

Rada działalności pożytku publicznego – kreator i strażnik systemu współpracy

„Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi” stwierdza: w naszej wspólnocie lokalnej najpierw wspólnie tworzymy polityki publiczne (opracowujemy mądre strategie rozwoju), potem wspólnie te nasze pomysły realizujemy wykorzystując wszelkie lokalne zasoby i szanse zewnętrzne, a jednocześnie – w duchu kultury współpracy - uczymy się siebie wzajemnie, tworzymy infrastrukturę współpracy, tworzymy wspólne ciała dialogu, w poczuciu odpowiedzialności i solidarności za wszystkich członków wspólnoty, jednak zwłaszcza tych, którzy mają w życiu najtrudniej. Model podkreśla, że współpracę należy budować w oparciu o szereg zasad: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

W kreowaniu i rozwoju powyższego systemu współpracy najważniejsze stają się rady działalności pożytku publicznego (rdpp).

Przed przystąpieniem do tworzenia takiej rady, koniecznie należy przeanalizować dwie publikacje: wspomniany „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”¹ oraz opisujący go „Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”². Dopiero wkomponowane w system współpracy rady stają się prawdziwym narzędziem oddziaływania.

Co mówi ustawa

Powoływanie rdpp umożliwia ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rady mogą powstawać na wszystkich szczeblach samorządów. Decyzja o ich powołaniu spoczywa na organie wykonawczym samorządu (wójt, burmistrz itd.), jednak niezbędny jest wniosek organizacji pozarządowych. Organ wykonawczy wyraża (bądź nie) zgodę na powstanie rady (zarządzenie/uchwała o powołaniu), a wtedy organ uchwałodawczy (rada gminy czy powiatu, sejmik) podejmuje uchwałę określającą sposób funkcjonowania rady i sposób naboru do niej przedstawicieli organizacji pozarządowych biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków rady oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tego zespołu. Może być zastosowany inny tryb – najpierw samorząd wdroży odpowiednie regulacje i czeka na inicjatywę organizacji³.

Skupmy się na powiatach i gminach: tu rady składają się z przedstawicieli organu stanowiącego (radnych) i wykonawczego (urzędników) oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ci ostatni muszą stanowić co najmniej połowę członków rady.

Do zadań tych rad należy w szczególności:

1. opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin;
2. opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,

¹ Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, MPiPS, <http://pok1541.pozYTEK.gov.pl/>

² Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012

³ Taka sytuacja pojawiła się w Elku.

3. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych,
4. udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi,
5. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Określenie „w szczególności” oznacza, że twórcy rad mogą poszerzać katalog kompetencji, dodając nowe zadania, które wynikają z aktualnych potrzeb systemu współpracy.

Pomiędzy radami – wojewódzką, powiatową i gminną nie ma podległości czy zależności. Jednak ustawodawca zaleca im współpracę „na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań”.

Kreator i strażnik

W myśl „Modelu współpracy” spójny, efektywny, długofalowy system współpracy powinien być tworzony, monitorowany i korygowany przez zespół złożony przez przedstawicieli dwóch stron – samorządowej i pozarządowej, czyli radę działalności pożytku publicznego.

Rada ma ważną rolę we wszystkich sferach współpracy:

- 1. w zakresie tworzenia polityk publicznych** – dbałość o udział organizacji w wypracowywaniu różnego rodzaju dokumentów strategicznych, dbałość o rzetelną diagnozę problemów społecznych, rzetelne konsultacje założeń i projektu programów i strategii, monitoring wdrażania strategii i ocena (ewaluacja) realizacji;
- 2. przy realizacji zadań publicznych** – dbałość o system oceny i zlecenia organizacjom zadań publicznych, standaryzacja zadań, inicjowanie tworzenia partnerstw projektowych, proponowanie innowacji (np. regranting);
- 3. przy infrastrukturze współpracy, tworzeniu warunków do aktywności społecznej** – dbałość o utworzenie i jakość systemu wsparcia organizacji i inicjatyw obywatelskich, relacje z reprezentacją organizacji (np. Radą Organizacji Pozarządowych), pomoc w integracji sektora pozarządowego, tworzenie klimatu do inicjowania partnerstw lokalnych.

Takie są podstawowe powinności rad. Warto podkreślić, że nie ma innego ciała dialogu, z podobnym umocowaniem ustawowym, które w sposób tak kompleksowy może pełnić przedstawioną wyżej rolę.

Rada wkomponowana w system współpracy jest ważnym ciałem dialogu obywatelskiego spełniającym szereg funkcji: ekspercką, doradczą, diagnozującą, monitorującą, konsultującą, inicjującą, integrującą, mediacyjną, ewaluacyjną. (Oczywiście nie wszystkie te funkcje każda rada musi pełnić, to zależy od potrzeb systemu współpracy, stopnia rozwoju wspólnoty lokalnej i możliwości rady). To ogrom potrzebnych kompetencji i ogrom pracy. Dlatego też ważne jest uzbrojenie rady w narzędzia: możliwość zamawiania ekspertyz, diagnoz, ewaluacji, dobra obsługa członków rady przez urząd, dobra wewnętrzna komunikacja. Nikt nie jest omnibusem, a w dodatku strona pozarządowa pełni swoją funkcję całkowicie wolontarystycznie.

Rada jest narzędziem

Rady działalności pożytku publicznego funkcjonują dopiero od kilku lat – dwie, trzy kadencje (nb. jak sygnalizują członkowie rad - zbyt krótkie, bo dwuletnie). Oceniane są skrajnie: od zupełnego zanegowania sensu ich istnienia do zdecydowanej akceptacji. W opinii autora – w perspektywie jego dwudziestoletniej działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz dwunastoletniej pracy jako radnego Rady Miejskiej, ale także jako członka rdpp w Elblągu i województwa warmińsko-mazurskiego – rola rad jest zdecydowanie pozytywna. Ale pod pewnymi warunkami. Rada jest narzędziem dialogu obywatelskiego, narzędziem dość skomplikowanym, bo obsługiwanym przez co najmniej dwóch operatorów: administrację i organizacje pozarządowe. Co zrobić żeby skutecznie pracowała?

Odpowiedzią na to są standardy zawarte w niniejszej publikacji. Standardy rozumiane nie jako gorset ustalający nieprzekraczalne granice, ale jako zdroworozsądkowe ramy w których warto się poruszać, aby działać skutecznie. Standard powinien być nieustannie poddawany refleksji i ocenie, i dostosowywany do realiów systemu współpracy, w jakich funkcjonuje rada.

Dokument opracowany przez ekspertów pozarządowych i samorządowych z całej Polski standaryzuje najważniejsze sfery z jakimi ma do czynienia każda rada, bez względu na jednostkę samorządu terytorialnego w jakiej funkcjonuje:

- tworzenia rady działalności pożytku publicznego,
- ich komunikacji z otoczeniem i wewnątrz samej rady,
- funkcjonowania rady,
- monitoringu i ewaluacji jej pracy.

Standard podejmuje tematy najistotniejsze, jednak jest jeszcze kilka zagadnień, które warto zasygnalizować.

Kompetencje rady

Rada jest do radzenia – twierdziła moja koleżanka. Mocno to odpowiada obecnym ustawowym kompetencjom rad działalności pożytku publicznego: jest to organ opiniodawczo-doradczy dla samorządu. Nie jest to jednak tożsame z faktyczną rolą rady, która jest ciałem dialogu obywatelskiego, a więc miejscem, gdzie pojawiają się strony ze swoimi oczekiwaniami, podejmowane są tematy trudne, konfliktowe, gdzie pojawiają się grupy interesów. Te strony to samorząd lokalny i organizacje pozarządowe.

Dialog obywatelski jako relacja mieszkańców i ich organizacji z wybranymi przez siebie władzami będzie miał miejsce zawsze, bo zawsze będą problemy, sprawy do załatwienia, grupy interesów zabiegające o konkretne rozwiązania itd. Ktoś to porównał do gonienia króliczka, i słusznie. Co zrobić jednak, aby dialog obywatelski nie był jedynie „biciem piany”, ale zmierzał do załatwiania spraw w kontekście dobra wspólnego?

Rady, jako jedno z narzędzi zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego, powinny być kreatorami i strażnikami tego dialogu w wymiarze lokalnym, regionalnym, a także krajowym.

Trzeba dostosowywać działania i kompetencje rady do aktualnych i szybko zmieniających się realiów konkretnej wspólnoty lokalnej. Jeżeli trzeba skonsultować projekt strategii – rada może to zrobić, jeżeli mediować konflikt pomiędzy organizacją a – dajmy na to – wydziałem oświaty, rada powinna podjąć temat. Jeżeli trzeba zainicjować jakieś działanie cenne dla mieszkańców, rada powinna podjąć inicjatywę. Kilka lat doświadczeń funkcjonowania rad, to jeszcze za mało, aby jednoznacznie określić jej kompetencje. Wydaje się zresztą, że zawsze powinna być ciałem o wielu

kompetencjach przydatnych do wykorzystania w odpowiedzi na aktualne potrzeby, choć zawsze obracając się w sferze pożytku publicznego.

Czasami rady są zaskakiwane rolą, jaką muszą podjąć. Tak było przy wyborach przedstawicieli organizacji pozarządowych do Komitetów Monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych we wszystkich województwach. Na wniosek Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz krajowej RDPP, wojewódzkie RDPP podjęły ten wysiłek i dokonały wyborów.

W poczuciu autonomii

Jeszcze do niedawna zdarzało się, że to władze samorządowe wskazywały przedstawicieli organizacji do pracy w radzie działalności pożytku publicznego. To budziło wiele emocji i było jednoznacznie źle oceniane przez stronę pozarządową. Mimo takich faktycznych kompetencji samorządu wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego, powszechnie przyjęło się, że to organizacje same wybierają swoich przedstawicieli do tego ciała. Koresponduje to z ustawową zasadą suwerenności, w ramach której – jak stwierdza „Model współpracy” – partnerzy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach.

Rada a reprezentacja sektora

W sytuacji istnienia reprezentacji sektora pozarządowego w mieście czy powiecie (często nazywanej radą organizacji pozarządowych), pojawia się pytanie o zasadność istnienia „dodatkowej rady”. Poza zbieżnością nazwy, jedna rada z drugą zasadniczo się różni. Reprezentacja organizacji pozarządowych składa się wyłącznie z przedstawicieli organizacji wybranych przez ogół organizacji do reprezentowania ich interesów, zwłaszcza w relacjach z samorządem. Ta rada jest rzecznikiem organizacji pozarządowych.

Natomiast rada działalności pożytku publicznego jest zespołem w skład którego wchodzi z jednej strony urzędnicy, radni, a z drugiej przedstawiciele organizacji. W tym celu pojawiają się dwie strony: samorządowa i pozarządowa. Jak widać, są to dwie różne rzeczywistości. Ale obydwie rady mają swoją ważną rolę. Więcej - jeżeli istnieje reprezentacja organizacji, to właśnie wtedy szczególnie warto powołać radę działalności pożytku publicznego. Reprezentacja staje się wtedy zapleczem przedstawicieli organizacji w radzie działalności pożytku publicznego. Może recenzować jej pracę (dokonywać okresowej ewaluacji), może proponować roczny plan pracy czy wskazywać najważniejsze zagadnienia do podejmowania przez radę, w sytuacjach konfliktu może wypracować swoje stanowisko w sprawie, przekazując je do wprowadzenia na posiedzenie rady przez swojego przedstawiciela.

W przypadku istnienia reprezentacji sektora pozarządowego, ta reprezentacja powinna wprowadzić do rady kilku swoich przedstawicieli, aby mieć stałe relacje z radą⁴.

I jeszcze jedna ważna sprawa – rdpp jako całość nigdy nie będzie reprezentacją sektora pozarządowego. Reprezentacją może być – i często powinna - strona pozarządowa rdpp (o ile nie istnieje rzeczywista reprezentacja), a i to pod kilkoma warunkami: reprezentanci muszą być wybrani przez ogół organizacji i w sposób przez ogół organizacji zaakceptowany.

⁴ Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego deleguje 5 swoich przedstawicieli do wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, kolejnych 5 wybieranych jest przez ogół organizacji z województwa. RDPP liczy 20 osób. Podobna sytuacja jest w RDPP w Elblągu.

Jeżeli strona pozarządowa rdpp jest reprezentacją, powinna obradować również samodzielnie i powinna sprawozdawać się przed ogółem organizacji ze swojej pracy w rdpp (np. podczas konferencji plenarnych organizacji pozarządowych).

Zawsze dwie strony

W praktyce pracy rad pojawia się skłonność do zacierania faktu istnienia stron: samorządowej i pozarządowej. Pojawia się hasło – kochajmy się! Kochajmy się jako ludzie, jednak nie wolno nam zapomnieć o konieczności uwzględniania podczas prac rady swoistych funkcji władz samorządowych i odmiennych od nich funkcji organizacji pozarządowych (np. funkcja kontrolna wobec tychże władz, strzeżenie wartości, wspólnotowość). Wspólnym mianownikiem jest dbałość o dobro wspólne wspólnoty lokalnej, ale każda strona powinna realizować to w ramach sobie przypisanych powinności. Nie oznacza to automatycznego konfliktu, a wzbogacający dyskusję i kreujący nowe rozwiązania odmienny sposób postrzegania rzeczywistości, umiejętność i odwagę przedstawiania spraw w ten właśnie sposób.

Wymaga to nieustannej czujności w pracy rady i podejmowania zagadnień poprzez pryzmat sobie właściwych funkcji. Tylko wtedy będzie to efektywne działanie. Zwłaszcza organizacje z uwagi na dysproporcje zasobów i znaczenia w stosunku do urzędu stają się albo zbyt wycofane i ugodowe, albo zbyt roszczeniowe. Tu potrzebne są kompetencje, wiara w etos sektora obywatelskiego, odwaga.

Strona samorządowa potrafi zagłaskać stronę pozarządową, ubezwłasnowolnić, onieśmielić, wyrwać jej pazury. Wtedy ciało dialogu obywatelskiego – rada, nie działa. Organizacje potrafią zakrzyczeć samorząd, zbudować mur swoimi roszczeniami. Wtedy rada także nie działa.

Ważnym mechanizmem strzegącym i regulującym tę specyfikę pracy rady jest wprowadzenie zasady wyboru dwóch współprzewodniczących, którzy reprezentują dwie strony⁵. Pojawia się czytelny sygnał, że rdpp to swoiste partnerstwo stron: samorządu i sektora pozarządowego, że obydwie strony są odmienne, autonomiczne, ale łączy je chęć służby na rzecz wspólnoty lokalnej.

W takiej sytuacji ważne jest uzmysłowienie sobie zasad partnerstwa: konieczność budowania zaufania, poszanowania autonomii, określenia wspólnych celów i sposobów ich realizacji, oparcia się na wspólnych wartościach. Ważna jest też kultura współpracy, którą wspomniany „Model współpracy” określa jako: budowanie wzajemnego pozytywnego postrzegania się partnerów, kształtowanie odpowiednich postaw wobec partnerów i budowanie zaufania pomiędzy stronami.

Innym przejawem jest kształtowanie się pojęcia: strona pozarządowa Rady Działalności Pożytku Publicznego. Np. strona pozarządowa Rady krajowej organizuje odrębne spotkania dla organizacji pozarządowych, omawiając na nich sprawy dotyczące sektora. Wspomniany proces wyborów do Komitetów Monitorujących dokonany przez stronę pozarządową rad wojewódzkich, także podkreśla odrębność i odmienne kompetencje przedstawicieli organizacji. Dobrą praktyką jest organizowanie właśnie przez stronę pozarządową rad spotkań z organizacjami pozarządowymi w ważnych dla sektora sprawach, zwłaszcza – jak wspomniano, gdy strona pozarządowa pełni równocześnie rolę reprezentacji sektora.

Relacje z innymi ciałami dialogu

W naszych skomplikowanych czasach byłoby naiwnością twierdzić, że jedno ciało dialogu załatwi wszystkie problemy i ogarnie wszelkie relacje mieszkańców i ich

⁵ Taka zasada obowiązuje w krajowej Radzie Działalności Pożytku Publicznego. Wg autora powinna być to powszechna forma współzarządzania rdpp.

organizacji z władzą. Rada działalności pożytku publicznego – niezwykle ważna z punktu widzenia systemu współpracy samorządu z organizacjami, jest jednym z ciał dialogu.

Inne ciała dialogu to np. Społeczna Rada na rzecz Osób Niepełnosprawnych, Rada Seniorów, Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Sportu, Rada Kombatantów, Komisje Dialogu Społecznego, Rada Kultury, ciała funkcjonujące przy wydziałach jst, rady programowe w instytucjach miejskich (np. szpital, muzeum), zespoły monitorujące, grupy robocze itp

Niektórzy kwitują to z przekąsem - kraj rad, tyle jest różnego rodzaju rad, zespołów, grup roboczych. Jednak każdy taki zespół ma sens, jeżeli jest dobrze, efektywnie prowadzony. Ludzie rzadko interesują się sprawami wspólnoty lokalnej, choć partycypacja jest powinnością każdego człowieka w kontekście odpowiedzialności za dobro wspólne. Na szczęście rośnie liczba świadomych obywateli chcących świadczyć pracę społeczną w takich zespołach. W samorządach powinna rozwijać się kultura partycypacji – umiejętność zarządzania tego rodzaju aktywnością mieszkańców. Brak umiejętności organizowania pracy takim ekspertom-wolontariuszom przez samorządy powoduje frustrację obu stron.

Rada działalności pożytku publicznego, mająca w perspektywie niemal wszelkie obszary pożytku publicznego, może stać się doskonałym łącznikiem tych ciał, organizując np. cykliczne spotkania, wymieniając się informacjami, doświadczeniami, zapraszając na posiedzenia lub biorąc udział w posiedzeniach innych zespołów. Jednak rada nie może zastępować tych ciał, każde z nich ma swoją własną rolę. Rada nie może być swoistym kombajnem dialogu obywatelskiego.

Rada w każdym samorządzie?

Rady w małych gminach z reguły nie są potrzebne. Członkowie organizacji na co dzień spotykają się z wójtem, radnymi i urzędnikami, samych organizacji jest niewiele, a te które istnieją najczęściej bywają powiązane z lokalnym samorządem. Zatem kontakt jest na bieżąco. Niemniej, jeżeli organizacje zażyczą sobie zinstytucjonalizowania współpracy w postaci rady, samorząd gminny powinien współpracę podjąć.

Pojawia się kwestia wykorzystania rad do rozgrywek personalnych czy wyborczych, np. konkurent wójta w wyborach samorządowych dąży do założenia rady, aby poprzez nią atakować sposób zarządzania gminą. W takiej sytuacji opór szefa urzędu staje się naturalny, choć być może właśnie zaangażowanie antagonisty w pracach rady może być dobrym sposobem na stopniowe złagodzenie jego krytycznej postawy.

W większych gminach, w powiatach i w województwach rdpp powinny funkcjonować.

Fora Rad Działalności Pożytku Publicznego

W roku 2014, dzięki projektom skierowanym na rozwój rad działalności pożytku publicznego, Ośrodki Sieci SPLOT rozpoczęły m.in. organizowanie Forów Rad Działalności Pożytku Publicznego. Organizowane były Fora ponadregionalne (dla czterech województw), ale też wojewódzkie. Sieć SPLOT zdecydowała, że co roku w każdym województwie organizowane będzie takie forum, gdzie członkowie rdpp z całego województwa będą mieli okazję do poznania się, wymiany informacji i doświadczeń, gdzie prezentowane będą dobre praktyki. Patronem tych spotkań zazwyczaj bywa – i powinna być – wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego. Tak było w ramach I Forum RDPP województwa warmińsko-

mazurskiego, które miało hasło: „Rady Działalności Pożytku Publicznego miejscem współpracy i dialogu”.

Sieć SPLOT jest także organizatorem forów ogólnopolskich.

Jak wspomniano, rady wojewódzkie, z racji nadawania pewnego tonu pracom rad niższego szczebla, bowiem działania rady wojewódzkiej są z reguły przykładem na którym wzorują się inne samorządy, powinny być inicjatorami takich działań integrujących. Koresponduje to z zapisem ustawowym: „Rada wojewódzka, rada powiatowa oraz rada gminna współpracują ze sobą na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań”.

Pojawia się także kwestia współpracy rad wojewódzkich (strony pozarządowej) pomiędzy sobą. Jeżeli traktować stronę pozarządową tych rad za rodzaj reprezentacji sektora pozarządowego województwa, a co najmniej jako „pozarządowych mędrców sektora” czyli grupy liderów obdarzonych zaufaniem innych organizacji, to tworzy się niecodzienna sytuacja powstania ogólnopolskiej grupy liderów sektora pozarządowego, dysponujących dużym doświadczeniem i wpływem na rozwiązania regionalne w zakresie systemu współpracy. A dlaczego równolegle nie wpływać na rozwiązania krajowe? We współpracy oczywiście z krajową Radą Działalności Pożytku Publicznego, z jej częścią pozarządową.

Komu służą rady

W każdej społeczności są ludzie mądrzy i odpowiedzialni, pracowici i kreatywni, którym leży na sercu dobro wspólne. Ale w każdej społeczności jest także wiele rozbieżnych interesów, egoizmów indywidualnych i grupowych, konfliktów.

Rada nie może być miejscem załatwiania swoich spraw przez zapobiegliwe organizacje, które właśnie z tego powodu chcą być obecne w tym ciele. Tak bywa, jednak tacy załatwiacze własnych spraw po jakimś czasie spostrzegają, że tu jednak trzeba pracować na rzecz dobra wspólnego wszystkich organizacji i dalej - wspólnoty lokalnej. Takim szybko odchodzi chęć pracy w radzie. Taki proces budowania etosu odpowiedzialnej pracy rdpp na rzecz wspólnoty lokalnej wymaga czasu, zapewne kilku kadencji. Ważna jest także etyczna postawa członków rady: uczciwość, obiektywizm, odwaga, unikanie konfliktu interesów itd. – cnoty obywatelskie.

Zawsze jest grupa działaczy czujących etos sektora obywatelskiego i podejmujących pracę na rzecz wszystkich organizacji. Zawsze są mądrzy i kreatywni radni i urzędnicy. Rady właśnie takich ludzi powinny skupiać. Zmiany potrzebują czasu, i mądrości