

dr Ryszard Skrzypiec  
Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy FRSO Warszawa

## REALIZACJA ZASADY PARTNERSTWA MIĘDZY III SEKTOREM A INSTYTUCJAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1. Rozumienie idei partnerstwa

W refleksji nad realizacją w praktyce zasady partnerstwa pomiędzy sektorem organizacji pozarządowych a instytucjami samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. w kontekście implementacji zasad zrównoważonego rozwoju nie możemy pominąć ani problematyki rozumienia idei partnerstwa, ani charakteru, natury partnerów, ani też standardów ich funkcjonowania.

Termin "partnerstwo" oznacza "współuczestniczenie w czymś"<sup>(1)</sup>. W naszym przypadku partnerstwo odnosi się do współuczestniczenia obywateli - głównie skupionych w organizacjach pozarządowych - w procedurach decyzyjnych inicjowanych przez organy administracji samorządowej, a jego najpełniejszą formę stanowi partycypacja obywatelska (ang. *public participation*). W perspektywie ponadlokalnej - jak twierdzą P. Gliński i H. Palska<sup>(2)</sup> - jest to element demokracji poszerzonej. Natomiast w perspektywie lokalnej - na co wskazuje G. Praweńska-Skrzypek<sup>(3)</sup> - mamy do czynienia z poruszeniem całego środowiska, ożywieniem się lokalnej wspólnoty i aktywizacji jej członków do działania, poszerzania swojej wiedzy, dyskusowania ważnych problemów, a w efekcie do przełamywania barier nieufności wobec instytucji publicznych. Tym samym silnie związane jest z takimi wymiarami, jak: zasada pomocniczości (subsydiarności), dialog obywatelski.

Partnerstwo pomiędzy organizacjami pozarządowymi a instytucjami samorządu terytorialnego wpisuje się także w model partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)<sup>(4)</sup>. Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów publicznych i prywatnych (niepublicznych) w celu realizacji pewnych zadań publicznych przez lub z udziałem podmiotu prywatnego. Istotę PPP stanowi długotrwała współpraca, a nie realizacja jednorazowej inwestycji<sup>(5)</sup>. T. Borys wskazuje na kilka podstawowych dylematów związanych z wyborem konkretnej formy partnerstwa: komercyjny lub niekomercyjny charakter, liczba współdziałających sektorów, lokalizacja partnerstwa na wybranym szczeblu zarządzania (lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy) oraz formalizacji współpracy partnerskiej<sup>(6)</sup>.

Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe należą do podstawowych form samoorganizacji obywatelskiej<sup>(7)</sup>. Mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową<sup>(8)</sup>. Ci sami mieszkańcy - w oparciu o konstytucyjne gwarancje - mogą swobodnie<sup>(9)</sup> realizować swoje prawo do zrzeszania się tworząc fundacje, stowarzyszenia, ruchy i grupy obywatelskie, związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe bądź wstępować do już istniejących podmiotów<sup>(10)</sup>. Zaś za ich pośrednictwem wypowiadać się w sprawach publicznych<sup>(11)</sup>. Intuicja podpowiada, że aktywność zdecydowanej większości organizacji pozarządowych skierowana jest na lokalną wspólnotę, a do większości z nich może wstąpić każdy.

Zasada pomocniczości nierozzerwalnie wiąże się z oddolną aktywnością jednostek i ich grup, jako bazą do wszelkiej działalności interwencyjnej struktur wyższego rzędu. P. Buczkowski wskazuje, iż pomiędzy zasadą subsydiarności a partycypacyjnym modelem organizacji społeczeństwa zachodzi związek, który umożliwia "samym jednostkom i grupom społecznym negocjowanie kształtu organizacyjnego życia społecznego". Konsekwencją aktywnej partycypacji jest poszerzenie płaszczyzny negocjacji. Zaś zastosowanie procedur "negocjacyjnego wypracowania reguł zachowań", jak twierdzi Buczkowski, może w skrajnej sytuacji "prowadzić do takiego układu, w którym wszystkie jednostki składające się na społeczeństwo globalne mają zapewniony mniej więcej jednakowy poziom realizacji własnych wartości"<sup>(12)</sup>.

Termin "dialog obywatelski" oznacza "sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi partnerami społecznymi, przejawiający się we wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej". W odróżnieniu od dialogu społecznego jego uczestnikami są różnorodne instytucje grupujące obywateli, zaś jego przedmiotem całokształt miejsc tych grup w państwie i społeczeństwie. Lista warunków jakie

powinien spełniać tak rozumiany dialog obywatelski jest długa. Z jednej strony podnosi się, że jego uczestnicy muszą być niezależni, zaś sama procedura opierać się na wzajemnym zaufaniu i gotowości do współdziałania w celu wypracowania rozwiązań gwarantujących zrównoważenie interesów. Natomiast z drugiej, wskazuje się na kwestie organizacyjne, jak reprezentatywność, zdolność przenoszenia wyników dialogu na inne poziomy funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji, które zapewnią techniczną i merytoryczną obsługę dialogu. Wypełnienie tych warunków zwiększa skuteczność podejmowanych inicjatyw o charakterze dialogu obywatelskiego<sup>(13)</sup>.

W świetle rozważań o partnerstwie na poziomie lokalnym niezwykle interesujące jest rozważenie w jakim stopniu wpisują się w ten model instytucje kontroli społecznej oraz wszelkie przejawy działalności interwencyjnej? Najogólniej kontrola obywatelska lub społeczna, to "całokształt określonych prawem (...) i faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom osób w zakresie obserwowania działalności aparatu administracji publicznej (...) oraz wyrażania pod jego adresem ocen, opinii i postulatów, mających na celu sygnalizowanie nieprawidłowości, błędów i uchybień w tej działalności oraz wywoływanie - w sposób niekiedy wiążący - skutecznego ich eliminowania"<sup>(14)</sup>. Do jej sprawowania szczególnie predysponowane są organizacje pozarządowe, których celem jest wywoływanie systemowych zmian w funkcjonowaniu państwa.

Założeniem wstępnym jakichkolwiek stosunków partnerstwa jest wsparcie ich na wysokim poziomie kapitału wzajemnego zaufania, a w przypadku partnerstwa pomiędzy organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego także lub przede wszystkim zaufania publicznego. Jednym z elementów budujących ten rodzaj kapitału są standardy funkcjonowania zaangażowanych podmiotów - administracji publicznej i Trzeciego sektora, które ograniczają liczbę przypadków działań niestandardowych. Kwestia przejrzystości (transparentności) obu partnerów znalazła swoje odzwierciedlenie w modelach "Przeźroczystej gminy" i "Przejrzystej gminy"<sup>(15)</sup>.

Szeroki przedmiotowy zakres działania organizacji pozarządowych, które w ujęciu A. Najana<sup>(16)</sup>, pełnią funkcje monitorujące, rzecznicze, innowacyjne i dostarczania usług oraz faktyczne przenikanie się obu sfer: samorządowej i obywatelskiej, sprawiają, że Trzeci sektor wydaje się naturalnym partnerem zachodzących na szczeblu lokalnym procesów rozwojowych, a nie tylko wykonawcą zadań publicznych. Oczywiście mówimy tu o partnerstwie wielosektorowym, które mobilizuje jak największą liczbę aktorów lokalnej sceny publicznej angażujących posiadany przez siebie potencjał finansowy, ludzki i organizacyjny, ale także odwołuje się do kapitału społecznego.

## 2. Podstawy partnerstwa na poziomie lokalnym

Najbardziej konkretną postać delegacji do partnerstwa pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a Trzecim sektorem nadała reforma samorządowa z 1998 r., gdy współpraca z organizacjami pozarządowymi znalazła się w katalogu zadań własnych powiatu<sup>(17)</sup>. Oczywiście, trudno twierdzić, że przez prawie dekadę nic się nie działo.

Pierwsze próby instytucjonalizacji, czy też formalizacji partnerstwa pojawiły się w połowie dekady lat 90-tych na szczeblu gmin. Trójmiejskie środowiska organizacji pozarządowych wespół z organami samorządu gminnego przygotowały i wdrożyły do realizacji "programy współpracy gminy z sektorem organizacji pozarządowych" w formie aktów lokalnego prawa<sup>(18)</sup>. Sukces tych inicjatyw, które w jakimś stopniu porządkowały kwestie przepływu środków finansowych z budżetu gminy do organizacji wykonujących zadania własne samorządu i zasad wsparcia organizacyjnego, był jednym z czynników stymulujących inne gminy do ustanawiania takich mechanizmów na swoim terenie. Ten proces zdecydowanie wyprzedził zmiany w prawodawstwie, bowiem współpracę z organizacjami pozarządowymi dodano do katalogu zadań własnych gminy dopiero w 2001 r.!

Dynamiczny proces instytucjonalizacji partnerstwa lokalnego zastopowało wejście w życie ustawy o finansach publicznych<sup>(19)</sup>, w szczególności restrykcyjne przepisy regulujące kwestię udzielania dotacji podmiotom niepublicznym, a raczej taka interpretacja tych zapisów przez zdecydowaną większość władz gmin<sup>(20)</sup>. Natomiast nowelizacja ustawy z maja 1999 r.<sup>(21)</sup> ułatwiła kanalizację tego procesu poprzez sprowadzenie współpracy wyłącznie do wymiaru finansowego<sup>(22)</sup>. Co więcej, w części samorządów równolegle funkcjonuje kilka "ścieżek" dotowania działalności organizacji pozarządowej. Obok zasad ogólnych w trybie tzw. art. 118 w zakresie pomocy społecznej zastosowanie znajdują

przed wszystkim zapisy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej<sup>(23)</sup>. Na jeszcze innych zasadach funkcjonują fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy przeciwdziałania problemom alkoholowym.

Równolegle Trzeci sektor toczył boje o kompleksowe uregulowanie zasad współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych. Ich początki sięgają 1996 r., zaś zwieńczenie przyjęta w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa stanowi, iż organy administracji publicznej współpracują przy realizacji zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi oraz innymi organizacjami pożytku publicznego. Współpraca, o której tu mowa, odbywa się na zasadzie pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności i może przybierać postać zlecenia zadań, wzajemnego informowania się, konsultowania projektów aktów normatywnych odnoszących się do działalności statutowej tych organizacji oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym<sup>(24)</sup>. Wydaje się jednak, że mamy tu do czynienia raczej z podejściem komercyjnym, którego oś stanowi kwestia zlecenia zadań publicznych.

Drugi nurt partnerstwa tych dwu sektorów stanowi współpraca merytoryczna zorientowana na zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie problemów społeczności oraz rozwój lokalny.

Delegacje do rozwijania tego typu współpracy są rozsiiane po wielu aktach normatywnych. Za najważniejszą należy uznać odwołanie się w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do zasad pomocniczości i dialogu społecznego. Ponadto w Konstytucji zagwarantowano prawo do: udziału w referendum (art. 62 w związku z art. 125), także gminnym (art. 170), podejmowania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2), powszechnej skargi konstytucyjnej (art. 79)<sup>(25)</sup>, składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym (art. 63)<sup>(26)</sup> oraz prawo obywateli do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182).

Na szczeblu samorządu terytorialnego ustanowiono instytucję konsultacji społecznych z mieszkańcami danej jednostki w przewidzianych ustawą wypadkach oraz w innych ważnych dla tej społeczności sprawach<sup>(27)</sup>. Mieszkańcy zostali wyposażeni w pewne uprawnienia władcze, dzięki zagwarantowaniu prawa podejmowania decyzji w drodze referendum<sup>(28)</sup>. W gminie jej rada może, na wniosek zainteresowanych środowisk, powołać młodzieżową radę, ciało o charakterze konsultacyjnym<sup>(29)</sup>. Krokiem w kierunku uspołecznienia procedur decyzyjnych jest ustanowienie wielosektorowego partnerstwa przy tworzeniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju. Na liście partnerów obok jednostek administracji publicznej (rządowej i samorządowej), znalazły się samorządy gospodarcze i zawodowe, szkoły wyższe i jednostkami naukowo-badawcze oraz organizacje pozarządowe<sup>(30)</sup>. Natomiast obowiązujący do końca III kadencji rad gmin (2002) przepis tejże ustawy dopuszczał możliwość poszerzenia składu komisji rady gminy o osoby spoza tejże rady<sup>(31)</sup>.

Uprawnienia obywateli i ich grup do sprawowania kontroli funkcjonowania administracji samorządu terytorialnego wynikają z ustanowienia Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym<sup>(32)</sup> i generalnie wykorzystują przepisy sankcjonujące udział społeczny w procedurach decyzyjnych. Niezwykle ważnym instrumentem jest prawo dostępu do informacji publicznej, którą możemy uznać za podstawowe narzędzie wykonywania tej kontroli<sup>(33)</sup>.

Najszerze pole do realizacji partnerstwa sektorów na poziomie lokalnym otwiera realizacja "Lokalne Agendy 21", konsekwentnie uwzględniająca integralność wszystkich ładów: środowiskowo-przestrzennego, gospodarczego, społecznego oraz polityczno-instytucjonalnego<sup>(34)</sup>. Wg T. Borysa warunkiem koniecznym wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju jest szeroki udział społeczeństwa w procesie tworzenia i urzeczywistniania tego programu, przede wszystkim chodzi tu o uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu kluczowych decyzji. Zaś "[f]ormą udziału społeczeństwa jest bezpośrednia aktywność przedstawicieli różnych dziedzin życia społecznego w budowaniu partnerstwa dla ekorozwoju lub - inaczej to ujmując - lobby społecznego, jednoczącego wszystkie dziedziny działalności na rzecz realizacji koncepcji budowy społeczeństwa szanującego zasoby"<sup>(35)</sup>. Podstawy wprowadzania "Lokalne Agendy 21" ustanowiono w następujących aktach prawnych i dokumentach rządowych: podpisanych przez Rząd Polski dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 r.<sup>(36)</sup>, art. 5 Konstytucji RP, który

stanowi, iż "Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju", // *Polityce ekologicznej państwa*<sup>(37)</sup>, dokumencie *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*<sup>(38)</sup> oraz ustawie prawo ochrony środowiska. Warto podkreślić, że to właśnie na poziomie lokalnym Agenda 21 nabiera szczególnego znaczenia, zaś do głównych aktorów procesu jej implementacji należą lokalne władze<sup>(39)</sup>.

W rządowym dokumencie *Zasady dialogu społecznego* stwierdza się, iż "Zasadniczą przeszkodą dla właściwej współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych, był brak oczekiwanej ustawy systemowej regulującej działalność samych organizacji pozarządowych, a w szczególności kwestie zasad i form współpracy władz publicznych z tym sektorem (...)"<sup>(40)</sup>. Na podstawie zamieszczonego powyżej krótkiego przeglądu wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego dysponują szeregiem możliwości i delegacji do realizacji międzysektorowego partnerstwa na rzecz dobra wspólnego. Nie negując niedostatków mechanizmów, musimy jednak stwierdzić, że upatrywanie przyczyn niedorozwoju tych relacji w braku jednego aktu prawnego oznacza nadmierne uproszczenie złożonego zjawiska.

Podsumowując rozważania na temat podstaw partnerstwa na poziomie lokalnym warto wskazać, iż współpracę instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jako zadanie własne musimy postrzegać w kontekście realizacji pozostałych zadań. Z tej perspektywy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi musi zostać powiązany z zapisami strategii rozwoju danej jednostki.

### 3. Realizacja partnerstwa na poziomie lokalnym

Na wstępie musimy stwierdzić, że nie dysponujemy danymi inwentaryzującymi zaawansowanie partnerstwa na poziomie lokalnym pozwalającymi sporządzenie map partnerstwa: wdrożenia programów współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi<sup>(41)</sup>, czy "Lokalnej Agendy 21".

O ile prawie w ogóle nie jesteśmy w stanie określić w ilu gminach ustanowiono programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, a nasza wiedza ogranicza się do kilkudziesięciu przypadków, to jednak możemy spróbować oszacować poziom zaangażowania samorządów gminnych w implementację zrównoważonego rozwoju. Z badań przeprowadzonych na przełomie 1999/2000 wynika, że jedynie co 5-ta polska gmina wykazuje zainteresowanie i aktywność na rzecz "Lokalnej Agendy 21", choć tylko 5% badanych gmin zadeklarowało, że realizuje ją w praktyce<sup>(42)</sup>. Potwierdzeniem tej tendencji jest zdiagnozowany przez R. Kalbarczyka<sup>(43)</sup> stan przyjęcia przez organy gmin szeregu dokumentów pozwalających "rozwiązywać strategiczne cele gminy". W największym stopniu, bo około w 2/3 gmin, przyjęto: "plan przestrzennego zagospodarowania" oraz "studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego"<sup>(44)</sup>. Natomiast pozostałe dokumenty o charakterze strategicznym przyjęły tylko nieliczne.

Z map aktywności<sup>(45)</sup> wynika jednak, że organizacje pozarządowe jedynie w niewielkim stopniu realizują działania zorientowane na rozwój lokalny, czy regionalny. Wg danych banku KLON/JAWOR<sup>(46)</sup> w 2002 r. 16% organizacji wybrało to pole jako jeden z trzech najważniejszych obszarów działania, a 4% jako najważniejsze. Jest to 6-ty pod względem częstotliwości wyborów obszar. Warto jednak zauważyć, iż w 2001 r., jedynie co 33-cia proekologiczna inicjatywa podjęta przez organizacje pozarządowe była zorientowana na rozwój zrównoważony<sup>(47)</sup>.

W sytuacji braku wiarygodnych danych ilościowych skupimy się na analizie wybranych przypadków "dobrej" lub "złej" praktyki partnerstwa na poziomie lokalnym.

Relacje pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi przybierają różnorodną postać mieszcząc się na kontinuum wsparcie-współpraca-wymiana informacji-działania niezależne i równoległe-lobbying-konflikt-korupcja.

Najczęściej relacje pomiędzy oboma typami podmiotów przyjmują postać wparcia (finansowego) jakiego udziela samorząd organizacjom. Środki finansowe na realizację zadań własnych samorządu przekazywane są organizacjom w postaci dotacji (grantów) lub czasem na zasadzie współorganizacji

impres, przedsięwzięć. Jest to typowa relacja pionowa<sup>(48)</sup>. Podobnie, jak w przypadku udzielania wsparcia organizacyjnego: czy to poprzez udostępnianie lokali z zasobów samorządu na preferencyjnych warunkach, czy uruchomienia przez samorząd wyspecjalizowanej instytucji świadczącej usługi wspierające rozwój i funkcjonowanie lokalnych organizacji pozarządowych<sup>(49)</sup>. Natomiast stosowanie przez jednostki samorządu podstawowej formy transferu środków publicznych, jaką jest kontraktowanie usług<sup>(50)</sup>, w dużej mierze opiera się na elementach partnerstwa: diagnozowanie potrzeb, negocjacje, wieloletnia umowa, okresowa ocena efektywności. I choć w interesującym nas obszarze kontrakty zawierane są rzadziej niż umowy dotacji, to angażują większe środki (jednostkowo i łącznie<sup>(51)</sup>). Z partnerstwem mamy do czynienia także w przypadku wspólnego występowania o środki na realizację jakiegoś przedsięwzięcia do funduszy zewnętrznych. Najczęściej dzieje się tak w sytuacji, gdy podmiotem uprawnionym do aplikowania są organizacje pozarządowe, udział partnera społecznego jest wymagany lub zakres planowanego zadania wymaga zaangażowania sporej ilości osób - wolontariuszy. Natomiast dokooptowanie instytucji samorządowej do realizacji projektowanego przedsięwzięcia często podnosi wiarygodność wniosku o dofinansowanie.

W zakresie wsparcia organizacyjnego - oprócz wspomnianych już powyżej lokali oraz pomocy technicznej - warto wskazać na dwie niezwykle ważne formy: 1) dystrybucja przez jednostki samorządu ważnych dla organizacji pozarządowych informacji dotyczących możliwości pozyskiwania środków finansowych (lokalnych i zewnętrznych), prawnych podstaw funkcjonowania organizacji pozarządowych i zagadnień związanych z merytorycznym obszarem funkcjonowania organizacji; 2) organizacja szkoleń tak w zakresie zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych.

Elbląg jest gminą, w której partnerstwo na rzecz budowy instytucji wspierających rozwój i funkcjonowanie lokalnego sektora organizacji pozarządowych zaowocowało powstaniem jednej z najgęściejszych w skali kraju sieci. A co nie mniej ważne, organizacje wykazują się sporą aktywnością na tym polu, i nie ograniczają się do konsumowania instytucji utworzonych przez samorząd<sup>(52)</sup>. Na elbląskie partnerstwo składają się: dobrej jakości lokalne prawo - program współpracy; instytucje wsparcia: umocowany w strukturach Urzędu Miasta pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych, prowadzone przez organizację pozarządową "Elbląskie Centrum Organizacji Pozarządowych" oraz fundusz lokalny - "Fundacja Elbląg"; samoorganizacja sektora organizacji w postaci Rady Elbląskich Organizacji Pozarządowych<sup>(53)</sup>. Aktywność Rady nie ogranicza się wyłącznie do problematyki dotyczącej funkcjonowania organizacji pozarządowych - czy to w lokalnym, regionalnym czy ogólnopolskim wymiarze<sup>(54)</sup> - choć w tym zakresie na podkreślenie zasługuje organizacja dorocznych spotkań we własnym gronie i z władzami miasta, także o charakterze publicznych debat. Rada Organizacji ma ogromny wpływ na rozwój instytucji partnerstwa lokalnego oraz ich implementacji, czego wyrazem jest wkład w kształt "Strategii rozwoju miasta Elbląga"<sup>(55)</sup>.

Równie rozbudowany system wsparcia organizacji pozarządowych funkcjonuje w Szczecinie<sup>(56)</sup>, na który składają się następujące elementy: "prawo lokalne przyjazne dla organizacji pozarządowych", szkolenia dla organizacji pozarządowych, informator o organizacjach pozarządowych zarejestrowanych w Szczecinie, biuletyn "PARTNERZY", rubryka "Organizacje pozarządowe w Gazecie Wyborczej". Jednakże w przeciwieństwie do elbląskiego modelu szczeciński, to wynik działalności "Biura ds. Organizacji Pozarządowych" - jednostki Urzędu Miasta. Rola organizacji w zasadzie ogranicza się do konsumowania tych rozwiązań. Jedynym wyjątkiem było uspołecznienie procedury przygotowania uchwały "w sprawie polityki miasta Szczecina wobec organizacji pozarządowych"<sup>(57)</sup>. Mamy tu zatem przykład realizacji modelu pionowej orientacji społeczeństwa, gdzie organizacja to bardziej petent niż partner<sup>(58)</sup>.

Współpracę sensu stricto możemy generalnie podzielić na ogólną (ogólnoosektorową) oraz branżową. Do tej pierwszej zaliczymy działania o charakterze strategicznym i to zarówno odnoszące się do relacji pomiędzy oboma sektorami (programy współpracy), jak przede wszystkim w zakresie tworzenia i wdrażania lokalnych strategii rozwoju. Dobrą ilustrację stanowi tu powstanie i aktywność "Forum dla Nowej Huty"<sup>(59)</sup>, jednej z "Grup Partnerskich" wspieranych przez krakowską Fundację "Partnerstwo dla Środowiska"<sup>(60)</sup>. "Forum" jest de facto porozumieniem organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw prywatnych, jednak ważnym partnerem podejmowanych inicjatyw są lokalne władze oraz Huta im. Tadeusza Sendzimira<sup>(61)</sup>. Szeroki zakres zrealizowanych i zaplanowanych przez "Forum" przedsięwzięć<sup>(62)</sup>, które mają przyczynić się do integracji lokalnego Trzeciego sektora, przyciągnięcia inwestorów oraz podniesienia jakości życia mieszkańców i stworzenia spójnego programu dla

zrównoważonego rozwoju tego obszaru Krakowa, wskazują na ogólny charakter wyzwalaający się z koncentracji na wybranej branży. Jednakże dopiero pojęcie przez "Forum" sztandarowej inicjatywy, którą jest "opracowanie strategii zrównoważonego rozwoju dla Nowej Huty wg standardów Agendy 21" oznacza pełną realizację wielosektorowego partnerstwa.

O ile "Forum dla Nowej Huty" wydaje się być raczej inicjatywą oddolną, do której powstania w pewnym sensie przyczyniała się organizacja wspierająca (FPdŚ), to "Forum dla Płocka"<sup>(63)</sup> jest inicjatywą odgórną. W trakcie uspołecznionego procesu aktualizacji strategii zrównoważonego rozwoju Płocka udało się zmobilizować wiele osób i instytucji do zbiorowego działania na rzecz rozwiązywania publicznych problemów, a w konsekwencji powołać "Forum dla Płocka". Wykorzystując entuzjazm członków "Forum" władze miasta oraz zarząd firmy PKN "Orlen" utworzyły "Fundusz grantowy", którego zadaniem jest wspieranie lokalnych organizacji pozarządowych gotowych "wdrażać zadania wyznaczone przez >Forum dla Płocka< w ramach aktualizacji strategii". Mamy tu zatem przykład praktycznej realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie w sposób modelowy zintegrowano działania trzech sektorów - administrację publiczną, biznes, organizacje pozarządowe - "stwarzając okazję do zebrania doświadczeń i wypracowania przejrzystych mechanizmów rozdzielania środków finansowych na realizację zadań publicznych"<sup>(64)</sup>.

Implementacja zasad zrównoważonego rozwoju przyczynia się do rozwoju instytucji dialogu obywatelskiego, takich jak np. gdańskie "Forum LA 21", "Warszawski Okrągły Stół Transportowy" i wiele innych o charakterze lokalnego forum, partnerstwa, rady czy komisji umocowanych przy głównie przy radach gmin i powiatów. Niebagatelną rolę w tym procesie odgrywają instytucje wspierające i nadzorujące realizację "lokalnych polityk zrównoważonego rozwoju"<sup>(65)</sup>, takie jak Stowarzyszenie "Pierwsza Warszawska Agenda 21", które obok "propagowani[a], rozwijani[a] i wspierani[a] inicjatyw obywatelskich służących poprawie jakości życia w regionie warszawskim, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju" za cel działania stawia sobie także "Inicjowanie i wspieranie dialogu społecznego oraz aktywnej, skutecznej współpracy mieszkańców regionu z władzami samorządowymi przy realizacji zaleceń zawartych w Agendzie 21 i innych dokumentach dotyczących zrównoważonego rozwoju"<sup>(66)</sup>.

Natomiast do drugiej, wszelkie wspólne przedsięwzięcia o różnym charakterze w wybranym obszarze. Ciekawym, pełnym dynamiki i dramaturgii, przypadkiem tak postrzeganego partnerstwa jest kampania oświęcimskiego Towarzystwa na Ziemi "Chrońmy dziką Sołę"<sup>(67)</sup>. Pierwotnie mieliśmy tu do czynienia wyłącznie z tzw. "sporem o Sołę". Jednakże celem działań podjętych przez organizację pozarządową nie była jedynie chęć "wstrzymani[a] trwających prac regulacyjnych" ale przede wszystkim "doprowadzenie do objęcia ochroną prawną terenów nadsolańskich w Oświęcimiu". Realizacja tego zamierzenia nie byłaby możliwa bez współpracy z pozostałymi aktorami - władzami miasta, administracją państwową szczebla ponadgminnego, czy wreszcie inwestorem. Nie byłaby także możliwa bez zmobilizowania lokalnej społeczności do wyrażenia sprzeciwu wobec planów regulacji rzeki i wycinki setek drzew i krzewów. Na potrzeby tej kampanii wykorzystano zarówno procedury prawne (skarga na wydaną przez Burmistrza decyzję), elementy lobbingu (wpływanie na radnych członków Komisji Oświaty, Kultury, Sportu i Rekreacji oświęcimskiej Rady Miejskiej), jak i demokracji bezpośredniej (manifestacja mieszkańców). Efektem pierwszego etapu kampanii było osiągnięcie porozumienia z inwestorem, który zobowiązał się do znacznego ograniczenia zakresu robót. Natomiast w drugim etapie doprowadzono do utworzenia w granicach administracyjnych miasta obszaru chronionego pod nazwą "Dolina rzeki Soły" w formie zespołu krajobrazowo-przyrodniczego.

Nie mniej dramatyczny przebieg miały działania, których efektem było zawiązanie partnerstwa pomiędzy gdańskim samorządem a lokalnym środowiskiem zainteresowanym rozwojem komunikacji rowerowej w mieście<sup>(68)</sup>. Szeroko zakrojona aktywność tego środowiska skłoniła władze miasta do powołania "Społecznego zespołu do spraw rozwoju komunikacji rowerowej przy Urzędzie Miejskim w Gdańsku", w którego celem jest kształtowanie miejskiej polityki w tym obszarze. W skład "zespołu" weszli nie tylko przedstawiciele władzy i administracji i organizacji pozarządowych, a także eksperci. Oczywiście najistotniejszymi rezultatami funkcjonowania "Zespołu" są konkretne kilometry wybudowanych dróg i ścieżek rowerowych w mieście oraz pozyskanie dużej dotacji na ten cel ze środków GEF<sup>(69)</sup>. Jednakże nie możemy pomniejszać znaczenia takich kluczowych dla funkcjonowania lokalnej społeczności wymiarów, jak praktyczne uspołecznienie procedury decyzyjnej, poddanie pod społeczną kontrolę gospodarki finansowej. Na uwagę zasługuje fakt przetrwania przez "Zespół" zmiany politycznego układu rządzącego miastem po wyborach samorządowych w 1998 r.

Przedstawiony przykład partnerstwa samorządu i organizacji wpisuje się w całość działań na rzecz implementacji Lokalnej Agendy 21 w Gdańku<sup>(70)</sup>.

Przykładem owocnej realizacji partnerstwa w zakresie kontroli społecznej jest przeprowadzony w roku 2001 r. przez Federację Zielonych Grupę Opolską (FZGO) "monitoring funkcjonowania procedur ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, programów i planów" w wybranych gminach województwa opolskiego. Działanie polegało na "przeoglądaniu ogłoszeń prasowych dotyczących działań administracji publicznej, co do których odnośne przepisy miały zastosowanie" oraz na sprawdzaniu "stron internetowych należących do organów administracji publicznej" w celu weryfikacji ogłoszeń "o przedsięwzięciach, opracowywanych planach i programach". W oparciu o uzyskane informacje organizacja złożyła szereg formalnych wniosków do urzędów gmin wskazujących błędy merytoryczne procedury oraz wystąpiła "z uwagami dotyczącymi nieprawidłowości w procedurach postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego". W podsumowaniu raportu jego autorzy stwierdzają, iż "(...) prowadzony monitoring znacznie przyspieszył pełną realizację przepisów nowego prawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Znamienne jest to, że poprawki do wadliwie rozpoczętych procedur wносиły nie tylko te jednostki, do których organizacja kierowała swoje uwagi. Szybko rozpowszechniająca się informacja o tym, że >zieloni< monitorują ogłoszenia prasowe i strony internetowe spowodowała mobilizację jednostek nie objętych aktywnością FZGO". Szereg gmin poprawiło jakość standardów stosowanych w tym zakresie<sup>(71)</sup>.

Niebagatelną rolę w rozwoju partnerstwa odgrywa wzajemna wymiana informacji. M. Warowicki wyróżnia "wzajemną komunikację pomiędzy samorządem a społecznością lokalną" jako jedną z trzech realizowanych na gruncie polskim form partycypacji społecznej<sup>(72)</sup>. Badania uczestnictwa obywatelskiego w Polsce wskazują, że ten wymiar jest słabo bądź też wcale nie jest realizowany. Obie strony, zarówno organizacje pozarządowe, jak i samorządowcy wskazują na "brak sprawnych systemów przepływu informacji pomiędzy władzami i administracją gminą a mieszkańcami i organizacjami społecznymi. Szczególną słabością jest brak wypracowanych kanałów informacji zwrotnej od mieszkańców i organizacji społecznych" Przy czym organizacje przede wszystkim akcentują niedostatki "systematycznych, ciągłych mechanizmów konsultowania decyzji podejmowanych przez władze lokalne"<sup>(73)</sup>.

Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest polityka informacyjna realizowana przez władze gminy Trzcianka<sup>(74)</sup>. Uświadomienie sobie przez władze gminy, że nienależycie poinformowani mieszkańcy mogą odrzucić pomysł wyodrębnienia dwóch podmiotów: gminy miejskiej i wiejskiej zmobilizowała je do zainteresowania się gminną polityką informacyjną<sup>(75)</sup>. Opracowano i wdrożono "Strategię polityki informacyjnej". Realizacja poszczególnych zadań zapisanych w "Strategii" opiera się na wykorzystaniu szeregu różnorodnych instrumentów, jak: spotkania z mieszkańcami, pismo "Ratusz", debaty publiczne, strona WWW, badanie opinii, czy informator na temat zakresu odpowiedzialności poszczególnych jednostek gminy, ale przede wszystkim angażuje liczne grono partnerów: od instytucji komunalnych i jednostek pomocniczych (sołectwa), przez szkoły i parafie po lokalne media i organizacje pozarządowe.

Jednakże częściej mamy do czynienia z sytuacją, gdy polityka informacyjna gminy jest co prawda prowadzona rzetelnie, tzn. funkcjonuje mechanizm dystrybucji informacji "do" oraz ewentualnie żądanie informacji "od", ale brakuje mechanizmów wymiany informacji o realizowanych działaniach, zbierania opinii o potrzebach i problemach, sposobach ich zaspokajania oraz rozwiązywania, konsultacji strategicznych działań, które "torują drogę bezpośrednim i pośrednim formom uczestnictwa mieszkańców w publicznym podejmowaniu decyzji"<sup>(76)</sup>. Bądź też stosuje się rozwiązania połowiczne, charakteryzowane przez T. Borysa terminem "manipulacja społeczna"<sup>(77)</sup>, jak konferencje i spotkania poświęcone zaopiniowaniu wymyślonego przez władze projektu np. "Programu Współpracy"<sup>(78)</sup>.

W każdej z wyróżnionych powyżej płaszczyzn występują przykłady "złych praktyk". Do najgroźniejszych należy zaliczyć przede wszystkim niestabilność rozwiązań na poziomie lokalnym. Mamy tu na myśli wycofywanie się przez władze jednostek samorządu terytorialnego z zainicjowanych i wdrożonych mechanizmów współpracy. Sztandarowym przypadkiem jest m.in. poważne ograniczenie zakresu - uważanego za rozwiązanie modelowe - Programu współpracy władz miasta Bielska-Białej z organizacjami pozarządowymi "Lokalne Partnerstwo" i to głównie z powodów politycznych. "Program" nie przetrwał zmiany władzy po wyborach samorządowych w 1998 r.

Wykorzystując zmiany wprowadzone przez ustawę o finansach publicznych w lipcu 1999 r. Rada Miasta Bielsko-Biała znowelizowała "Program" likwidując przy okazji takie instytucje, jak: "Komisja konsultacyjna" i "Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi", a rozdział środków wrócił do wydziałów Urzędu Miasta<sup>(79)</sup>. To wydarzenie niekorzystnie odbiło się na kondycji sektora organizacji w mieście, pośrednio przyczyniając do upadku lokalnej instytucji infrastrukturalnej - "Bielskiego Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Pozarządowych". Jednakże, najpoważniejsze zagrożenie dla sektora organizacji pozarządowych nie wiąże się ze zmianami w systemie wsparcia udzielanego przez samorząd, ale otwarta wojna władz miasta z nieprawomyślnymi organizacjami, która oznacza niebezpieczną ingerencję administracji w swobodę zrzeszania się. W arsenale zastosowanych retorsji znalazły się próby odbierania organizacjom atrakcyjnych lokali, czy publiczne szkalowanie ich dobrego imienia<sup>(80)</sup>.

Z podobnego typu zjawiskiem mieliśmy do czynienia w Krakowie. Wybrane w 1998 r. nowe władze miejskiej rozpoczęły od ręcznego sterowania ustanowionymi mechanizmami. Pierwszym krokiem była głęboka ingerencja Prezydenta Miasta w system wyboru przedstawicieli organizacji do komisji konsultacyjnej w ramach "Programu Współpracy"<sup>(81)</sup>. Kolejnym likwidacja stanowiska Pełnomocnika ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi<sup>(82)</sup>. W efekcie funkcjonowanie krakowskiego "Programu współpracy" obarczone jest szeregiem patologii. Ograniczenia doznaje dostęp do informacji publicznej. Praktyka "utajniania informacji nt. przebiegu konkursu grantowego" sprawiła, że "[p]owstało niekontrolowane pole nacisków ze strony osób i instytucji reprezentowanych w komisji konsultacyjnej i samorządzie"<sup>(83)</sup>, co jest klasycznym przykładem konfliktu interesów. W Krakowie znajduje także doskonałą ilustrację pozornego funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego, jakim był istniejący w okresie marzec 1995 - maj 1998 "Zielony Stół", który grupował urzędników, polityków i ekologów. Jednakże nawet w oczach miejskiego urzędnika, P. Wierchosławskiego, Pełnomocnika ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi Urzędu Miasta Krakowa, "Zielony Stół" był "typowym wentylem bezpieczeństwa. (...) Żadnych konkretnych projektów nie udało się przy Zielonym Stole przeforsować. (...) Dają się za to zauważyć pewne gesty współpracy ze strony władz miasta w kierunku POE w Krakowie", a co więcej wydaje się, że władze miasta postrzegały tę inicjatywę jako imprezę niezależną od szeroko rozumianej współpracy z lokalnym sektorem organizacji, o czym świadczy fakt, iż Pełnomocnik nie został zaproszony na żadne spotkanie "Zielonego Stołu"<sup>(84)</sup>.

Także w zakresie kontroli społecznej mamy do czynienia z przypadkami "złych praktyk". Wynikiem niedostatku dialogu obywatelskiego są różnorodne patologie, m.in. przybierające postać NIMBY, czy w skrajnej postaci "eko-haraczy". Powyższe zjawisko znalazło swoje odbicie w szeregu materiałów publicystycznych, więc ograniczymy się - kontynuując wątek krakowski - do jednego, niezwykle interesującego przykładu. Oto doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy inwestorem a protestującymi grupami ekologicznymi w związku z planowaną budową centrum handlowo-usługowo-rozrywkowego w Krakowie. Strony sporu uzgodniły sposób zagospodarowania w sensie przyrodniczym oraz dogodnym dla mieszkańców terenów wokół inwestycji. W zamian za odstąpienie od protestu inwestor zobowiązał się do pokrycia kosztów prac<sup>(85)</sup>. W tym przypadku żadna złotówka z kieszeni inwestora nie miała trafić do budżetu protestujących organizacji, więc nie możemy mówić o "eko-haraczu". Natomiast uwagę zwraca niski poziom partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie procedur lokalizacji inwestycji w mieście. Do porozumienia nie przystąpiły władze miasta, czego wymagałaby jego treść, a które możemy uznać za głównego sprawcę zaistniałej sytuacji. Co więcej, powodzenie części tego porozumienia po części zależy od przyszłych decyzji tychże władz. Z braku informacji na temat losów porozumienia, a przede wszystkim stopnia wywiązania się przez strony z podjętych zobowiązań, trudno formułować jakiegokolwiek opinie na ten temat.

Za jedną z najbardziej uciążliwych, a zarazem najpowszechniejszych "złych praktyk" w relacjach pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi uznać trzeba przypadki odmowy udzielania informacji. Zdaje się, że chyba każda organizacja, która występowała do jakiegokolwiek organu samorządu o udostępnienie informacji spotkała się z jedną z następujących barier: odmowa lub niechęć do udostępnienia informacji; przewlekła procedura udostępnienia informacji; selektywne udostępnienie informacji<sup>(86)</sup>.

Kolejnym obszarem, w którym identyfikujemy szereg "złych praktyk" jest obszar procedur decyzyjnych lub strategicznych (planistycznych). Autorzy "Raportu na temat współpracy organizacji pozarządowych z samorządami wojewódzkimi"<sup>(87)</sup> mówią o embrionalnej formie współpracy tych dwu aktorów regionalnej sceny publicznej. O czym przekonuje fakt, iż znikomego "włączania organizacji pozarządowych w proces budowania strategii rozwoju regionalnego. Przede wszystkim bardzo

niewiele samorządów uregulowało tryb włączania podmiotów obywatelskich (w tym organizacji pozarządowych) w przygotowywanie i realizowanie strategii rozwoju regionalnego<sup>(88)</sup>. Ta przypadłość nie jest właściwa samorządom wojewódzkim, ale co gorsza, jej przejawy znajdujemy także tam, gdzie partnerstwo sektorów wydaje się czymś naturalnym i o wiele łatwiej o wyłonienie reprezentacji, czyli na poziomie gmin. Praktyki budowy strategii rozwoju co rusz obywają się bez udziału lokalnych społeczności, bądź ograniczają się wyłącznie do zbierania opinii przyjmując postać opracowań eksperckich. Często popełnianym grzechem jest niedemokratyczny sposób powoływania zespołów roboczych oraz w konsekwencji ich niereprezentatywność - z reguły nadreprezentowani są przedstawiciele administracji samorządowej i rządowej. Innym, ograniczone kompetencje tych ciał. Decyzje odnośnie kluczowych zagadnień, np. opracowanie wieloletnich planów inwestycyjnych, zawarowane są do właściwości administracji. Za grzech kardynalny musimy uznać traktowanie przez władze samorządowe uwikłane w rozwiązywanie bieżących problemów dokumentów strategicznych jedynie w charakterze "wizytówek".

Kwintesencją powyższych grzechów jest to, co wokół strategii rozwoju miasta dzieje się w Bieruniu. "Strategia" została opracowana przez zewnętrznych ekspertów przy udziale miejskich urzędników i radnych, z czego wynika, iż zasada partnerstwa nie znalazła zastosowania<sup>(89)</sup>. Co więcej, dokument tuż po uchwaleniu w czerwcu 2000 roku został omówiony na łamach urzędowego pisma "Rodnia"<sup>(90)</sup> i zniknął z obrotu publicznego. Jego pełny tekst nie został opublikowany ani w wersji drukowanej, ani w wersji elektronicznej na miejskiej stronie internetowej. Nie funkcjonuje w lokalnym dyskursie publicznym, trudno znaleźć odwołania do jego zapisów w bieżącej polityce władz miasta<sup>(91)</sup>. Natomiast w urzędowej informacji stwierdza się, że "[w] ocenie fachowców Bieruń jest gminą, która jako jedna z pierwszych w kraju posiada profesjonalnie opracowaną Strategię. Dokument ten jest wizytówką do podejmowania pertraktacji z partnerami zagranicznymi, zainteresowanymi w nawiązaniu współpracy gospodarczej, względnie do występowania o udzielenie pomocy finansowej z zagranicznych funduszy pomocowych"<sup>(92)</sup>. Na marginesie warto dodać, że miasto Bieruń jest gminą, w której "u władzy" są stowarzyszenia, jednak to chyba nie załatwia postulatu uspołecznienia tego procesu.

Przywołane powyżej przykłady "dobrych" i "złych" praktyk partnerstwa samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych stanowią jedynie ilustrację zjawisk o charakterze ogólnym i trudno na tej podstawie wnioskować o ich skali.

#### 4. Partnerstwo na poziomie lokalnym - szansa czy utrapienie?

Na znaczenie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym możemy spojrzeć z kilku perspektyw. Przynajmniej dwie z wyróżnionych przez Drażkiewicz płaszczyzn - rozwoju lokalnego oraz zarządzania układem lokalnym<sup>(93)</sup> - zorientowane są na działania "skierowane na kontrolę władzy, proces decyzyjny, przejmowanie części odpowiedzialności samorządu, jak też na współpracę, a także na dostarczanie władzy opinii czy informacji, sygnalizowanie poparcia bądź sprzeciwu"<sup>(94)</sup>. Autorzy koncepcji centrów aktywności lokalnej postrzegają partycypację obywatelską jako branie udziału "w zbiorowych działaniach i przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu zorientowanych na zaspokajanie potrzeb ludzi tam zamieszkujących". Przy czym wskazuje się, że istotą partycypacji obywatelskiej jest fakt zainteresowania potrzebami lokalnymi, a nie miejsce jej przejawiania<sup>(95)</sup>. W ujęciu J. Kurczewskiego aktywność obywatelską możemy wpisać w procedury emancypacyjne, które w wymiarze politycznym objawiają się w postaci obywatelstwa lokalnego, w wymiarze społecznym zmierzają do zapełnienia "próżni społecznej", a w wymiarze jednostkowym orientacją "na lokalną przestrzeń publiczną"<sup>(96)</sup>.

Jednakże weryfikacja powyższych podejść stawia nas w obliczu demistyfikacji znaczenia tzw. partycypacji społecznej i aktywności znacznej części mieszkańców dla przebiegu procesów rozwojowych. B. Jałowieckiego i M.S. Szczepański formułują tezę, iż głównym czynnikiem stymulującym rozwój lokalnych społeczności, szczególnie tych, które muszą pokonywać takie obiektywne ograniczenia jak: "peryferyjne położenie, słabe wyposażenie w infrastrukturę, niskie wykształcenie mieszkańców, brak potencjału gospodarczego lub trudności wynikające z konieczności głębokiej restrukturyzacji gospodarki lokalnej", jest "obecność lokalnego lidera i skupionej wokół niego elity, w której skład wchodzi miejscowi przedsiębiorcy"<sup>(97)</sup>. Potwierdzeniem tej tezy jest rozwój instytucji partnerstwa w gminie Cieszyn, do czego w dużej mierze przyczyniała się osoba Burmistrza Jana Olbrychta - inicjatora wdrożenia lokalnego programu współpracy<sup>(98)</sup>. G. Ekiert, który generalnie zgadza się z powyższą tezą, wskazuje zarazem, iż "dezintegracja państwa i upolitycznienie

społeczeństwa obywatelskiego prowadzą często do agresywnej mobilizacji i pociągają za sobą wysokie koszty społeczne"<sup>(99)</sup>.

Na wstępie powiedzieliśmy, że zasada partnerstwa wykorzystuje też zasadę pomocniczości. Jednakże w praktyce funkcjonowanie tej zasady wykazuje spore odstępstwa od modelu. P. Marciniak wskazuje, iż rodzima klasa polityczna odnosi ją wyłącznie do samorządu terytorialnego. "Za formę jej realizacji - pisze Marciniak - uważa się niejednokrotnie po prostu stworzenie trzech szczebli samorządu terytorialnego"<sup>(100)</sup>. Natomiast P. Buczkowski zarzuca lokalnym władzom "zaniedbywanie przez nie (...) bezpośrednich kontaktów z wyborcami. Rzadko odbywają się spotkania radnych z mieszkańcami w ramach tzw. dyżurów radnych czy otwartych imprez mających na celu weryfikację prowadzonej polityki lokalnej czy też - co w świetle badań socjologicznych byłoby najbardziej efektywną drogą wdrażania modelu partycypacyjnego - konstruowanie wraz z mieszkańcami programów rozwoju lub ustalanie priorytetów. Rzadko też władze lokalne informują mieszkańców o tym, co zrealizowano, podczas gdy w społeczeństwach zachodnich praktyka sporządzania corocznych raportów z działalności władz lokalnych jest rozpowszechniona i przyczynia się do odczuwania przez mieszkańców indywidualnej podmiotowości i współuczestnictwa. Dla mieszkańców bardzo ważna jest świadomość bezpośredniego dostępu do przedstawicieli wybranych władz. I nie chodzi przy tym o realizację zgłaszanych każdorazowo postulatów i żądań, lecz o samą możliwość zgłoszenia własnej propozycji, która nawet może zostać, w świetle przeanalizowanych przez władze ograniczeń i uwarunkowań, odrzucona. Dla przeciętnego obywatela sama świadomość tego, że może iść do radnego czy burmistrza przedstawić swój problem, że będzie wysłuchany, jest ważnym czynnikiem stabilizacji demokracji."<sup>(101)</sup>

Rozwój lokalnego partnerstwa nierzadko w większym stopniu niż od czynników wewnętrznych (wpływ lokalnego lidera czy samoświadomość środowiska - sektora, samorządu) uzależniony jest od takich czynników zewnętrznych, jak zmiany prawodawstwa<sup>(102)</sup>, praktyki stosowanej przez administracje innych jednostek samorządowych<sup>(103)</sup> oraz last but not least wpływu zagranicznych programów pomocowych - i to zarówno w warstwie merytorycznej, jak i finansowej<sup>(104)</sup>. Możemy wskazać, iż liczne programy współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi zainicjowane w okresie 1997 - 2000 to efekt realizacji szeregu projektów finansowanych ze środków USAID<sup>(105)</sup>. Także wdrażanie "Lokalnych Agend 21" uzyskało "istotną pomoc zewnętrzną"<sup>(106)</sup>.

Rekapitulacja założonego i (z)realizowanego modelu partnerstwa organizacji pozarządowych i instytucji samorządu terytorialnego wskazuje na poważne luki oraz głębokie rozbieżności pomiędzy nimi. Przede wszystkim brakuje instytucji i mechanizmów jego pogłębiania. Zastanawiając się nad regresem współpracy pomiędzy sektorem organizacji i samorządem terytorialnym u progu reformy samorządowej P. Frączak wskazywał na generalnie dwa typy przyczyn tego stanu rzeczy. Po pierwsze na fakt, iż "samorząd nie jest przekonany o konieczności współpracy", po drugie wskazywał na "wyczerpanie dotychczasowych form organizacyjnych ruchu"<sup>(107)</sup>. Wydaje się, że okres 5-ciu lat jaki upłynął od sformułowania powyższej tezy nie przyniósł radykalnych zmian, pomimo pojawiających się tu i ówdzie jaskółek nowego. Do czego z pewnością przyczynia się fakt, iż "(...) społeczeństwo obywatelskie w Polsce ma ciągle jeszcze charakter "enklawowy", tzn. że aktywność obywatelska "ma miejsce w pewnych, częściowo izolowanych, obszarach życia społecznego i dotyczy względnie >wyłączonych< środowisk społecznych"<sup>(108)</sup>. W takiej sytuacji dość często zdarza się, że lokalne władze otwarte są na aktywność obywateli tylko w niektórych kwestiach, w innych nie dopuszczając możliwości jakiegokolwiek partycypacji społecznej. Potwierdzają to również badania "Współpraca samorządu i partnerów społecznych wydaje się łatwiejsza w dziedzinach i formach, które są powszechnie akceptowane - takich jak imprezy integracyjne dla osób niepełnosprawnych, działalność kulturalna, imprezy rekreacyjne, rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej itp. Trudniej o taką współpracę w dziedzinach, gdzie mogą występować sprzeczne interesy..."<sup>(109)</sup>. Stwarza to niebezpieczeństwo próby zastępowania aktywności obywatelskiej różnego typu inicjatywami quasinezależnymi (...) lub próbami zastąpienia partycypacji społecznej socjotechnikami (np. komunikacja społeczna zamiast partycypacji)"<sup>(110)</sup>.

Musimy jednak pamiętać, że automatyzm w przyjmowaniu mechanizmów regulujących zasady współpracy na poziomie lokalnym może petryfikować zastane relacje klientelistyczne i paternalistyczne oraz ułatwiać zachodzenie zjawisk patologicznych, jak "kupowanie" organizacji, wykorzystywanie ich do korupcji czy realizacji partykularnych celów lub zwykłe marnotrawstwo środków publicznych<sup>(111)</sup>. Co w efekcie przyczynia się do rozwoju tzw. "brudnego" kapitału społecznego. O ile nie znajdują zastosowania rozwiązania pozwalające na stałe monitorowanie

funkcjonowania wszystkich składowych tych mechanizmów: od polityki informacyjnej i poszanowania równych szans, przez uspołecznienie, jawność i przejrzystość procedur decyzyjnych i podjętych rozstrzygnięć, po mierzenie osiągniętych rezultatów<sup>(112)</sup>. Jest to zadanie, którego wykonawcami powinny być lokalne "watchdogi". Jednakże ich powstawanie i rozwój napotyka na poważne bariery finansowo-organizacyjno-kadrowe. Tu zaś trudno liczyć na wsparcie samorządu. Co prawda niektóre gminy udzielają wsparcia takim instytucjom, jak Biura Porad Obywatelskich czy też organizacjom zajmującym się ochroną przyrody, jednakże chodzi tu raczej o wyręczenie samorządu niż o kontrolę. Z drugiej strony, pełnienia roli kontrolera nie mogą pełnić główni beneficjenci wsparcia i współpracy. Tym nie mniej zasada partnerstwa pozbawiona kontroli społecznej wydaje się ułomna, a zatem konieczne jest wypracowanie zasad jej sprawowania na poziomie lokalnym.

---

#### Przypisy:

1. - Słownik Języka Polskiego, WN PWN, Warszawa 1993.
2. - P. Gliński, H. Palska, Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej, w: *Elementy nowego ładu*, H. Domański, A. Rychard (red.), IFiS PAN, Warszawa 1997, s. 365.
3. - G. Praweńska-Skrzypek, Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996, s. 110.
4. - Zob. K. Niklewicz, Partnerstwo publiczno-prywatne: Co to takiego?, w: "Gazeta Wyborcza" 9.03.2004. Wydaje się jednak, że podejście autorów projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest stricte komercyjne, co zawęża zakres PPP wyłącznie do przypadków zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego kontraktów z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań publicznych.
5. - W najczęściej występującym podziale ról w ramach PPP do zadań podmiotu prywatnego (niepublicznego) należy dostarczanie zamówionych usług, a partnera publicznego planowanie i monitoring ich wykonania.
6. - T. Borys, Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce - 10 lat po Rio*, pod red. T. Borysa, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 200-203.
7. - P. Gliński, "Bariery samoorganizacji obywatelskiej" (w druku).
8. - Por. art. 1 ustawy o samorządzie gminnym Dz. U. Nr 142, poz. 1591, ustawy o samorządzie powiatowym Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1592., ustawy o samorządzie województwa Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1590.
9. - Dobrowolność członkostwa w organizacjach pozarządowych to jedna z najważniejszych cech odróżniających oba sektory.
10. - Art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.
11. - Uprawnienia organizacji pozarządowych do włączania się w procedury decyzyjne zostały zapisane w szeregu aktach normatywnych, jednak w okresie kilku ostatnich lat w tych regulacjach dokonano licznych zmian. Jednakże na razie nie potrafimy rozstrzygnąć niezwykle intrygującej kwestii czy to co dziś przez środowisko jest odbierane jako zamach na przysługujące prawa, z perspektywy czasu nie okaże się racjonalizacją uczestnictwa, którego podstawową formę będą stanowić instytucje dialogu obywatelskiego?
12. - P. Buczkowski, "Społeczeństwo obywatelskie" i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 165.
13. - *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy Rządu*, Warszawa 2002, s. 23-27.
14. - J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 157.
15. - Zob. P. Frączak, R. Skrzypek (red.), *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu "Asocjacje", Warszawa 2002, *Ściągawka dla radnego, Program Przeciw korupcji Fundacji im. S. Batorego*, Warszawa 2003.
16. - P. Gliński, "Organizacje pozarządowe", hasło w *Encyklopedii socjologicznej* (w druku).
17. - Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.
18. - Por. m.in. M. Guć, *Razem. O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Urząd Miasta Gdyni, 1996.
19. - Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014.
20. - Do wyjątków wyłamujących się z ogólnego trendu należą np. Jaworzno i Cieszyn, gdzie w zasadzie procedury dotacyjne działały bez większych zakłóceń.
21. - Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 485.
22. - Dodany do art. 118 ustawy o finansach publicznych pkt 3 nałożył na organy stanowiące

samorządu terytorialnego obowiązek ustanowienia zasad przekazywania i rozliczania dotacji dla podmiotów niepublicznych na realizację zadań własnych jednostki. W większości przypadków samorządy ograniczyły się wyłącznie do spełnienia tego wymogu i przyjęła dokumenty o charakterze technicznym. Zob. R. Skrzypiec, *Wstępna ocena dokumentów regulujących zasady współpracy i finansowego wspierania niektórych przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, w: "Nie dla zysku" 1999, nr 4.

23. - Rozporządzenie z dnia 30 czerwca 2000r. Dz. U. z 2000r., Nr 55, poz. 662.

24. - Art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873.

25. - Szkopuł w tym, że prawo do tego *actio popularis* nie przysługuje organizacjom pozarządowym. Zob. Art. 191 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

26. - Przepisy regulujące zasady składania skarg, wniosków i petycji zapisano w Kpa oraz w przypadku organizacji ekologicznych w Ustawie prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001r., Nr 62, poz. 627.

27. - Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ustawy o samorządzie wojewódzkim. Konsultacje są obowiązkowe w przypadku podjęcia inicjatywy polegającej na tworzeniu, łączeniu, dzieleniu, znoszeniu oraz ustaleniu granic powiatów. Art. 3, 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym.

28. - Art. 11 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5 ustawy o samorządzie wojewódzkim.

29. - Art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

30. - Art. 12 ustawy o samorządzie województwa.

31. - Art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

32. - Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

33. - Zasady dostępu do informacji publicznej szczegółowo uregulowano w ustawie o dostępie do informacji publicznej Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 oraz w ustawie prawo ochrony środowiska Tytuł I, Dział IV, Rozdział I "Dostęp do informacji o środowisku" Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627.

34. - Możemy sądzić, że w wyróżnionych przez T. Borysa dwu "ułamne" taktykach wdrażania LA-21 w polskich samorządach: "kowbojskim" oraz ograniczonym do ochrony środowiska zasada partnerstwa doznaje pewnego ograniczenia. Zob. T. Borys, *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, w: *Zarządzanie...*, op. cit., s. 45-46.

35. - T. Borys, *Ekoforum - jeleniogórskie doświadczenia w tworzeniu partnerstwa dla ekorozwoju*, w: *Przyjaciele Ziemi, Fundacja "Nasza Ziemia"*, Warszawa 1999.

36. - Warunki uczestnictwa członków różnych grup społecznych w przedsięwziętych procesach rozwoju społeczno-gospodarczego ustanowiono w części III dokumentu zatytułowanej "Wzmacnianie roli głównych grup społecznych i organizacji". Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój", Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998.

37. - Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2000.

38. - Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2000.

39. - Rozdział 28 Agendy 21, w: *Dokumenty...*, op. cit.

40. - *Zasady...*, op. cit., s. 161.

41. - *Koncentrujemy uwagę na programach współpracy z dwu powodów. Po pierwsze, w tego typu rozwiązaniach - w przeciwieństwie do regulacji technicznych wynikających z art. 118 ustawy o finansach publicznych - znajduje zastosowanie zasada partnerstwa. Po drugie, wydaje się, że uchwały techniczne przyjęły prawie wszystkie gminy. Także roczne programy współpracy w sporej części przypadków przybierają postać dokumentu technicznego, koncentrującego się na kwestii zlecenia zadań publicznych.*

42. - *Raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski*, Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie, Gliwice 2000, s. 8-9.

43. - R. Kalbarczyk, *Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku*, Polski Klub Ekologiczny, Warszawa 2001.

44. - *O charakterze obligatoryjnym, których brak w znacznym stopniu utrudnia bieżące funkcjonowanie, głównie realizację wszelkiego rodzaju inwestycji.*

45. - M.in. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Mapa aktywności obywatelskiej: studium przypadku Tychy*, w: *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, pod red. Marka S. Szczepańskiego i Anny Śliz, WSiNS i Uniwersytet Opolski, Tychy-Opole 2004, R. Skrzypiec *Mapy aktywności obywatelskiej w ochronie środowiska Raport na temat stanu uczestnictwa obywatelskiego*, w: *Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, redakcja P. Frączak, Dorota Matejczyk, *Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych "Asocjacje"*, Warszawa 2001, *"Akademia partnerstwa lokalnego. Cieszyńskie doświadczenia współpracy samorządu miasta z*

organizacjami pozarządowymi 1997-2003", pod redakcją R. Skrzypca i S. Kalisz, Stowarzyszenie Cieszyńskiej Młodzieży Twórczej, Cieszyn (w przygotowaniu), "Lokalne społeczności obywatelskie w działaniu" (w przygotowaniu).

46. - J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2002, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2002, s. 15.

47. - Zob. R. Skrzypiec, *Mapy...*, op. cit.

48. - Najbardziej powszechne są procedury dotacyjne (grantowe). Podstawą rozróżnienia dotacji i grantu stanowi wysokość przekazywanej kwoty, co w niektórych przypadkach (np. Gdańsk, Szczecin) sprawia, że granty przyznawane są na podstawie uproszczonych procedur. Cechy charakterystyczne procedury dotacyjnej, to formuła otwartego konkursu (dla wszystkich organizacji i we wszystkich obszarach) ogłaszanego raz do roku, maksimum roczny (do końca roku kalendarzowego) horyzont dofinansowania oraz duże rozdrobnienie udzielonych dotacji. Niektóre samorządy (np. Tychy) wspierają aktywność organizacji pozarządowych na zasadzie współorganizacji zadań.

49. - Bodaj pierwsza tego typu instytucja Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych powstało na mocy uchwały Zarządu Miasta Gdynia już w 1996 r. i działa w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta. Do zadań GCOP należą udzielanie wsparcia organizacyjno-merytorycznego, techniczna obsługa konkursów grantowych oraz promowanie lokalnych organizacji. Za:

<http://www.gdynia.pl/?co=organizacje>.

50. - W trybie ustawy o zamówieniach publicznych w myśl zapisów art. 28 ustawy o finansach publicznych.

51. - Np. średnio rocznie w okresie 2001-2003 wartość kontraktów zawartych przez UM Tychy na prowadzenie Domów Pomocy Społecznej z Caritas Archidiecezji Katowickiej wyniosła około 1,4 mln zł, zaś łączna wartość dotacji dla organizacji pozarządowych na zadania w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, ekologii i współorganizację imprez w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz kultury fizycznej i sportu wyniosła około 0,3 mln zł.

52. - Wydaje się bowiem, że rozwiązania funkcjonujące w Szczecinie, które uważane bywają za modelowe, to raczej zasługa samorządu miasta, a w mniejszym stopniu inicjatywa organizacji.

53. - Poza porozumieniem grupującym wszystkie organizacje funkcjonuje także porozumienie branżowe - Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych (ERKON).

54. - Elbląski Trzeci sektor był inicjatorem szeregu zwieńczonych powodzeniem inicjatyw na rzecz współpracy samorządu województwa warmińsko-mazurskiego z organizacjami pozarządowymi, a także rozwoju infrastruktury sektora.

55. - Za stroną [www.eswip.elblag.pl](http://www.eswip.elblag.pl)

56. - Za stroną <http://www.szczecin.pl/bop/program.htm>

57. - Projekt uchwały przygotował Zespół Konsultacyjny, w którego składzie znalazło się 12 przedstawicieli organizacji pozarządowych wybranych w trakcie "Walnego Spotkania". Przedłożony przez Zespół projekt rozesłano do wszystkich organizacji pozarządowych ze Szczecina, których reprezentanci spotkali się na II Walnym Spotkaniu Organizacji Pozarządowych Szczecina. Zaakceptowany przez środowisko pozarządowe Zarząd Miasta skierował do Rady Miasta. W I Walnym Spotkaniu wzięli udział przedstawiciele 200 organizacji na ponad 1000 zarejestrowanych w mieście.

58. - Twierdzenie, iż "Szczeciński program współpracy nie doczekał się w Polsce godnych naśladowców, jedynie pewne jego elementy są realizowane w kilkunastu miastach w Polsce" możemy uznać za przesadzone.

59. - Za stroną: <http://www.phh.host.sk/pl/>

60. - Grupy Partnerskie, realizujące partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju, to dobrowolne, otwarte międzysektorowe koalicje wspólnie realizujące "praktyczne długofalowe działania na rzecz określonego regionu, doskonaląc je i monitorując oraz zachowując zasadę równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści". Za: <http://www.epce.org.pl/>

61. - Tworzących osobną strukturę - Komisję Wspólną Administracji Publicznej i HTS.

62. - Zob. "Lista projektów Forum dla Nowej Huty w roku 2003".

63. - Za stroną <http://forum.ump.pl/>

64. - Za stroną <http://fundusz.ump.pl/dane/projekt.doc>

65. - T. Borys, *Partnerstwo...*, op. cit., s. 210.

66. - Za stroną: <http://agenda21.warszawa.um.gov.pl/>

67. - Zob. Spór o Sołę, R. Wawręty i P. Rymarowicz (red.), Federacja Zielonych. Oświęcim 1996 i R. Wawręty: Wprowadzenie, w: J. Żarnowiec, A. Herczek: *Dolina rzeki Soły. Przewodnik po ścieżce dydaktycznej*. Towarzystwo na rzecz Ziemi. Oświęcim 1999.

68. - R. Jackowski, *Pod społeczną kontrolą!*, w: *Ruch...*, op. cit.

69. - Dotacja w wysokości 1 mln dolarów na realizację Gdańskiego Rowerowego Projektu

- Inwestycyjno-Promocyjnego. Za stronę <http://www.rowery.org.pl/gdanski.htm>
70. - Zob. J. Kopeć, *Lokalna Agenda 21 w Gdańsku - sukcesy i porażki, wystąpienie na Konferencji "Lokalne strategie zrównoważonego rozwoju - problemy, doświadczenia, perspektywy"*, Warszawa, 29 listopada - 1 grudnia 2000 r. Za stronę: <http://agenda21.warszawa.um.gov.pl/>
71. - Wzmocnienie dostępu do informacji o środowisku, w: M. Stoczkiewicz: *Jak ubiegać się o udostępnianie informacji o środowisku. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*. Polska Zielona Sieć. Warszawa brw, s. 42-45.
72. - M. Warowicki, *Od komunikacji do współpracy*, w: *Aktywność obywatelska w rozwoju lokalnym*, red. M. Warowicki, Z. Woźniak, Municipium, Warszawa 2001, s. 97.
73. - T. Schimanek, J. Drążkiewicz, *Uczestnictwo obywatelskie w gminach tworzących Sieć Partnerstwa Lokalnego*, w: *Lokalne...*, op. cit., s. 108.
74. - U honorowane m.in. tytułem "Nasza Gmina 1999". Zob. "Asocjacje" 2000, nr 5.
75. - Zob. *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie, praca zbiorowa pod redakcją Anny Wiktorowskiej*, Municipium, Warszawa 2001, s. 70-98.
76. - M. Warowicki, *Od...*, op. cit., s. 96.
77. - T. Borys, *Partnerstwo...*, op. cit., s. 204.
78. - Zob. "Konferencja dla organizacji pozarządowych z powiatu ziemskiego białostockiego" poświęcona zaopiniowaniu Programu Współpracy Powiatu Białostockiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2004. Za stronę <http://wiadomosci.ngo.pl/labeo/app/cms/x/54520> 31.03.2004. W Tychach konsultacje rocznego programu współpracy na 2004 rok ograniczono wyłącznie do kilku organizacji działających w obszarze pomocy społecznej i zdrowia. Natomiast w sposób modelowy przeprowadzono konsultacje w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych - rad dzielnic. Za [www.umtychy.pl](http://www.umtychy.pl)
79. - P. Frączak, *Lokalne Partnerstwo czyli ciąg dalszy nastąpi*, w: "Asocjacje" 1999, nr 6, s. 3.
80. - *Przeciw Bajce*, w: "Asocjacje wkładka Razem dla środowiska" 2000, nr 7, s. 1, R. Skrzypiec: *W obronie dobrego imienia - organizacje w nowej roli*, w: "Asocjacje" 2000, nr 2, s. 10-11.
81. - Zob. *Spór o komisję konsultacyjną*, w: "Asocjacje" 1998, nr 8.
82. - M. Kindler (opr.), *Wizyta studyjna Kraków 16-17.11.1999 r.*, w: "Asocjacje" 1999, nr 9.
83. - J. Śliwa, *Raport o współpracy w Krakowie samorząd-organizacje pozarządowe*, w: "Asocjacje" 2001, nr 9, s. 15.
84. - R. Skrzypiec (opr.), *Impas przy Zielony Stoliku*, w: "Asocjacje" 1998, nr 9, s. 6.
85. - R. Skrzypiec: *Czy bierzemy łapówki? Komentarz*, w: "Asocjacje" 2001, nr 5, s. 6.
86. - Zob. np. R. Skrzypiec (opr.), *Moja przejrzysta gmina 2003*, Tyska Grupa Obywatelska, Stowarzyszenie "Federacji Zielonych", Tychy 2003.
87. - *Samorząd wojewódzki a organizacje pozarządowe*, pod redakcją M. Nowakowskiej i P. Marciniaka, *Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych*, Warszawa 2000, s. 29.
88. - *A tam, gdzie taki tryb został uregulowany, jak np. w przypadku powoływania reprezentanta organizacji ekologicznych do Rad Nadzorczych WFOŚiGW, często dochodzi do manipulacji.*
89. - Zob. K. Trzońska, *Strategia dla miasta Bierunia*, w: "Rodnia" 2000, nr 109 lipiec.
90. - K. Trzońska, *Strategia...*, op. cit.
91. - Zob. np. R. Skrzypiec, *Moja...*, op. cit.
92. - "Wieści z Ratusza", w: "Rodnia" 2000, nr 109 lipiec.
93. - *Trzecią stanowi aksjologia polityczna i odnosi się do istotnych wartości demokratycznego ładu społecznego.*
94. - J. Drążkiewicz, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach: Morawica, Łęczna, Jasło, Olecko, Podkowa Leśna oraz Skoczów*, w: *Lokalne uczestnictwo obywatelskie, wstęp i redakcja R. Skrzypiec, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu "Asocjacje"*, Warszawa 2002, s. 22-23.
95. - B. Skrzypczak, *Spółeczności lokalne - zmierzch czy renesans?*, w: "Rocznik" 6, s. 18.
96. - Por. J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwa obywatelskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych. Próba diagnozy*, w: E. Hałas (red.), *Rozumienie zmian społecznych*, TN KUL, Lublin 2001, s. 114-115.
97. - G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Herbst, W. Roszkowski, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Wydawnictwo Naukowe "Scholar", Warszawa 1999. Za: B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002, s. 43-44.
98. - *Sprawował urząd w pierwszych dwu kadencjach. Jednakże, pomimo zmiany na tym stanowisku w III kadencji nie tylko nie doszło do odrzucenia tego mechanizmu, ale obserwujemy jego stałe pogłębianie. Także na poziomie powiatu cieszyńskiego. Zob. R. Skrzypiec, "Starostwo Powiatowe w Cieszynie liczącym się partnerem Trzeciego sektora"*, w: "Akademia...", op. cit. Oczywiście, postawa lokalnego lidera może hamować rozwój instytucji partnerstwa samorządu i sektora organizacji

- pozarządowych, ograniczając swoją uwagę do wspierania lokalnej przedsiębiorczości. Zaś relacje pomiędzy samorządem a organizacjami przybierają postać paternalizmu. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Tychach, co poniekąd jest również efektem słabości lokalnych organizacji. Por. R. Skrzypiec, *Tyskie stowarzyszenia 2002. Raport z badań*, w: *Lokalne...*, op. cit.
99. - G. Ekiert, *Protest jako forma życia publicznego w Polsce postkomunistycznej 1989-1992*, w: *"Studia Socjologiczne"* 1994, nr 2, s. 10-11.
100. - P. Marciniak, *Trzeciemu sektorowi potrzebna jest ideologia i dobra legislacja*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor, praca zbiorowa pod redakcją Piotra Glińskiego, Barbary Lewenstein i Andrzeja Sicińskiego przy współpracy Piotra Frączaka i Ryszarda Skrzypca*, IFIS PAN, Warszawa 2002, s. 135.
101. - P. Buczkowski, *"Społeczeństwo..."*, op. cit. s. 166.
102. - *Ilustracją wpływu zmian w prawodawstwie na rozwój partnerstwa stanowią problemy z jakimi borykali się partnerzy po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych. Obecnie takie oczekiwania formułuje się pod adresem ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.*
103. - *Znajdujemy szereg przykładów korzystania lub powielania rozwiązań stosowanych w innych gminach. Np. programy współpracy zainicjowane w Trójmieście rozprzestrzeniły się na obszar byłego województwa gdańskiego i województw sąsiednich.*
104. - *Z pewnością bez udziału tego czynnika w wiele przypadkach nie doszłoby do związania partnerstwa.*
105. - *Por. np. Projekt "Organizacje obywatelskie - partner samorządu terytorialnego. Tworzenie modeli współpracy" sfinansowany przez Academy for Educational Development ze środków United States Agency for International Development (USAID), oprócz Cieszyna był realizowany także w sąsiednich gminach: Chybie i Skoczów oraz w Nowym Sączu i Bielsku Białej. Za Sprawozdanie z realizacji projektu "Organizacje obywatelskie - partner samorządu terytorialnego. Tworzenie modeli współpracy", MISTiA, Kraków 1998.*
106. - T. Borys, *W stronę...*, op. cit., s. 46.
107. - P. Frączak, *Lokalne...*, op. cit., s. 4.
108. - P. Gliński i H. Palska, *Cztery...*, op. cit., s. 371.
109. - J. Drażkiewicz, *Lokalne uczestnictwo...*, op. cit., s. 89.
110. - P. Frączak, R. Skrzypiec, *Rola organizacja pozarządowych w realizacji partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie...*, op. cit., s. 246.
111. - P. Frączak, R. Skrzypiec, *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych*, w: *Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), *Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu "Asocjacje"*, Warszawa 2002, s. 7-11.
112. - *Model "Przejrzystej gminy" opracowany na potrzeby monitorowania procedur udzielania dotacji z budżetów gmin organizacjom pozarządowym może - po uwzględnieniu koniecznych modyfikacji - znaleźć zastosowanie przy monitorowaniu realizacji partnerstwa instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Por. A. Szeniański, *Przejrzysta gmina - modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin*, w: *Przejrzysta...*, op. cit. i R. Skrzypiec (opr.), *Moja...*, op. cit. Szczególnie załączniki.*