



Współpracę międzysektorową buduje się na doświadczeniu

Magdalena Arczewska

- *Przeszkodą w podjęciu współpracy międzysektorowej jest brak inicjatywy. Jeśli współpracę nakazuje prawo, to zwykle ma ona charakter fasadowy.*
- *Organizacje pozarządowe nie biorą udziału we wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych. Ich udział często sprowadza się do konsultowania gotowych dokumentów.*
- *Korzystny wpływ na udział trzeciego sektora w tworzeniu polityk publicznych mają istniejące struktury i dotychczasowe doświadczenia w kontaktach międzysektorowych.*
- *Na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego należy dążyć do tworzenia porozumień między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, które powinny określać zasady postępowania w zakresie współpracy.*

Wstęp

Decentralizacja administracji publicznej – zapoczątkowana w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku – miała doprowadzić do przekazania samorządom terytorialnym uprawnień w decydowaniu o alokacji środków i zarządzaniu komponentami społecznymi. W 1999 roku, wraz z dalszą reformą administracji publicznej, rozpoczęto reformy społeczne, których celem było odejście od scentralizowanej i upaństwowionej polityki społecznej na rzecz jej kształtowania przez społeczności lokalne i samorządy.

Jednym z rezultatów przemian systemowych było umożliwienie obywatelom porozumiewania się z ośrodkami władzy za pośrednictwem organizacji społecznych i wzmocnienie dążeń do udziału w decyzjach i politykach publicznych. Mechanizm ten – nazywany dialogiem obywatelskim – w praktyce jest jednak ograniczony i wymaga wprowadzenia zmian o charakterze systemowym.

Wniosków i rekomendacji w tym zakresie dostarczają wyniki badań jakościowych, zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych w części diagnostycznej projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, służącego zwiększeniu zakresu i podniesieniu jakości mechanizmów współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego¹.

Współpracę nakazuje prawo

Przychyną niskiej jakości współpracy międzysektorowej w zakresie tworzenia polityk publicznych jest to, że głównym czynnikiem inicjującym tę współpracę jest obowiązek prawny. Partycypacja społeczna w zakresie polityk dotyczących spraw społecznych jest uregulowana w wielu branżowych aktach prawnych (na przykład w ustawie o pomocy społecznej czy w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), przy czym przepisy w dużej mierze ustalają miejsce organizacji pozarządowych, najczęściej przypisując im rolę doradczą i opiniującą. Z kolei procedury tworzenia i wdrażania polityk publicznych stosowane przez samorządy są bardzo zróżnicowane, między innymi w zakresie form komunikacji używanych przy konsultacjach tworzonej polityki. Ustawodawstwo pozostawia także samorządom pewną swobodę w zakresie kształtu lokalnych planów, tak aby były one dostosowane do miejscowych potrzeb i warunków.

¹ *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Raport z badań (końcowy)*, red. P. Matczak, M. Koziarek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011. Raport ten został opracowany jako rezultat wdrażania projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V *Dobre rządzenie*, Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałania 5.4.1 *Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Dlatego też na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego należy dążyć do utworzenia porozumień między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, które powinny określać zasady postępowania i zobowiązania stron do wypełniania określonych obowiązków w zakresie współpracy. W perspektywie długofalowej trzeba opracować kodeks dobrych praktyk współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych, co pozwoli na standaryzację tego procesu (w tym określenie minimalnych wymagań dotyczących udziału organizacji w tworzeniu polityk publicznych, upowszechnianiu informacji czy ustalaniu terminów konsultacji).

Tworzenie polityk publicznych – fragmentaryczne i nieciągłe

Tworzenie polityk publicznych sporadycznie jest planowane przez administrację jako proces złożony z sekwencji zaplanowanych działań. Najczęściej ma ono charakter fragmentaryczny i nieciągły, a organizacje pozarządowe zwykle angażuje się tylko na jego wybranych etapach. W początkowej fazie tworzenia polityk publicznych, polegającej na rozpoznawaniu potrzeb i diagnozowaniu problemów, główną rolę odgrywają samorządy. W kolejnej fazie – obejmującej określanie celów polityki publicznej – są niekiedy tworzone zespoły zadaniowe z udziałem organizacji pozarządowych. Biorą one także udział w planowaniu konkretnych zadań oraz ustalaniu ich harmonogramu i budżetu jeszcze przed uchwaleniem dokumentu przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik wojewódzki. W fazie wdrażania polityki udział organizacji pozarządowych jest znaczny, ponieważ to właśnie podmioty trzeciego sektora często pełnią funkcję wykonawcy zadań publicznych w zakresie spraw społecznych.

Zasadne jest opracowywanie przez samorządy lokalne rocznych planów tworzenia polityk publicznych wraz z określeniem przybliżonego terminu rozpoczęcia prac. Pozwala to na ich zaplanowanie i uwzględnienie w harmonogramie zadań, w tym wydelegowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych lub reprezentantów federacji.

Gminy to najsłabsze ogniwo

Poziom gminny jest najsłabiej przygotowany do tworzenia polityk publicznych pod względem organizacyjnym i zasobów ludzkich. W wielu małych miastach i wiejskich gminach powstają wymagane ustawowo programy, w praktyce jednak nikt ich nie wdraża, a polityków lokalnych i przedstawicieli organizacji nie interesują kwestie harmonogramów i planowanych działań. Inna jest sytuacja w dużych ośrodkach, gdzie istnieją procedury prac nad dokumentami strategicznymi, systematycznie zresztą wdrażanymi. Z kolei powiaty mają lepsze przygotowanie organizacyjne i finansowe do tworzenia polityk publicznych niż gminy, ale zdecydowanie słabsze niż województwa. Na szczeblu powiatu główną trudnością jest niejasność aktów normatywnych w zakresie zawartości polityk na tym poziomie administracji samorządowej. Jest to konsekwencja sztucznego podziału administracji samorządowej w Polsce. Na poziomie wojewódzkim współpraca międzysektorowa ma wysoki potencjał rozwoju, co wynika z większej świa-

domości – po stronie zarówno administracji samorządowej, jak i organizacji pozarządowych – korzyści ze współpracy oraz odpowiednio dużych kompetencji i zasobów.

Dlatego też zaleca się, aby małe ośrodki (szczególnie gminy wiejskie) miały dostęp do bazy organizacji sieciowych i związków organizacyjnych, które mogą być pomocne podczas opracowywania polityk publicznych, jeśli w danym środowisku nie działają stowarzyszenia lokalne. Podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie i aktualizowanie takich baz danych powinny być jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. W mniejszych ośrodkach (szczególnie w gminach wiejskich i miejskich) należy dbać o transparentność przebiegu współpracy, zwłaszcza gdy te same osoby działają w strukturach samorządowych i w lokalnych organizacjach pozarządowych. Przejrzystości będzie sprzyjał udział w tworzeniu polityki publicznej organizacji reprezentującej federację.

Z kolei w powiatach ziemskich należy dążyć do współpracy i wymiany informacji z instytucjami administracji samorządowej szczebla gminnego oraz z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie powiatu (wspólne szkolenia i warsztaty, udział w forach dyskusyjnych, seminariach i spotkaniach). Na szczeblu wojewódzkim zasadne jest tworzenie wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, które będą odpowiedzialne za proces tworzenia polityk publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Procedura reprezentacji otwarta na środowisko lokalne

Liczba uczestników procesu tworzenia polityk publicznych rośnie wraz ze szczeblem samorządu terytorialnego – od najmniejszej w gminie do najwyższej w województwie. Administracja publiczna, zapraszając organizacje pozarządowe do współpracy, kieruje się kryterium merytorycznym i terytorialnym, co nabiera znaczenia na poziomie województwa, na którym po stronie społecznej jest zapraszanych wielu partnerów. Jednocześnie na poziomie powiatowym, niejednokrotnie również na poziomie gminnym, wyraźnie wzrasta rola firm zewnętrznych w opracowywaniu polityk publicznych.

Tam, gdzie organizacje pozarządowe są liczne – w większych jednostkach terytorialnych (województwa, powiaty), szczególnie w obszarze spraw społecznych – istotne staje się wyłonienie reprezentacji trzeciego sektora do udziału w tworzeniu polityk publicznych. W takim wypadku rekomenduje się określenie procedury reprezentowania interesów organizacji. Jest ważne, żeby nie prowadziła ona ani do hermetyzacji procesu, ani do zawężenia grona partnerów, ale sprzyjała udrożnieniu kanałów komunikacji i otwarciu na środowisko lokalne.

Rzetelną współpracę międzysektorową buduje się na doświadczeniu

Korzystny wpływ na udział trzeciego sektora w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych mają istniejące struktury i dotychczasowe doświadczenia w kontaktach międzysektorowych. Wcześniej nawiązane relacje aktywizują organizacje obywatelskie do działania i sprzyjają współpracy. Znaczenie dla tego procesu ma także udział konkretnych osób – liderów, którzy przez swoje uczestnictwo

wnoszą zaangażowanie i wizję działania. Na przebieg i jakość współpracy wpływa również przyjęcie wypracowanych metod konsultacji opartych na interaktywnych technikach pracy, które wytyczają role poszczególnych uczestników i określają sposób procedowania (na przykład konsultacje, warsztaty czy spotkania opiniodawcze). Nie bez znaczenia jest ponadto potencjalna korzyść dla organizacji zaangażowanych w proces tworzenia polityk publicznych, a więc możliwość pozyskania środków na działania zapisane w konkretnym dokumencie strategicznym (czynnik ten szczególnie wyraźnie występuje w obszarze spraw społecznych).

Dobre praktyki należy wypracować

Najistotniejszą i jednocześnie niezwykle trudną do usunięcia przeszkodą we współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jest brak inicjatywy do podejmowania współdziałania, występujący po jednej stronie lub po obu stronach. Jeśli współpraca jest sankcjonowana w przepisach i ma obligatoryjny charakter, rodzi to zjawisko fasadowych konsultacji. Niechęć do współpracy należy jednak traktować jako pochodną innych czynników (między innymi braku przygotowania administracji terytorialnej do wypełniania obowiązków związanych ze współpracą międzysektorową, niedostatecznych zasobów kadrowych, finansowych i organizacyjnych w organizacjach pozarządowych, słabego przepływu informacji i braku płaszczyzn komunikacyjnych między stronami), niekorzystnie wpływających na współtworzenie polityki przez podmioty sfery pozarządowej i samorządowej.

Sposobem na eliminowanie braku inicjatywy do podejmowania współdziałania jest tworzenie stałych zespołów roboczych lub problemowych, składających się z przedstawicieli administracji i reprezentantów organizacji pozarządowych. Regularne wspólne kontakty tworzą kulturę współpracy i kształtują postawy sprzyjające dialogowi w tworzeniu polityk publicznych. Ponadto współpracujący partnerzy powinni znać specyfikę funkcjonowania sektorów, w których działają. Ułatwia to wspólne działanie i eliminuje stereotypy.

Konieczność podnoszenia kompetencji

Istotną przeszkodą we współpracy są niewystarczające kompetencje merytoryczne uczestników tego procesu (głównie reprezentantów trzeciego sektora). W celu podnoszenia wiedzy partnerów należy szkolić przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników, którzy w ramach swoich kompetencji są zaangażowani we współpracę międzysektorową i tworzenie polityk publicznych. W procesie szkolenia można wykorzystać potencjał organizacji eksperckich oraz uczelni wyższych. Szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych i urzędników zaangażowanych w tworzenie polityk publicznych powinny dotyczyć między innymi zasad prawnych funkcjonowania organizacji pozarządowych, procesu powstawania polityki publicznej, a ponadto możliwości korzystania w ramach przygotowywania dokumentów strategicznych z wewnętrznych zbiorów danych udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny

(www.stat.gov.pl) i Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.pozytek.gov.pl) oraz przez portale internetowe, takie jak Civicpedia (www.civicpedia.ngo.pl) czy Moja Polis (www.mojapolis.pl).

Popularyzowanie nowych technologii i kanałów komunikacji

Do przeszkód, które można nazwać systemowymi, trzeba zaliczyć niedostateczny przepływ informacji i brak płaszczyzn komunikacyjnych między stronami. Wynika to często z braku kompetencji i wiedzy (organizacje nie wiedzą, do którego urzędnika należy się zwrócić z problemem, nie są świadome zakresu uprawnień i odpowiedzialności urzędów administracyjnych, z kolei samorządowcy nie znają środowiska pozarządowego), zbyt dużej liczby obowiązków, a także wykorzystywania kanałów komunikacji niedostosowanych do specyfiki organizacji pozarządowych (na przykład przesyłki listowe).

Dlatego też w tworzeniu polityk publicznych należy popularyzować korzystanie z nowych technologii (platforma konsultacji społecznych wzorowana na australijskiej „Get Involved”, fora internetowe, interaktywne ankiety internetowe, Wiki) w zakresie konsultacji dokumentów i komunikacji między partnerami. Jednocześnie jednak należy dbać o to, aby dobór kanałów komunikacji nie miał charakteru wykluczającego.

Tworzenie polityk zrozumiałych dla odbiorcy

Problemem o charakterze systemowym jest jakość dokumentów definiujących polityki. Stosowany język zapisu jest hermetyczny i nieprzystępny dla przeciętnego odbiorcy, a polityki opracowywane przez zewnętrzne firmy konsultingowe charakteryzują się niską jakością. Ponadto, aby unikać sformułowań generujących konflikty, stosuje się często stwierdzenia tak ogólne, że ich interpretacja może być dowolna.

Dlatego też polityki publiczne oraz wydawane komunikaty i dokumenty powstające w trakcie ich tworzenia należy formułować, używając przystępnego, przejrzystego języka, zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy, którego one dotyczą.

Magdalena Arczewska – doktor socjologii, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

Analizy i Opinie
nr 123, październik 2011

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Publikacja powstała w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl
Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl