji Dialogu Społecznego”, „konsultowanie z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów aktów normatywnych”. Wymienione formy współpracy nie mogą mieć bowiem odzwierciedlenia w rzeczywistości, gdyż wszystkie aktualnie znajdują się w fazie planowania, co najwyżej – przygotowywania. Katalog form współpracy opracowany przez Miasto Stołeczne Warszawa, choć nie tak rozbudowany jak jego odpowiednik „krakowski”, wydaje się wyczerpujący i osadzony w konkretnej rzeczywistości.

#### IV. Podmioty realizujące współpracę

W ramach analizy warto również dokonać przeglądu podmiotów realizujących ideę współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ze względu na diametralną różnicę, jaka występuje między Gminą Miejską Kraków a Miastem Stołecznym Warszawa. W pierwszym przypadku za współpracę gminy z OP w zakresie polityki kulturalnej odpowiedzialny jest Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Miasta Krakowa, a w zasadzie wydzielona jego część. W ramach struktury całego Urzędu Miasta Krakowa kilkanaście Wydziałów oraz jednostek organizacyjnych współpracuje z organizacjami pozarządowymi. W programie współpracy na 2011 rok czytamy, że zostanie powołana Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego oraz Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Organizacji Pozarządowych, do którego obowiązków będzie należało między innymi: współpraca GMK z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych rocznego programu współpracy GMK z OP, prowadzenie serwisu internetowego dla OP i bazy danych tych organizacji, monitorowanie zmian aktów prawnych dotyczących OP, odgrywanie roli mediatora pomiędzy OP a UMK, ujednoczenie procedur obowiązujących w poszczególnych komórkach organizacyjnych UMK w zakresie współpracy z OP, koordynowanie działań UMK oraz organizowanie spotkań z OP. Pełnomocnik został powołany pod koniec roku 2010; po paru tygodniach stanowisko Pełnomocnika zostało niespodziewanie zlikwidowane i do dzisiaj pozostaje nieobsadzone. Funkcja Pełnomocnika została utworzona w odpowiedzi na wyraźny postulat krakowskich organizacji pozarządowych, zlikwidowana natomiast została bez konsultacji ze środowiskiem pozarządowym. W kontekście zatem Gminy Miejskiej Kraków można mówić jedynie o załączkach podmiotowości współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi.

W Mieście Stołecznym Warszawa element podmiotowości stanowi dobrze zbudowany i funkcjonujący aparat organizacyjny. Zasadne wydaje się zatem – na potrzeby niniejszej analizy jako dobry wzorzec do naśladowania – zaprezentowanie i opis kompetencji poszczególnych podmiotów, które przez udział swoich przedstawicieli mogą współuczestniczyć w kształtowaniu polityki miasta.

Tabela 4

Podmioty realizujące współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Gminie Miejskiej Kraków i Mieście Stołecznym Warszawa

<p><b>PEŁNOMOCNIK PREZYDENTA Miasta Stołecznego Warszawa ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi</b></p>	<p>1) Ocenia realizację opisanych w projekcie zasad i trybów współpracy Miasta z OP 2) Przedstawia coroczne sprawozdania i wnioski ze współpracy 3) organizuje współpracę o charakterze pozafinansowym z organizacjami 4) Współtworzy i prowadzi serwis internetowy dla organizacji 5) Przygotowuje roczne programy współpracy 6) Monitoruje zmiany aktów prawnych dotyczących organizacji 7) Odpowiada za kontakty Miasta z OP 8) Pełni rolę mediatora pomiędzy organizacjami a miastem w sytuacjach konfliktowych Pełnomocnik został powołany w 2005 roku, a obsługę organizacyjno-biurową zapewnia mu Centrum Komunikacji Społecznej</p>
<p><b>WARSZAWSKA RADA DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO</b></p>	<p>1) Opiniuje projekty strategii rozwoju powiatów lub gmin 2) Opiniuje projekty uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z OP 3) Wyraża opinie w sprawach dotyczących funkcjonowania OP, 4) Udziela pomocy i wyraża opinie w przypadku sporów między organami administracji publicznej a OP 5) Wyraża opinie w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez OP oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych W skład Rady wchodzi: 10 przedstawicieli OP – wskazanych przez KDS i DKDS, radni Rady m.st. Warszawy – wskazani przez Przewodniczącego Rady m.st. Warszawy i urzędnicy Urzędu m.st. Warszawy – wskazani przez Prezydenta m.st. Warszawy</p>
<p><b>KOMISJE DIALOGU SPOŁECZNEGO</b></p>	<p>Organizacje wspólnie z Miastem mogą tworzyć KDS-y działające w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do Miasta. Stworzenie KDS-u może zainicjować minimum 10 organizacji, które wyrażają chęć współpracy w danym obszarze. Działają przy biurach Urzędu m. st. Warszawy. Pełnią funkcję ciała inicjatywno-doradczego i mają otwarty charakter (każda OP może wziąć udział w spotkaniu komisji). W ich skład wchodzi: po jednym przedstawicielu zainteresowanych organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele miasta. Rolą komisji jest m.in.:</p> <p>1) Opiniowanie dokumentów, które mają wpływ na działania OP z danego zakresu 2) Uzgadnianie z właściwym biurem lub wydziałem priorytetów w programie współpracy 3) Typowanie ekspertów do zespołów opiniujących oferty do konkursów dotacyjnych 4) Określanie potrzeb społecznych 5) Współpraca z WRPP, DKDS-ami i FORUM</p>
<p><b>DZIELNICOWE KOMISJE DIALOGU SPOŁECZNEGO</b></p>	<p>Organizacje wspólnie z Miastem mogą tworzyć DKDS-y, działające w poszczególnych dzielnicach. Stworzenie DKDS-u może zainicjować minimum 5 organizacji, które wyrażą chęć współpracy na terenie danej dzielnicy. W skład wchodzi po 1 przedstawicielu OP działających w poszczególnych dzielnicach oraz przynajmniej 1 przedstawiciel miasta, delegowany przez burmistrza dzielnicy. Posiedzenia są jawne i otwarte. Istnieje 12 DKDS działających przy siedzibach urzędu dzielnicowego miasta. Mają charakter inicjatywno-doradczym, a do ich zadań należy:</p> <p>1) Współtworzenie i opiniowanie dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez organy dzielnicy 2) Określanie potrzeb społecznych i sposobów ich zaspokajania 3) Delegowanie przedstawicieli do udziału w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji na realizację projektów 4) Współpracowanie z właściwą dzielnicą 5) Określanie potrzeb społecznych 6) Współpraca z WRDPP, KDS-ami i FORUM</p>

<b>FORUM DIALOGU SPOŁECZNEGO</b>	<p>Powstało w 2005 r. w celu wzmocnienia i pogłębienia współpracy miasta z OP. W skład Forum wchodzi – przewodniczący lub członkowie KDS-ów i DKDS-ów oraz Pełnomocnik. Posiedzenia są jawne i otwarte. Organ opiniująco-doradczy, do zadań którego należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wymiana informacji pomiędzy KDS-ami i DKDS-ami a WRPP na temat współpracy miasta z OP</li> <li>2) Wymiana doświadczeń pomiędzy OP oraz pomiędzy KDS-ami a DKDS-ami</li> <li>3) Wypracowanie rekomendacji dotyczącej współpracy miasta z OP</li> </ol>
<b>BIURO KULTURY</b>	<p>Do zakresu działań biura należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Opracowywanie projektów polityki kulturalnej miasta</li> <li>2) Prowadzenie spraw z zakresu współpracy z OP w zakresie zadań biura</li> <li>3) Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania kultury</li> <li>4) Organizowanie imprez kulturalnych</li> <li>5) Prowadzenie rejestrów instytucji kultury i koordynacja ich działań</li> </ol> <p>KDS działające przy Biurze Kultury:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Komisja Dialogu Społecznego ds. Muzyki</li> <li>– Komisja Dialogu Społecznego ds. Kultury</li> <li>– Komisja Dialogu Społecznego ds. Tańca</li> <li>– Komisja Dialogu Społecznego ds. Teatru</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz [www.um.warszawa.pl/ngo](http://www.um.warszawa.pl/ngo) (dostęp: 19.02.2011).

## V. Program współpracy 2011 — zestawienie

Poniższe zestawienie porównuje kolejne elementy związane z programem współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy, to jest przygotowanie programu, zasady jego tworzenia i konsultowania, wysokość środków, monitoring, ocenę i sprawozdawczość.

## Podsumowanie

Podjęta próba krytycznej analizy porównawczej programów współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy pozwala stwierdzić, że Gmina Miejska Krajów, określając cel główny i cele szczegółowe programu w zakresie kultury, akcentuje dążenie do postrzegania i rozwoju Krakowa jako „europejskiej metropolii”, „centrum kulturalnego” i rozpoznawalnej w świecie „marki”, zapominając niejako o swoich mieszkańcach. W wyznaczonych do realizacji na 2011 rok celach nie znalazł się żaden cel z obszaru kultury. W programie współpracy Miasta Stołecznego Warszawy sytuacja jest odwrotna. Ani w zdefiniowanym celu głównym, ani w celach szczegółowych w sposób bezpośredni nie ma wskazanych celów związanych z kulturą. Główny natomiast nacisk został położony na realizację zadań na rzecz miasta i jego mieszkańców, jako najcenniejszego kapitału społecznego, pomimo równoległe podjętych działań zmierzających do uzyskania przez Warszawę tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku. Realizacja zadań zmierza do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, realizacja celów w Gminie Miejskiej Kraków prowadzić zaś ma do określenia zasad, procedur i powstania struktur organizacyjnych, by w dalszej kolejności – opierając się na nich – móc realizować



Tabela 5  
Zestawienie porównawcze wybranych elementów z programów współpracy Gminy Miejskiej Kraków i Miasta Stołecznego Warszawy.

Wybrane elementy	Gmina Miejska Kraków	Miasto Stołeczne Warszawa
Przygotowanie programu	Zespół zadaniowy ds. opracowania programu złożony z: – przedstawicieli samorządu, – przedstawicieli organizacji pozarządowych.	Zespół roboczy, składający się z: – członków Forum – przedstawicieli Urzędu Miasta – Pełnomocnika
Konsultacje programu	– organizacje.	– Organizacje – KDS-y – DKDS-y – biura – dzielnice – jednostki organizacyjne
Zasady tworzenia programu	1) Równy dostęp do informacji 2) Subsydiarność (pomocniczość) 3) Suwerenność stron 4) Partnerstwo 5) Efektywność 6) Uczciwa konkurencja 7) Jawność	1) Subsydiarność (pomocniczość) 2) Suwerenność stron 3) Partnerstwo 4) Efektywność 5) Uczciwa konkurencja 6) Transparentność
Bieżący monitoring realizacji programu	Brak	Pełnomocnik wraz z Warszawską Radą Pożytku oraz kierującymi właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Urzędu m. st. Warszawy.
Ocena realizacji programu	Prezydent Miasta Krakowa	Pełnomocnik wraz z Warszawską Radą Pożytku
Zamieszczenie sprawozdań	Brak informacji	<a href="http://www.um.warszawa.pl/ngo">www.um.warszawa.pl/ngo</a>
Wysokość środków – 2011 r.	Brak danych	240 000 000 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa i Uchwały Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

zadania. Stąd użycie odmiennych określeń – „zadania” i „cele” w omawianych programach współpracy. W przyjętym do realizacji warszawskim katalogu priorytetowych zadań na 2011 rok znajdujemy wiele zadań realizujących politykę kulturalną miasta i to w kilku obszarach – kultura i sztuka, dziedzictwo kulturowe, oświata i wychowanie, dziedzictwo przyrodniczo-kulturalne. W Krakowie jest zauważalny brak podmiotów, które współuczestniczyłyby w kształtowaniu polityki miasta przez udział w nich swoich członków. W bieżącym roku jest planowane powołanie Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Organizacji Pozarządowych i Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (na wzór

Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego). W Warszawie natomiast funkcjonuje już kilka takich podmiotów o zróżnicowanym zasięgu i charakterze. Usprawnia i upraszcza to wiele działań, na przykład sześć lat temu przekazano Pełnomocnikowi ds. Organizacji Pozarządowych kompetencje Prezydenta Miasta w zakresie OP, które w Krakowie do dzisiaj pozostają w gestii samego Prezydenta Miasta. Wiele prostych i oczywistych rozwiązań oraz wdrożeń czeka jeszcze Gminę Miejską Kraków, między innymi utworzenie platformy internetowej, która znacznie ułatwi przepływ informacji, kontakt, a docelowo i współpracę zarówno gminy z organizacjami pozarządowymi, jak i samych organizacji. Obligatoryjne zamieszczanie ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej i na tradycyjnej tablicy ogłoszeń to już za mało.

Różnic – jak się okazuje – jest sporo, ale cel przyświecający gminom wciąż pozostaje taki sam – wypracowanie efektywnej i satysfakcjonującej obydwie strony współpracy. Wydaje się, że każda z gmin dąży do zrealizowania tego celu, wymaga to jednak czasu.

## Literatura

- Dobrowolska M. (2001), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”*, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Drucker P. (1976), *Skuteczne zarządzanie*, PWE, Warszawa.
- Hausner J. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hausner J., Maroda M. (2000), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J. (2008), *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, [w:] W. Pawlik, *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Pawlik W. (2008), *Administracja publiczna – organizacje obywatelskie*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) na rok 2011*. Uchwała Nr CXI/1510/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 2010 r.
- Program współpracy Miasta Stołecznego Warszawy w 2011 roku z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Uchwała Nr XCIII/2731/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 października 2010 r.
- Sobczak K. (1993), *Administracja publiczna*, Municipium S. A., Warszawa.

- Sowa K. (2007), *Spółczesność obywatelska a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] „Trzeci Sektor” nr 11.
- Szacki J. (1997), *Ani księżę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, wybór tekstów i wstęp Jerzy Szacki*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków–Warszawa.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873.
- Ustawa o fundacjach*, Dz.U. 1984, Nr 21, poz. 97.
- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. 1989, Nr 20, poz. 104.