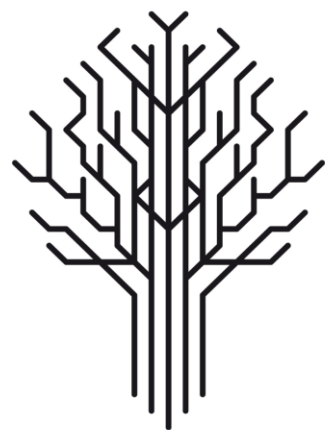


– SAMORZĄDY, PUBLICZNE
INSTYTUCJE KULTURY, ORGANIZACJE
POZARZĄDOWE

Publikacja przygotowana w ramach projektu Ku lepszemu współpracy – badanie potrzeb i oczekiwań organizacji kultury, JST i instytucji kultury w zakresie ich wzajemnej współpracy na rzecz realizacji zadań publicznych w obszarze kultury

Projekt dofinansowany ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego. ■



stowarzyszenie
klon / jawor

© Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013

Przedruki lub przenoszenie całości lub części tej publikacji na inne nośniki możliwe wyłącznie za zgodą właściciela praw autorskich.

Wydawca:

Stowarzyszenie Klon/Jawor

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa

tel. (22) 828 91 28, fax (22) 828 91 29

klon.org.pl, e-mail: klon@klon.org.pl

ngo.pl – portal organizacji pozarządowych

civicpedia.ngo.pl – centrum wiedzy i badań dotyczących aktywności obywatelskiej

Autorzy:

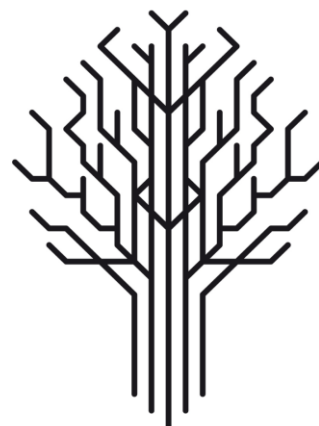
Piotr Adamiak - Stowarzyszenie Klon/Jawor

Zofia Dworakowska

Jan Herbst

Jadwiga Przewłocka - Stowarzyszenie Klon/Jawor

**Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego.**



stowarzyszenie
klon / jawor

marzec 2013

SPIS TREŚCI:

WPROWADZENIE.....	9
I. Cele i metodologia badania.....	10
1. Cel badania	10
2. Badane podmioty	10
3. Źródła danych i metoda badania.....	11
II. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych aktywnych w sferze kultury	13
1. Informacje o badanych podmiotach	13
2. Podstawowe informacje o organizacjach kulturalnych.....	13
3. Pola działania.....	14
4. Rodzaje działań kulturalnych.....	16
5. Kontakty zewnętrzne organizacji kulturalnych	17
6. Sposoby działania	17
7. Zasoby ludzkie w organizacjach kulturalnych	18
a. Zatrudnienie	18
b. Zarządy, członkowie, wolontariusze.....	19
c. Rytm pracy.....	19
8. Finanse i majątek organizacji kulturalnych	20
a. Przychody oraz źródła finansowania	20
b. Majątek organizacji kulturalnych	23
9. Korzystanie z nowych technologii	24
10. Plany na przyszłość i najważniejsze problemy.....	25
a. Problemy organizacji kulturalnych	25
b. Plany na przyszłość.....	26
WYDATKI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA KULTURĘ ORAZ NA ORGANIZACJE POZARZĄDOWE.....	28
I. Wstęp	29
II. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę	30
III. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na organizacje pozarządowe	36
IV. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na organizacje kulturalne	39
WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z URZĘDAMI MIAST I GMIN - PERSPEKTYWA ORGANIZACJI	47

I.	Charakterystyka współpracy i komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a jednostkami samorządu terytorialnego	48
1.	Istniejące w gminie procedury, rozwiązania i zwyczaje służące komunikacji	48
2.	Współpraca finansowa z jednostkami samorządu terytorialnego – otwarte konkursy ofert	49
3.	Formy kontaktu i współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a urzędami miast i gmin.....	51
4.	Konsultacje a rola organizacji w kształtowaniu polityki kulturalnej gminy lub miasta	53
a.	Rodzaje konsultowanych dokumentów	53
b.	Urzędowa i pozarządowa wizja kultury.....	54
c.	Wpływ na politykę kulturalną urzędu a „czynnik ludzki” oraz wielkość miejscowości	55
d.	Problemy związane z konsultacjami	56
e.	Postrzeganie własnej roli w określaniu polityki kulturalnej miasta lub gminy.....	57
II.	Prowadzenie wspólnych działań	58
1.	Przedmiot współpracy	58
2.	Charakter współpracy.....	59
3.	Przyczyny braku współpracy.....	60
III.	Oficjalne kanały komunikacji i konsultacji oraz ocena ich funkcjonowania	61
1.	Zespoły i komisje zajmujące się sprawami kultury.....	61
a.	Funkcjonowanie zespołów i komisji w gminach oraz wiedza na ich temat	61
b.	Uczestnictwo w posiedzeniach zespołów i komisji	62
2.	Ocena funkcjonowania komunikacji i konsultacji pomiędzy organizacjami a urzędem	63
a.	Ocena poziomu wiedzy na temat działań urzędu w sferze kultury.....	63
b.	Ocena rocznego programu współpracy.....	64
IV.	Ocena współpracy	64
1.	Ogólna ocena współpracy	64
2.	Problemy współpracy	65
3.	Wzajemne oczekiwania dotyczące współpracy i czynniki jej sprzyjające	67
a.	Czynniki ułatwiające współpracę.....	67
b.	Oczekiwania wobec urzędów	68


WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z URZĘDAMI MIAST I GMIN – PERSPEKTYWA URZĘDÓW..... 73

I.	Kultura w gminie – urzędy oraz organizacje pozarządowe	74
1.	Działania urzędów	74
2.	Organizacje pozarządowe działające na polu kultury	75

II.	Współpraca z organizacjami pozarządowymi na polu kultury	75
1.	Struktury odpowiedzialne za współpracę po stronie urzędów	75
2.	Formy kontaktów oraz współpracy pomiędzy organizacjami a jednostkami samorządu terytorialnego.....	77
3.	Współpraca podczas realizowania wspólnych działań i projektów.....	79
4.	Brak wspólnych działań	82
III.	Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi działającymi na polu kultury.....	82
1.	Formy współpracy finansowej.....	82
a.	Ogłaszanie otwartych konkursów na realizację zadań publicznych	83
b.	Dofinansowanie poza procedurą konkursową.....	84
c.	Zamawianie i kupowanie usług i produktów.....	84
2.	Otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych.....	84
a.	Konsultacje procedury konkursowej	84
b.	Wsparcie dla organizacji podczas trwania konkursu.....	87
c.	Procedura oceny wniosków konkursowych	88
d.	Ocena procedur konkursowych.....	89
IV.	Kontakty i konsultacje organizacji oraz urzędów miast i gmin – rozumienie roli jednostek samorządu terytorialnego oraz trzeciego sektora w kształtowaniu polityki kulturalnej	93
1.	Procedury i przedmiot komunikacji oraz konsultacji pomiędzy organizacjami a urzędami..	94
a.	Procedury komunikacji	94
b.	Przedmiot konsultacji	95
2.	Rozumienie roli urzędów oraz organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki kulturalnej miast i gmin.....	97
a.	Rola urzędów oraz rola organizacji.....	97
b.	Struktura budżetów a rozumienie roli organizacji w kształtowaniu polityki kulturalnej ..	98
c.	Opinie o partycypacyjnym modelu zarządzania kulturą	99
3.	Formy konsultacji i komunikacji	99
4.	Ocena jakości konsultacji z organizacjami pozarządowymi	103
V.	Ocena organizacji pozarządowych oraz korzyści i problemów we współpracy	105
1.	Ocena organizacji pozarządowych oraz roli samorządu we współpracy	105
2.	Korzyści wynikające ze współpracy oraz problemy z nią związane.....	107
a.	Ocena korzyści ze współpracy wśród gmin współpracujących z organizacjami.....	107
b.	Ocena korzyści z potencjalnej współpracy wśród gmin niewspółpracujących z organizacjami	109

c.	Problemy współpracy	109
3.	Przyszłość współpracy	114
a.	Czynniki ułatwiające współpracę.....	114
b.	Oczekiwania wobec organizacji pozarządowych.....	116
c.	Gotowość do współpracy oraz jej powody.....	120
WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z PUBLICZNYMI INSTYTUCJAMI KULTURY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH		122
I.	Związki i kontakty organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury	123
1.	Związki organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury	123
2.	Kontakty organizacji z publicznymi instytucjami kultury	124
3.	Różnice pomiędzy organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze kultury a publicznymi instytucjami kultury	124
4.	Współpraca z instytucjami kultury	126
II.	Prowadzenie wspólnych działań z instytucjami kultury	127
1.	Przedmiot współpracy	127
2.	Charakter współpracy.....	128
3.	Powody nawiązania współpracy.....	129
a.	Przyczyny leżące po stronie organizacji.....	129
b.	Przyczyny leżące po stronie publicznych instytucji kultury	130
4.	Przyczyny braku wspólnych działań	132
III.	Ocena wzajemnych kontaktów oraz zainteresowanie współpracą	132
1.	Ocena wzajemnych kontaktów	132
2.	Oczekiwania dotyczące dalszej współpracy	134
WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z PUBLICZNYMI INSTYTUCJAMI KULTURY – PERSPEKTYWA INSTYTUCJI		136
I.	Kultura w gminie - publiczne instytucje kultury oraz organizacje pozarządowe	137
1.	Działania publicznych instytucji kultury	137
2.	Organizacje pozarządowe działające na polu kultury – różnice i relacje z publicznymi instytucjami kultury.....	138
II.	Wspólne działania organizacji oraz publicznych instytucji kultury	140
1.	Formy kontaktów oraz współpracy pomiędzy organizacjami a publicznymi instytucjami kultury	140
2.	Współpraca podczas wspólnych działań	142
a.	Partnerzy	142

b.	Przedmiot współpracy	144
c.	Podział zadań i zobowiązań finansowych	146
3.	Przyczyny współpracy	148
a.	Aspekty pozafinansowe	148
b.	Aspekty finansowe	150
c.	„Wymiana barterowa”	153
4.	Powody braku wspólnych działań	153
III.	Inne formy współpracy – konsultacje oraz wsparcie lokalowe	153
1.	Konsultacje	153
2.	Wsparcie lokalowe	155
IV.	Ocena współpracy z organizacjami pozarządowymi	157
1.	Ocena organizacji pozarządowych oraz roli publicznych instytucji kultury we współpracy	157
2.	Postrzeganie korzyści ze współpracy	160
a.	Postrzeganie korzyści przez publiczne instytucje kultury prowadzące z organizacjami wspólne działania	160
b.	Postrzeganie korzyści przez publiczne instytucje kultury nieprowadzące wspólnych działań z organizacjami	161
c.	Potencjalne korzyści ze współpracy – opinie przedstawicieli publicznych instytucji kultury, którzy nie znają organizacji kulturalnych w swojej gminie	162
3.	Problemy współpracy	162
4.	Oczekiwania dotyczące współpracy oraz czynniki jej sprzyjające	166
a.	Czynniki sprzyjające współpracy	166
b.	Oczekiwania dotyczące dalszej współpracy	167
5.	Przyszłość współpracy	170
	WNIOSKI I REKOMENDACJE	172
I.	Wnioski z badania	173
1.	Finanse	173
2.	Wymogi formalno-prawne	174
3.	Postawy i komunikacja	174
a.	Odpowiedzialność samorządu	175
b.	Pragmatyzm instytucji	176
c.	Indywidualizm organizacji	177
4.	Partykularyzm	178
5.	Stagnacja	179



II. Rekomendacje	180
1. Kultura jako dobro wspólne	180
2. Konsultacje	181
a. Zakres tematyczny.....	181
b. Formy konsultacji	182
3. Konkursy	182
a. Zadania	183
b. Ocena wniosków	183
c. Ogłaszanie wyników	183
4. Instytucje kultury w społeczności lokalnej	184

WPROWADZENIE

*Piotr Adamiak
Jadwiga Przewłocka*

I. Cele i metodologia badania

1. Cel badania

Projekt badawczy „Ku lepszemu współpracy – badanie potrzeb i oczekiwań organizacji kultury, JST i instytucji kultury w zakresie ich wzajemnej współpracy na rzecz realizacji zadań publicznych w obszarze kultury” jest odpowiedzią na niewystarczający udział organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury w tworzeniu i upowszechnianiu polskiej kultury. Dla pełniejszego wykorzystania ich potencjału kluczowe znaczenie ma współpraca między organizacjami kulturalnymi a innymi podmiotami działającymi w tym obszarze, przede wszystkim samorządem terytorialnym i instytucjami kultury. Dlatego za najważniejsze cele projektu uznano rzetelny opis obecnej kondycji oraz potrzeb wymienionych podmiotów oraz ich wzajemnych oczekiwań w zakresie współpracy. Gromadząc i analizując materiał badawczy staraliśmy się zidentyfikować kluczowe obszary współpracy między organizacjami i samorządami oraz między organizacjami i instytucjami kultury, a także zrekonstruować i zrozumieć potrzeby wszystkich zaangażowanych w tę współpracę podmiotów. Całość uzupełniono rekomendacjami dotyczącymi wzmocnienia partnerstwa publiczno-społecznego.

2. Badane podmioty

Badanie objęło następujące podmioty:

1) **Organizacje pozarządowe podejmujące działania w obszarze kultury** (nazywane też w raporcie skrótowo „organizacjami kulturalnymi”). Do tej grupy zaliczone zostały wszystkie organizacje, które w badaniu ankietowym zadeklarowały, że w ciągu 2 lat poprzedzających badanie podejmowały jakieś działania i przedsięwzięcia dotyczące kultury, sztuki i ochrony dziedzictwa narodowego (m.in. koncerty, przedstawienie teatralne, festiwale, przeglądy, konkursy, festyny, dni miejscowości, zajęcia warsztatowe, plenery, kursy, wykłady, konferencje, seminaria, spotkania autorskie, wystawy, publikacje czasopism, książek, płyt).

W raporcie używamy terminu „organizacje pozarządowe” w odniesieniu do wąsko rozumianego sektora pozarządowego: fundacji i stowarzyszeń, z wyłączeniem Ochotniczych Straży Pożarnych. Podmioty te uznawane są za „rdzeń” sektora, co wiąże się m.in. z faktem, iż jako jedyne wydają się spełniać wszystkie teoretyczne kryteria definicyjne działalności non-profit, a także z ich liczebnością (stanowią ok. 80% szeroko rozumianego III sektora) i historią (ogromna ich część powstała po przełomie roku 1989).

2) **Urzędy miast i gmin**, przy czym w tym przypadku obiektem naszego zainteresowania badawczego były działania i decyzje podejmowane przez wydziały lub departamenty odpowiadające za kulturę, nie zaś działania samorządowych instytucji kultury takich jak ośrodki kultury czy biblioteki.

3) **Instytucje kultury**. Zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej „Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym”. Zgodnie z nowelizacją z 2011 roku, ustawa wprowadza podział instytucji kultury na „instytucje artystyczne” i „pozostałe”. „Instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie”. Wśród „pozostałych” ustawa

wymienia: muzea, biblioteki publiczne, domy i ośrodki kultury, i to właśnie to one były głównym obiektem naszego zainteresowania. Wynika to zarówno z ich liczebności i obecności w gminach różnego typu, jak również z faktu, że w praktyce to właśnie te instytucje stosunkowo często współpracują z organizacjami pozarządowymi. Choć badanie instytucji artystycznych byłoby niezwykle ciekawe, to z racji ograniczeń formalnych oraz budżetowych musieliśmy skupić się jedynie na części podmiotów.

3. Źródła danych i metoda badania

Raport został przygotowany na podstawie danych z badań i analiz prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2012 i 2013 roku. Wykorzystano:

1) Eksploracyjne badanie jakościowe: 12 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami organizacji zajmujących się kulturą (4 wywiady), naczelnikami/dyrektorami departamentów lub wydziałów zajmujących się kulturą w urzędach miast i gmin (4 wywiady) oraz kierownikami/dyrektorami instytucji kultury (wywiady w 2 ośrodkach kultury, 1 muzeum i 1 bibliotece). Wywiady zrealizowane zostały w dniach 20 marca – 30 kwietnia 2012 roku.

2) Badanie ankietowe z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się kulturą. Była to część szerszego przedsięwzięcia Stowarzyszenia Klon/Jawor: kolejnej edycji badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce”. Badanie to zrealizowano w dniach od 6 czerwca do 11 października 2012 na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1513 fundacji i stowarzyszeń (poza OSP), wśród których znalazły się 572 organizacje działające w obszarze kultury. Dodatkowo, niezależnie od próby ogólnopolskiej, zebrano także 150 ankiet od przedstawicieli organizacji kulturalnych z województw śląskiego oraz lubelskiego. Badanie na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor zrealizowała firma Millward Brown SMG/KRC. Wykonano je techniką CAPI – wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo. Próba została dobrana metodą losowo-warstwową ze zbioru utworzonego na podstawie danych zgromadzonych w serwisie bazy.ngo.pl (opartych m.in. o informację z rejestrów REGON i KRS, a także aktualizacje przedstawicieli samych organizacji). Warstwy wyodrębniono ze względu na formę prawną organizacji, region i typ miejscowości. Analizy przeprowadzono przy wykorzystaniu wag analitycznych korygujących udział w próbie podmiotów z poszczególnych warstw.

3) Analiza sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego publikowanych przez Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej. Jako uzupełnienie wykorzystano dane opisujące społeczno-ekonomiczny kontekst współpracy między samorządami a organizacjami, udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny. Analiza powyższych materiałów pozwoliła wyciągnąć wnioski dotyczące wydatków gmin na kulturę. Umożliwiła także przedstawienie zróżnicowania poziomu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w różnych województwach, co stanowiło podstawę wyboru dwóch województw do badania w następnej fazie projektu. W rezultacie uzyskano dane z regionów znacznie różniących się od siebie, dzięki czemu można było nie tylko zdiagnozować stan współpracy w tych województwach, ale także wyciągnąć ogólniejsze wnioski.

4) Badanie ankietowe z naczelnikami/ dyrektorami wydziałów lub departamentów odpowiadających za kulturę w urzędach miast i gmin w województwie śląskim oraz województwie lubelskim. Badanie przeprowadzone metodą CATI (wywiadów telefonicznych) w dniach 25 października – 19 listopada 2012 roku na próbie 205 urzędów z województwa śląskiego i lubelskiego. Badanie na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor zrealizowała firma Millward Brown SMG/KRC. W

każdym z województw próba została dobrana metodą losowo-warstwową, przy czym warstwy wyodrębniono ze względu na typ gminy. Analizy przeprowadzono przy wykorzystaniu wag analitycznych korygujących udział w próbie podmiotów z poszczególnych warstw.

5) Badanie ankietowe z dyrektorami/ kierownikami ośrodków i domów kultury, bibliotek oraz muzeów w województwie śląskim oraz województwie lubelskim. Badanie przeprowadzone metodą CATI (wywiadów telefonicznych) w dniach 25 października – 19 listopada 2012 roku na próbie 205 instytucji z województwa śląskiego i lubelskiego na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor zrealizowała firma Millward Brown SMG/KRC. W każdym z województw próba została dobrana metodą losowo-warstwową, przy czym warstwy wyodrębniono ze względu na typ instytucji i typ gminy. Próbę domów kultury wylosowano ze zbioru utworzonego na podstawie danych uzyskanych od Narodowego Centrum Kultury (baza projektu „Dom Kultury +”). Próbę bibliotek (obejmującą również ich filie) wylosowano ze zbioru utworzonego na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, z Biblioteki Narodowej oraz z Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego. Próbę muzeów wylosowano ze zbioru utworzonego na podstawie danych ze strony internetowej Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. Analizy przeprowadzono przy wykorzystaniu wag analitycznych korygujących udział w próbie podmiotów z poszczególnych warstw.

6) Badania jakościowe w formie zogniskowanych wywiadów grupowych z przedstawicielami wszystkich typów organizacji i instytucji objętych projektem badawczym. Zrealizowano cztery wywiady: dwa w województwie śląskim i dwa w województwie lubelskim. W każdym z województw jeden wywiad grupowy przeprowadzony został z przedstawicielami urzędów miast i gmin oraz instytucji kultury, drugi natomiast – z przedstawicielami organizacji podejmujących działania w obszarze kultury. Badania przeprowadzono 14 lutego w Katowicach oraz 19 lutego w Lublinie.

Dane we wszystkich przeprowadzonych badaniach zbierano z zachowaniem zasady poufności, co umożliwiło uzyskanie informacji o kwestiach wrażliwych.

Projekt dofinansowany ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Program: Edukacja kulturalna i diagnoza kultury; Priorytet: Obserwatorium kultury).

Wykorzystane w projekcie badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012” dofinansowane było ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Trust for Civil Society in CEE, Fundacji Batorego i Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

II. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych aktywnych w sferze kultury

1. Informacje o badanych podmiotach

W 2012 roku w Polsce zarejestrowanych było ponad 80 tys. organizacji pozarządowych: 11 tys. fundacji i 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych). Na podstawie innych badań¹ Stowarzyszenia Klon/Jawor można szacować, że spośród nich aktywnie działa około trzech czwartych, czyli 60 tysięcy organizacji.

Poniższe opracowanie dotyczy organizacji prowadzących działania w obszarze kultury – niezależnie od tego, czy jest to główna, czy tylko poboczna sfera ich aktywności. Przez działalność kulturalną rozumiemy organizację koncertów, przedstawień, prób, pokazów, festiwali, przeglądów, konkursów, festynów, dni miejscowości, zajęć warsztatowych, plenerów, kursów, wykładów, konferencji, seminariów, spotkań autorskich i promocyjnych, wystaw, a także publikowanie czasopism, książek, płyt CD/DVD oraz inne działania dotyczące kultury, sztuki i ochrony dziedzictwa narodowego. Organizacje zajmujące się takimi działaniami będziemy nazywać w opracowaniu „kulturalnymi”.

Kultura i sztuka stanowi główne pole aktywności dla 17% polskich organizacji pozarządowych, co oznacza w praktyce, że stowarzyszeń i fundacji kulturalnych jest w Polsce około 10 tysięcy. Ponadto 16% organizacji wymienia kulturę i sztukę jako dodatkową (poboczną) sferę swojego zaangażowania. Zatem łączny odsetek organizacji kulturalnych wynosi 33%, co oznacza około 20 tysięcy stowarzyszeń i fundacji. To właśnie tej grupy dotyczy poniższe opracowanie.

2. Podstawowe informacje o organizacjach kulturalnych

Wśród organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury zdecydowaną większość stanowią stowarzyszenia – jest ich 83%. Pozostałe 17% przyjęło formę fundacji.

Wiele organizacji kulturalnych ma stosunkowo krótki staż działania: ponad 10 lat istnieje tylko jedna trzecia z nich, od sześciu do dziesięciu lat funkcjonuje ponad jedna piąta, od trzech do pięciu lat – ponad jedna czwarta, natomiast aż 18% z nich powstało w ciągu ostatnich dwóch lat.

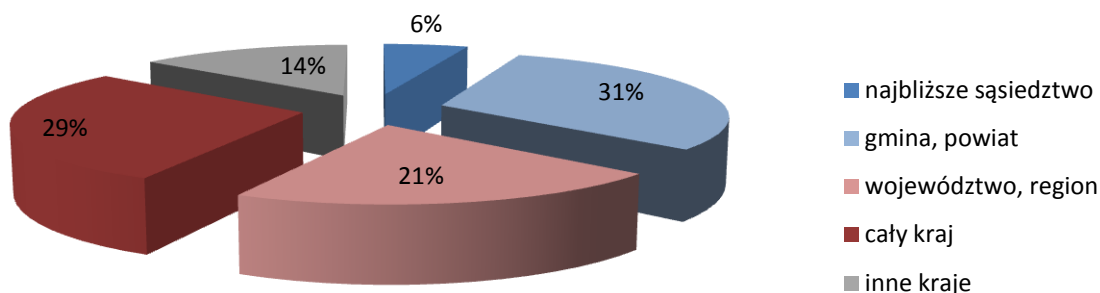
W porównaniu z poprzednimi latami możemy zauważyć wzrost odsetka organizacji kulturalnych, co jest szczególnie widoczne począwszy od 2010 roku. Jeśli weźmiemy pod uwagę tylko główne pole zaangażowania organizacji, odsetek tych, które zajmują się kulturą, jest najwyższy wśród najmłodszych stażem: wynosi 24% stowarzyszeń i fundacji powstałych nie dawniej niż 2 lata temu, wśród działających od 3 do 10 lat – 16%, zaś w grupie organizacji istniejących ponad 10 lat jest to 15%. Rozpatrując natomiast aktywność w sferze kultury w ogóle – niezależnie od tego, czy jest ona główną, czy też poboczną sferą działalności organizacji – zobaczymy, że działa na tym polu 44% organizacji, które powstały nie dawniej niż 2 lata temu, 36% spośród tych, które działają od 3 do 10 lat, oraz tylko jedna czwarta z grupy tych, które działają od ponad 10 lat.

Działalność ponad jednej trzeciej organizacji kulturalnych ma niewielki zasięg – dotyczy najbliższego sąsiedztwa lub gminy albo powiatu. Jedna piąta działa w skali województwa lub regionu, a prawie

¹ Podczas badania Kondycja trzeciego sektora 2012 podjęto próbę weryfikacji danych rejestrowych, nie dała ona jednak jednoznacznych wyników. Udało się ustalić, że działa 53% organizacji wylosowanych do badania, a 13% zakończyło lub zawiesiło działalność. Jednocześnie, pomimo wielokrotnych prób kontaktu telefonicznego, listownego, mailowego i bezpośredniego (z wykorzystaniem danych kontaktowych dostępnych w rejestrze REGON oraz w serwisie bazy.ngo.pl), nie udało się nawiązać kontaktu z przedstawicielami 34% organizacji. W rezultacie nie wiadomo, czy podmioty te nadal prowadzą działania.

trzy na dziesięć deklaruje aktywność na terenie całego kraju. W skali ponadkrajowej aktywnych jest zaś 14% takich organizacji.

Wykres II.2 Zasięg działania organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury



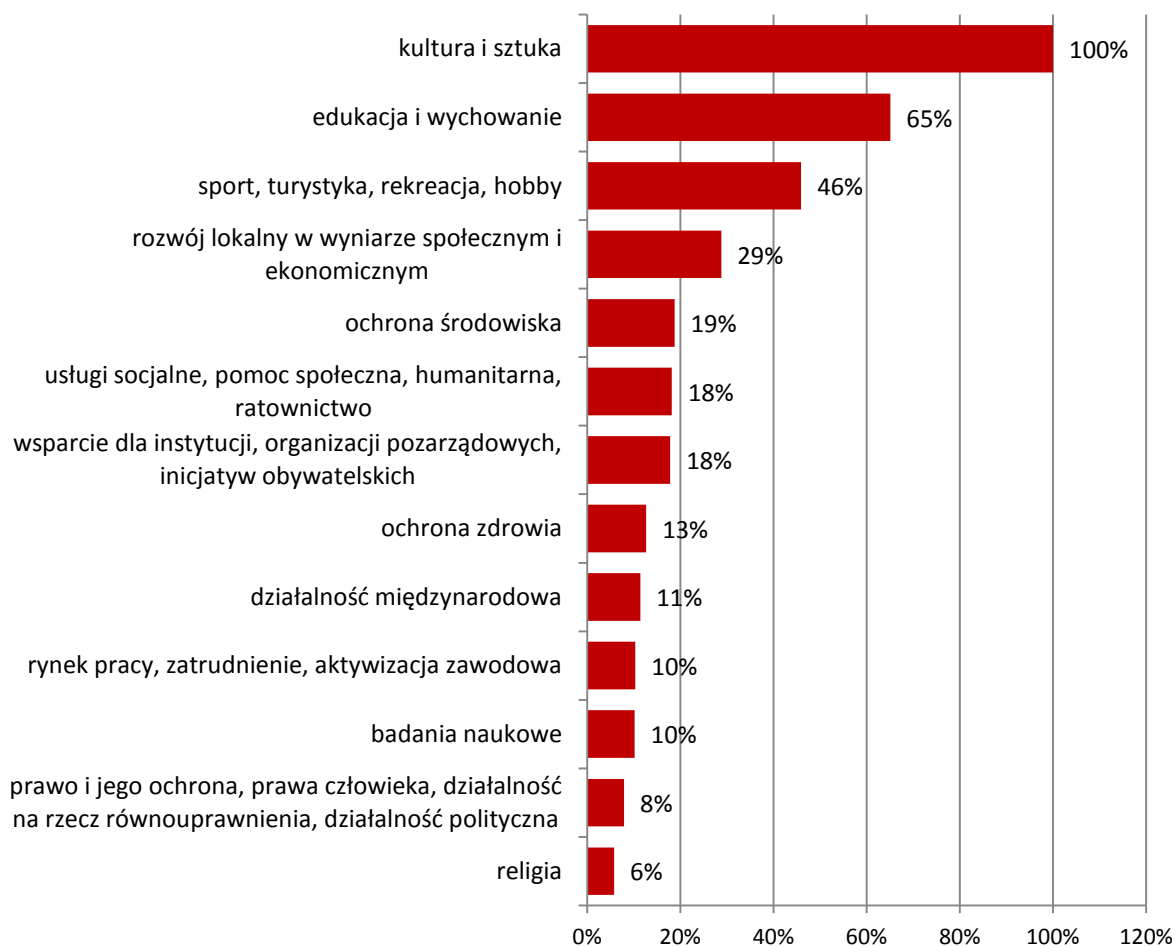
3. Pola działania

Wśród organizacji, które zadeklarowały, że prowadzą działania lub projekty w sferze kultury, nieco ponad połowa stwierdziła, że jest to główny obszar ich działalności. Dla pozostałych kultura i sztuka stanowiła dodatkowe pole aktywności: 16% zajmowało się przede wszystkim edukacją i wychowaniem, jedna dziesiąta działalnością związaną ze sportem, turystyką, rekreacją oraz hobby, tyle samo – tematyką rozwoju lokalnego. Co dwudziesta organizacja kulturalna działała głównie w sferze usług socjalnych i pomocy społecznej. Pozostałe obszary zaangażowania były wskazywane jako główne przez mniej niż 3% organizacji. Warto jednak zaznaczyć, że nie zaobserwowano żadnych znaczących różnic² pomiędzy tymi organizacjami, dla których kultura i sztuka stanowi główny obszar działania, a wszystkimi organizacjami kulturalnymi (prowadzącymi przynajmniej poboczną działalność w sferze kultury) ogółem.

Kiedy weźmiemy pod uwagę wszystkie (a nie tylko główne) obszary zaangażowania organizacji kulturalnych, okaże się, że 66% spośród nich dodatkowo działa na polu edukacji i wychowania, a prawie 50% – na polu sportu, turystyki, rekreacji i hobby. Nieomal jedna trzecia angażuje się w sprawy rozwoju lokalnego, a aktywność w sferach: ochrony środowiska, usług socjalnych oraz wsparcia dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich zadeklarowało prawie po 20% organizacji kulturalnych. Natomiast co dziesiąta z nich zajmuje się ochroną zdrowia, działalnością międzynarodową, rynkiem pracy lub badaniami naukowymi. Pozostałe obszary aktywności wskazywane były przez mniej niż 10% organizacji.

² W zakresie sposobu działania, zasobów ludzkich, finansów i majątku czy też występujących problemów oraz planów na przyszłość.

Wykres II.3.1 Wszystkie pola aktywności organizacji aktywnych w sferze kultury



Działania i projekty kulturalne to szeroka kategoria pojęciową. Przedstawiciele badanych organizacji kulturalnych poproszono więc o doprecyzowanie typów realizowanych przez siebie działań. Prawie dwie trzecie z nich zajmuje się organizacją lokalnych wydarzeń kulturalnych, takich jak festiwale, festyny i święta, a ponad połowa jest zaangażowana w edukację kulturalną. Nieco mniej niż połowa skupia się na podtrzymywaniu tradycji regionalnych lub ludowych, a po 30% zadeklarowało aktywność w sferze sztuk plastycznych, muzyki lub ochrony zabytków i miejsc pamięci narodowej. Działalność teatralną prowadzi co piąta organizacja kulturalna, nieco mniej zajmuje się produkcją radiową, telewizyjną, wydaje książki lub czasopisma. Działalność filmową, podobnie jak prowadzenie instytucji kulturalnej (dom kultury, muzeum, biblioteka), zadeklarowała mniej niż jedna dziesiąta organizacji.

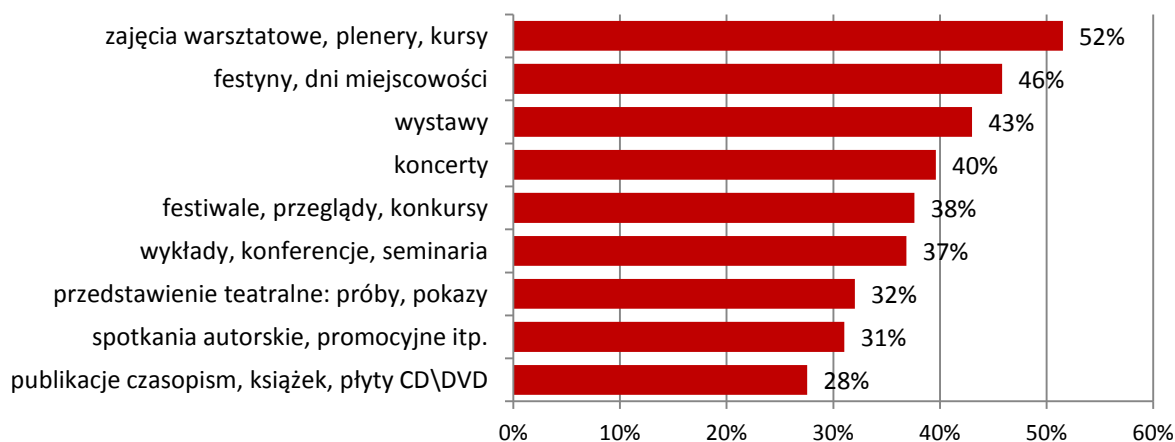
Wykres II.3.2 Szczegółowe pola działania organizacji kulturalnych



4. Rodzaje działań kulturalnych

Wśród przedsięwzięć realizowanych przez organizacje zajmujące się kulturą najbardziej popularne są różnego rodzaju zajęcia warsztatowe i kursy. W ciągu ostatnich dwóch lat działania takie podejmowała połowa (52%) badanych organizacji. Popularne są też festyny i dni miejscowości (46%), wystawy (43%) oraz koncerty (40%). Ponad jedna trzecia stowarzyszeń i fundacji kulturalnych organizowała także festiwale, przeglądy i konkursy oraz wykłady, konferencje i seminaria. W działalność innego typu zaangażowana była mniej niż jedna trzecia organizacji.

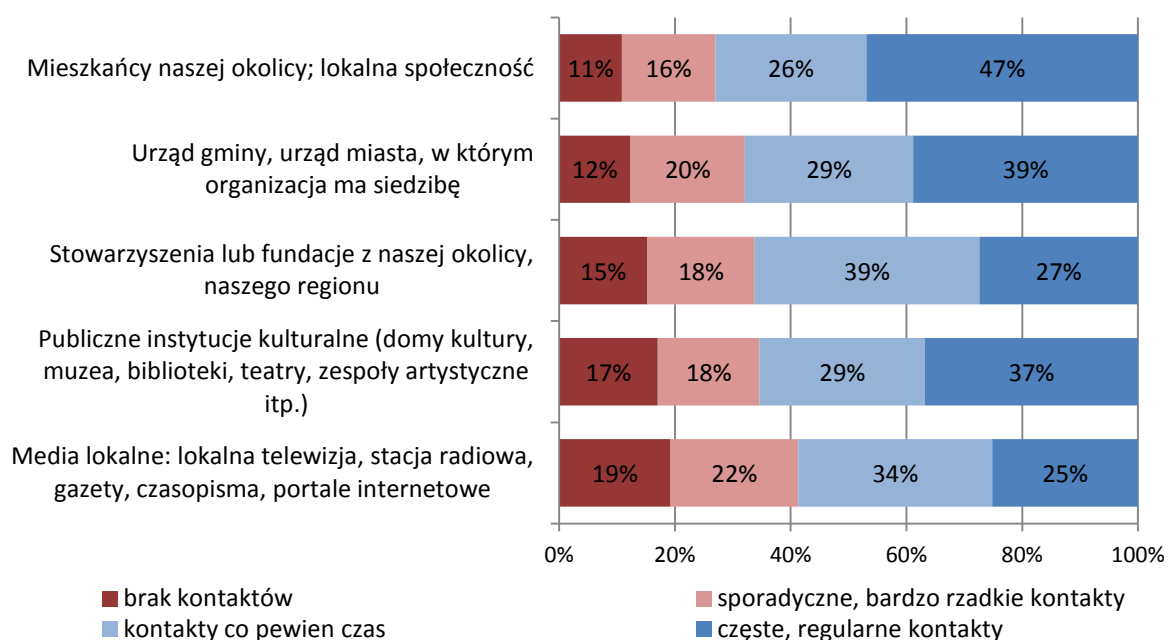
Wykres II.4 Wydarzenia kulturalne realizowane w ciągu ostatnich dwóch lat przez organizacje pozarządowe



5. Kontakty zewnętrzne organizacji kulturalnych

Organizacje pozarządowe współpracują na różnych polach swojej aktywności ze zróżnicowanym spektrum osób i instytucji. Wśród najczęściej wymienianych partnerów organizacji pozarządowych znajdują się: lokalna społeczność, władze samorządowe, inne stowarzyszenia i fundacje, publiczne instytucje kultury oraz lokalne media. Warto podkreślić, że w rankingu popularności podmiotów, z którymi prowadzona jest współpraca, badani na drugim miejscu (po lokalnej społeczności) wskazywali urzędy gmin lub miast (w których ich organizacje mają swoje siedziby). W sumie prawie dziewięć na dziesięć organizacji utrzymuje bardziej lub mniej intensywne relacje z władzami samorządowymi. W czterech na dziesięć przypadków kontakty te są częste i regularne, a w prawie trzech na dziesięć występują co pewien czas.

Wykres II.5 Kontakty zewnętrzne organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury



6. Sposoby działania

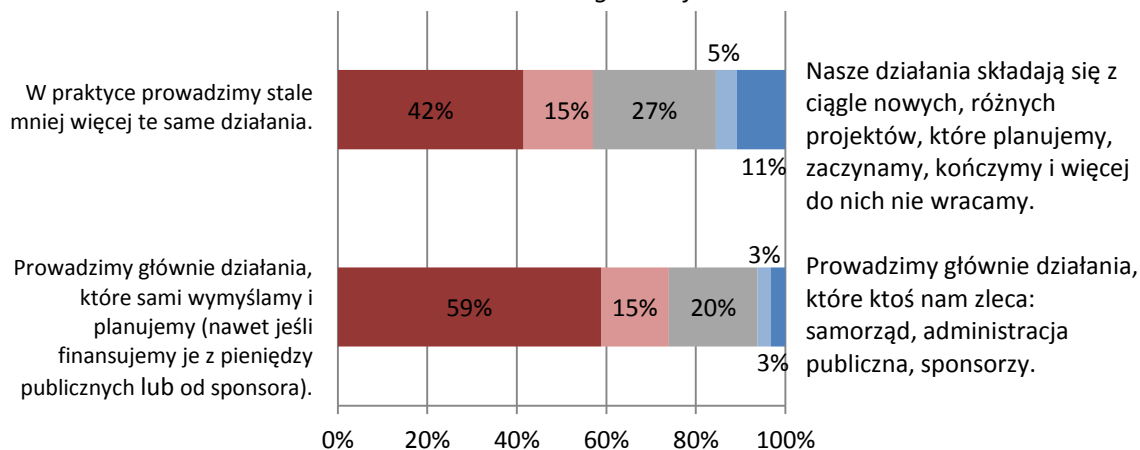
Wśród różnych aspektów związanych ze sposobami działania organizacji szczególnie interesujące w kontekście potencjalnej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz publicznymi instytucjami kultury są: różnorodność prowadzonych projektów oraz stopień niezależności działań. Ponad połowa organizacji (57% – punkty 1 i 2 na skali) deklaruje, że prowadzi na ogół ciągle te same działania i projekty (przy czym aż 42% wybiera na skali punkt 1, oznaczający całkowitą zbieżność ich sposobu działania z opisem). Większa różnorodność działań dotyczy natomiast tylko 16% organizacji (punkty 4 lub 5 na skali)³.

Prawie trzy czwarte organizacji (punkt 1 lub 2 na skali) deklaruje też, że same wymyślają i planują swoje działania kulturalne (przy czym punkt 1 na skali, oznaczający całkowitą zbieżność sposobu działania organizacji z opisem wybrało aż 59% respondentów) – nawet jeżeli pozyskuje od sponsorów lub ze źródeł publicznych pieniądze na ich realizację. W kontekście współpracy organizacji z

³ Badani oceniali zgodność tez z rzeczywistością ich organizacji za pomocą skali. Jej krańcom (punkt 1 i 5) zostały przypisane przykładowe i typowe modele działania. Im bliższe danemu modelowi miejsce organizacji na skali, tym większa zgodność jej faktycznego sposobu działania z opisanym w modelu.

jednostkami samorządu terytorialnego oraz publicznymi instytucjami kultury może to oznaczać (przynajmniej w sferze deklaracji) dużą niezależność tematyki oraz sposobu prowadzenia działań i projektów kulturalnych od potencjalnych partnerów.

Wykres II.6 Różnorodność działań oraz niezależność organizacji

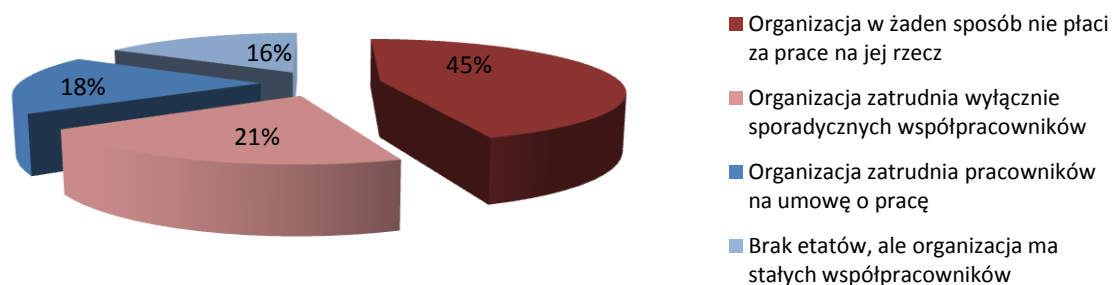


7. Zasoby ludzkie w organizacjach kulturalnych

a. Zatrudnienie

Prawie połowa organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury istnieje wyłącznie dzięki społecznemu zaangażowaniu swoich członków i wolontariuszy. Pozostałe korzystają z odpłatnej pracy, jednak jej zakres jest zróżnicowany. Pracowników etatowych zatrudnia nieco mniej niż jedna piąta organizacji (są to średnio trzy osoby⁴). Czasami organizacje stosują wyjście pośrednie – nie zawierając umów o pracę, współpracują na stałe z określonymi osobami, którym płacą za wykonane zadania. Taki model działania stosuje 16% organizacji, mają one przeciętnie⁵ trzech stałych współpracowników. Jedna piąta nie zatrudnia ani pracowników etatowych, ani stałych współpracowników, w wyjątkowych sytuacjach zlecając odpłatne zadania sporadycznym partnerom. Jest ich przeciętnie⁶ pięciu w ciągu roku.

Wykres II.7.1 Struktura zatrudnienia w organizacjach pozarządowych



⁴ Mediana

⁵ Mediana

⁶ Mediana

Powyższe dane w praktyce oznaczają, że ponad dwie trzecie organizacji nie posiada żadnych regularnych pracowników. Wśród pozostałych najczęściej zatrudnienie wynosi mniej niż jeden pełny etat (14%). Zatrudnienie w wymiarze większym niż dwa etaty dotyczy zaledwie 14% stowarzyszeń i fundacji aktywnych w sferze kultury.

b. Zarządy, członkowie, wolontariusze

Działalność organizacji kulturalnych opiera się głównie na aktywności wolontariuszy wewnętrznych, czyli osób, które są członkami stowarzyszeń lub zasiadają w zarządach i radach fundacji, jednocześnie wykonując na ich rzecz pracę społeczną. Przeciętnie⁷ organizacje korzystają z regularnej pracy ośmiu takich osób. Cztery na dziesięć stowarzyszeń i fundacji kulturalnych posiada nie więcej niż pięciu wolontariuszy wewnętrznych, a jedna trzecia może liczyć na pomoc więcej niż dziesięciu takich osób. Większość organizacji korzysta również z pracy wolontariuszy zewnętrznych, czyli osób niebędących członkami stowarzyszenia lub niezasiadających w zarządach i radach fundacji. W ciągu ostatniego roku w działalność organizacji kulturalnych angażowało się przeciętnie⁸ dziesięciu takich wolontariuszy, z czego przeciętnie⁹ tylko trzech badani definiowali jako posiadających bliższe związki z organizacją. Można więc przypuszczać, że większość tego typu osób pracuje na rzecz organizacji sporadycznie lub jednorazowo.

Struktura zarządów organizacji jest na ogół stała: zasiada w nich przeciętnie¹⁰ pięć osób, a w przypadku ponad połowy organizacji skład władz nie zmienił się w ciągu ostatnich trzech lat. W kolejnej jednej trzeciej zmieniła się mniej niż połowa członków zarządu. Organizacje kulturalne niejednokrotnie mają też silne związki personalne z innymi podmiotami: w przypadku ponad jednej trzeciej organizacji członkowie ich zarządów zasiadają jednocześnie we władzach innych organizacji pozarządowych, a w przypadku jednej piątej są przedstawicielami administracji samorządowej.

c. Rytm pracy

Większość organizacji kulturalnych prowadzi systematyczną działalność: w ponad jednej piątej z nich przynajmniej część osób pracuje codziennie w dni robocze w godzinach urzędowych, a w kolejnej jednej piątej pracuje się dużo i systematycznie, ale nie „pełnoetatowo”. Systematyczną działalność – raz w tygodniu lub jeszcze rzadziej angażującą osoby związane z organizacją – deklaruje 14% stowarzyszeń i fundacji.

Natomiast działalność akcyjna, charakteryzująca się występowaniem okresów intensywnej, codziennej pracy na przemian z okresami, kiedy nie jest podejmowana żadna aktywność, cechuje prawie jedną trzecią organizacji kulturalnych.

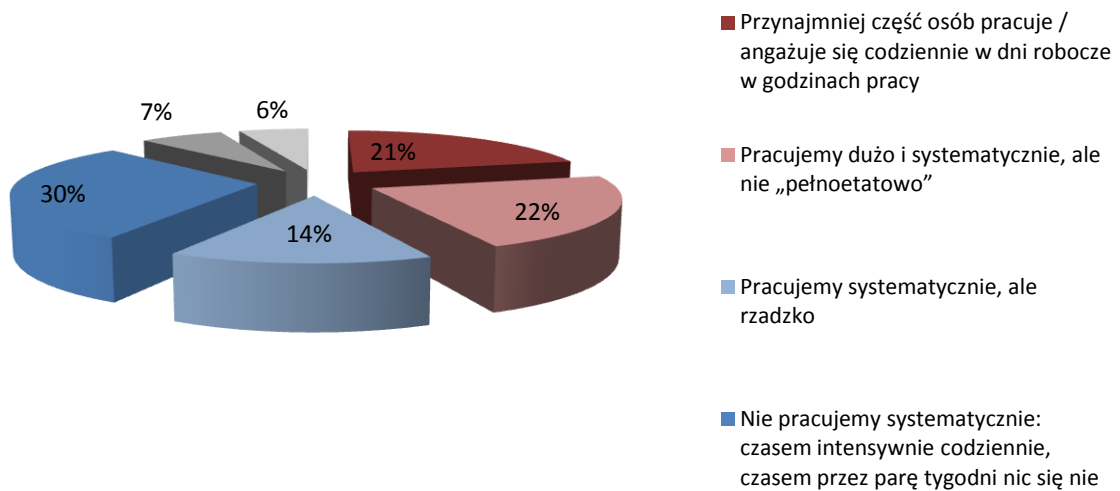
⁷ Mediana

⁸ Mediana

⁹ Mediana

¹⁰ Mediana

Wykres II.7.2 Rytm pracy organizacji kulturalnych

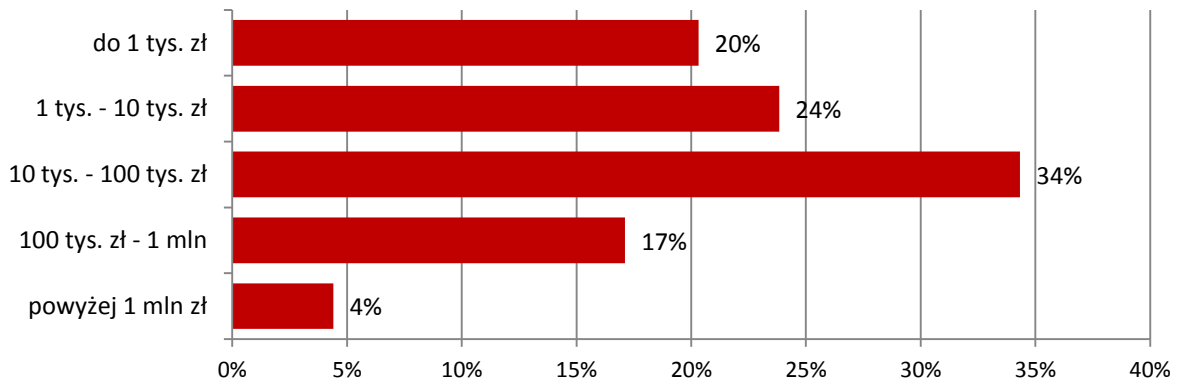


8. Finanse i majątek organizacji kulturalnych

a. Przychody oraz źródła finansowania

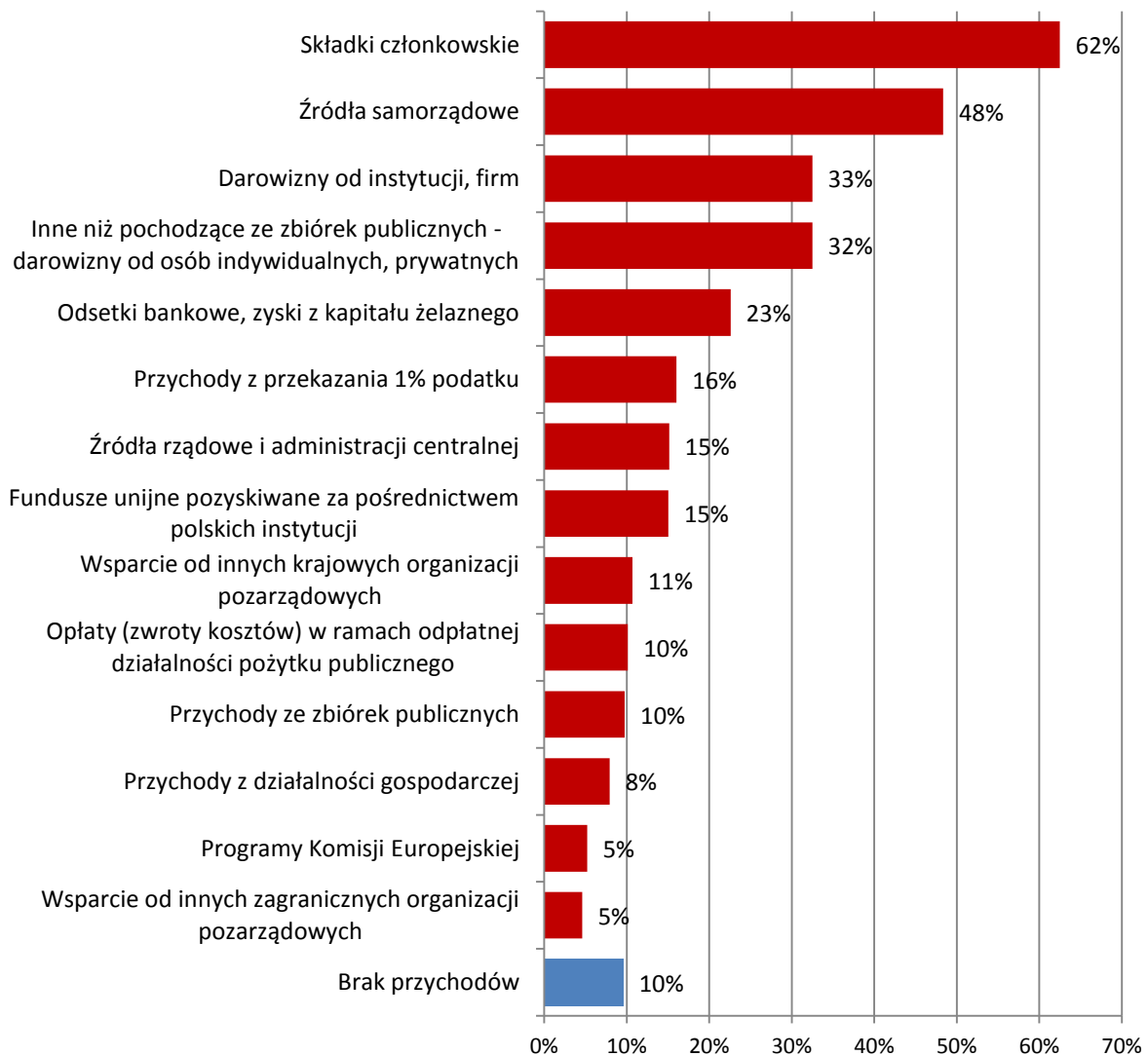
Prawie połowa (44%) organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury miała w 2011 roku przychody niższe niż 10 tysięcy złotych. W przypadku jednej piątej był on niższy niż 1 tysiąc złotych, a w prawie jednej czwartej wyniósł od 1 tysiąca do 10 tysięcy. Przychody na poziomie od 10 do 100 tysięcy złotych odnotowała jedna trzecia organizacji; natomiast ponad 100 tysiącami złotych dysponowało 17% fundacji i stowarzyszeń aktywnych w sferze kultury.

Wykres II.8.1 Przychody organizacji kulturalnych w 2011 roku



Wśród najpopularniejszych źródeł dochodu organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury – podobnie jak w przypadku całego polskiego sektora pozarządowego – znajdują się składki członkowskie, z których pochodzą przychody prawie dwóch trzecich stowarzyszeń, oraz źródła samorządowe, z których korzysta prawie połowa organizacji. Jedna trzecia korzysta też z darowizn od firm i instytucji; podobny odsetek deklaruje posiadanie przychodów z darowizn od osób fizycznych. Prawie jedna czwarta organizacji posiadała też w 2011 roku wpływy z odsetek bankowych lub kapitału żelaznego. Obecność innych źródeł przychodów deklarowała mniej niż jedna piąta organizacji. Trzeba zaznaczyć, że popularność korzystania z opisanych powyżej źródeł przychodów nie przekłada się na ich wagę w budżecie organizacji.

Wykres II.8.2 Najpopularniejsze źródła finansowania organizacji kulturalnych w 2011 roku

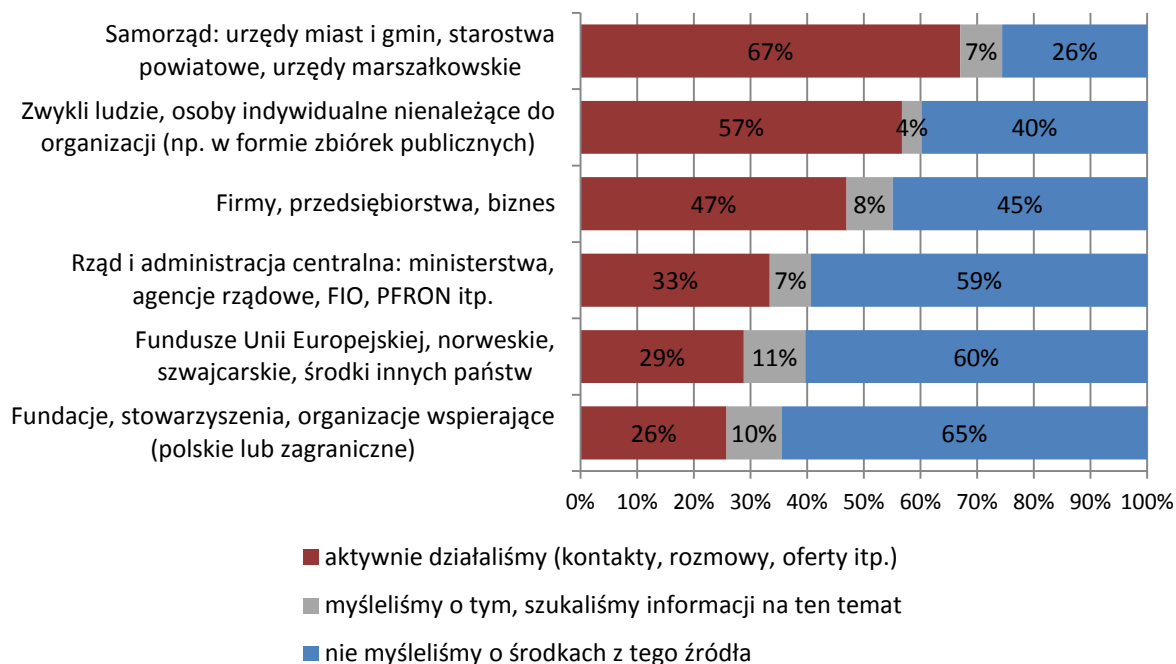


Warto jednak zwrócić uwagę nie tylko na wykorzystywane środki, ale także na zainteresowanie organizacji różnymi rodzajami źródeł finansowania i podejmowane próby pozyskania środków z tych źródeł.

Organizacje kulturalne zdecydowanie najczęściej próbują pozyskiwać fundusze od administracji samorządowej (przede wszystkim urzędów gmin i miast): dwie trzecie z nich podjęło w tym celu konkretne działania¹¹. Organizacje próbowały też uzyskiwać środki finansowe od osób fizycznych (57%) oraz firm (47%). Rzadziej zdarzało się, aby starały się o wsparcie bezpośrednio od rządu lub administracji centralnej albo z funduszy innych państw (UE, granty szwajcarskie, norweskie itp.). Z obu źródeł próbowało korzystać po około 30% organizacji. Nieco mniej popularnym źródłem finansowania są środki od innych fundacji, stowarzyszeń oraz organizacji wspierających – aktywnie próbowała pozyskać z nich środki tylko jedna czwarta organizacji kulturalnych (prawdopodobnie dlatego, że tego typu programów jest po prostu niewiele).

¹¹ Warto jednak zaznaczyć, że nie zawsze były to próby zdobycia środków na działalność kulturalną – zdarzały się bowiem również próby pozyskania środków na inne cele, które realizują organizacje aktywne w obszarze kultury. Odsetek organizacji kulturalnych, które próbowały pozyskać od samorządów środki na działania w ścisłym obszarze kultury wyniósł 54%.

Wykres II.8.3 Próby pozyskania finansowania z różnych źródeł



Warto też przyjrzeć się uważniej sposobowi pozyskiwania przez organizacje kulturalne środków z najbardziej popularnego źródła, którym jest administracja samorządowa. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, zawartymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zdecydowana większość środków finansowych przekazywanych organizacjom przez samorząd powinna być dystrybuowana w formie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych¹². Spośród organizacji kulturalnych, które podejmowały aktywne próby pozyskania środków finansowych na działalność kulturalną od samorządu, prawie 90% aplikowało o nie w ramach otwartych konkursów ofert. Była to najpopularniejsza forma zabiegania o wsparcie samorządu, jednak nie jedyna: prawie połowa organizacji starała się także o dofinansowanie poza konkursami, a ponad jedna dziesiąta próbowała sprzedawać władzom samorządowym swoje produkty lub usługi. Opisane powyżej starania kończyły się najczęściej sukcesem: spośród tych organizacji, które podjęły próbę pozyskania od samorządów środków na działania kulturalne – niezależnie od formuły (konkurs, poza konkursem, sprzedaż produktów lub usług) – ponad 75% otrzymało przynajmniej część funduszy, o które się starały.

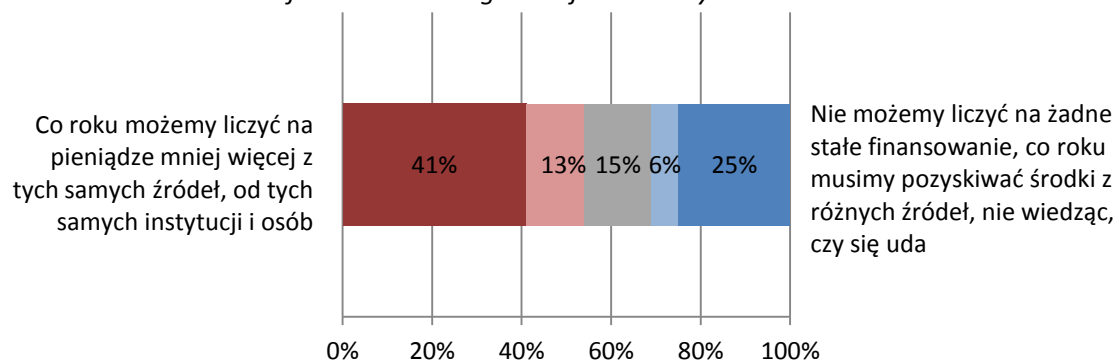
Natomiast pomoc organizacjom kulturalnym przez firmy i sferę biznesu polegała nie tylko na wsparciu finansowym, które otrzymała ponad jedna trzecia organizacji; jedna piąta dostała również wsparcie rzeczowe, a ponad jedna dziesiąta skorzystała z nieodpłatnego wykonania usług na ich rzecz przez prywatne firmy. Prawie połowa organizacji nie prowadziła natomiast żadnej współpracy z biznesem ani nie otrzymała z jego strony żadnego wsparcia.

Organizacje kulturalne cechuje stosunkowo duża stałość źródeł finansowania. Ponad połowa z nich zadeklarowała, że bliżej im do funkcjonowania według takiego modelu, w którym organizacja co roku

¹² Wyjątkiem są tzw. małe granty, czyli dofinansowanie nie większe niż 10 tys. złotych, możliwe do przekazania poza formułą konkursową, oraz zamawianie lub zakup usług albo produktów organizacji przez samorządy.

może liczyć na pieniądze mniej więcej z tych samych źródeł (punkt 1 lub 2 na skali)¹³. Małą stabilność źródeł finansowania, związaną z koniecznością starania się co roku o nowe źródła pozyskiwania środków finansowych oraz brakiem pewności, co do powodzenia tych wysiłków, cechuje natomiast niemal jedną trzecią organizacji (punkt 4 lub 5 na skali).

Wykres II.8.4 Stałość źródeł finansowania organizacji kulturalnych



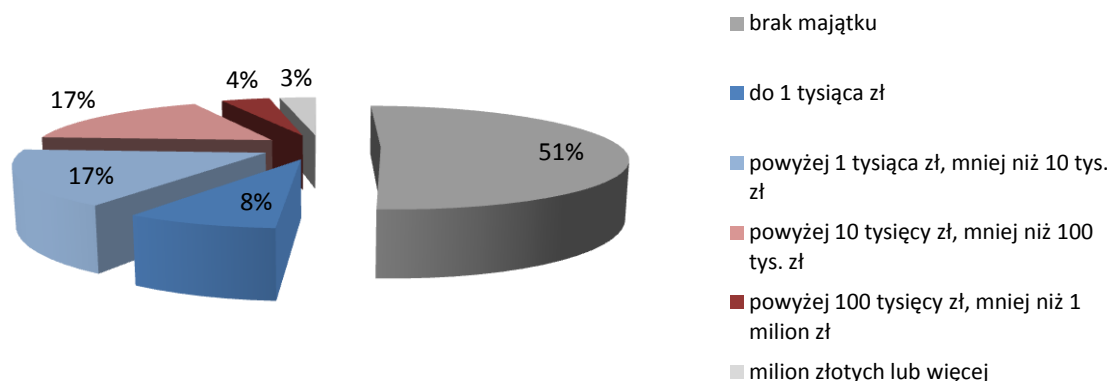
b. Majątek organizacji kulturalnych

Połowa organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury funkcjonuje bez żadnego majątku. Pozostałe dysponują raczej niewielkimi zasobami: mienie o wartości nieprzekraczającej 10 tysięcy złotych zadeklarowała jedna czwarta organizacji kulturalnych, majątek warty więcej niż 10 tysięcy posiada prawie jedna czwarta, natomiast właścicielami majątku wartego więcej niż 100 tysięcy złotych jest zaledwie 7% organizacji aktywnych w sferze kultury.

Wśród składników majątku posiadanego przez organizacje najczęściej znajduje się wyposażenie biurowe, którego właścicielem jest jedna trzecia fundacji i stowarzyszeń kulturalnych. Jedna piąta organizacji ma majątek w postaci rzeczy niematerialnych i prawnych (oprogramowanie, licencje, patenty, prawa autorskie); podobny odsetek posiada sprzęt i wyposażenie specjalistyczne (np. sprzętu sportowego, rehabilitacyjnego, reflektorów, nagłośnienia itp.). Kapitałem rezerwowym dysponuje mniej niż jedna dziesiąta stowarzyszeń i fundacji aktywnych w obszarze kultury, a lokale, domy i nieruchomości ma co dwudziesta. Pozostałe składniki majątku były wymieniane jeszcze rzadziej.

¹³ Badani oceniali zgodność poszczególnych tez z rzeczywistością działania ich organizacji na skali. Jej krańce (punkt 1 i 5) zostały opisane przykładowymi i typowymi modelami działania. Im bliższe danemu modelowi działania lokowanie się organizacji na skali, tym większa zgodność jej faktycznego sposobu działania z tym opisanym w modelu.

Wykres II.8.5 Wartość majątku organizacji kulturalnych

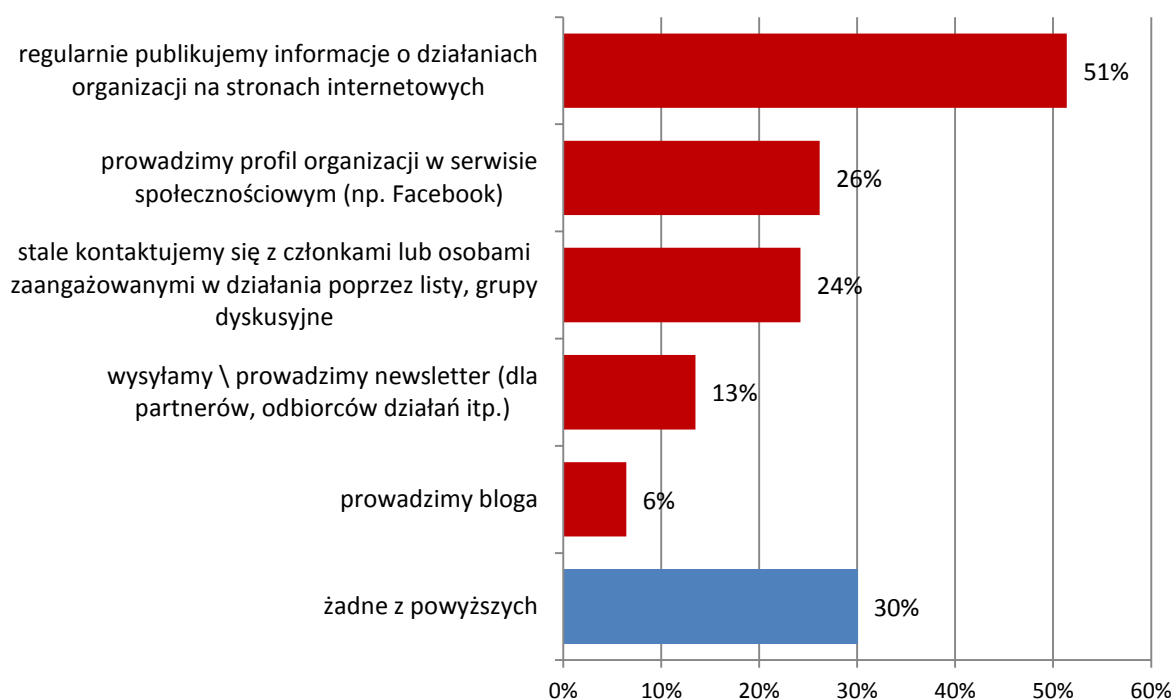


9. Korzystanie z nowych technologii

Jednym ze źródeł informacji o działalności fundacji i stowarzyszeń kulturalnych są ich strony internetowe, które prowadzi 60% spośród nich. Jest to odsetek podobny do odsetka Polaków korzystających na co dzień z Internetu. W przypadku jednej czwartej organizacji strona internetowa znajduje się w trakcie przygotowania lub jej uruchomienie jest przynajmniej planowane. Natomiast 16% stowarzyszeń i fundacji kulturalnych nie ma strony internetowej i nie planuje jej tworzyć.

Połowa organizacji kulturalnych publikuje informacje o swoich działaniach za pośrednictwem wielu, nie tylko swoich, stron w internecie. Wykorzystanie innych kanałów komunikacji internetowej zdarza się rzadziej: jedna czwarta organizacji prowadzi swój profil na portalach społecznościowych; podobny odsetek kontaktuje się ze swoimi członkami lub innymi zainteresowanymi osobami poprzez listy i grupy dyskusyjne. Jeszcze mniej popularne jest prowadzenie newslettera (13%) lub bloga (6%). Jedna trzecia organizacji nie korzysta natomiast z żadnych narzędzi komunikacji internetowej.

Wykres II.9 Komunikacja z otoczeniem z wykorzystaniem nowych technologii



10. Plany na przyszłość i najważniejsze problemy

a. Problemy organizacji kulturalnych

Tylko 10% organizacji kulturalnych deklaruje, że nie natrafia podczas swoich działań na żadne problemy. Zdecydowana większość organizacji (90%) zmagają się z różnego rodzaju barierami.

✓ Pozyskiwanie zasobów

Spośród różnych problemów, z którymi zmagają się organizacje kulturalne, badani wskazują najczęściej (65%) na trudności w pozyskiwaniu środków finansowych i sprzętu potrzebnych do prowadzenia działalności. Ponad połowa (58%) wymienia również zbyt skomplikowane formalności w powyższej sprawie – dotyczy to zarówno grantów, jak i środków od sponsorów oraz funduszy z Unii Europejskiej.

✓ Problemy z administracją publiczną

Również ponad połowa (52%) zwraca uwagę na problemy wynikające z nadmiernie rozbudowanej biurokracji administracji publicznej, a ponad jedna trzecia uważa, że reguły współpracy z nią są niejasne. Co piąta organizacja ma też poczucie, że jest nadmiernie kontrolowana przez administrację publiczną.

✓ Zasoby ludzkie

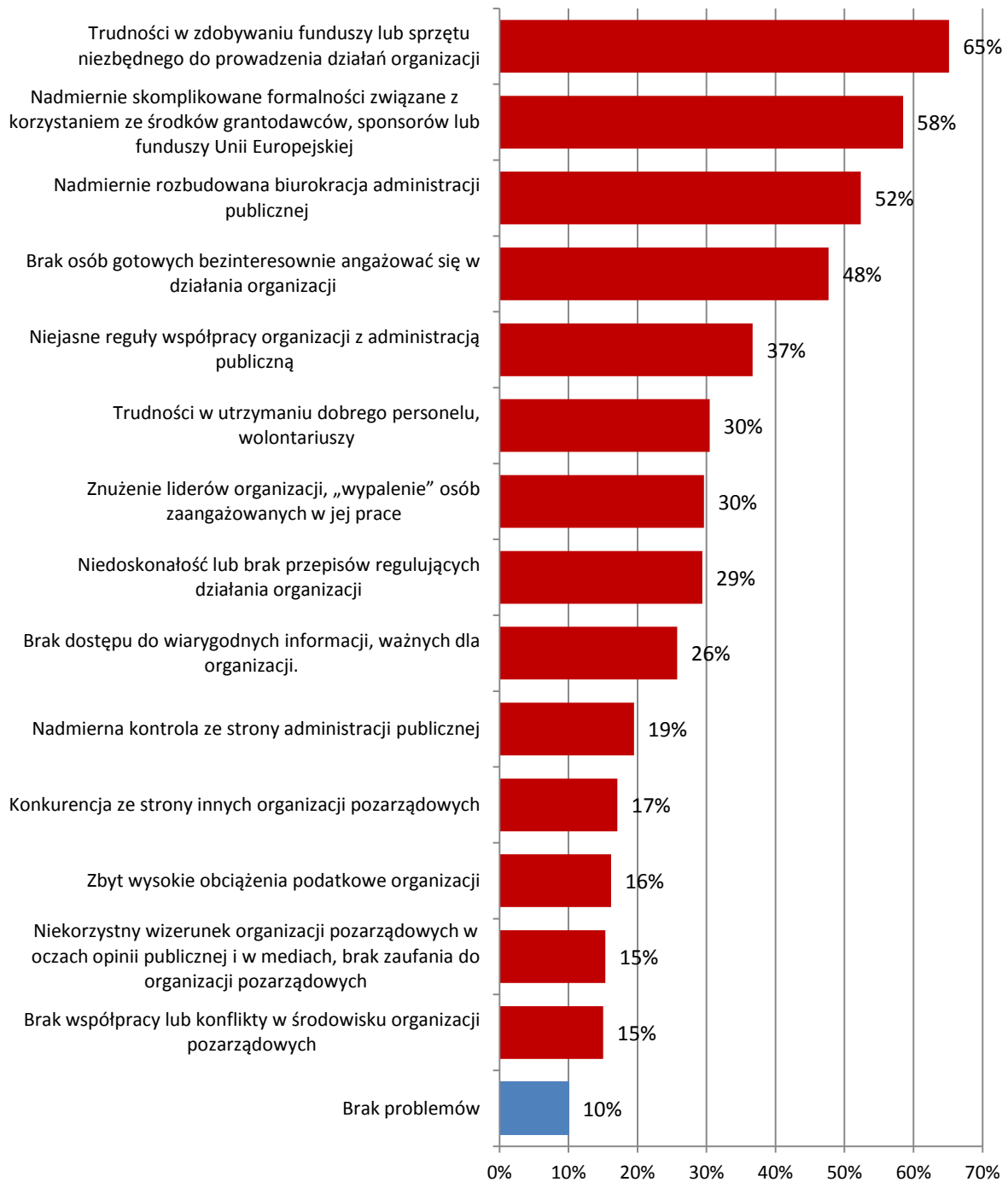
Prawie połowa organizacji kulturalnych przyznaje, że istotny problem w ich działaniu stanowi brak osób chętnych do zaangażowania się w prace stowarzyszenia lub fundacji. Niekorzystną sytuację pogarsza fakt, że prawie jedna trzecia deklaruje także trudności w utrzymaniu dobrego personelu oraz wolontariuszy. Również jedna trzecia zauważa znużenie liderów organizacji oraz „wypalenie” osób, które są zaangażowane w jej prace.

✓ Niedoskonałość prawa

Istotną grupą czynników utrudniających prace organizacji kulturalnych są też niedoskonałości prawa regulującego ich działalność – wspomina o nich jedna trzecia badanych. Ponad jedna czwarta ma trudności w dotarciu do wiarygodnych źródeł informacji ważnych dla organizacji. O zbyt dużych obciążeniach podatkowych wspomina natomiast 16% stowarzyszeń i fundacji kulturalnych.

✓ Problemy wewnątrz trzeciego sektora oraz problemy wizerunkowe

Stosunkowo niewielu badanych wymienia natomiast problemy istniejące wewnątrz trzeciego sektora. Nieco mniej niż jedna piąta za przeszkodę w działaniu uważa konkurencję ze strony innych organizacji pozarządowych, a po 15% wskazuje na konflikty lub brak współpracy w środowisku trzeciego sektora oraz na niekorzystny wizerunek organizacji pozarządowych w oczach opinii publicznej.

Wykres II.10.1 Problemy odczuwane przez organizacje kulturalne w trakcie działania¹⁴

b. Plany na przyszłość

Pomimo dostrzegania opisanych powyżej problemów zdecydowana większość organizacji jest pozytywnie nastawiona do przyszłości: ponad połowa chce rozwinąć swoją działalność, a ponad 40%

¹⁴ Respondenci odnosili się do problemów, oceniając je na skali: od zdecydowanie odczuwalnych, przez raczej odczuwalne, raczej nieodczuwalne, po zdecydowanie nieodczuwalne. Prezentowane wyniki są sumą odpowiedzi „zdecydowanie odczuwalne” oraz „raczej odczuwalne”.

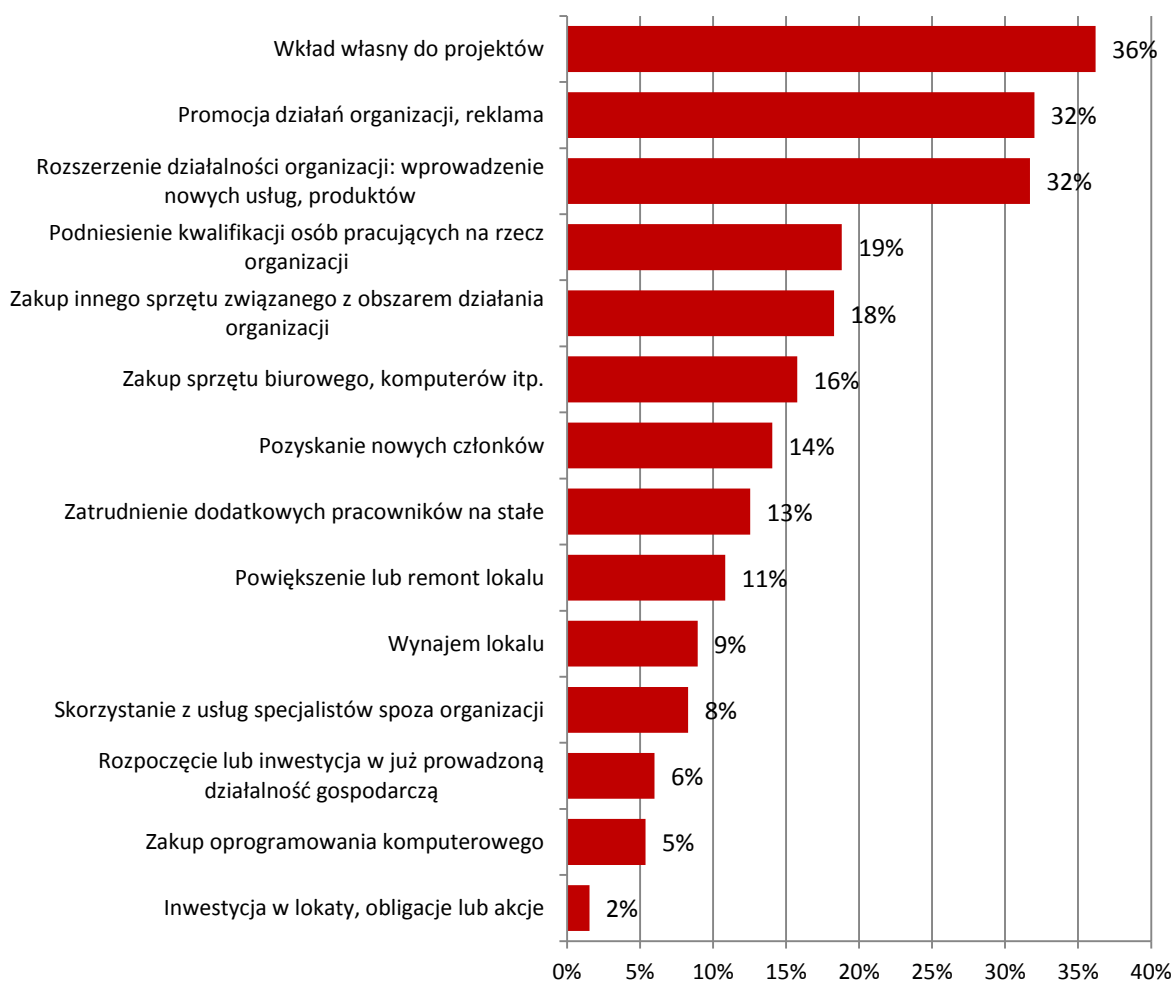
zamierza utrzymać działalność na obecnym poziomie. Ograniczenie, zawieszenie albo zakończenie działalności w najbliższym czasie deklaruje tylko 3% organizacji.

Respondenci zostali też zapytani o cele, na które najchętniej wydałoby dodatkowe pieniądze – gdyby takie nagle pojawiły się w budżecie organizacji. Na powstałej w ten sposób „liście marzeń” najczęściej wymienianą pozycję stanowił wkład własny do projektów – dodatkowe środki przeznaczyłoby na ten cel 36% organizacji. Prawie jedna trzecia stowarzyszeń i fundacji wydałaby natomiast takie dodatkowe środki na promocję swoich działań; również jedna trzecia chciałaby dzięki nim poszerzyć swoją działalność – wprowadzić nowe produkty lub usługi.

Rzadziej zdarzało się, aby przedstawiciele organizacji byli skłonni do powiększania zasobów – ludzkich lub rzeczowych – organizacji: jedna piąta przeznaczyłaby dodatkowe pieniądze na podnoszenie kwalifikacji osób pracujących na rzecz organizacji, podobny odsetek wydałby takie środki na zakup sprzętu związanego z obszarem działania organizacji; 16% stowarzyszeń i fundacji kupiłoby natomiast sprzęt biurowy. Jeszcze rzadziej organizacje deklarowały chęć inwestowania w pozyskiwanie nowych członków (14%) oraz zatrudnianie stałych pracowników (13%).

Około jedna dziesiąta organizacji chciałaby z dodatkowych środków finansowych powiększyć lub wyremontować lokal; podobny odsetek przeznaczyłby pieniądze na wynajęcie lokalu. Pozostałe cele były wskazywane jeszcze rzadziej.

Wykres II.10.2 „Lista marzeń” organizacji kulturalnych



WYDATKI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA KULTURĘ ORAZ NA ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Jan Herbst

I. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest analiza zróżnicowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego szczebla gminnego a organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury. Analiza ta ma doprowadzić do rozpoznania stanu tej współpracy, jej dynamiki oraz form, jakie przybiera.

Źródło danych stanowią sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, publikowane przez Ministerstwo Finansów. Jako uzupełnienie wykorzystano dane opisujące społeczno-ekonomiczny kontekst współpracy, udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny. W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim informacje ze sprawozdań o wydatkach samorządów (formularz Rb–28s), a także, w mniejszym stopniu, dane o ich dochodach (formularz Rb–27s). Konkluzje na temat zaangażowania samorządów w finansowanie działań z dziedziny kultury wykorzystują informacje o wydatkach w dziale 921 klasyfikacji budżetowej („Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”). Z analiz wykluczono jednostki samorządowe szczebla wyższego niż gminny oraz związki i organizacje samorządowe.

Opracowanie koncentruje się na następujących zagadnieniach:

- ✓ Skala wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i jej zróżnicowanie.
- ✓ Zróżnicowanie dynamiki wydatków na kulturę.
- ✓ Zróżnicowanie struktury wydatków na kulturę.
- ✓ Zróżnicowanie współpracy finansowej między samorządami a organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury (skala współpracy, znaczenie współpracy w dziedzinie kultury na tle innych obszarów, struktura wydatków na działania organizacji, geografia, możliwe przyczyny zróżnicowań).

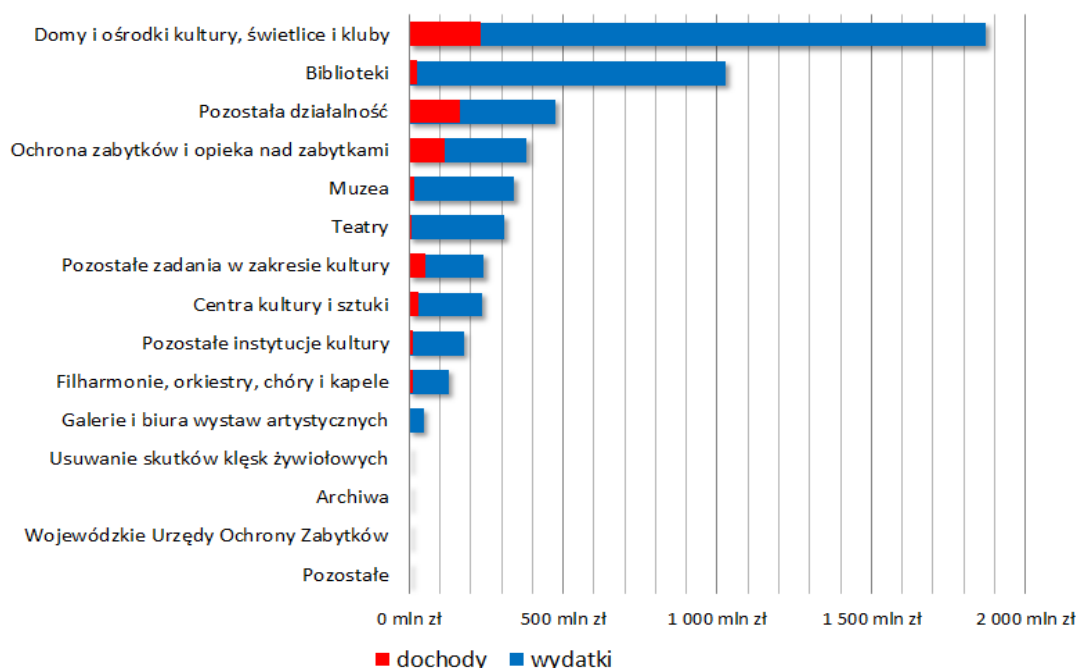
Prezentację tych danych należy poprzedzić zastrzeżeniem, że opisują one ww. kwestie jedynie w pewnym przybliżeniu. Po pierwsze, dlatego że rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań samorządów w dziedzinie kultury została tu oceniona jedynie na podstawie transferów ujmowanych w dziale 921 klasyfikacji budżetowej. Jest to niewątpliwie precyzyjne, ale też wąskie ujęcie zagadnienia. W szerszym ujęciu sfera ta mogłaby obejmować także inne przepływy finansowe, np. związane z konserwacją i remontami zabytkowych obiektów stanowiących majątek gminy, działalnością kulturalną bibliotek, placówek edukacyjnych lub szkół artystycznych (zwykle ujmowaną w dziale 801 klasyfikacji budżetowej) itp. Po drugie, struktura danych ze sprawozdań budżetowych udostępnianych przez MF uniemożliwia szczegółową analizę wydatków związanych z działalnością organizacji pozarządowych w tej części, w której dysponentem środków przekazywanych organizacjom nie była gmina, a samorządowe instytucje kultury. Innymi słowy, ze sprawozdań składanych przez gminy można dowiedzieć się o skali ich wydatków na dotacje dla organizacji i o skali dofinansowania dla innych jednostek kultury, ale nie o wydatkach tych ostatnich, w tym także – związanych ze współpracą z organizacjami pozarządowymi. Można jednak zakładać, że nie ma to dużego znaczenia dla ogólnego obrazu współpracy między organizacjami pozarządowymi i samorządem.

II. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę

Kultura stanowi jeden z obszarów wymienianych w ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym jako zadanie własne samorządu. Zadanie, które samorzady najczęściej finansują z własnych środków, nie otrzymując na ten cel niemal żadnych środków publicznych i z reguły nie pokrywając wydatków dochodami z tej działalności. O skali tej nierównowagi między nakładami a wpływami przekonuje pierwsze spojrzenie na samorządowe sprawozdania: wynika z nich, że w latach 2004–2011 skala dochodów samorządów bezpośrednio związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (łącznie niemal 2,9 mld zł) nie osiągała nawet 1/10 skali ich wydatków na ten cel (blisko 31 mld zł). W samym roku 2011, na kulturę z kasy samorządowej wydano 5,2 mld zł (przy czym 45% tej kwoty stanowiły wydatki 65 miast na prawach powiatu), przy 669 mln zł dochodów. Ponad ¾ (77%) wpływów samorządowych w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego pochodziło z dotacji na inwestycje pochodzących ze źródeł pozabudżetowych – w tym 60% z dotacji celowych w ramach programów finansowanych ze środków europejskich na inwestycje (głównie na domy i ośrodki kultury), a 17% z innych dotacji na dofinansowanie własnych inwestycji gminy, spoza źródeł publicznych. Dopiero na trzecim miejscu w tym zestawieniu znajdują się dochody pochodzące (najczęściej) z samej działalności kulturalnej, ujmowane w paragrafie 097 „Wpływy z różnych dochodów”.

Największą część wydatków samorządów na kulturę pochłania finansowanie działalności domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów (1,8 mld zł w 2011 roku), a także bibliotek (nieco ponad 1 mld zł). Znaczne nakłady wiążą się też z utrzymaniem i ochroną zabytków, finansowaniem muzeów, teatrów, centrów kultury i sztuki.

Wykres II.1 Wydatki i dochody w dziedzinie kultury w roku 2011

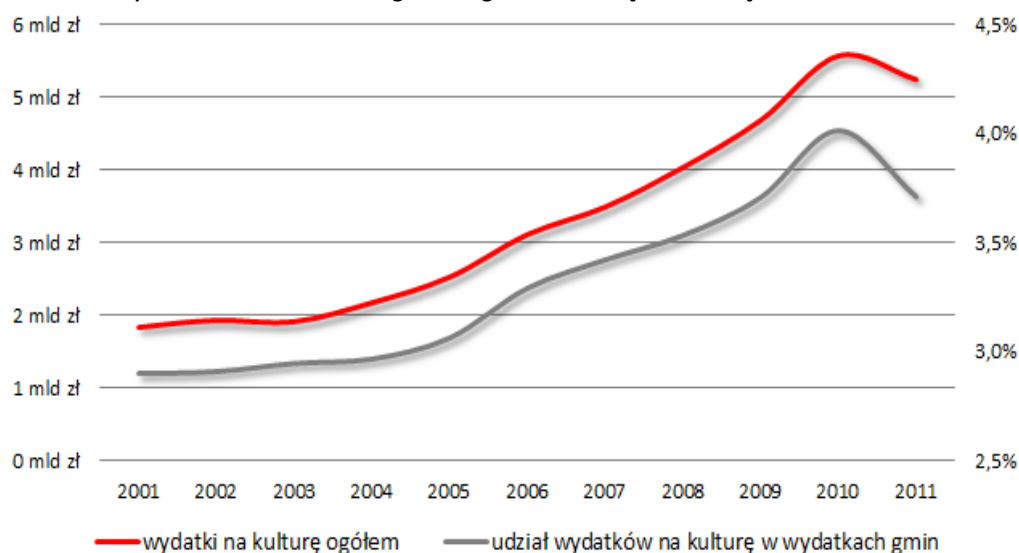


Choć suma nakładów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego robi wrażenie, to jednak – co zrozumiałe w sytuacji braku poważnego zasilania dla tego typu zadań ze źródeł zewnętrznych – stanowi jedynie ułamek ich wydatków na inne dziedziny (w roku 2011 gminy wydały łącznie 141 mld

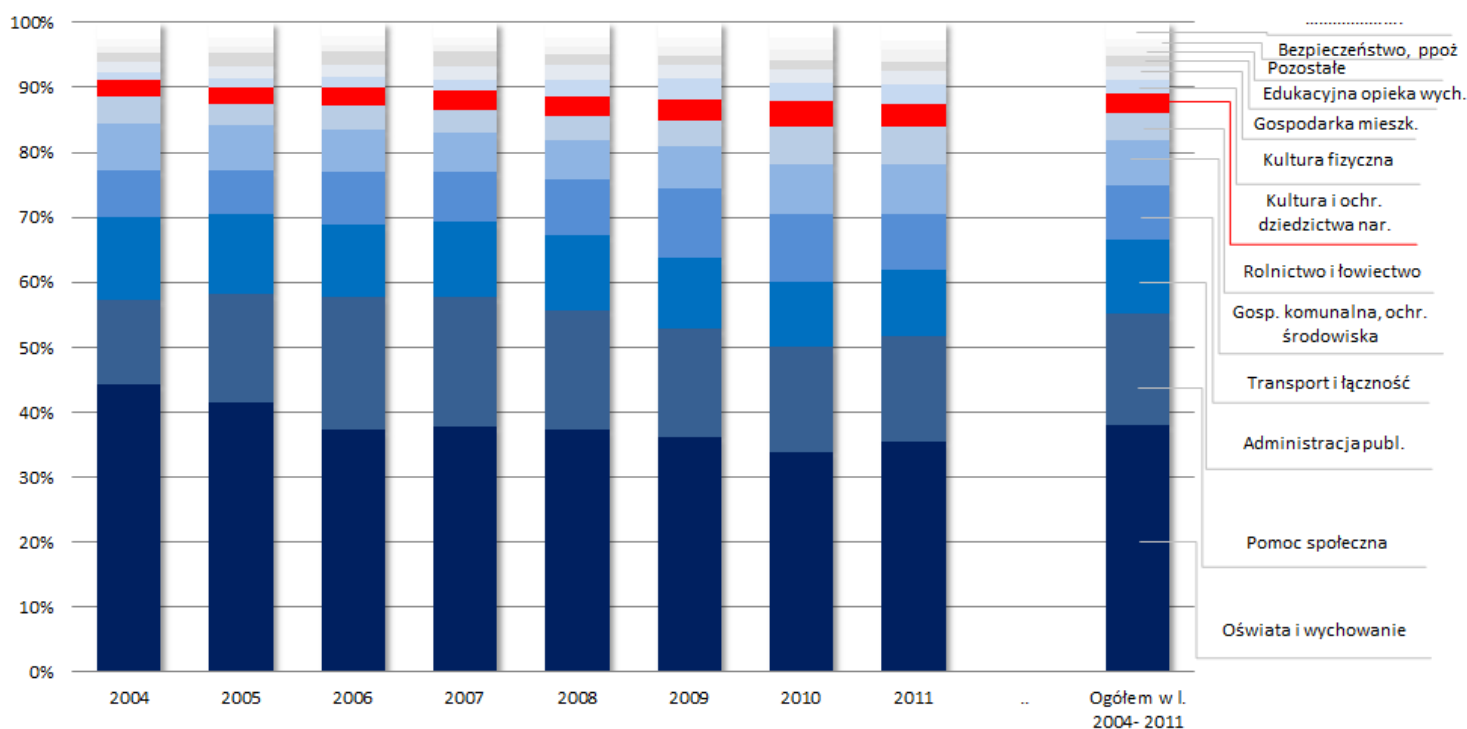
zł). Aby właściwie opisać obciążenie samorządów nakładami na kulturę, warto odwołać się nie tyle do statystyk opisujących sumaryczny udział tego rodzaju wydatków w budżetach wszystkich gmin (które są mocno obciążone specyfiką największych miast), ile do danych dotyczących przeciętnego udziału tej dziedziny w wydatkach poszczególnych gmin. Jak widać na wykresach II.2.2 i II.2.3, nie jest to udział znaczący. W roku 2011 w przeciętnej gminie sięgał on ok. 3,5% wydatków. Warto przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do niektórych innych typów wydatków, te na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego nie są silnie zróżnicowane ze względu na typ gminy – w miastach powiatowych sięgają przeciętnie, wg danych za 2011 rok, 3,8% wydatków, podobnie jak w gminach wiejsko-miejskich (3,9%), i mniejszych miastach (4,1%). Nieznacznie niższe są jedynie w gminach wiejskich, gdzie oscylują średnio wokół 3,2% wszystkich wydatków.

W ostatnim roku odnotowano zauważalny spadek skali wydatków gmin na kulturę. W stosunku do roku poprzedniego sięgnął on ok. 0,4 pp. Jest to nie tylko pierwszy tak wyraźny spadek zarejestrowany w dostępnych statystykach na ten temat, ale też pierwszy spadek o charakterze nominalnym (por. wyk. II.1). Miał on miejsce we wszystkich typach gmin poza gminami miejskimi.

Wykres II.2 Skala wydatków JST szczebla gminnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego



Wykres II.3. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w strukturze wydatków JST



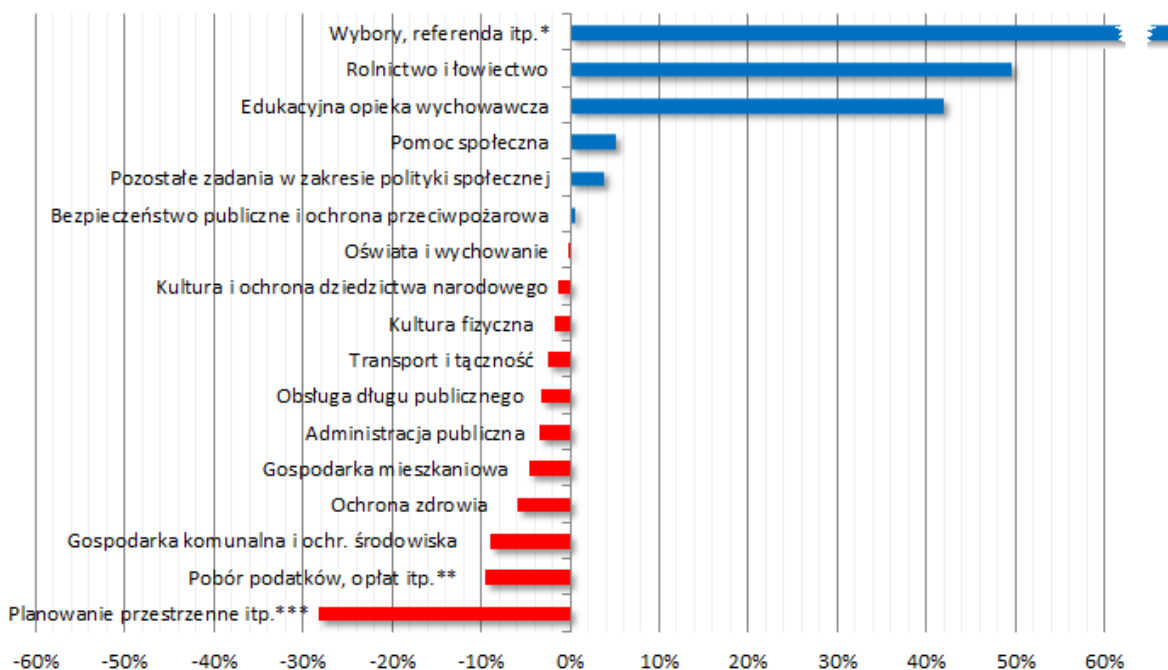
Opisany wyżej trend jest, jak można sądzić, symptomem pogarszającej się kondycji finansowej samorządów. W warunkach ciągłego wzrostu deficytu budżetowego i zadłużenia, w sytuacji rosnących kosztów jego obsługi, oszczędności szuka się przede wszystkim w tych dziedzinach, których finansowanie spoczywa głównie na samym samorządzie. Przekonuje o tym porównanie danych o wykonaniu budżetów lokalnych z analizą planów budżetowych samorządów na początku roku 2011. Według założeń budżetowych, ogólna pula wydatków na kulturę w roku 2011 miała przekroczyć 6,2 mld zł – było to prawie 20% więcej niż ostatecznie wydano. Największa rewizja planów w tej dziedzinie nastąpiła w wielkich miastach. Łączna pula ich nakładów na kulturę stanowiła tylko 79% pierwotnie zakładanych wydatków. Niewiele lepiej było w gminach wiejskich (85%), nieco lepiej – w gminach miejskich i wiejsko-miejskich (88 – 89%). Największe cięcia wydatków miały miejsce w największych miastach (być może w związku z przesunięciami środków ze względu na organizację EURO 2012), co nieco zaciemnia ogólny obraz zmian. Jednak są one widoczne także wtedy, kiedy odwołujemy się do innych statystyk, takich jak średnia czy medianowa wielkość różnicy między rzeczywistymi i planowanymi wydatkami w różnych typach gmin. W przeciętnym mieście powiatowym wydatki na kulturę w 2011 roku zmniejszono w stosunku do planu o ok. 9%. W mniejszych jednostkach redukcja nakładów nie przekraczała średnio 3,5–4,5%, przy czym w połowie gmin była mniejsza niż 1,5%.

Oczywiście, cięcia dotknęły nie tylko kulturę. W porównaniu do niektórych dziedzin ucierpiała ona w niewielkim stopniu¹⁵. Relatywnie największe oszczędności odnotowano w dziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (przeciętnie, niezależnie od typu gminy, o ok. 1/10 pierwotnych alokacji – być może jednak wynikało to nie z problemów finansowych samorządów, ale z opóźnień w realizacji projektów infrastrukturalnych w tej dziedzinie), w wydatkach na lokalną administrację

¹⁵ Porównania ograniczono tylko do działów, które są powszechnie reprezentowane w wydatkach samorządów szczebla gminnego – a więc miały miejsce przynajmniej w 1200 gminach.

(rzeczywiste nakłady przeciętnie o ok. 4% niższe od planowanych), na działania związane z planowaniem przestrzennym (mediana na poziomie –28%), poborem opłat i podatków (mediana –10%). Wyższe w stosunku do zakładanych wydatki zanotowano za to w rolnictwie i łowiectwie (aż 50% przekroczenie planów w „medianowej” jednostce samorządu terytorialnego), edukacyjnej opiece wychowawczej (mediana +41%), pomocy społecznej (mediana +5%), tzw. „pozostałych zadaniach w zakresie polityki społecznej” (przede wszystkim działalność opiekuńcza i aktywizacyjna – mediana +3,8%). Zdecydowanie niedoszacowane okazały się wydatki związane z wyborami przeprowadzonymi w roku 2011 – czego jednak nie sposób łączyć z dyskusją nad kondycją finansową samorządów. W typowej (medianowej) gminie przekroczyły założenia aż 11 razy.

Wykres II.4 Dysproporcje¹⁶ między wydatkami wykonanymi i planowanymi dla medianowej JST *



* Wydatki w dziale „Organy najwyższej władzy państwowej...”. W JST szczebla gminnego ujmują się tu głównie wydatki związane z wyborami – w roku 2011 przede wszystkim z wyborami parlamentarnymi.

** Wydatki w dziale „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych...”. W JST szczebla gminnego ujmują się tu głównie wydatki związane z poborem podatków i opłat.

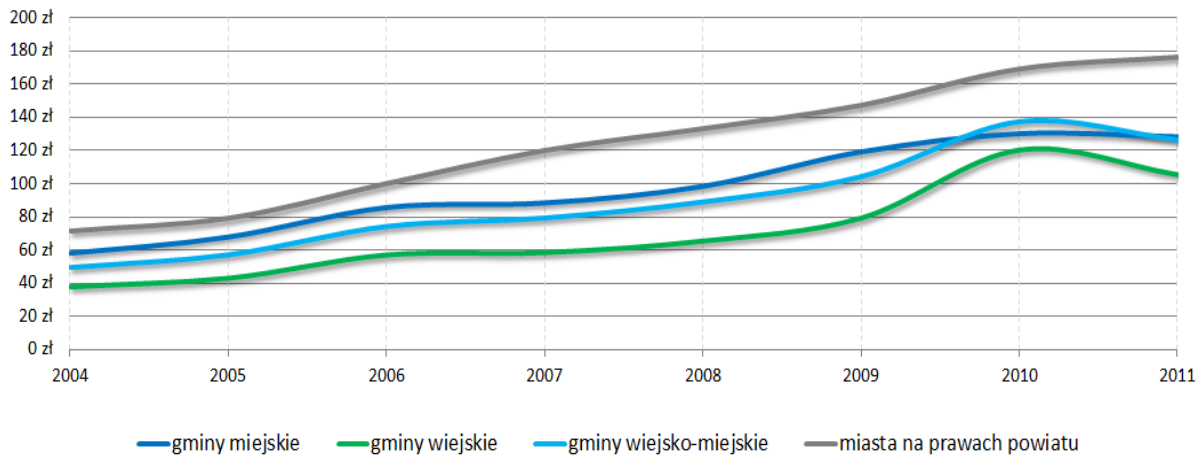
*** Wydatki w dziale „Działalność usługowa”. W JST szczebla gminnego ujmują się tu głównie wydatki związane z procesami planowania przestrzennego i usługami komunalnymi nieujętymi gdzie indziej – np. utrzymaniem cmentarzy.

Jak już wspomniano, wydatki związane z zadaniami w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego są statystycznie rzecz biorąc proporcjonalne do wielkości budżetów gmin (ich udział w wydatkach wielkich miast jest podobny jak w wydatkach mniejszych gmin). Nie oznacza to oczywiście, że są proporcjonalne do wielkości gmin. Trzeba przypomnieć, że rozkład dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest równomierny (liniowy) w stosunku do rozkładu ich populacji – gminy większe rozporządzają proporcjonalnie większymi budżetami. W efekcie przy podobnej skali wydatków na kulturę nakłady na ten cel *per capita* są większe w miastach. W 2011 roku na każdego mieszkańca miasta powiatowego przypadało przeciętnie ok. 175 złotych wydanych

¹⁶ Ujęte w relacji do wydatków planowanych, zgodnie z formułą $(x-y)/y$, gdzie x oznacza wydatki wykonane, a y – planowane.

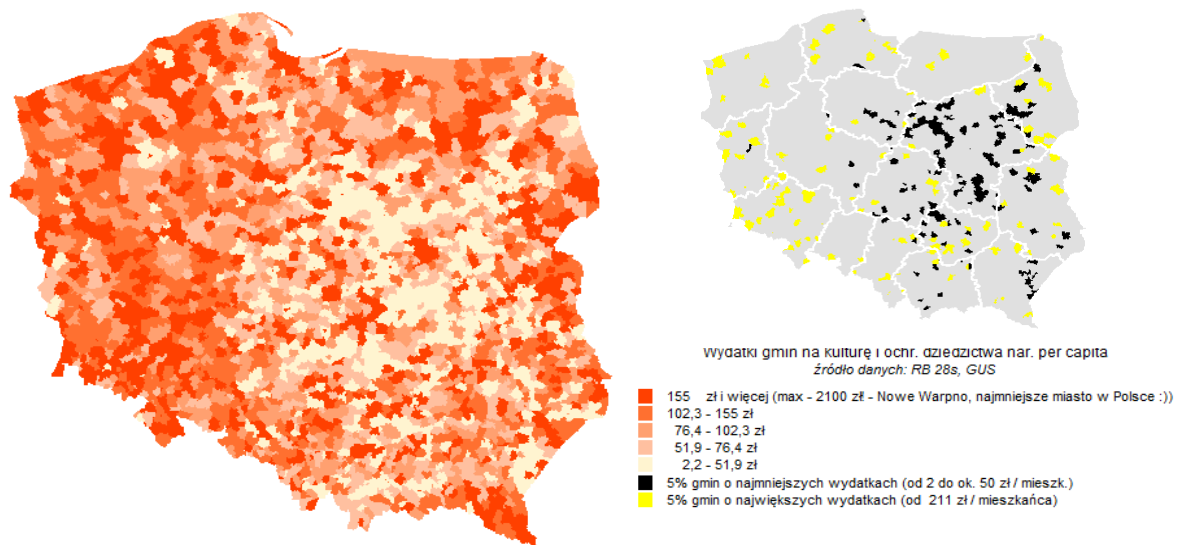
na zadania w dziedzinie kultury. W gminach wiejskich ta kwota oscylowała wokół 100 zł, a w pozostałych – wokół 125 zł. Z biegiem czasu (wyjąwszy interesujące zaburzenie trendu w roku 2010) różnice te zdają się pogłębiać. Trzeba jednak pamiętać, że są one w pewnym stopniu warunkowane różnicami w kosztach prowadzenia działalności kulturalnej w dużych miastach.

Wykres II.5 Przeciętne wydatki JST na kulturę na 1 mieszkańca w latach 2004–2011



Część przytoczonych zestawień jest o tyle nieprecyzyjna, że zarówno rozkład udziału wydatków na kulturę w budżetach samorządów, jak i (zwłaszcza) rozkłady wolumenu tych wydatków *per capita* są dość rozproszone i zniekształcone przez wpływ przypadków szczególnych. Z perspektywy tego opracowania owe szczególne przypadki są być może najciekawsze. Przyjrzyjmy się więc bliżej geografii wydatków na kulturę. Statystycznie rzecz biorąc, największe nakłady ten cel w roku 2011 (podobnie zresztą jak w latach ubiegłych, przynajmniej od roku 2004) ponosiły samorzady województwa dolnośląskiego: w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczały na tego typu zadania średnio 175 zł – ponad 2,5 razy więcej niż gminy ostatniego pod tym względem Mazowsza. ¼ najhojniejszych gmin z Dolnego Śląska wydało na kulturę przeciętnie ponad 215 zł. Przeciętny udział tych wydatków w całości budżetów gmin tego regionu przekraczał średnio 5,3%. Niewiele niższy ich poziom zarejestrowano także w innych regionach zachodnich – woj. zachodniopomorskim (160 zł / mieszkańca, 4% ogółu wydatków) i lubuskim (odp. 144 zł i 4,6%). Na drugim biegunie – oprócz już wspomnianego woj. mazowieckiego (średnio 2,3% wydatków przeznaczanych na kulturę, 73 zł na mieszkańca, a w przypadku gmin wiejskich 1,9% i zaledwie 59 zł) lokują się województwa małopolskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie (nie więcej niż 3,3% i mniej niż 110 zł na mieszkańca). W przypadku Mazowsza zwraca uwagę dysproporcja pomiędzy sytuacją gmin położonych w pasie metropolitalnym Warszawy a większością pozostałych. W województwie mazowieckim znajduje się 56 spośród 124 gmin o najniższym udziale wydatków na kulturę w Polsce. Na poziomie subregionalnym zwracają także uwagę interesujące nierównomierności w rozkładzie takich wydatków: wyraźnie większy ich udział w gminach pasa wschodniego i gminach bieszczadzkich, duże dysproporcje pomiędzy gminami woj. świętokrzyskiego itp.

Mapa II.1 Wydatki gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2011 r. per capita



Ukazane na mapie zróżnicowania układają się w dość wyrazisty wzór, który sugeruje, że skłonność do łożenia na kulturę wiąże się w pewnym stopniu z peryferyjnością samorządów, ich zamożnością oraz poziomem urbanizacji i ogólnie poziomem rozwoju infrastruktury. Jednak nie jest to związek silny, a analizy na podstawie dostępnych danych statystycznych nie pozwalają traktować go w kategoriach przyczynowych. Innymi słowy, znaczenie przywiązywane przez samorzady do kultury jest przede wszystkim funkcją priorytetów, jakie nadaje się tej sferze w polityce lokalnej, a nie obiektywnych uwarunkowań czy potrzeb, które usprawiedliwiałyby oszczędzanie na tej dziedzinie. I tak, choć pod względem przeciętnych wydatków na kulturę w przeliczeniu na głowę mieszkańca największe miasta (powiatowe) wyprzedzają inne samorzady (średnio 176 zł – na pierwszym miejscu pod tym względem plasuje się województwo pomorskie, głównie ze względu na wyjątkowo zaangażowany w kulturę Sopot), to różnice między innymi typami gmin nie są już znaczące. Warto też zaznaczyć, że stolice powiatów mają przewagę nad innymi jednostkami samorządu terytorialnego jedynie pod względem nominalnego poziomu nakładów na kulturę na mieszkańca – jeśli wydatki te ujmujemy jako procent ogółu wydatków samorządu, ze średnią 3,8% wyprzedzają jedynie gminy wiejskie (ok. 3,1%). Wydatki mniejszych miast i gmin miejsko-wiejskich, choć nie tak znaczące w kategoriach nominalnych, bardziej ciążyą na samorządowej kasie (4,1% wydatków w przypadku gmin miejskich, 4% w gminach wiejsko-miejskich). Ich poziom jest także pozytywnie związany z zamożnością gmin (% dochodów własnych – $r = 0.2$, dochody własne per capita - $r = 0.24$)¹⁷, poziomem ich infrastruktury (długość sieci wodociągowej – $r = 0.17$, % mieszkańców korzystających z kanalizacji – $r = 0.24$), a także, w mniejszym stopniu, z gęstością zaludnienia. Z drugiej strony, pozostaje odwrotnie proporcjonalny do gęstości sieci osadniczej (im bardziej rozproszona sieć osadnicza¹⁸, tym mniejsze wydatki na kulturę – $r = -0.21$) i do formalnych kwalifikacji elit politycznych (im większy udział radnych z wykształceniem zawodowym lub niższym, tym niższe wydatki na kulturę). Nie są za to w żaden sposób powiązane np.

¹⁷ Tu i gdzie indziej, współczynniki obliczono z wyłączeniem przypadków skrajnych – np. wydatków na kulturę > 500 zł / mieszkańca, dochodów / mieszkańca > 3000 zł itp. Zależności utrzymują się także wtedy, kiedy obliczenia dotyczą wyłącznie gmin wiejskich, choć w przypadku części opisanych współczynników są nieznacznie słabsze.

¹⁸ Czyli im więcej miejscowości na km² – cecha charakterystyczna dawnej kongresówki: dużo małych wsi.

z występowaniem problemów społecznych, poziomem bezrobocia czy poziomem agraryzacji gmin (mierzonym za pomocą udziału użytków rolnych). Nie zależą także w łatwy do interpretacji sposób od kondycji finansów lokalnych (mierzonej poziomem zadłużenia gmin – mamy tu wręcz do czynienia z zależnością pozytywną, choć zbyt słabą, by na jej podstawie budować hipotezy).

III. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na organizacje pozarządowe

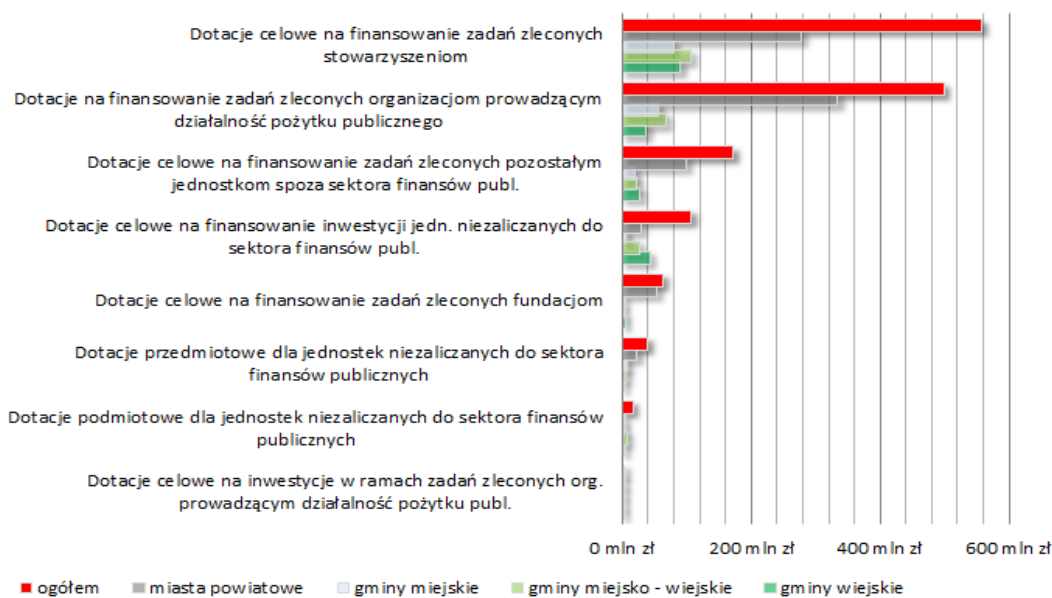
Drugi z istotnych dla badania parametrów oceny aktywności samorządów stanowią ich wydatki na organizacje pozarządowe. Wydatki te ujmowane są zwykle¹⁹ w paragrafach 236, 258, 263, 281, 282, 283, 619, 623 klasyfikacji budżetowej – przy czym paragrafy 236, 281, 282, 619 dotyczą ściśle stowarzyszeń, fundacji i organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego, zaś pozostałe paragrafy – tzw. innych podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych. Reguły dotyczące księgowania wydatków na ich rzecz nie są przejrzyste i uporządkowane, co przekłada się niestety na jakość danych na ten temat. Nie można zagwarantować, że wszelkie wydatki klasyfikowane w ww. paragrafach trafiły rzeczywiście do organizacji pozarządowych, choć dotychczasowe wysiłki zmierzające do oceny ich precyzji (porównanie danych ze sprawozdań budżetowych z deklaracjami samorządów w prowadzonym przez MPIPS i Klon/Jawor badaniu „Monitoring współpracy między organizacjami pozarządowymi i JST”) pozwalają oceniać ją jako co najmniej zadowalającą – niezgodności między oboma źródłami nie przekraczają przeciętnie 2%, co nie znaczy, że nie zdarzają się przypadki samorządów, w których te niezgodności są znaczne (więcej na ten temat – por. publikacje stowarzyszenia Klon/Jawor). Pewnych problemów nastrocza także śledzenie dynamiki zmian w poziomie tych wydatków w czasie – w każdym razie od roku 2011, kiedy doszło do istotnej z tego punktu widzenia zmiany w klasyfikacji budżetowej. W tym roku pojawiły się w niej dwa nowe paragrafy: 236 i 619, opisujące odpowiednio bieżące lub inwestycyjne „dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (...) na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego”. Jak czytamy w odpowiednich pismach MF, wydatków ujmowanych w tych paragrafach nie należy podawać w pozostałych paragrafach wymienionych powyżej. Można więc zakładać, że suma wszystkich wydatków jest porównywalna w czasie, choć w praktyce trudno wykluczyć, że zmiany nawyków związanych z ich księgowaniem nie przełożyły się gdzieś na ujęcie ich w zupełnie inny sposób. Skądinąd ciekawa jest sama konstrukcja nowej klasyfikacji – zakładająca rozróżnienie między wydatkami związanymi z finansowaniem instytucji należących do sektora pozarządowego – np. stowarzyszeń, fundacji itp. – i wydatkami na finansowanie działalności pożytku publicznego. Głębsza analiza sposobu, w jaki to rozróżnienie jest interpretowane i stosowane przez skarbników samorządowych (np. jakie dziedziny i działania traktowane są jako działalność pożytku publicznego), mogłaby być ciekawym przedmiotem odrębnego opracowania.

W roku 2011 całkowita pula dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i zaklasyfikowanych w ww. paragrafach sięgnęła prawie 1,5 mld zł, przy czym 558 mln stanowiły w niej dotacje dla stowarzyszeń, a niemal 500 mln – dotacje dla „organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego”. Szczegółową strukturę tych wydatków przedstawiono na wykresie poniżej. Gros z nich

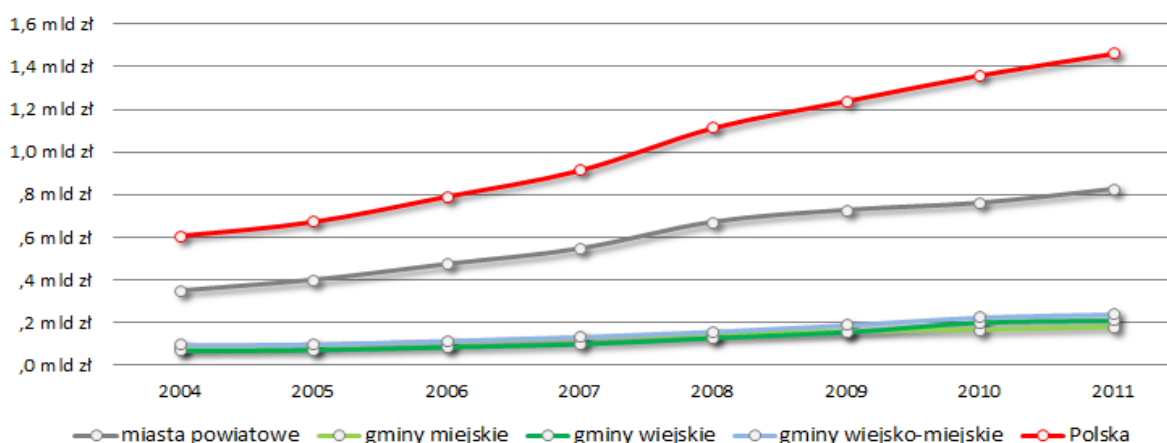
¹⁹ Niestety nie zawsze, co przekłada się na rekomendację, aby ustalenia dotyczące skali tych wydatków traktować jedynie jako przybliżenie rzeczywistej ich skali.

stanowią wydatki poniesione przez miasta na prawach powiatu. W analizowanym okresie ich ogólna pula z każdym rokiem rosła – najwyraźniej między rokiem 2007 i 2008, kiedy to zwiększyła się na poziomie kraju o ponad 200 mln zł. Także za ten przyrost odpowiedzialne są przede wszystkim największe ośrodki miejskie. W gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich dynamika rozwoju współpracy finansowej między organizacjami i samorządem nie była tak znacząca, zarówno w kategoriach nominalnych, jak i w relacji do wydatków tych gmin w poprzednich latach.

Wykres III.1 Struktura wydatków JST szczebla gminnego na organizacje pozarządowe w 2011 r.



Wykres III.2 Wydatki JST szczebla gminnego na organizacje pozarządowe w latach 2004-2011

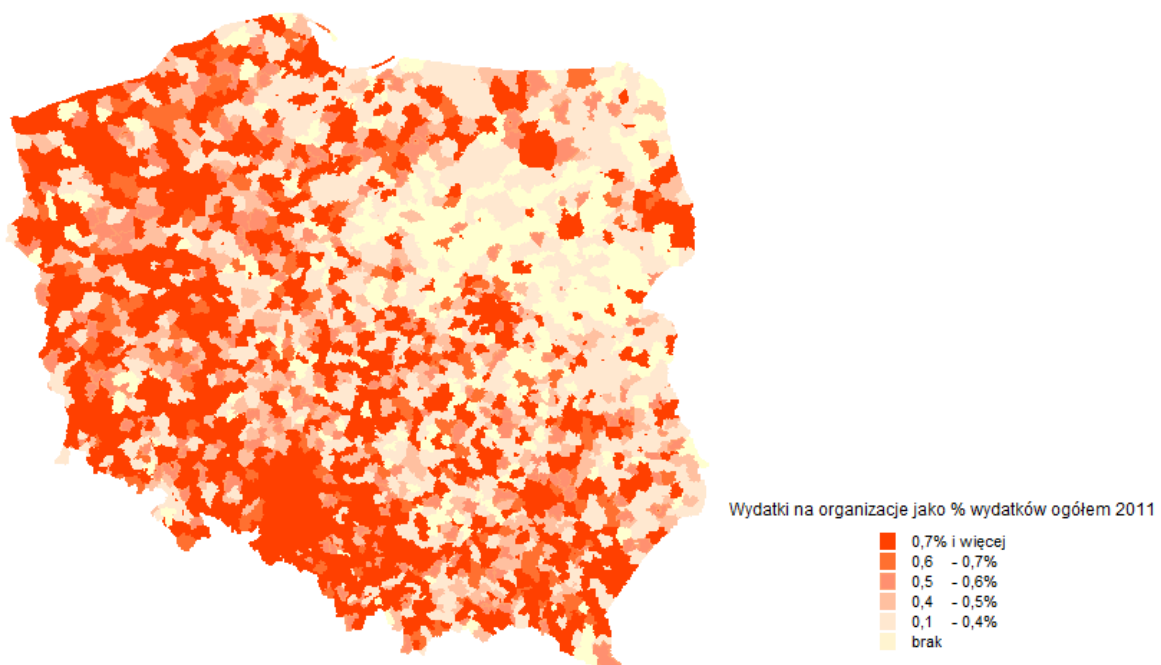


Geografia wydatków na dotacje dla organizacji pozarządowych zdradza rolę, jaką w ich zróżnicowaniu odgrywa poziom urbanizacji gmin²⁰. Dzieli ona Polskę, w najbardziej rudymenarnym ujęciu, na dwie

²⁰ Warto przy tym nadmienić, że gminy wiejskie częściej przekazują środki np. na działania OSP, które często nie są klasyfikowane w ww. paragrafach, jako że jednostki te traktuje się niekiedy jako jednostki samorządowe – przeznaczono dla

części: zachodnią (oraz okolice największych miast), gdzie nakłady na ten cel mają większe znaczenie w budżetach samorządów, oraz wschodnią (a także „peryferyjną”), gdzie są one znikome w stosunku do innych wydatków lub zgoła nie występują. Najwyższy przeciętny poziom takich wydatków – w relacji do ogółu wydatków samorządowych – zanotowano w Polsce południowo-zachodniej i zachodniej: w województwach opolskim, śląskim, dolnośląskim, zachodniopomorskim, podkarpackim, wielkopolskim. W województwach zachodnich zwraca także uwagę wyraźnie wyższy poziom transferów na działania organizacji w większych miastach. Z kolei na Podkarpaciu, gdzie miasta wyróżniają się w nie mniejszym stopniu, zaskakuje także wysoki poziom wydatków na organizacje w gminach wiejskich, porównywalny tylko z sytuacją na Opolszczyźnie. Na drugim biegunie sytuują się województwa Polski centralnej i wschodniej – mazowieckie (przeciętnie zaledwie 0,2% wydatków na dotacje dla organizacji, przy czym statystykę tą i tak zawyża Warszawa), podlaskie i lubelskie. Na Mazowszu żadnych tego rodzaju wydatków nie odnotowano w blisko 40% gmin (i w połowie gmin wiejskich), a na Podlasiu w 37% gmin (52% wśród gmin wiejskich). Oczywiście, zależności te są silnie powiązane z prawidłowościami dotyczącymi przestrzennej dyslokacji organizacji pozarządowych (poza OSP), co opisano już w innych opracowaniach na ten temat (por. publikacje Klon/Jawor). Trudno nie uznać tej relacji za mającą charakter przyczynowo-skutkowy, nawet jeśli teza taka nie jest ostatecznie potwierdzona. Trudno jednak także jednoznacznie przesądzić, co powinno się w niej traktować jako przyczynę, co zaś jako skutek – czy „gęstość” instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest prostą funkcją hojności lokalnych samorządów lub ich skłonności do współpracy, czy też może raczej skłonność ta warunkowana jest tym, czy jest z kim współpracować? To zapewne kolejny wątek wart rozwinięcia w przyszłości.

Mapa III.1 Udział dotacji dla organizacji pozarządowych w wydatkach gmin w 2011r.



nich nawet osobny rozdział w klasyfikacji budżetowej. Ekwiwalenty dla członków OSP, inne wydatki osobowe, wydatki inwestycyjne najczęściej nie są traktowane jako „dotacje”

Tabela III.1 Średni udział dotacji dla organizacji pozarządowych w wydatkach gmin w 2011 r.

Województwo	Gm. miejskie	Gm. wiejskie	Gm. m-w.	miasta pow.	Ogółem
opolskie	0,6%	1,1%	1,0%	1,1%	1,0%
śląskie	1,0%	0,8%	0,8%	1,0%	0,8%
dolnośląskie	0,9%	0,6%	0,9%	1,5%	0,8%
zachodniopomorskie	1,2%	0,5%	0,9%	1,4%	0,7%
podkarpackie	1,1%	0,6%	1,0%	1,5%	0,7%
lubuskie	0,9%	0,5%	0,8%	1,7%	0,6%
łódzkie	0,9%	0,5%	0,7%	1,0%	0,6%
wielkopolskie	1,0%	0,4%	0,7%	1,5%	0,6%
małopolskie	0,7%	0,5%	0,7%	1,3%	0,5%
świętokrzyskie	0,9%	0,5%	0,6%	0,9%	0,5%
warmińsko-mazurskie	0,8%	0,4%	0,6%	1,3%	0,5%
kujawsko-pomorskie	0,8%	0,3%	0,6%	1,4%	0,5%
pomorskie	0,8%	0,3%	0,6%	1,2%	0,5%
lubelskie	0,9%	0,4%	0,5%	1,3%	0,4%
podlaskie	0,6%	0,2%	0,5%	0,8%	0,3%
mazowieckie	0,6%	0,1%	0,4%	1,2%	0,2%
Polska	0,9%	0,4%	0,7%	1,2%	0,6%

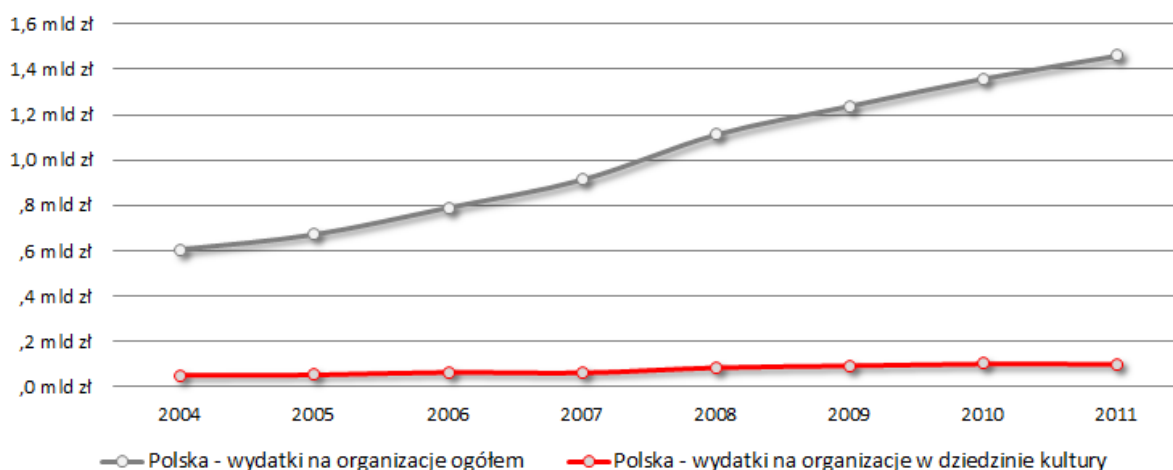
IV. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na organizacje kulturalne

Omówiliśmy dotąd zróżnicowania związane z poziomem wydatków na kulturę i na organizacje pozarządowe. Czas na podjęcie ostatniego, najistotniejszego z perspektywy badania, wątku: zróżnicowania wydatków na organizacje kulturalne. W roku 2011 ich wartość sięgnęła łącznie ponad 104 mln złotych, przy czym blisko 96 milionów wydano na działania „organizacji realizujących działalność pożytku publicznego”, stowarzyszeń i fundacji, a tylko niecałe 10 mln na aktywność „innych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”. Niemal 75% tych wydatków (76 mln zł) miało miejsce w 65 miastach na prawach powiatu (najwięcej w Warszawie – 24 mln, Wrocławiu – 12 mln, Poznaniu – 8 mln, Krakowie – 5 mln i Gdańsku – 4,5 mln zł). W samej stolicy nominalna kwota dotacji na ten cel przekroczyła o 40% sumę wszystkich środków przekazanych organizacjom we wszystkich gminach wiejskich i wiejsko-miejskich.

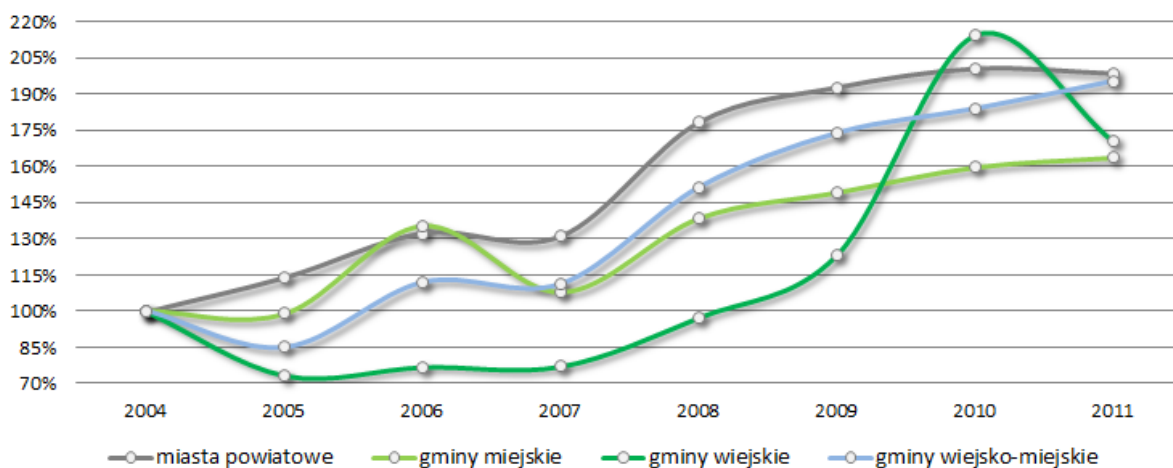
Dynamika wydatków samorządów na dotacje dla organizacji kulturalnych nie przystaje do dynamiki ogółu wydatków na organizacje – podczas gdy te drugie wyraźnie rosną, te pierwsze rosną relatywnie wolniej i niesystematycznie – w ostatnim roku wręcz zmalały (podobnie jak wydatki na kulturę w ogóle). W konsekwencji, ogólny udział kultury w puli wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi zmniejsza się: w roku 2004 sięgał jeszcze 9% tych wydatków, obecnie wynosi ok. 7%. Nie zmienia to faktu, że na przestrzeni ostatnich 7 lat nominalna wartość transferów z samorządów na rzecz organizacji kulturalnych wzrosła niemal dwukrotnie (z ok. 54 mln zł w roku 2004 do 104 mln w roku 2011). Trzeba jednak pamiętać, że zestawienie to nie uwzględnia zmian w realnej wartości tych transferów związanych z czynnikiem inflacji. Na spadek z ostatniego roku składa się zmniejszenie

wydatków na kulturę w miastach na prawach powiatu oraz w gminach wiejskich: w tych pierwszych, między rokiem 2010 i 2011 nakłady na kulturę zmalały co prawda tylko o nieco ponad 1%, ale w kategoriach nominalnych oznacza to prawie 1 mln zł. Na wsi cięcia były znacznie poważniejsze – sięgnęły łącznie 1,8 mln zł, co oznacza spadek rok do roku o 20%. Był to zarazem największy spadek wydatków na dotacje dla organizacji kulturalnych w analizowanym okresie.

Wykres IV.1 Dynamika wydatków JST na współpracę z organizacjami pozarządowymi w latach 2004-2011



Wykres IV.2 Dynamika wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi w JST różnego typu (2004 =100%)



Zmiany w poziomie finansowania działań organizacji są zapewne po części odzwierciedleniem zmian w priorytetach samorządów. Jednak badacze tej problematyki często podnoszą zastrzeżenie, iż teza ta ma po trosze charakter życzeniowy – zakłada bowiem, że organizacje są przez samorządy traktowane jako jeden z instrumentów oddziaływania na rozwój lokalny czy też, ujmując rzecz bardziej wprost – że są traktowane poważnie. Innymi słowy, stoi za nią założenie, że decyzje o finansowaniu lub braku wsparcia dla organizacji pozarządowych ma cokolwiek wspólnego z myśleniem strategicznym samorządu. Czy tak jest istotnie? Przyczynkiem do odpowiedzi na to pytanie mogłyby być porównania dotyczące związków między planowanymi wydatkami w poszczególnych dziedzinach i planami dotyczącymi finansowania działań organizacji na tych samych

polach. Zadanie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania (wymagałoby np. analizy longitudinalnej planów budżetowych), jednak już dane zgromadzone na jego potrzeby sugerują, że byłoby się czemu przyglądać. W porównaniu bowiem do omówionych wcześniej korekt w planach budżetów samorządowych w ogóle, plany dotyczące części przeznaczanej na dotowanie organizacji są nadzwyczaj stabilne. Innymi słowy, pieniądze przeznaczane na organizacje w planach budżetowych na dany rok zazwyczaj zostały wydane w zaplanowanej kwocie, niezależnie od wszelkich przesunięć na poziomie całego budżetu. Oczywiście, aby potwierdzić, że fakt ten świadczy o bezrefleksyjnym charakterze wydatków na działania organizacji, należałoby prześledzić przede wszystkim zmiany skali transferów na ich rzecz w kolejnych latach. Jednak nawet bez tego, przytoczona niżej tabela wydaje się znamienna.

Tabela IV.1 Wykonanie / plan wydatków na dotacje dla organizacji w medianowej gminie w 2011 r.

Dział klasyfikacji budżetowej	miejskie	wiejskie	wiejsko-miejskie	miasta pow.	Ogółem
Bezpieczeństwo, ochrona przeciwpożarowa	100%	102%	104%	100%	100%
Oświata i wychowanie	100%	100%	100%	99%	100%
Ochrona zdrowia	100%	100%	100%	99%	100%
Pomoc społeczna	100%	100%	100%	100%	100%
Pozostałe zadania polityki społecznej	100%	100%	100%	100%	100%
Edukacyjna opieka wychowawcza	100%	100%	100%	99%	100%
Gosp. komunalna i ochr. środowiska	100%	93%	100%	100%	100%
Kultura i ochrona dziedzictwa nar.	99%	100%	99%	99%	100%
Kultura fizyczna i sport	100%	100%	100%	100%	100%

Wróćmy do samej kultury. W perspektywie porównawczej współpracę między samorządem i organizacjami w tej dziedzinie można opisywać na dwa sposoby: poprzez porównanie skali wydatków na kulturę w ogóle i transferów na rzecz organizacji pozarządowych lub poprzez porównania dotyczące roli organizacji pozarządowych w konsumowaniu nakładów na kulturę. Zaczniemy od pierwszej z tych perspektyw. Jakielwiek wydatki na dotacje dla organizacji związane z kulturą poniosła w 2011 roku 1/3 gmin (32%) – najwięcej na Śląsku (51%), w województwach: warmińsko-mazurskim (42%), lubuskim (41%) i pomorskim (40%), najmniej w województwach Polski centralnej i wschodniej: podlaskim (19%), podkarpackim (23%), mazowieckim (25%). Różnicowanie to, jak widać w tabeli poniżej, wyraźnie wiąże się ze strukturą administracyjnego podziału regionów – praktyka dotowania aktywności kulturalnej organizacji pozarządowych jest charakterystyczna dla miast, podczas gdy na wsi stanowi rzadkość (trudno przy tym jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu o takim obrazie rzeczywistości decyduje zafałszowanie statystyk związane z praktykami księgowania wydatków na działalność kulturalną prowadzoną przez typowo wiejskie organizacje, takie jak OSP).

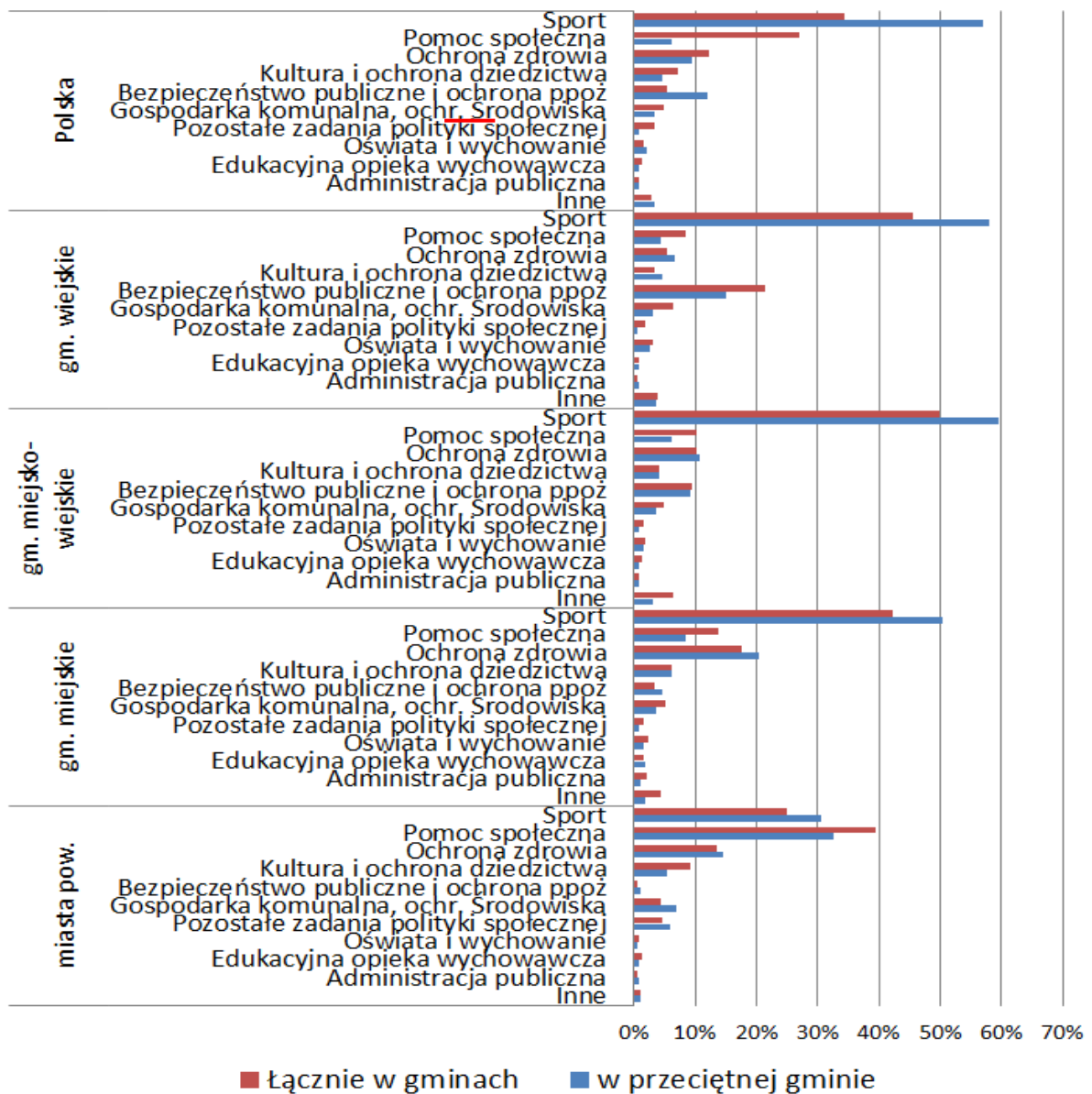
Tabela IV.2 Procent JST przekazujących środki na dotacje dla organizacji kulturalnych w 2011 r.

Województwo	m. pow.	gm. miejskie	gm. wiejsko-miejskie	gm. wiejskie	Ogółem
dolnośląskie	100%	64%	44%	19%	37%

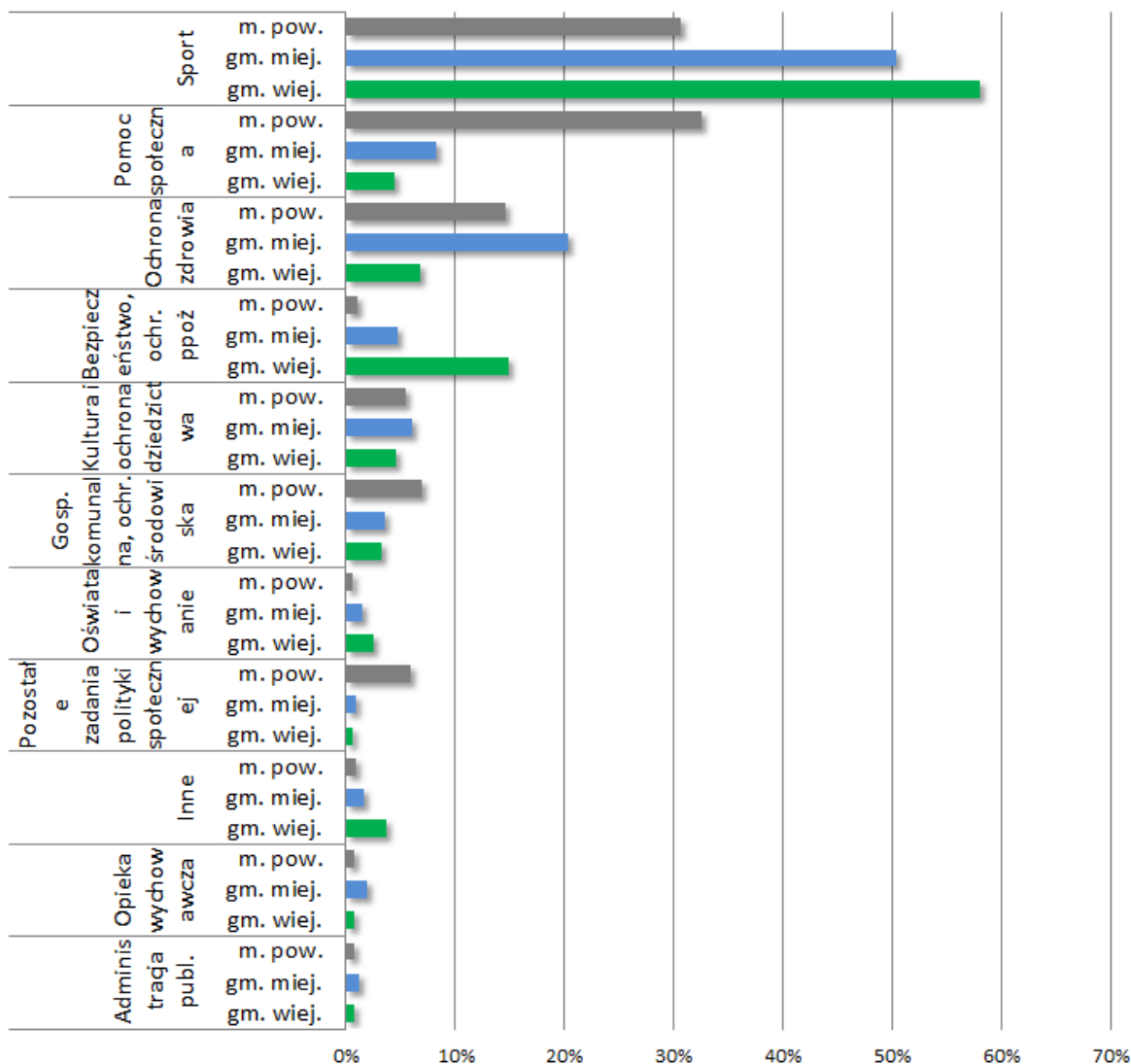
kujawsko-pomorskie	100%	62%	43%	22%	33%
lubelskie	100%	63%	27%	20%	25%
lubuskie	100%	71%	45%	29%	41%
łódzkie	100%	73%	35%	19%	27%
małopolskie	100%	55%	49%	19%	30%
mazowieckie	100%	77%	40%	13%	25%
opolskie	100%	100%	44%	17%	32%
podkarpackie	100%	50%	38%	13%	23%
podlaskie	100%	40%	30%	10%	19%
pomorskie	100%	67%	53%	27%	40%
śląskie	89%	70%	45%	39%	51%
świętokrzyskie	100%	100%	35%	20%	27%
warmińsko-mazurskie	100%	57%	55%	31%	42%
wielkopolskie	75%	87%	46%	25%	38%
zachodniopomorskie	100%	75%	42%	22%	37%
Polska	95%	67%	43%	20%	32%

O znaczeniu urbanizacji dla poziomu wydatków na „pozarządową kulturę” przekonuje też analiza różnic związanych z udziałem poszczególnych dziedzin w całości wydatków na dotacje dla organizacji. Różnice te ukazano na wykresach poniżej. W gminach wiejskich i wiejsko-miejskich niemal połowa gminnych dotacji wędruje do organizacji sportowych, które w przeciętnej takiej gminie otrzymują prawie 60% wszystkich środków przeznaczonych dla sfery pozarządowej. Duże znaczenie ma też bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa, czyli dziedzina, w której mieści się działalność OSP (przy czym mówimy tu tylko o niewielkiej części pieniędzy kierowanych do OSP przekazywanych w formie dotacji). Działalność kulturalna pochłania 3–4% ogółu wydatków na organizacje. W małych miastach równowaga jest już nieco większa: sport konsumuje „jedynie” 42% budżetu na dotacje dla organizacji, marginalne znaczenie mają wydatki na OSP. Więcej środków przeznaczonych zostaje na współpracę w dziedzinie ochrony zdrowia (18% całego wsparcia dla organizacji, 20% w przeciętnej gminie) i pomocy społecznej (odpowiednio 14% i 8%). Kultura otrzymuje 6% środków na dotacje dla sektora pozarządowego. Zdecydowanie odmiennie wygląda sytuacja w dużych miastach o statusie powiatów grodzkich. Nie dotyczy to co prawda dziedziny kultury, którą wciąż wspierają relatywnie niewielkie środki (9% ogółu pieniędzy na dotacje, 5% w przeciętnym mieście). ¼ wszystkich dotacji (ale w przeciętnym mieście powiatowym prawie 1/3) otrzymują organizacje sportowe, za to blisko 40% przeznacza się na działalność związaną z pomocą społeczną, a 13% na działalność w ochronie zdrowia.

Wykres IV.3 Wydatki JST na dotacje dla organizacji pozarządowych w 2011 r. wg dziedzin i typu gminy

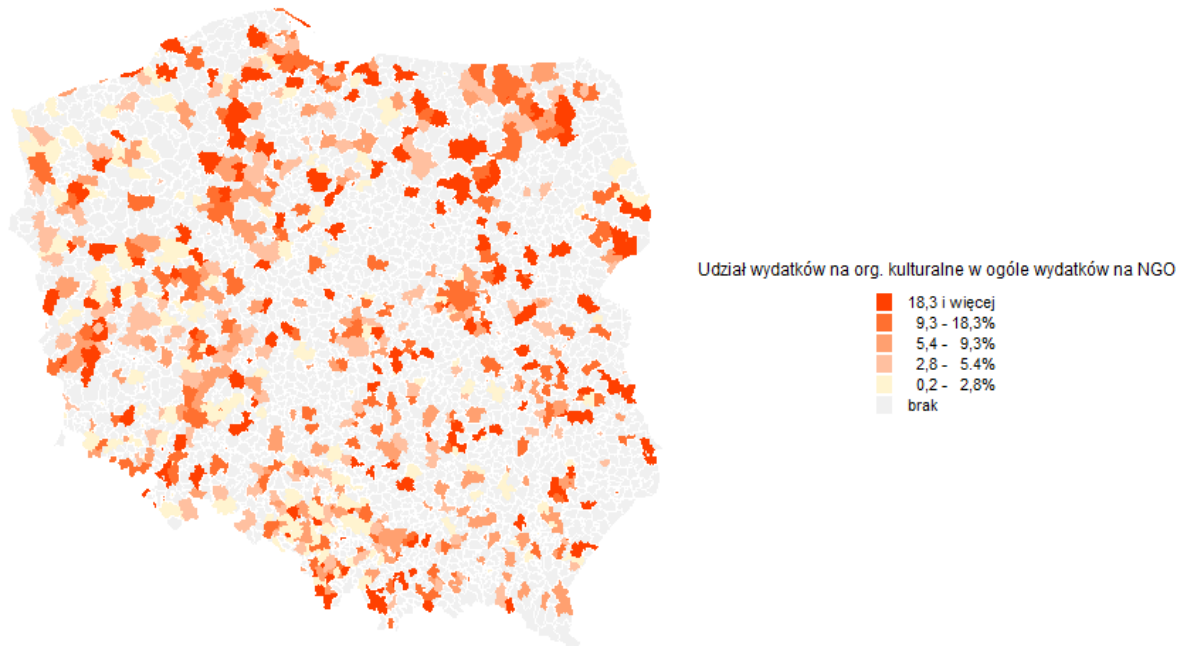


Wykres IV.4 Wydatki JST na dotacje dla organizacji pozarządowych w 2011 r. – wieś a miasto



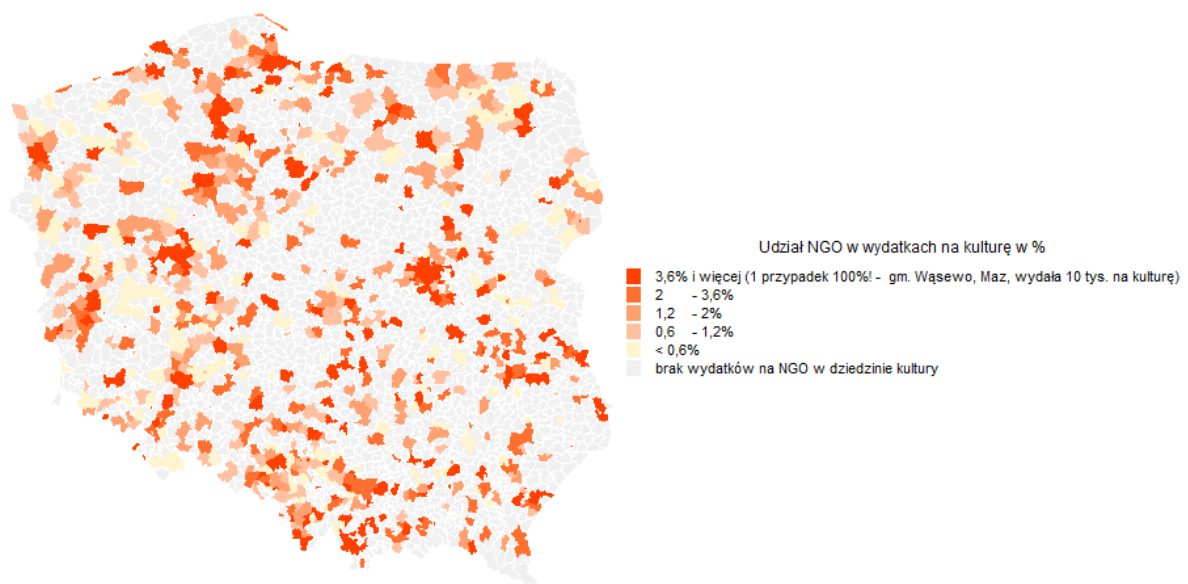
Dysproporcje te nie przekładają się w prosty sposób na zróżnicowania związane z przeciętnym poziomem wydatków na organizacje kulturalne. Najniższy ich udział w ogóle środków przekazanych organizacjom zarejestrowano w woj. opolskim oraz podkarpackim, co jednak związane jest nie tyle z deficytem tego rodzaju współpracy, co raczej z jej natężeniem na innych polach. Najwyższy przeciętny udział wydatków na organizacje kulturalne w całości wydatków na organizacje pozarządowe notuje się paradoksalnie w tych województwach, gdzie organizacje kulturalne wspiera się najrzadziej – i to zarówno wtedy, kiedy statystyki te liczymy dla wszystkich gmin, jak i wtedy, kiedy liczymy je tylko dla tych gmin, które w ogóle współpracowały z organizacjami kulturalnymi. Na przykład w woj. mazowieckim udział tych wydatków w całości transferów związanych z dotacjami dla organizacji pozarządowych sięga średnio 8%, a biorąc pod uwagę jedynie gminy współpracujące z organizacjami – 20%. Wynika to jednak po pierwsze z niskiego wolumenu wydatków na organizacje w gminach tego regionu (nawet niewielkie nominalne wydatki na organizacje kulturalne okazują się mieć znaczący udział w całości wydatków na sferę pozarządową), po drugie, z dużej wariacji wskaźnika. Zbliżony udział kultury w wydatkach na organizacje odnotowano także w woj. warmińsko-mazurskim i pomorskim.

Mapa IV.1 Udział wydatków na organizacje kulturalne w całości wydatków JST na organizacje



Ze względu na dużą zmienność wskaźnika i jego nieoczywistą interpretację (np. duże znaczenie skali wydatków na organizacje w ogóle dla jego wartości) autor nie rekomenduje go jako kryterium służącego rozróżnieniu między regionami „współpracującymi” i „niewspółpracującymi” w sferze kultury. Tylko nieco lepiej zadanie to spełnia drugi ze wskaźników – mówiący o przeciętnym udziale wydatków na organizacje kulturalne w całości nakładów samorządów na kulturę. Pod tym względem, pozytywnie wyróżniają się województwa: śląskie (1,4%), małopolskie (1,3%), podkarpackie (1,2%). Na drugim biegunie znajduje się województwo podlaskie (0,4%). Zaskakująco wysoko, biorąc pod uwagę dane o liczbie gmin przekazujących środki organizacjom kulturalnym, plasuje się województwo mazowieckie (1%). Na sytuację tą wpływa wyjątkowo wysoka wartość wskaźnika w kilku gminach, związana również z wyjątkowo niskim poziomem wydatków na kulturę w ogóle (w jednej z gmin udział organizacji w wydatkach samorządu na kulturę wynosi 100%, co oznacza w praktyce 10 tysięcy złotych wydanych w ciągu roku na tę dziedzinę i w całości przekazanych na dotację dla organizacji). Jak więc widać, także tutaj mamy do czynienia z niepożądanym wpływem „mianownika” na jakość wskaźnika, czy też jego wartość dyskryminacyjną.

Mapa IV.2 Udział organizacji pozarządowych w wydatkach JST na kulturę w 2011 r.



WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z URZĘDAMI MIAST I GMIN - PERSPEKTYWA ORGANIZACJI

*Piotr Adamiak
Jadwiga Przewłocka*

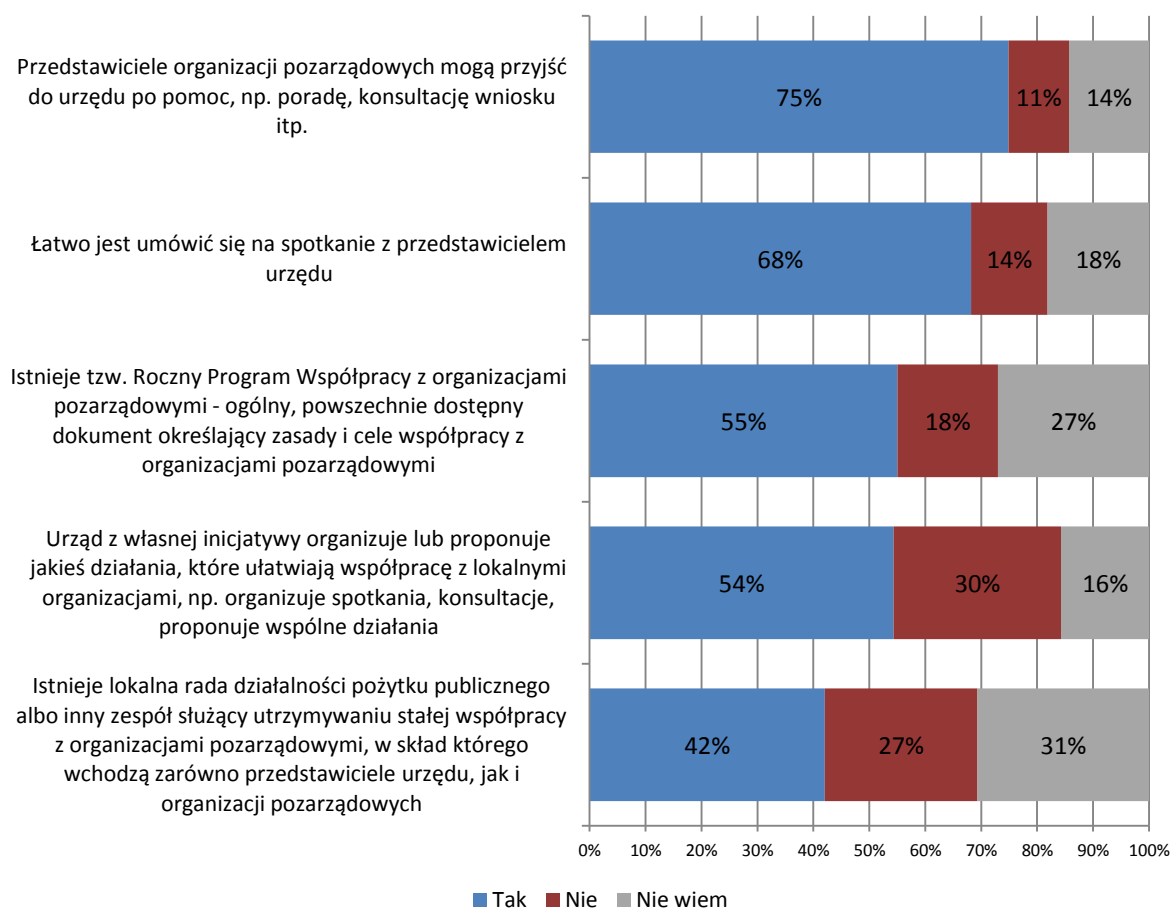
„Urząd to może nie wróg, tylko pewna ściana, od której się trzeba odbijać. No po prostu w tym sensie, że można się odbić, bo można się zderzyć z nią, a można się odbić i gdzieś wyskoczyć dalej. Jest potrzebny jakiś punkt odniesienia, jakaś stała.”

I. Charakterystyka współpracy i komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a jednostkami samorządu terytorialnego

1. Istniejące w gminie procedury, rozwiązania i zwyczaje służące komunikacji

Wśród rozwiązań służących komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego najbardziej popularne są te nieoficjalne, niezwiązane bezpośrednio z tworzeniem specjalnych komisji lub oficjalnych dokumentów. Wyniki badania pokazują, że w opinii badanych przedstawicieli organizacji część urzędów cechuje pewna bierność w kontaktach z trzecim sektorem – choć są one otwarte na współpracę, to jednak same rzadziej wychodzą z taką inicjatywą.

Wykres I.1 Relacje pomiędzy urzędami gmin/miast a organizacjami pozarządowymi



Przedstawiciele organizacji pozarządowych bardzo pozytywnie oceniają gotowość urzędników do nawiązania potencjalnej współpracy czy też okazania pomocy. Trzy czwarte badanych deklaruje, że może przyjść do urzędu gminy lub miasta i uzyskać poradę lub konsultację wniosku. Ponad dwie trzecie jest też zdania, że umówienie się na spotkanie z przedstawicielem urzędu nie nastęrcza zbyt wielu problemów. Badani stwierdzają, że dostęp do władz lokalnych nie jest utrudniony, jednak nie cenią tego zbyt wysoko. Zauważają, że rozmowy z przedstawicielami samorządu często są bezowocne, a oni sami spotykają się z lekceważeniem.

Umawialiśmy się po prostu przez sekretariat, umawialiśmy się na dzień urzędowania z Prezydentem i normalnie na oficjalnych spotkaniach mówiliśmy o naszych pomysłach. Szczerze powiedziawszy – nie było nigdy większego zainteresowania.

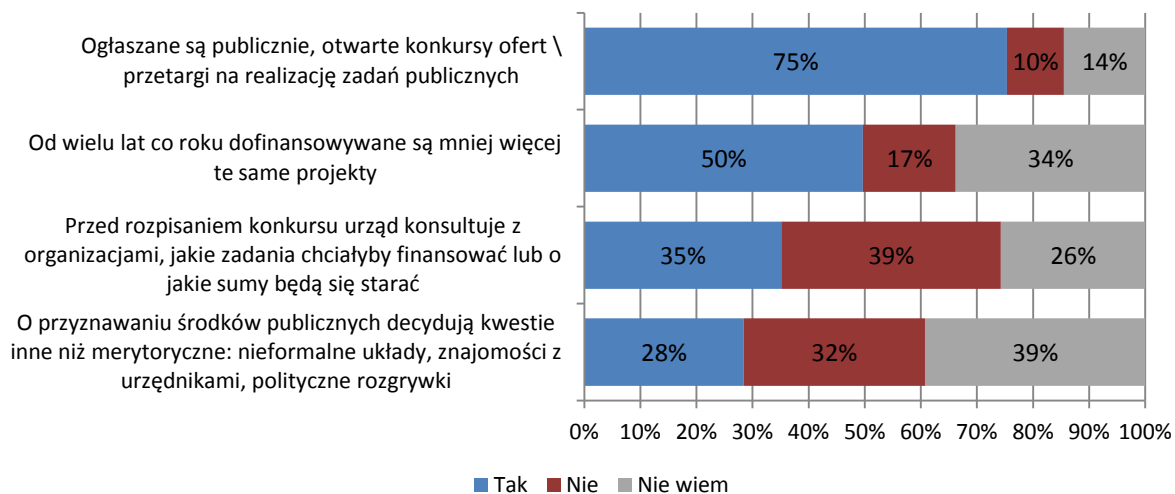
Przyjmowanie biernej postawy i czekanie na ewentualne prośby o pomoc jest dla urzędników z oczywistych względów łatwiejsze niż przejawianie samodzielnej inicjatywy. Jednak ponad połowa badanych przedstawicieli organizacji pozarządowych opisała swój urząd gminy lub miasta właśnie jako wychodzący z takimi inicjatywami do środowiska trzeciego sektora. Mniej powszechnie – w opinii przedstawicieli organizacji – występują rozwiązania służące utrzymaniu regularnej współpracy pomiędzy sektorami, jeśli wiązałyby się z powoływaniem specjalnych komisji międzysektorowych lub tworzeniem dokumentów określających ramy współpracy. Obecność w gminie lub mieście lokalnej rady działalności pożytku publicznego lub innego zespołu odpowiedzialnego za stałą współpracę między sektorami zadeklarowało nieco ponad 40% badanych. Z kolei istnienie rocznego programu współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego potwierdziło 55% organizacji. Z badań przeprowadzonych w gminach wynika natomiast²¹, że taki program uchwaliło blisko dziewięć na dziesięć urzędów gmin i miast. Ta rozbieżność świadczy o niskiej świadomości przedstawicieli organizacji na temat stanu współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Istnieje grupa stowarzyszeń i fundacji niemająca wiedzy o funkcjonowaniu w ich gminach dokumentów określających ramy wzajemnej współpracy. Może to świadczyć o niskiej aktywności samych organizacji lub też o nikłym znaczeniu dokumentów tworzonych w urzędach. Część organizacji odbiera je też jako zbyt ogólne, nie mające bezpośredniego odniesienia do specyfiki ich działania.

Warto też zwrócić uwagę na wysokie odsetki osób deklarujących wprost brak wiedzy na temat rozwiązań służących współpracy między sektorami w ich gminie: w przypadku programu współpracy brak wiedzy zadeklarowało 27% badanych, a w przypadku rady działalności pożytku publicznego – 31%.

2. Współpraca finansowa z jednostkami samorządu terytorialnego – otwarte konkursy ofert
Przedstawiciele organizacji mający choćby sporadyczne kontakty z urzędami miast i gmin w zdecydowanej większości (75%) przyznają, że w ich gminie ogłaszane są otwarte konkursy na realizację zadań publicznych. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest to jedna z podstawowych dróg nawiązywania merytorycznej i finansowej współpracy pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem.

²¹ Monitoring współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi za 2011 rok

Wykres 1.2 Charakterystyka otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w sferze kultury



Można jednak przypuszczać, że realne szanse takiego współdziałania oraz pozyskiwania środków są przez przedstawicieli organizacji postrzegane jako umiarkowane. Badani stawiają pod znakiem zapytania rzeczywiste funkcjonowanie zasady konkurencyjności, która powinna stanowić podstawę otwartych konkursów na realizację zadań publicznych. Połowa respondentów uważa, że od wielu lat dofinansowane są przez urząd te same projekty, a niektórym organizacjom łatwiej dostać dofinansowanie niż innym. Ten ostatni zarzut dotyczy zwłaszcza tych stowarzyszeń i fundacji, które współpracują z urzędami od dawna i dały się poznać jako sprawdzeni partnerzy. Wśród pozostałych przedstawicieli organizacji powoduje to jednak poczucie niesprawiedliwości:

Nawet, żeby źle napisali ten projekt, a była taka sytuacja (ja akurat też w tym konkursie brałam udział). Mówię: „tu brakuje, tu brakuje”. „A co ty tu opowiadasz!, Dobrze jest! Im trzeba dać środki”. „Ale tamten wniosek był o wiele lepszy” – mówię. „Nie, bo te [organizacje] muszą być, muszą otrzymać [środki]”. No i te dwie organizacje na tym bazują.

Poza sprzyjaniem organizacjom, które są już urzędnikom znane, badani zarzucają urzędom miast i gmin kierowanie się podczas oceny wniosków konkursowych zachowawczością i konserwatyzmem. Uważają, że działania urzędów utrudniają im podejmowanie innowacyjnych działań. Jak mówi jeden z badanych: *Urząd jest jak inżynier Mamoń – lubi te piosenki, które już słyszał.* Ten problem wiąże się z pewnością z odmienną wizją działań kulturalnych, jaką mają urzędy oraz środowisko trzeciego sektora.

Nasze urzędy gminy, urzędy miejskie są konwencjonalne, jeżeli chodzi o patrzeć na kulturę. Oni dofinansują, ale niech to będzie coś, co oni znają, niech to będzie wystawa.

Urzędy, zdaniem organizacji, nie promują oryginalnych rozwiązań. Już na etapie składania wniosków promowane są rozwiązania sztamkowe i konwencjonalne.

Te wnioski nie mogą być oryginalne. Wnioski muszą być prymitywne, prostackie i wtedy jest szansa... Jakby pani spojrzęła czy na FIO, czy na inne rzeczy, to pani zobaczy – nad kreską są zazwyczaj jakieś takie jednostki dosyć powiedziałabym... narodowotwórcze, a ciekawe pomysły zaczynają się dopiero poniżej kreski. Ciekawe tytuły, bardzo ciekawe nie przeszły.

Z drugiej strony, część przedstawicieli organizacji nie dziwi się nawet takiemu podejściu urzędników – rozumieją, że wolą oni bazować na sprawdzonych ludziach i sprawdzonych projektach.

Bo jeżeli coś funkcjonuje od lat sprawnie... No przypuszczam, że nawet gdybym ja był oceniającym, jakbym postawił się po stronie urzędniczej i wiem, że ktoś od dziesięciu lat bardzo dobrze robi te projekty i złożył mi wniosek, w którym, nie wiem, nie napisał czegoś, nie przekreślił czegoś.... To bym pewnie przytknął na to oko i powiedział mu: „Słuchaj, wykreśl to tutaj”. No bo i tak, i tak wiem, że ta osoba to zrealizuje i będzie w stanie to robić znowu.

Co więcej, ponad jedna czwarta respondentów uważa, że o wyniku konkursów decydują względy pozamerytoryczne (nieformalne układy, znajomości, rozgrywki polityczne), a tylko nieco ponad 30% odrzuca taką tezę. Jeden z badanych stwierdza wprost, że jego organizacja nie współpracuje z urzędem, ponieważ *teraz jest inna opcja [polityczna], która nas nie popiera*. Może to oznaczać, że w świadomości przedstawicieli organizacji wygranie konkursu przez stowarzyszenie lub fundację nieposiadającą znajomości i układów w urzędzie jest znacznie utrudnione.

I to często jest problem, bo brak transparentności budzi właśnie te wątpliwości. Czy to naprawdę ci ludzie dostają pieniądze, bo co roku są najlepsi, najlepiej piszą wnioski? Czy może po prostu dlatego, że, nie wiem, mają jakiś swój prywatny, prywatny układ.

W efekcie część przedstawicieli organizacji wątpi, czy konkursy wygrywają faktycznie te organizacje, które miały najlepsze pomysły i złożyły najlepsze wnioski. Krytycznie są oceniane zasady przeprowadzania konkursów oraz brak ich transparentności.

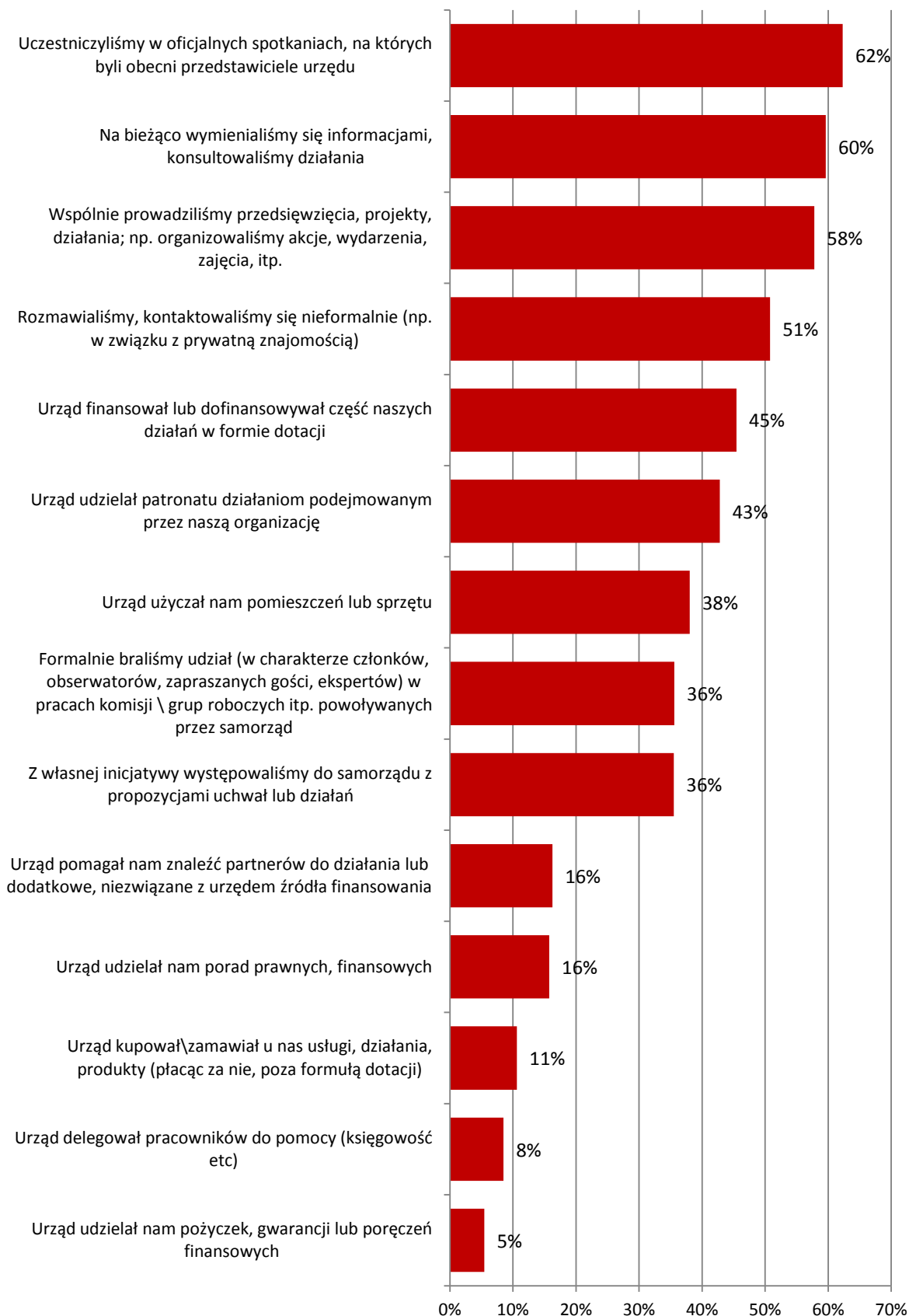
Ja bym bardzo chciała zobaczyć, jak wygląda wniosek zrealizowany, który dostał maksymalną liczbę punktów. Jako wzór. Bo często są to wnioski, które są realizowane gdzieś w pobliżu. I ja tych wniosków nie odczuwam. Jak ktoś dostał 200, 300, 400 tysięcy złotych, to się powinno [...] I to powinno być widoczne w kulturze, tak?

Respondenci mają też zróżnicowane odczucia w stosunku do zakresu konsultacji, jakimi poprzedzone jest ogłoszenie konkursu. Ponad jedna trzecia badanych deklaruje, że urząd konsultuje z organizacjami zakres tematyczny oraz finansowy konkursów; niewiele wyższy odsetek twierdzi natomiast przeciwnie. Konsultowanie kształtu konkursów z jego potencjalnymi adresatami z jednej strony może w skrajnych przypadkach prowadzić do ich projektowania pod oczekiwania i możliwości konkretnej organizacji, sprzecznego z zasadą konkurencyjności; z drugiej strony świadczy jednak o partnerskich relacjach i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z trzecim sektorem. Dlatego też niski odsetek organizacji deklarujących obecność przedkonkursowych konsultacji w gminie oraz wysoki odsetek nieposiadających żadnych informacji na ten temat trzeba uznać za niepokojący.

3. Formy kontaktu i współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a urzędami miast i gmin

Wśród różnych form kontaktu pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w praktyce zdecydowanie dominują te polegające na oficjalnej komunikacji (prowadziło ją około dwie trzecie organizacji) oraz merytorycznej współpracy (prowadzonej przez ponad połowę organizacji). Nieco rzadziej – bo w mniej niż połowie przypadków – występowały kontakty polegające na udzielaniu przez urzędy pomocy organizacjom oraz na prowadzeniu oficjalnych konsultacji. Najrzadziej natomiast zdarzało się udzielanie organizacjom pomocy finansowej poza formułą dotacji.

Wykres 1.3 Charakterystyka kontaktów organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury z urzędami miast/gmin



✓ Komunikacja formalna i nieformalna

Najczęstszą formę relacji z urzędami miast i gmin stanowią oficjalne spotkania z urzędnikami – taką formułę kontaktów zadeklarowało prawie dwie trzecie organizacji. Bieżącą wymianę informacji i konsultowanie działań z urzędami prowadzi sześć na dziesięć organizacji. Dodatkowo, ponad połowa kontaktowała się również z urzędnikami nieformalnie – na przykład dzięki prywatnej znajomości. Powyższe wyniki są zgodne z opiniami badanych na temat otwartości urzędów na wszelkie formy komunikacji z organizacjami.

✓ Wspólne działania

Współpracę polegającą na prowadzeniu wspólnych projektów lub działań z urzędem podjęła ponad połowa organizacji (58%). Nieco mniej niż połowa (45%) otrzymała od jednostek samorządu terytorialnego dotację na prowadzenie działań kulturalnych.

✓ Pomoc ze strony urzędu

Dość powszechnie urzędy udzielały organizacjom różnorodnej pomocy: stosunkowo często zdarzało się, że urząd obejmował działania organizacji patronatem (43%), użyczał pomieszczeń albo sprzętu (38%); rzadziej natomiast pomagał w znalezieniu partnerów lub alternatywnych źródeł finansowania (16%), udzielał porad prawnych i finansowych (16%) lub delegował swoich pracowników do pomocy (8%).

✓ Oficjalne konsultacje

Prawie cztery na dziesięć przebadanych organizacji wzięło udział w prowadzonych przez urzędy miast i gmin oficjalnych konsultacjach. Miały one formę uczestnictwa przedstawicieli organizacji pozarządowych (w charakterze członków, obserwatorów, gości lub ekspertów) w grupach roboczych lub komisjach powołanych przez urząd. Podobny odsetek organizacji z własnej inicjatywy występował do urzędów z propozycjami uchwał lub działań.

✓ Współpraca finansowa poza formułą dotacji

Wsparcie finansowe ze strony urzędu w formie innej niż udzielanie dotacji stanowiło zdecydowaną rzadkość. Tylko nieco ponad jedna dziesiąta organizacji sprzedawała urzędom swoje produkty lub usługi. Co dwudziesta uzyskała natomiast od urzędu pożyczkę, gwarancję lub poręczenie finansowe.

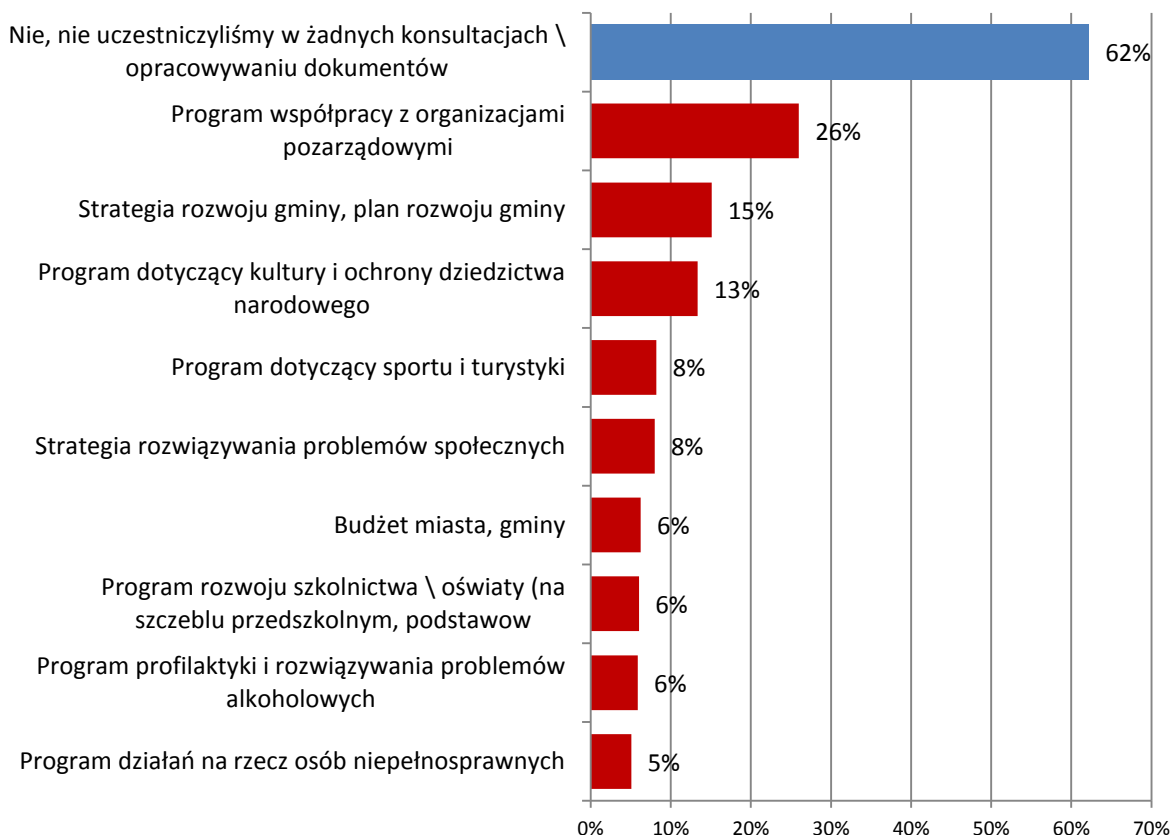
4. Konsultacje a rola organizacji w kształtowaniu polityki kulturalnej gminy lub miasta

a. Rodzaje konsultowanych dokumentów

Spośród wszystkich organizacji zajmujących się kulturą mniej niż 40% brało udział w oficjalnych konsultacjach oraz wspólnym z urzędami opracowywaniu dokumentów.

Wśród spraw lub dokumentów, które stanowiły przedmiot takich konsultacji, dominowały aspekty związane z rocznym programem współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi, ogólną strategią rozwoju lokalnego oraz z kulturą.

Wykres 1.4 Programy, plany, dokumenty konsultowane z organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury (w ciągu ostatnich dwóch lat)



Jedna czwarta organizacji podejmowała w ciągu ostatnich dwóch lat prace nad programem współpracy urzędów z sektorem pozarządowym, 15% – nad ogólną strategią rozwoju gminy, a ponad jedna dziesiąta nad programem kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W prace i konsultacje dotyczące pozostałych aspektów zaangażowanych była mniej niż jedna dziesiąta organizacji. Badani podkreślają, że urzędy są na ogół dość bierne – nie tylko nie inicjują wymiany informacji i opinii, ale także rzadko proponują podjęcie wspólnego namysłu nad szerszą polityką kulturalną. Inicjatywa spotkań i rozmów należy – według badanych – do strony pozarządowej.

b. Urzędowa i pozarządowa wizja kultury

Udział w konsultacjach stanowi bardzo istotną formę aktywności organizacji pozarządowych – pozwala im bowiem (przynajmniej teoretycznie) wywierać realny wpływ na kształt polityki kulturalnej miasta lub gminy. Przedstawiciele organizacji są świadomi, że wizja kultury, jaką posiada i forsuje urząd, jest często daleka od tej, jaką chciałby tworzyć trzeci sektor. Badani krytykują samorząd za brak refleksji nad kulturą lokalną jako całością, za nikły poziom wiedzy o lokalnych inicjatywach, a wreszcie za ubogie zainteresowania kulturalne, które wpływają między innymi na sposób dystrybucji pieniędzy na kulturę. Polityka finansowa podlega krytyce z powodu wyznaczających ją priorytetów, zdominowanych z jednej strony przez masową rozrywkę z udziałem powszechnie rozpoznawanych gwiazd, a z drugiej przez ochronę dziedzictwa narodowego.

Samorząd ma 150 tysięcy na wszystkie projekty w dzielnicy, a my jesteśmy jednym z tych projektów, który dostaje 30 tysięcy. Maryla Rodowicz walnie na festynie trzy numery i zżera im kupę pieniędzy.

Takie podejście do kultury lokalnej wynika często z samoograniczenia lokalnej władzy do odpowiedzialności za prowadzenie tylko tych instytucji, dla których jest organizatorem. Organizacje

pozarządowe – bez względu na to, jakie projekty realizują – zostają więc jakby wypchnięte nie tylko poza obszar bezpośredniego zainteresowania samorządu, ale faktycznie na margines kultury lokalnej jako zjawiska do niej nienależące. Możliwe, że jest to także związane ze specyficznym rozumieniem sposobu dystrybucji środków finansowych: niejednokrotnie zdarza się bowiem, że organizacje pozarządowe aktywne w obszarze kultury nie są finansowane z gminnych funduszy na kulturę, tylko wyłącznie ze środków przeznaczonych na wsparcie organizacji pozarządowych. Podział budżetu dokonywany jest według typów instytucji, a nie według tematyki zadań. To u niektórych urzędników rodzi pokusę, aby wpływ organizacji na politykę kulturalną gminy ograniczyć tylko do działań finansowanych ze środków na organizacje pozarządowe.

Opisane powyżej rozbieżności w wizji działań kulturalnych nie powodują jednak wśród organizacji zdecydowanej chęci wpłynięcia na zmianę polityki kulturalnej urzędów. Świadczy o tym niski odsetek organizacji angażujących się w proces konsultacji wymienionych wcześniej dokumentów, planów i strategii. Większość badanych akceptuje brak własnego wpływu na strategię kulturalną gmin i przyjmuje postawę dostosowania się do warunków wyznaczonych przez samorząd.

I my dlatego organizujemy pewne projekty, bo wiemy, że na to w mieście będzie kasa.

c. Wpływ na politykę kulturalną urzędu a „czynnik ludzki” oraz wielkość miejscowości

Wypowiedzi przedstawicieli organizacji, wskazują też, że możliwość wpływania na politykę kulturalną gminy wygląda zupełnie inaczej w dużym mieście i na wsi. Jest ona też w znacznym stopniu uzależniona od czynnika ludzkiego, czyli osobistych sympatii i antypatii, jakie łączą badanych z urzędnikami.

Dla przebadanych organizacji z dużego miasta wojewódzkiego urząd był miejscem zdecydowanie nieprzyjnym. Zaskakująco ważną rolę odgrywały tutaj osobiste, czysto personalne animozje i konflikty pomiędzy przedstawicielami organizacji a urzędnikami (wymienianymi z nazwiska podczas dyskusji). Wydaje się, że decydujące znaczenie miał tu czynnik ludzki. Potwierdzają to wypowiedzi badanych, którzy dużą nadzieję wiążą z odbywającymi się właśnie w urzędzie zmianami kadrowymi.

To znaczy w [nazwa miasta ukryta] jest fajny proces zmian (...), ponieważ została powołana komórka zajmująca się właśnie organizacjami (...) Bardzo długo walczyliśmy właśnie o to, żeby nawiązać tą współpracę, żeby były te konsultacje bardziej aktywne.

Wcześniej jednak organizacje musiały dostosowywać się do polityki kulturalnej urzędu. Nie mając wpływu na jej kształt, nie mając wpływu na zakres ogłaszanych konkursów, składały po prostu takie wnioski, które miały szanse na sukces. Jak stwierdza jeden z badanych (odnosząc to – pomimo zachodzących zmian – do obecnej sytuacji): *Miasto ma politykę, a organizacja wchodzi w ten układ.* W przypadku [nazwa miasta ukryta] dominująca rola urzędu jest znaczna – to urząd określa kierunki polityki kulturalnej, dając organizacjom co najwyżej pole do uczestniczenia w zaplanowanych przez siebie działaniach. Konsultowanie polityki kulturalnej z organizacjami według badanych praktycznie w ogóle nie miało miejsca przed opisywanymi zmianami personalnymi. Opinie o obecnej sytuacji są natomiast zróżnicowane. Część badanych nie dostrzega zachodzących zmian.

W moim stowarzyszeniu jeszcze się nie spotkałam, żeby ktoś zapraszał na takie spotkania czy na nawet jakiegokolwiek szkolenie. To są takie bardzo anonimowe, krótkie, przypadkowe czasem spotkania. Na pewno nie opiera się to na jakichś stałych relacjach.

Trzeba zaznaczyć, że przedstawiciele tych organizacji taki stan rzeczy uważali za normalny i powszechnie go akceptowali. Część organizacji nie widzi więc potrzeby walki o wpływ na strategię kulturalną miasta.

Ja nie mam złudzeń, że miasta czy gminy mają pewne swoje polityki... Muszą mieć, po prostu, bo nigdy nie da się zaspokoić wszystkich w 100%. I ja też wiem, że [muszę] wejść w ten układ.

Z drugiej strony, inna część badanych dostrzegała zachodzące w urzędzie miasta pozytywne zmiany, związane głównie ze zmianami kadrowymi, co potwierdza tezę o dużej wadze czynnika ludzkiego.

Dla mnie różnica jest taka, że wcześniej pan, który się tym zajmował, bo uczestniczyłem w jakichś spotkaniach, był dosyć mocno nastawiony na linii przeciwieństwa, powiedzmy. Kiedy spotykaliśmy się, by ustalić pewne rzeczy, ów pan występował na zasadzie: on-urzędnik kontra my-organizacje pozarządowe (...). Od tego czasu [kiedy zaszły zmiany] organizacje uczestniczące w konsultacjach dostają raz bodajże w miesiącu takie podsumowanie mailowe, właśnie tworzone przez pełnomocnika ds. organizacji, wszystkich możliwości zaangażowania się w konsultacje społeczne, wszystkich konkursów. Jak tylko na bieżąco urząd chce coś skonsultować, to jest aktywnie publikowane. Podobnie też profil na Facebooku, jeśli ktoś korzysta z tego środka komunikacji... Tutaj jeszcze bardziej na bieżąco są te konsultacje, można też się jakby za pomocą tego profilu konsultować.

Natomiast w małych miejscowościach percepcja urzędu wygląda zupełnie inaczej. Nie jest to już – jak w przypadku dużych miast – wielka, anonimowa i nieprzyjazna instytucja. W stosunkach z władzami dominują kontakty o bezpośrednim, osobistym charakterze. W mniejszych miejscowościach dostępność urzędników jest większa, a komunikacja sprawniejsza.

W takiej małej gminie, w środowisku typowo wiejskim, no to wygląda troszeczkę inaczej. Te relacje opierają się na relacjach personalnych, tak naprawdę.

Pomimo tego, badani przedstawiciele organizacji z małych miast i wsi nie potrafili wypowiedzieć się na temat swojego wpływu na politykę kulturalną gminy – sprawiało im to problemy zarówno na etapie ogólnego pytania o ich rolę, jak i szczegółowego pytania o udział w konsultacjach. Część przyznawała wprost, że nie ma poczucia jakiegokolwiek wpływu na politykę kulturalną swojej gminy.

No, przyznam, że nie. Nigdy nie byłam zapraszana na jakieś spotkania, gdzie mogłabym... Wyrzucić swoją opinię i mieć jakiś wpływ na kulturę w mojej gminie.

Wyjątek stanowił przedstawiciel jednej z organizacji, który deklarował, że łączy go z wójtem znakomite relacje osobiste, dzięki czemu w zasadzie współtworzy politykę kulturalną gminy. Trzeba jednak podkreślić, że wpływ organizacji tego respondenta na kulturę w gminie opiera się na nieformalnych znajomościach i kontaktach. Osoba wójta jest powszechnie znana w regionie – wszyscy badani podkreślali, że to wyjątkowy urzędnik, rozumiejący zarówno kulturę, jak i potrzeby organizacji. Oznacza to, że również w małych miejscowościach o stanie współpracy pomiędzy sferą publiczną a trzecim sektorem może decydować czynnik ludzki oraz osobiste znajomości.

Moje doświadczenie jest takie, że trafia się w urządzie albo na człowieka, albo tylko na ułomnego człowieka.

d. Problemy związane z konsultacjami

Podstawowy problem związany z konsultacjami, zgłaszany przez przedstawicieli organizacji, to bardzo krótki termin pozostawiony im na zgłoszenie uwag. Często fakt ten uniemożliwia zaangażowanie się w proces konsultacji. Przykładowy, siedmiodniowy termin na zgłaszanie uwag to często zbyt krótki okres na zaangażowanie się w projekt.

U nas jest coś takiego, że pan burmistrz ogłasza na stronie miejskiej i na BIP-ie, że jest konsultacja społeczna. Po czym jest siedem dni...[...] nie wiem, czy państwo, ale ja pracuję gdzieś indziej. W organizacji jestem po pracy, po domu i pomiędzy różnymi innymi rzeczami. I te 7 dni najczęściej się okazuje bardzo krótkim terminem.

Konsultacjom towarzyszy też niekiedy obawa przed oceną ze strony urzędu:

No, urzędy są konwencjonalne. W związku z tym organizacje pozarządowe starają się na tych konsultacjach jak najmniej odzywać. No bo niby dlaczego mają się narazić?

Bardzo istotna okazała się też sama forma zaproszenia na konsultacje oraz sposób ich prowadzenia. Forma „wywieszenia” informacji na tablicy w urzędzie lub też na stronie internetowej jest odbierana negatywnie, jako rodzaj nieszczerzego, wymuszonego zachowania. Przedstawiciele organizacji cenią bardziej indywidualne (telefoniczne, mailowe, osobiste) formy zaproszeń. Dla badanych istotne jest również, aby konsultacje miały charakter wspólnej pracy (nad strategią, dokumentami lub planami), a nie polegały wyłącznie na wnoszeniu uwag do materiałów opracowanych uprzednio przez urząd. Ta ostatnia formuła bywa odbierana jako wymuszona formalność, której urząd musi dopełnić.

Było powiedziane tak – że oni upubliczniają tą ustawę i będą faktycznie dyskusje z mieszkańcami, bo nam zawsze zależało na tym. Niby robili jakąś ankietę, ale takie ankiety można sfałszować, dwa, że nie docierają one do dużej liczby ludzi. Leży w urzędzie taka ankieta – idź sobie, wypełnij i wrzuć do urny. No to, przepraszam, kto wypełni taką ankietę?! Nikt jej nie wypełni!

Wreszcie część badanych przyznaje, że konsultacje nie zawsze sprawdzają się jako forma dialogu między stowarzyszeniami i fundacjami a urzędami, że najlepiej rozmawia się w kuluarach, a nie na forum publicznym. Rozwiązaniem tego problemu może być zmiana przestrzeni, w jakiej odbywają się negocjacje – niewielka, kameralna sala z pewnością sprzyjałaby poprawie atmosfery rozmów. Badani wyraźnie preferują indywidualne spotkania zamiast ogólnych konsultacji. Wydaje się, że kontakt indywidualny sprzyjałby polepszeniu dialogu, jednak, zdaniem urzędów, taka forma nie może zastąpić klasycznych konsultacji.

e. Postrzeganie własnej roli w określaniu polityki kulturalnej miasta lub gminy

Trzeba też zaznaczyć, że w możliwość wpływu organizacji na politykę kulturalną gminy wątpią sami przedstawiciele organizacji. Ich zdaniem konsultacje – podstawowy środek do osiągnięcia takiego wpływu – stanowią zupełnie nieodpowiednie narzędzie dla środowiska trzeciego sektora. Badani są pewni, że organizacje nie będą w stanie „dogadać się same ze sobą”, a „na konsultacjach można utknąć, bo ile ludzi, tyle opinii”. Sens konsultacji z urzędami jawi im się jako wątpliwy, skoro wcześniej konieczne byłoby wypracowanie wspólnego stanowiska organizacji. Respondenci godzą się więc, że to urząd ustala priorytety i reguły polityki kulturalnej. Jak mówi jeden z badanych:

[Podczas konsultacji] ludzie z różnych organizacji próbują stworzyć jakiś system. I nie są w stanie się po prostu między sobą dogadać. Nie są, za chorobę. W związku z tym ciężko mi jest sobie wyobrazić taki model, że nagle my jakby to dostajemy. Wydaje mi się, że łatwiej jest zrobić coś takiego, że – założymy – urząd wprowadza jakieś rozwiązanie i potem, jak już ono zostało wprowadzone, konsultuje, czy to było dobre, czy złe i co poprawić.”

Oczekiwanie, że to urząd będzie stroną, która weźmie na siebie główny ciężar odpowiedzialności za politykę kulturalną widać bardzo wyraźnie. Organizacje nie są gotowe do przejęcia części odpowiedzialności za jej kształtowanie.

Myślę, że tu kierunek jednak powinien wyływać od samorządu.

Tym samym organizacje świadomie rezygnują z prób wpłynięcia na kształt polityki kulturalnej swoich gmin.

Być może mam wpływ, ale ja jestem po prostu z takiego nurtu chyba, że robię swoje i może to źle, bo może powinnam mieć wpływ na to, żeby jakby pójść do góry i móc bardziej robić swoje na dole. Ale po prostu jestem tak skupiona na tym, co robię, że po prostu już tam nie idę, tylko narzekam.

Opinie, które wskazywałyby na chęć autentycznego udziału organizacji w tworzeniu strategii i polityki kulturalnej gmin są zdecydowanie rzadsze – trzeba jednak zaznaczyć, że się pojawiają. Niestety jednak, ten potencjał nie jest na ogół wykorzystywany.

Rozmawiałam wczoraj z naszym burmistrzem. I mówię – czy nasze miasto, nie takie małe, u nas jest prawie 10 tysięcy mieszkańców, czy ma jakiś dokument, który definiuje strategię kultury? Tak, strategię, program współpracy, tego brakuje. Czy mamy budżet? Nie ma takiego dokumentu. A powinien być.

Po prostu my jesteśmy niżej [w hierarchii]. Reagujemy na potrzeby lokalne. Niżej, widzimy potrzeby lokalne. To, czego góra na przykład [nie widzi]... Góra patrzy globalnie [...] Ale na przykład coś pomija... My patrzymy po prostu lokalnie.

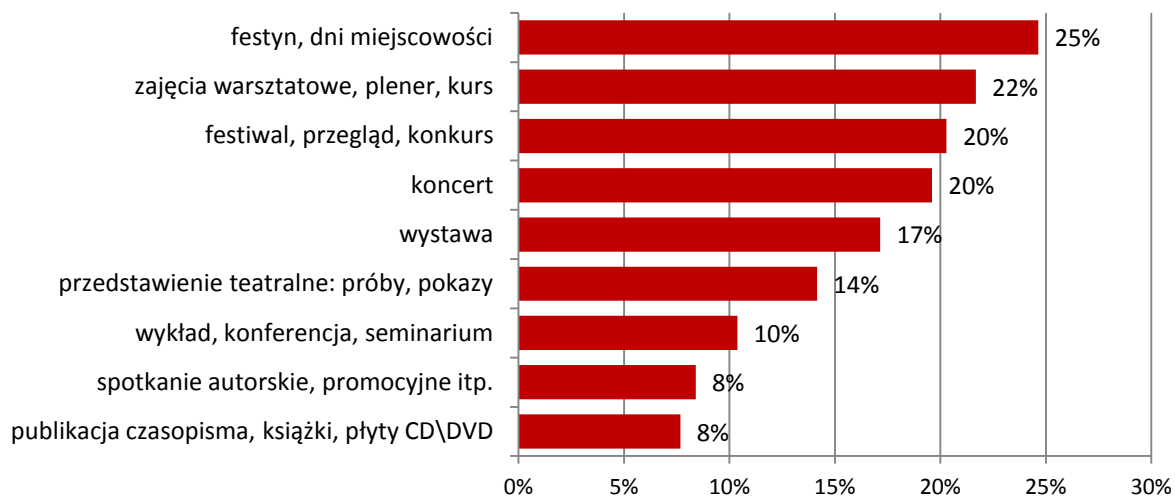
II. Prowadzenie wspólnych działań

1. Przedmiot współpracy

Wśród form współpracy organizacji z urzędami na szczególną uwagę zasługują: wspólne prowadzenie działań i projektów (współpraca merytoryczna) oraz działania zlecane organizacjom przez urzędy, połączone z przyznaniem na ten cel dotacji (finansowanie lub współfinansowanie projektów realizowanych przez organizacje). W odróżnieniu od innych form pomocy ze strony urzędu, a także od kontaktów formalnych lub nieformalnych, wymagają one na ogół realnej, merytorycznej współpracy oraz uzgadniania wspólnych celów. Warto przypomnieć, że pierwsza z wymienionych form współpracy (wspólne prowadzenie projektów) dotyczyła 58%, a druga (realizacja zadań zleconych) – 45% organizacji. Obie formy współpracy będziemy w dalszej części raportu nazywać **wspólnymi działaniami**. W ciągu ostatnich dwóch lat prowadziło je w sumie 66% organizacji aktywnych w obszarze kultury.

Warto doprecyzować, że opisane powyżej wspólne działania mogły dotyczyć także zagadnień niezwiązanych z kulturą, stanowiących dodatkowe pole zainteresowania organizacji. Kiedy wyeliminujemy takie przypadki, okazuje się, że **wspólne działania związane bezpośrednio z kulturą prowadziło 55% wszystkich** stowarzyszeń i fundacji kulturalnych. Realizowały one wspólnie z urzędami projekty o zróżnicowanej tematyce.

Wykres II.1 Wydarzenia kulturalne realizowane w ciągu ostatnich dwóch lat przez organizacje pozarządowe wspólnie z urzędami miast i gmin

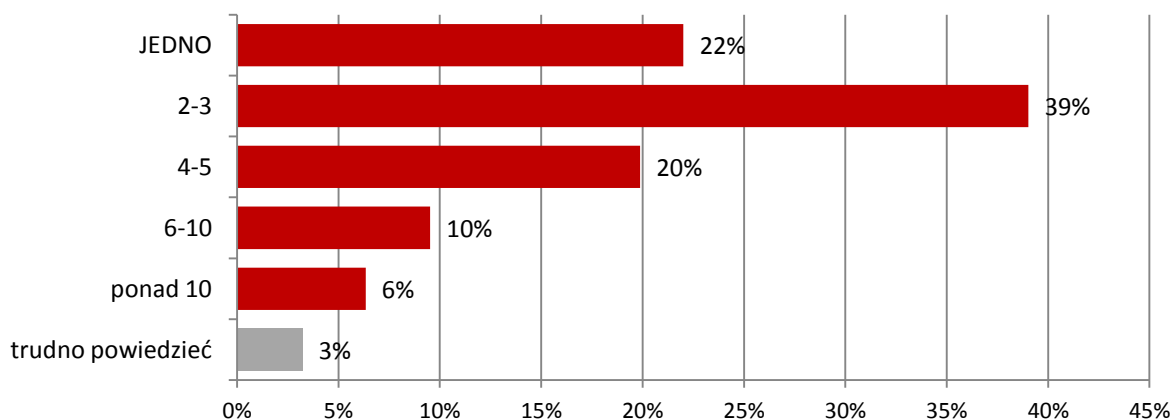


Najczęściej były to festyny oraz dni miejscowości – w ciągu ostatnich dwóch lat organizowała je wspólnie z urzędami ponad jedna czwarta organizacji zajmujących się kulturą (a więc 45% spośród organizacji prowadzących jakiegokolwiek wspólne działania kulturalne z urzędami). Ponad jedna piąta angażowała się we współpracę nad organizowaniem zajęć warsztatowych, plenerowych i kursów (22%), festiwali, przeglądów i konkursów (20%) oraz koncertów (20%). Sporą popularnością cieszyła się też współpraca przy realizacji wystaw (17%) oraz przedstawień teatralnych (14%).

2. Charakter współpracy

Intensywność tej współpracy była umiarkowana: spośród organizacji realizujących wspólne działania kulturalne z urzędem co piąta zrealizowała jeden wspólny projekt w ciągu ostatnich dwóch lat, zaś cztery na dziesięć prowadziło dwa lub trzy takie projekty. Więcej niż trzy wspólne przedsięwzięcia w ciągu ostatnich dwóch lat zrealizowało tylko 36% organizacji prowadzących wspólne działania z urzędami.

Wykres II.2.1 Liczba wspólnych działań kulturalnych organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego

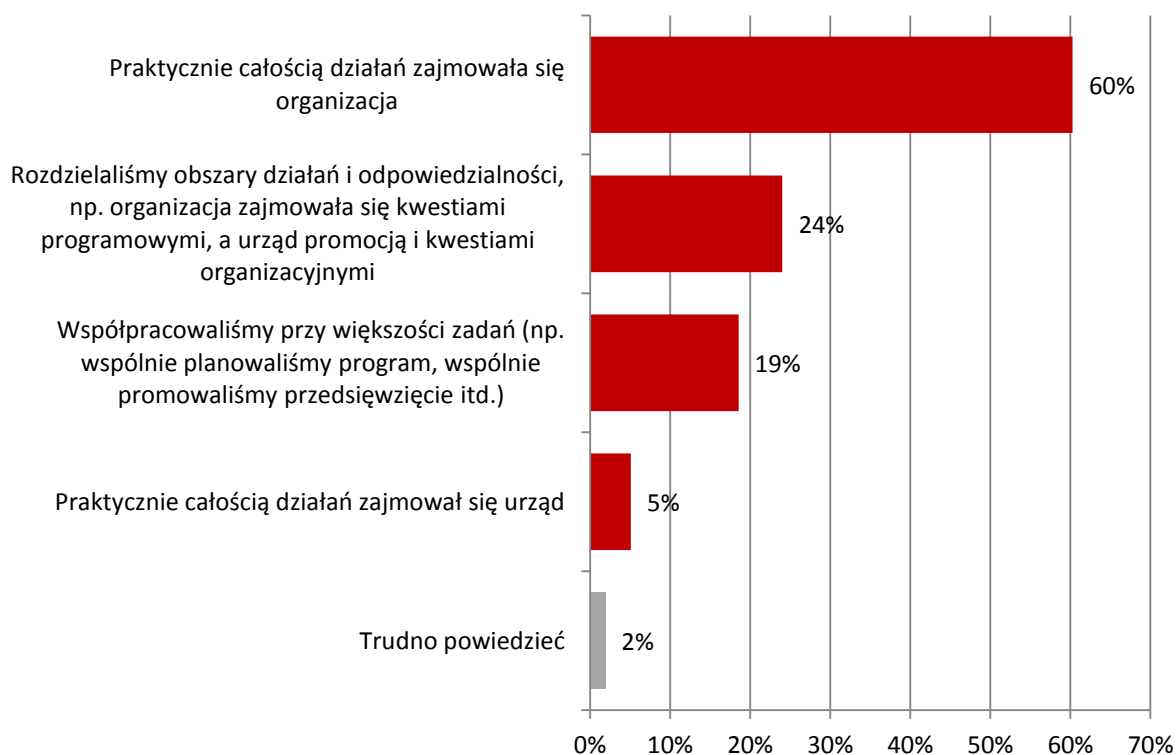


Prawie połowa takich wspólnych działań ma powtarzalny, cykliczny charakter. Kolejne 30% organizacji deklaruje, że część wspólnych działań jest cykliczna, a część jednorazowa. Wyłącznie

jednorazowy charakter mają natomiast działania prowadzone przez jedną czwartą organizacji. Oznacza to, że urzędy miast i gmin są na ogół skłonne do współpracy przy kolejnych edycjach projektów prowadzonych przez organizacje.

Zdaniem przedstawicieli organizacji bardziej aktywna w tej współpracy była strona pozarządowa. Według 60% badanych prawie wszystkimi działaniami związanymi ze wspólnym projektem zajmowała się organizacja. Podział zadań pomiędzy urząd a organizację zadeklarowała jedna czwarta badanych, a wspólne wykonywanie większości działań – jedna piąta. Tylko w co dwudziestym przypadku większość zadań związanych z realizacją projektu brał na siebie urząd miasta lub gminy. Z pewnością, w niektórych przypadkach taki podział zadań jest związany z faktem, że współpraca ogranicza się tylko do aspektów finansowych – organizacja otrzymując dotację nie dąży do dalszej, merytorycznej współpracy przy projekcie. Niejednokrotnie, również urzędowi, po przekazaniu środków finansowych, nie zależy na nawiązaniu dalszej współpracy.

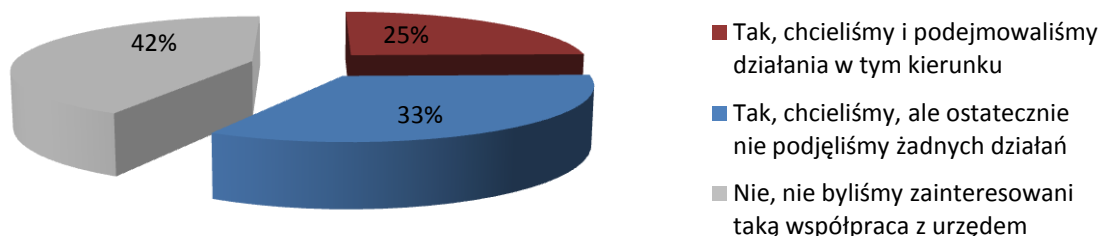
Wykres II.2.2 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego – podział obowiązków



3. Przyczyny braku współpracy

Badanie pokazało, że prawie połowa (45%) organizacji kulturalnych nie prowadziła w ostatnich 2 latach żadnych wspólnych przedsięwzięć z urzędami miast i gmin ani nie otrzymywała od nich dotacji. Ponad 40% z nich zapytana o przyczyny takiego stanu, deklaruje brak zainteresowania współpracą. Pozostałe chciałyby taką współpracę nawiązać, jednak albo ostatecznie nie podjęły w tym kierunku żadnych działań (33%), albo ich działania nie zakończyły się sukcesem (25%).

Wykres II.3 Organizacje nieprowadzące wspólnych działań z urzędem miasta/gminy – nastawienie do współpracy



Wśród powodów niepowodzenia podjętych prób współpracy wymieniano najczęściej przyczyny merytoryczne.

Nie mamy odbiorców w gminie, a gmina pomaga, dofinansowuje to, co się dzieje w gminie.

Nasz wniosek przegrał w konkursie ofert.

Często brak współpracy wynika z niedostatku środków finansowych – urząd nie był w stanie dofinansować organizacji w ogóle lub też w takim stopniu, w jakim wymagały tego założenia projektu.

Urząd nie wspomógł nas wystarczającą kwotą.

Przyznano nam za małe środki finansowe – mniejsze niż były we wniosku.

Część badanych winą za brak współpracy obarczała urząd, podkreślając brak zainteresowania oraz chęci współpracy z jego strony.

Urząd traktuje nas jako zło konieczne.

Nie uznano naszych działań za potrzebne.

Od pięciu lat jesteśmy ignorowani przez urząd i wydział kultury. Nie załamujemy się, działamy, rozwijamy, mamy osiągnięcia, pomimo ignorowania i braku chęci współpracy z naszą organizacją.

III. Oficjalne kanały komunikacji i konsultacji oraz ocena ich funkcjonowania

1. Zespoły i komisje zajmujące się sprawami kultury

a. Funkcjonowanie zespołów i komisji w gminach oraz wiedza na ich temat

Prawie dwie trzecie przedstawicieli organizacji kulturalnych (63%) zna w swojej gminie jakieś ciało zajmujące się sprawami kultury, w którego działaniach uczestniczą przedstawiciele trzeciego sektora. W 45% przypadków był to zespół do spraw kultury, w skład którego wchodził zarówno przedstawiciele samorządu, jak i organizacji, natomiast w 16% niezależna od urzędu grupa lub federacja organizacji.

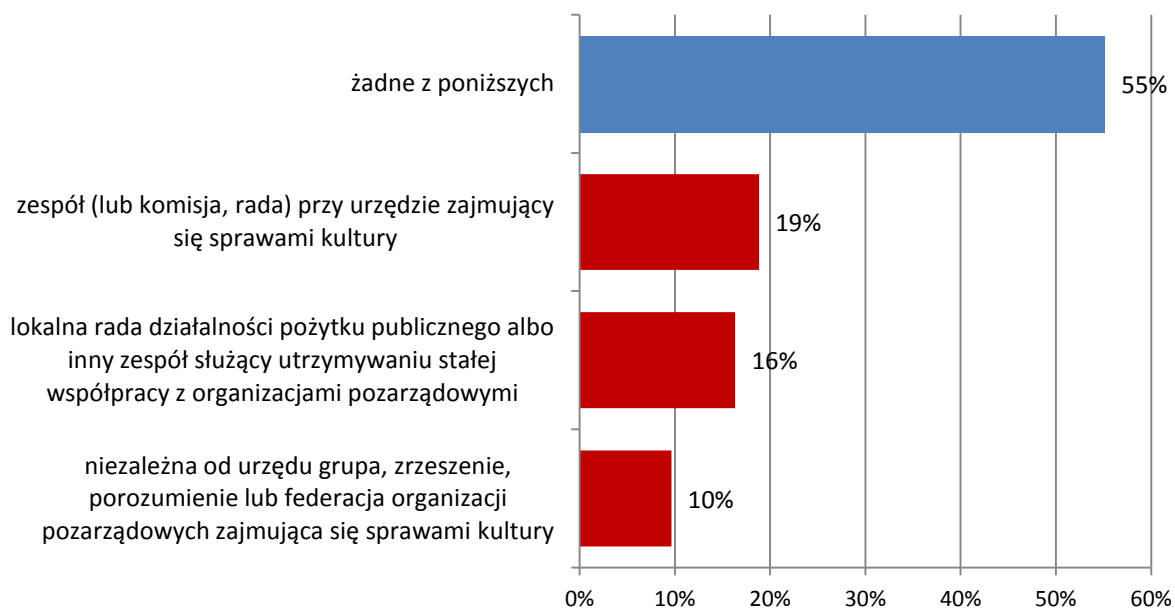
Trzeba też pamiętać, że instytucją umożliwiającą prowadzenie konsultacji (dotyczących kultury, ale także innych tematów) może być lokalna rada działalności pożytku publicznego (albo inny zespół zapewniający stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi), której obecność w gminie

zadeklarowało 42% respondentów. Biorąc pod uwagę ten fakt, trzeba zaznaczyć, że odsetek organizacji deklarujących istnienie w ich gminie instytucji umożliwiających konsultację spraw związanych z kulturą wzrasta do 70%. Należy jednak dodać, że powyższe dane odzwierciedlają tylko subiektywną wiedzę przedstawicieli organizacji pozarządowych o istniejących w ich gminach zespołach i komisjach zajmujących się sprawami kultury. Wielu z nich może nie posiadać odpowiedniej wiedzy lub nie być zainteresowanych istnieniem tego typu instytucji.

b. Uczestnictwo w posiedzeniach zespołów i komisji

Rzeczywista aktywność organizacji pozarządowych w pracach zespołów i komisji zajmujących się sprawami kultury jest umiarkowana. Spośród stowarzyszeń i fundacji kulturalnych mających wiedzę o istnieniu w ich gminach takich gremiów żadnej aktywności nie wykazała (w ciągu ostatnich dwóch lat) ponad jedna trzecia z nich (36%). W działanie przynajmniej jednej instytucji angażuje się 64% organizacji, które mają instytucjonalne możliwości konsultacji. **Oznacza to, że spośród wszystkich organizacji kulturalnych 45% wykazuje aktywność w ciałach odpowiedzialnych za kształtowanie polityki kulturalnej gminy lub miasta.**

Wykres III.1 Uczestnictwo organizacji pozarządowych ze sfery kultury w pracach zespołów i komisji odpowiedzialnych za sprawy kultury



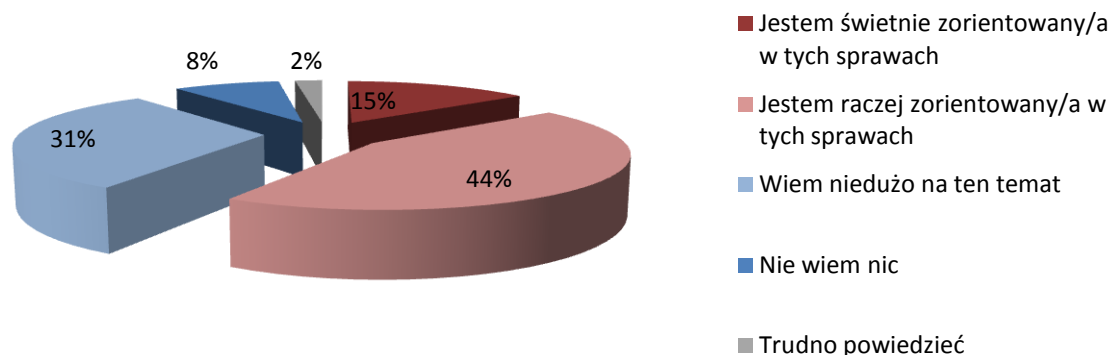
Organizacje pozarządowe najczęściej (19%) włączają się w proces konsultacji tematów związanych z kulturą poprzez udział w odpowiednich komisjach lub radach istniejących przy urzędzie. Zbliżony odsetek (16%) uczestniczy w pracach lokalnej rady działalności pożytku publicznego. Mniej powszechny jest natomiast aktywny udział w niezależnych od urzędu zrzeszeniach, porozumieniach lub federacjach organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami kultury (10%). Warto zauważyć, że konsultacje z urzędem są częstsze niż między organizacjami trzeciego sektora.

2. Ocena funkcjonowania komunikacji i konsultacji pomiędzy organizacjami a urzędem

a. Ocena poziomu wiedzy na temat działań urzędu w sferze kultury

Ponad połowa wszystkich organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury ocenia pozytywnie swój stan wiedzy na temat działań i decyzji urzędu: ponad 40% badanych uważa się za raczej zorientowanych w tej tematyce, a 15% za świetnie zorientowanych.

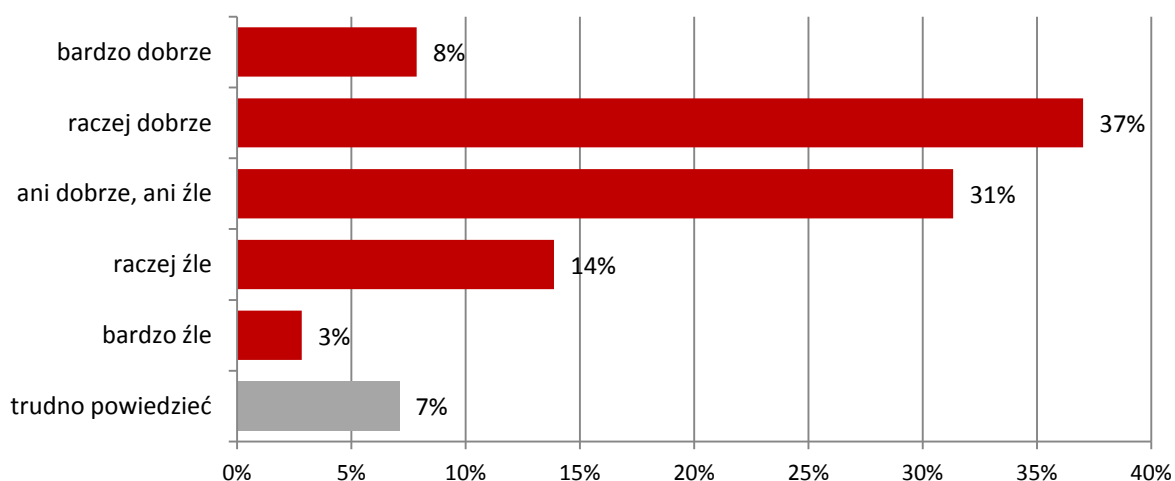
Wykres III.2.1 Subiektywna ocena poziomu wiedzy na temat działań urzędu miasta/gminy w sferze kultury



Poziom wiedzy odnośnie działań i decyzji urzędu w sferze kultury jest związany z aktywnością organizacji w konsultacjach dotyczących tej dziedziny: organizacje, które biorą aktywny udział w prowadzonych w gminie konsultacjach deklarują wyższy poziom wiedzy na temat działań urzędu w sferze kultury – 71% spośród nich ocenia swój poziom wiedzy jako świetny lub raczej dobry, podczas gdy w grupie organizacji niebiorących udziału w konsultacjach odsetek ten wynosi 53%.

Spośród organizacji deklarujących posiadanie choćby niewielkiej wiedzy na temat działań i decyzji urzędu w sferze kultury większość (45%) ocenia jego działania pozytywnie, przy czym ocen bardzo dobrych jest tylko 8%, a raczej dobrych – 37%. Prawie jedna trzecia organizacji nie potrafiła ocenić działań urzędu jako jednoznacznie złych lub dobrych. Negatywną opinię ma o nich 17% badanych.

Wykres III.2.2 Ocena działań urzędu miasta/gminy w sferze kultury

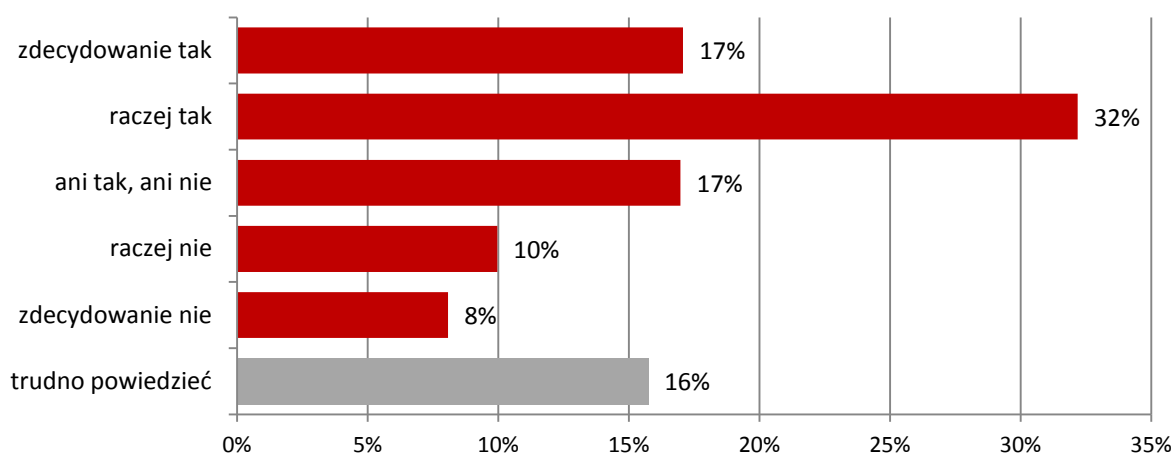


Ocena działalności urzędu w sferze kultury również ma związek z aktywnością organizacji w konsultacjach. Lepsze oceny działań urzędu są bardziej typowe dla badanych, których organizacje biorą aktywny udział w pracach zespołów lub komisji zajmujących się problematyką kultury – oceny pozytywnie zaznaczyło 54% respondentów z tej grupy oraz 36% pozostałych.

b. Ocena rocznego programu współpracy

Jednym z dokumentów określających oficjalne ramy współpracy, konsultacji i kontaktów pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi jest roczny program współpracy z trzecim sektorem. Jak już wcześniej wspomniano, jedynie 55% badanych organizacji ma świadomość istnienia takiego dokumentu w swojej gminie. Większość z nich uważa, że program ten „sprawdza się” w relacjach między urzędem gminy/miasta a organizacjami działającymi w sferze kultury, a tylko mniej niż jedna piąta jest przeciwnego zdania.

Wykres III.2.3 Czy program współpracy jest pomocny, „sprawdza się” w relacjach między urzędem a organizacjami działającymi w sferze kultury?



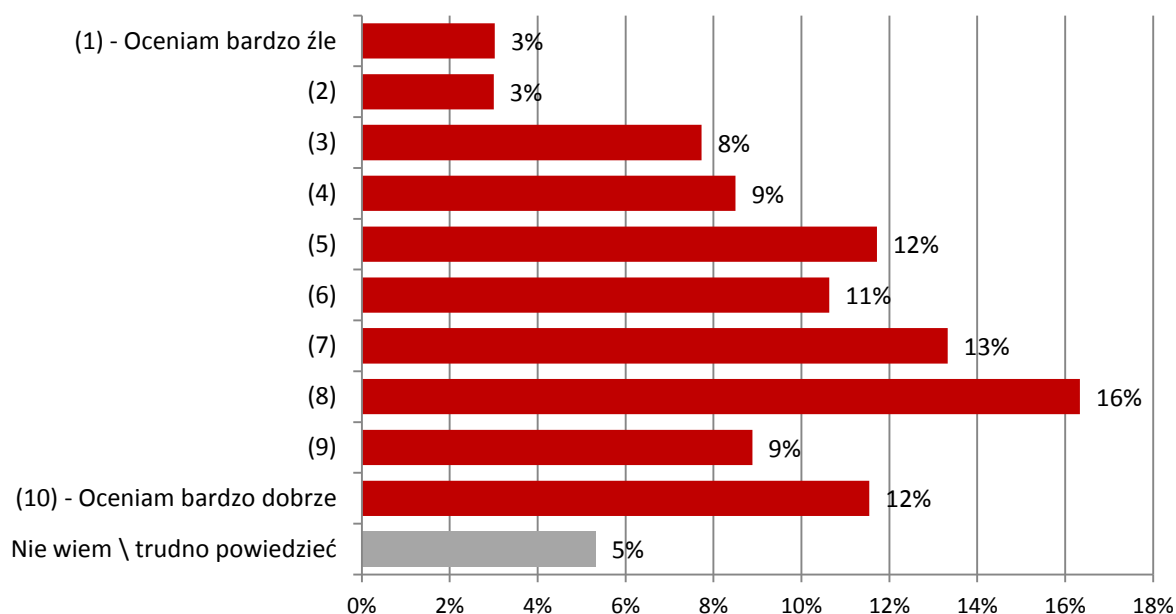
Ocena rocznego programu współpracy jest uzależniona od aktywności organizacji w konsultacjach. Organizacje, które aktywnie w nich uczestniczą oceniają roczny program współpracy lepiej (68% ocen pozytywnych), niż te, które nie podejmują takiej aktywności (31% ocen pozytywnych).

IV. Ocena współpracy

1. Ogólna ocena współpracy

Przedstawiciele organizacji oceniali jakość współpracy z urzędami swoich gmin i miast na dziesięciopunktowej skali, gdzie ocena najniższa (1) oznaczała opinię maksymalnie negatywną, a najwyższa (10) maksymalnie pozytywną. Dobre opinie o wspólnych działaniach miało 61% badanych (punkty 6-10 na skali), negatywnie oceniło je natomiast 35% (punkty 1-5). Ponad jedna piąta (21%) przedstawicieli organizacji oceniła współpracę z urzędami bardzo pozytywnie (wybierając najwyższe oceny: 9 lub 10). Ocen zdecydowanie negatywnych (punkty 1 lub 2) było zaledwie 6%.

Wykres IV.1 Ocena jakości współpracy organizacji pozarządowych z urzędami miast/gminy



2. Problemy współpracy

Pomimo ogólnie pozytywnej oceny współpracy badani dostrzegają szereg problemów utrudniających ją lub zmniejszających jej efektywność. Tylko jedna trzecia przedstawicieli organizacji zadeklarowała, że w trakcie współdziałania z urzędem nie natrafiła na żadne problemy i trudności.

Zdecydowanie najczęściej zakłóca wzajemną współpracę **brak wystarczających środków finansowych**, stanowiąc przeszkodę dla blisko połowy ankietowanych. Wymieniają oni:

Ograniczanie środków finansowych dla organizacji pozarządowych.

Podcinanie skrzydeł przez obcinanie dotacji celowych.

Badani nie mogą też pogodzić się z tym, że system finansowania za pośrednictwem konkursów uniemożliwia im realizację przedsięwzięć, które miałyby inny rytm i czas trwania niż jednorazowe i krótkotrwałe działania projektowe. Takie zbyt niskie oraz ograniczone w czasie dofinansowanie nie pozwala bowiem na w pełni profesjonalną realizację własnych inicjatyw, co oznacza, że obowiązujący system finansowania utrzymuje ich organizacje na pozycji wiecznie początkujących amatorów.

Dla ponad jednej czwartej utrudnienie stanowiły też **skomplikowane formalności i wymogi formalno-prawne związane ze współpracą z samorządem**. Badani podkreślali, że niejednokrotnie problemem jest nie tyle nastawienie urzędników, co ograniczające ich przepisy prawa:

Nie tyle ludzie [powodują problemy], co przepisy, do których trzeba się stosować.

Brak odpowiednio elastycznej przestrzeni prawnej do podejmowania różnych wspólnych działań.

Skutkuje to **brakiem elastyczności**, o którym wspomniała prawie jedna piąta badanych, oraz niekiedy przywiązaniem urzędników do nadmiernie rozbudowanych biurokratycznych procedur:

Schematyczne podejście do projektów – szczególnie w momencie aplikowania.

Potężne zbiurokratyzowanie wszystkich urzędów.

Nadmierne sformalizowanie, zbyt krótkie terminy składania wniosków.

Respondentom przeszkadza przede wszystkim fakt, że rozbudowane formalności nie pełnią służebnej roli wobec wspólnych przedsięwzięć, tylko nad nimi dominują.

Jestem aktywistą całe życie ale nie jestem biurokratycznie nastawionym wypisywaczem tysięcy papierków; i wielu nie jest.

Część badanych dostrzega jednak także złą wolę lub niekompetencję po stronie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Ich zdaniem urzędnicy są nieelastyczni, stosują prawo dosłownie, zasłaniają się ustawami.

Arogancja urzędników, niezrozumienie zagadnień – urzędnicy woleliby, aby nie zawracać im głowy.

Wymieniają oni przede wszystkim **brak zrozumienia ze strony urzędników** (20%):

Brak zrozumienia dla specyfiki organizacji pozarządowej.

Problem ze zrozumieniem naszych potrzeb.

Wspominają również o małym zaangażowaniu i niewielkiej chęci współpracy oraz o braku profesjonalizmu urzędników:

Brak zaangażowania z ich strony.

Rywalizacja z organizacjami, małe kompetencje i wiedza z ich strony.

Biorąc pod uwagę te opinie, trzeba pamiętać, że zrozumienie oraz elastyczność urzędników są ograniczone ramami prawa – o tym z kolei zdarza się zapominać przedstawicielom niektórych organizacji²².

Nieco mniej niż jedna piąta respondentów (18%) uważa za problem **odmienność wizji projektów kulturalnych**, a ponad jedna dziesiąta wskazuje też na **problemy wynikające z inercji oraz zachowawczości urzędników** w sferze kultury (ta problematyka została opisana szerzej w rozdziale na temat współpracy finansowej i otwartych konkursów ofert). Pojawiają się następujące głosy:

Odmienne, trudne do pogodzenia wizje imprez kulturalnych.

Brak odwagi we wprowadzeniu nowatorskich rozwiązań.

Efektom takiej zachowawczości jest zdaniem respondentów niechęć do realizacji nowych oraz niestandardowych i nowatorskich projektów. W połączeniu z opisywanym powyżej brakiem zrozumienia i elastyczności może to stanowić czynnik realnie utrudniający współpracę z urzędem.

Ja byłam niedawno na kursie pisania wniosków ministerialnych, różnych takich. Chodzę na te kursy. I otóż dowiedziałam się na tym kursie rzeczy bardzo ważnej. Mianowicie po pierwsze, że trzeba pisać wnioski tak, żeby zrozumiał ekspert. I nie wolno pisać na przykład, że będziemy robić „performance” albo „jakieś instalacje”. Bo on by musiał w słowniku wyrazów obcych sprawdzić, w internecie, co to jest. Ja mam pisać wnioski dla imbecyla. Imbecyl albo mnie zrozumie, albo nie zrozumie. Ja swoje wnioski ostatnio przez komputer przepuściłam i wyszło na to, że co najmniej magistra musi mieć, żeby to zrozumiał. Więc tu już jest pewien problem.

Wreszcie część badanych (14%) zwraca uwagę na **odmienne metody pracy urzędów** oraz na ich **upolitycznienie** (11%), a także na **problemy międzyludzkie**. Za szczególnie istotny należy uznać problem upolitycznienia urzędów oraz związane z nim zjawisko wykorzystywania relacji nieformalnych oraz faworyzowania jednych organizacji kosztem drugich:

Na terenie działania urzędu są organizacje które są traktowane lepiej niż pozostałe, dostają dotacje.

Upolitycznienie i nieformalne kontakty urzędników z organizacjami.

Kłopoty sprawia też sposób komunikacji pomiędzy oboma stronami. Przedstawiciele organizacji narzekają na trudny język stosowany podczas oficjalnej komunikacji oraz na brak informacji zwrotnej podczas składania wniosków konkursowych, projektów, uwag w konsultacjach.

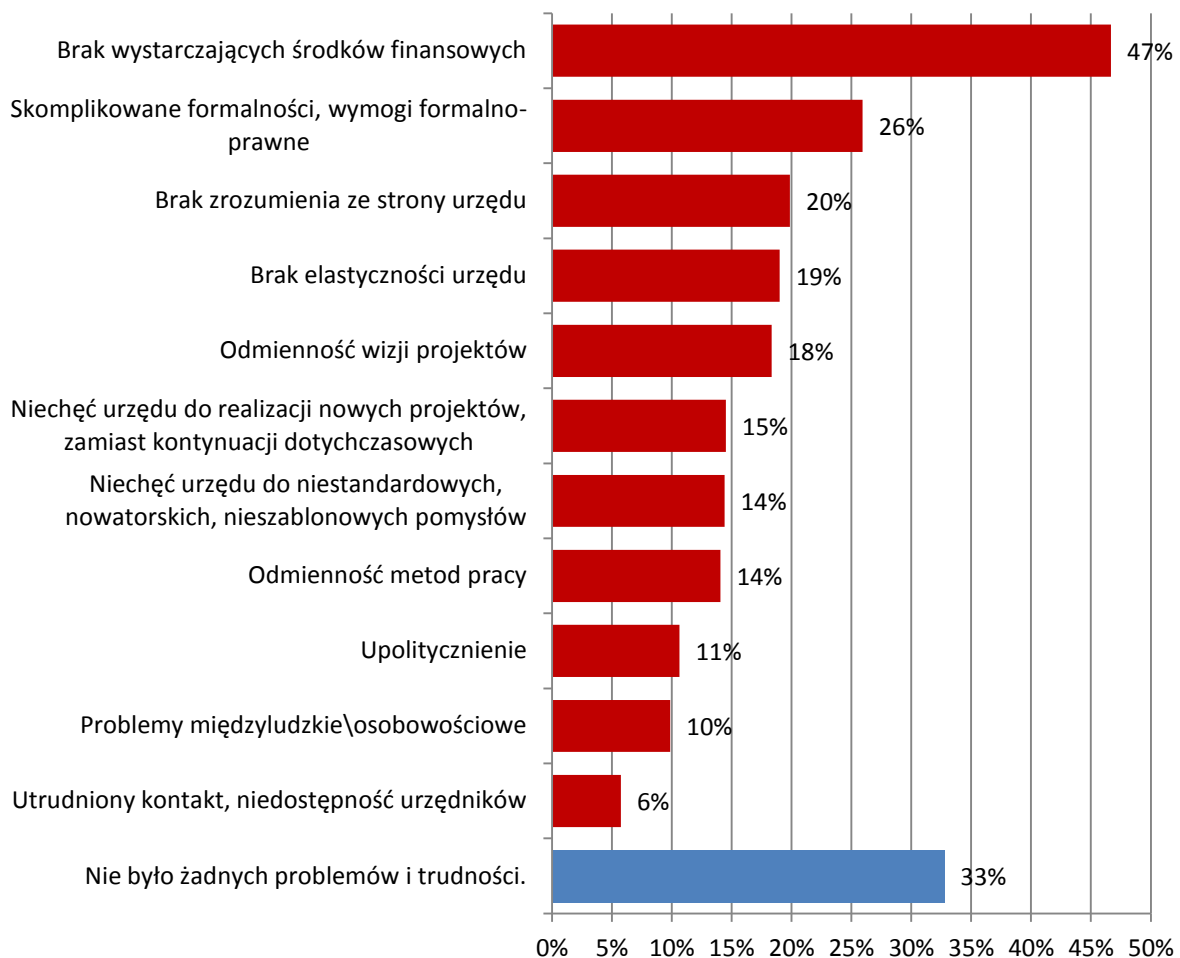
Problemy sprawia też czasami brak zaufania ze strony urzędów. Organizacje nie jawią się stronie publicznej jako solidni partnerzy godni zaufania. Przedstawiciele organizacji twierdzą, że aby podjąć owocną współpracę z urzędami, muszą się najpierw wykazać, zdobyć zaufanie władz samorządowych.

²² Więcej na ten temat w części Współpraca organizacji pozarządowych z urzędami miast i gmin – perspektywa urzędów, rozdział V.2.c.

Jest to zgodne z opiniami urzędników, który deklarowali daleko idącą ostrożność we współpracy z nowymi partnerami pozarządowymi.

Nasze władze musiały się przekonać, że rzeczywiście przetrwamy, że to nie jest taki słomiany zapał na pół roku czy na rok. I pamiętam, że początki były bardzo trudne ... Nie było tego zaufania i trzeba było nieraz bardzo często chodzić, wręcz – mówiąc kolokwialnie – wywalczyć jakieś wsparcie finansowe. Dopiero po pewnym czasie... władze stwierdziły: „Aha, jednak oni będą funkcjonować, chcą rzeczywiście na poważnie coś robić, no to spróbujmy z nimi jakoś tutaj współpracować”.

Wykres IV.2 Problemy we współpracy organizacji pozarządowych z urzędami miast/gmin



3. Wzajemne oczekiwania dotyczące współpracy i czynniki jej sprzyjające

a. Czynniki ułatwiające współpracę

Wśród realnych i potencjalnych czynników sprzyjających poprawie jakości współpracy pomiędzy organizacjami a jednostkami samorządu terytorialnego 38% badanych wymienia **odpowiednie nastawienie ze strony urzędów** – otwartość, zaangażowanie i chęć współpracy z organizacjami:

Atmosfera, przychylność władz dla organizacji pozarządowych.

Pozytywne nastawienie urzędników i przedstawicieli organizacji oraz ich chęć do działania.

Zaangażowanie poszczególnych pracowników i chęć współpracy.

Dobra wola urzędników i żeby chcieli im się chcieć.

Ponad jedna dziesiąta uważa również, że wspólne działania bardzo ułatwia **posiadanie wspólnych celów oraz wzajemne zrozumienie pożądanego kierunku działania i potrzeb:**

[Współpracy sprzyja najbardziej] walka o to samo.

Dostrzeganie w organizacji realnego partnera w realizacji wspólnych celów.

Wspólna wizja celu, jaki jest do osiągnięcia.

Wzajemne zrozumienie potrzeb.

Ponad jedna dziesiąta przedstawicieli organizacji podkreśla też, że współpracę ułatwiają **dobre – partnerskie i bezpośrednie relacje z urzędnikami:**

Autentyczne partnerstwo i partycypacyjne podejście.

Partnerskie podejście do wspólnych działań.

Dobry, bezpośredni kontakt z przedstawicielami urzędu.

Badani przedstawiciele organizacji są zdania, że na dobre relacje ma wpływ zatrudnienie w urzędzie osoby wyznaczonej do kontaktów z trzecim sektorem (pełnomocnik ds. organizacji). Innym symptomem pozytywnych zmian w urzędach jest wykorzystywanie nowych kanałów komunikacji z organizacjami – na przykład portali społecznościowych lub forów dyskusyjnych.

Co dwudziesty respondent wskazuje również na wagę **prywatnych znajomości i kontaktów osobistych:**

NiefORMALNE znajomości.

Prywatne znajomości z urzędnikami.

Chociaż obecność takich niefORMALNYCH kontaktów może znacząco ułatwiać współpracę, to jednak część badanych uznaje je za powód nierównego traktowania organizacji przez urzędy miast i gmin – określają je oni mianem „układzików” albo „kolesiostwa”. W efekcie, jak wspomina jeden z badanych: *Są równi i równiejsi.*

Zdaniem niemal jednej dziesiątej badanych na jakość współpracy wpływa też znacząco **profesjonalizm urzędników – ich wiedza, kompetencje oraz sprawność:**

Kontaktowi, kompetentni i odpowiedzialni pracownicy urzędu.

Dobre merytoryczne przygotowanie pracowników urzędu do współpracy.

Mniejszy odsetek badanych zwraca uwagę na **profesjonalizm samych organizacji oraz ich doświadczenie we współpracy oraz realizacji projektów kulturalnych:**

Rzetelność stowarzyszeń i organizacji, wywiązywanie się z powierzonych zadań.

Dobra, wypracowana wieloletnia współpraca.

Niewiele osób wspomniało o tym, że wzajemną współpracę ułatwiają **jasno określone zasady:**

Jasno określona strategia pracy – określona na dłuższą perspektywę i realizowana w praktyce.

Czyste i klarowne reguły otwartych konkursów ofert.

Jasne, przejrzyste zasady współpracy, równy dostęp do środków publicznych.

Wypowiedzi zwracające uwagę na konieczność opracowania oraz stosowania przejrzystych zasad współpracy mogą wskazywać, że obecnie – w opinii niektórych respondentów – opiera się ona na kontaktach i regułach niefORMALNYCH. Istotne jest więc zapewnienie transparentności takiej współpracy.

Co dwudziesty badany uznaje również za czynnik wspomagający współpracę pomoc finansową, merytoryczną i organizacyjną ze strony urzędu.

b. **Oczekiwania wobec urzędów**

W kontekście opinii na temat czynników ułatwiających współpracę z urzędami warto przeanalizować oczekiwania przedstawicieli organizacji pozarządowych wobec jednostek samorządu terytorialnego.

Badani mają wiele oczekiwań wobec partnerów z urzędów miast i gmin. Niektórzy idą w swoich oczekiwaniach dość daleko. Jednym z takich odważnych postulatów stanowiło ustalenie ścisłego podziału zadań pomiędzy organizacjami a urzędami – według propozycji respondenta organizacje powinny odpowiadać wyłącznie za część merytoryczną projektów kulturalnych, zostawiając wszystkie sprawy formalne urzędnikom. Jak mówi badany: *Artysta może mieć pomysł, ale przez formularze nie przejdzie*. Inny dodaje:

No w życiu bym nie napisał tego projektu, absolutnie. Ja mogę mieć pomysł na zrobienie czegoś, na jakieś wydarzenie, na jakieś zdarzenie artystyczne. Natomiast dla mnie zawziętość wypełniania wszystkich formularzy jest nie przebrnięcia, naprawdę. I to mówię szczerze zupełnie. Ja bym tego nie zrobił.

Z perspektywy urzędników, o czym wspominali niektórzy z nich, jest to kwintesencja postawy roszczeniowej oraz zrzucania odpowiedzialności za część zadań na urzędy.

Przedstawiciele organizacji przywiązują dużą wagę do tego, że pracując społecznie, wypełniają lukę, którą pozostawia niedostateczna – ich zdaniem – aktywność urzędów gmin i miast. To przekonanie o własnej wyjątkowości, o misji, którą sektor pozarządowy ma do spełnienia, powoduje, że przedstawiciele organizacji przejawiają rozbudowane oczekiwania wobec urzędów. Możliwe, że tutaj właśnie znajdują się źródła tego, co z kolei przedstawiciele sfery publicznej nazywają postawą roszczeniową.

Chcąc coś zrealizować, to muszę to zaprojektować, czyli sam muszę im to [projekt] intelektualnie oczyścić, zbudować, skonstruować. Przychodzę z gotowym pomysłem. I dają kasę albo nie!

✓ Różne formy wsparcia

Zdecydowana większość badanych oczekuje od urzędów swoich miast i gmin różnego rodzaju wsparcia – tego typu oczekiwania zadeklarowała ponad jedna trzecia badanych. Zdecydowanie najczęściej oczekują oni wsparcia finansowego (22%):

Dofinansowywania realnych kosztów prowadzonych działań kulturalnych – aby budżety nie były ścinane o ponad 50 %.

Żeby więcej pomogli finansowo – wtedy my organizowalibyśmy więcej. Na wiele nas nie stać w naszej działalności statutowej.

Jednak to nie jedyny rodzaj wsparcia, jakiego oczekują organizacje. Ich przedstawiciele wymieniają również pomoc merytoryczną (5%) oraz wsparcie lokalowe, promocyjne i organizacyjno-logistyczne:

Wsparcia finansowego, rzeczowego, udostępnienia lokali, nadania rangi projektom.

Więszszego wsparcia merytorycznego – organizacji brak wiedzy na temat środków jakimi dysponuje urząd.

Konsultacji kompetentnych osób zajmujących się działem kultury i oświaty.

Stworzenia warunków lokalowych umożliwiających rozwijanie działalności kulturalnej na terenie gminy.

Więszszego wsparcia w nagłośnieniu i promocji naszego projektu jako potrzebnego mieszkańcom.

Szczególnie istotne wydają się postulaty dotyczące wsparcia na etapie przygotowywania wniosków konkursowych. Badani uznają, że potrzebna jest im pomoc urzędników, a także uproszczenie formularzy wniosków konkursowych. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby umieszczenie na stronach internetowych urzędów instrukcji, jak wypełnić wnioski, lub też zatrudnienie konsultanta – osoby świadczącej tego typu pomoc organizacjom.

Ja bym chciała, żeby na stronie internetowej urzędu był przykładowy formularz. Ale tak sformułowany, żebyśmy mieli wzorzec, no gotowiec, który można po prostu podmienić.

Pojawił się także postulat, aby urzędnicy wstępnie oceniali sam pomysł na projekt. Dopiero po jego akceptacji organizacje proponowałyby wysokość budżetu. Warto zauważyć, że takie podejście oznacza akceptację roli urzędników jako decydentów nie tylko w kwestiach finansowych, ale też merytorycznych.

✓ **Otwartość na współpracę, otwartość na nowe pomysły, zaangażowanie**

Ponad jedna czwarta badanych zapytana o oczekiwania wobec urzędów ich miast i gmin wskazała na kwestie związane z postawą samych urzędników. Ponad jedna dziesiąta przedstawicieli organizacji oczekuje zaufania do organizacji pozarządowych, docenienia ich roli oraz otwartości na współpracę:

Docenienia roli organizacji w kształtowaniu życia kulturalnego miejscowości.

Lepszej współpracy, większej otwartości na działania organizacji pozarządowych.

Większej otwartości i chęci współpracy.

Co dwudziesty respondent chciałby też większej innowacyjności i otwartości na nieszablonowe działania.

Zrozumienia dla innowacyjności oraz niestandardowych metody pracy.

Większej otwartości na pomysły, które nie odpowiadają stereotypowemu wyobrażeniu kultury w Urzędzie Miasta.

Podobny odsetek oczekuje od urzędników inicjatywy i większego zaangażowania w sprawy kultury:

Więcej inicjatywy wychodzących ze strony urzędu.

Tyle samo badanych wyraża zdanie, że kultura jest niedofinansowana i traktowana z nienależytą uwagą. Chcieliby oni, aby urzędy miast i gmin przykładały większą wagę do tej sfery swoich zadań.

Przede wszystkim większego zainteresowania sprawami kultury i dziedzictwa narodowego i zwiększenia budżetu na te cele.

Propozycja zmian: aby były środki na kulturę, a nie tylko sport.

Część z nich uważa również, że dotychczasowe działania kulturalne gminy powinny być wyższej jakości:

Aby urząd promował kulturę, a nie pseudokulturę.

Przede wszystkim szerszego spojrzenia na kulturę, na udział w przedsięwzięciach ciekawszych i lepszych jakościowo.

✓ **Profesjonalizm i transparentność**

Jedna dziesiąta przedstawicieli organizacji oczekuje natomiast od urzędów swoich miast i gmin profesjonalizmu – sprawnego działania, dobrej organizacji pracy, transparentności oraz dotrzymania zobowiązań. Szczególnie ważny aspekt wypowiedzi badanych dotyczy oczekiwań związanych z bardziej profesjonalną dystrybucją środków finansowych. Respondenci oczekują równego traktowania wszystkich organizacji, jawnych zasad współpracy z urzędem, finansowania wyłącznie najlepszych projektów:

Wszystkie organizacje pozarządowe powinny być traktowane jednakowo.

Oczekujemy podejmowania decyzji co do finansowania najlepszych projektów, a nie uszczęśliwiania wszystkich wnioskodawców.

Aby wszystkie instytucje miały równe szanse w pozyskaniu środków, żeby nie patrzono na rodzaj organizacji, tylko aby wybrano najlepszego.

Powyższe wypowiedzi wskazują, że część przedstawicieli organizacji pozarządowych ma zastrzeżenia co do trybu rozstrzygnięcia konkursów oraz funkcjonowania zasady uczciwej konkurencji. Z tym łączy się również oczekiwanie konkretnej informacji zwrotnej na temat złożonego wniosku. Przedstawiciele organizacji chcieliby wiedzieć, z czego wynika ocena ich wniosku. Jak mówi jeden z nich:

Brakuje mi takiego systemu, który pojawia się w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, bodajże w funduszach szwajcarskich, norweskich – bardzo dobrej, kompleksowej informacji zwrotnej. Ponieważ tam, jeżeli się składa ten wniosek i on zostanie, niezależnie, czy przyjęty, czy odrzucony, od razu dostaje się informację z oceną merytoryczną, z oceną punktową formalną całego wniosku. Ja na przykład w tym roku, poprawiając wniosek do FIO, miałem dosłownie wszystkie rzeczy, które były uznane za słabe w tym wniosku. Miałem szansę [to] poprawić. Natomiast w gminach czy w Urzędzie Marszałkowskim, to jest jakby tylko rzucona czasem liczba punktów i ona tak naprawdę o niczym nie świadczy.

✓ **Komunikacja i planowanie działań**

Ponad jedna dziesiąta respondentów oczekuje także od urzędów miast i gmin poprawy wzajemnej komunikacji oraz planowania działań. Chcieliby oni przede wszystkim częstszych kontaktów oraz lepszej informacji:

Więcej spotkań, więcej kontaktów.

Czytelnej informacji i planowania działań z wyprzedzeniem.

Rzetelnych informacji, łatwego dostępu do danych o konkursach itp.

Innym postulatem wymienianym przez przedstawicieli organizacji jest stworzenie długoterminowego planu współpracy w sferze kultury oraz partnerskich stosunków przy opracowywaniu wspólnych działań. Badani chcieliby mieć wpływ na kształt polityki kulturalnej w gminie:

Koordinacji działań, kompleksowego planu dla miasta z wpisaniem organizacji pozarządowych w strategię działań.

Kalendarza imprez, żeby jedna organizacja nie wchodziła w paradę innej.

Część badanych wspomina także o konieczności wyodrębnienia w gminie stanowiska, w którego kompetencjach znajdowałyby się tylko i wyłącznie zagadnienia związane ze sferą kultury, co skutkowałoby ich zdaniem bardziej efektywną komunikacją.

✓ **Uproszczenie procedur związanych z wnioskami konkursowymi i rozliczaniem projektów**

Wśród innych postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli organizacji znalazło się też uproszczenie procedur i wymogów formalnych związanych na przykład z przyznawaniem i rozliczaniem dotacji. Oczekuje tego co dwudziesty badany. Szczególnie istotne wydaje się dla nich uproszczenie formalności przy składaniu wniosków w otwartych konkursach ofert. Przedstawiciele organizacji chcieliby, aby wnioski były krótsze i łatwiejsze do wypełnienia. Wskazywali również na problem związany z rozliczeniami – obowiązek szczegółowego rozliczania dotacji rodzi różnego rodzaju problemy, które bywają trudne do przewyciężenia.

Chcę dać na przykład jajka niespodzianki dzieciom na olimpiadzie gier i zabaw ulicznych. I co muszę zrobić? Zebrać podpisy od wszystkich dzieci – piszących i niepiszących – że jajko dostały. Za złotówkę, czy nie wiem, 2 złote. Kiedyś było tak, że... Kiedyś napisał oświadczenie, że wydał 60 jajek niespodzianek, odebrały dzieci. I koniec. A teraz lista. A teraz każde dziecko musi przyjść po odebraniu i tu mi proszę dać podpis, bo ja muszę mieć... to jest chore...

Dlatego też część badanych chciałaby się rozliczać z efektów prowadzonych projektów, a nie z każdej wydanej złotówki.

Ja powiem o generalnej zmianie [jakiej oczekujemy]. Jest w tej chwili dyskusja, żeby samorzędy rozliczały nas za realizację zadania, a nie sprawdzały wszystkie faktury. I wtedy jest sprawa prosta.

Ale im jest wygodniej rozliczać nas z pieniędzy i z tych kwitków niż z rezultatu. Bo nikomu z nich nie chciałoby się iść po południu, oglądać imprezę, którą kontrolują... oni nie pracują wtedy.

Powszechnie krytykowano również obowiązek osobistego stawienia się w urzędzie za każdym razem, gdy konieczna jest kontrola. To generuje koszty przejazdów (*mam księgową w jednym mieście, mieszkam w drugim, a urząd jest w trzecim*) i zajmuje czas. Niektórzy przedstawiciele organizacji sugerują, że taka forma kontaktu jest przestarzała w dobie e-faktur i rozliczeń elektronicznych.

Należy podkreślić, że tego typu wymagania są specyfiką lokalną, zależącą od zwyczajów i procedur panujących w danym urzędzie miasta lub gminy.

Poza tym jest u nas jedna rzecz bardzo nieprawidłowa. Ja nie wiem, czy to się dzieje i w innych województwach. Ale ja muszę wyciągać faktury z księgowości. Bo ja muszę okazać oryginał...

WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z URZĘDAMI MIAST I GMIN – PERSPEKTYWA URZĘDÓW²³

*Piotr Adamiak
Jadwiga Przewłocka*

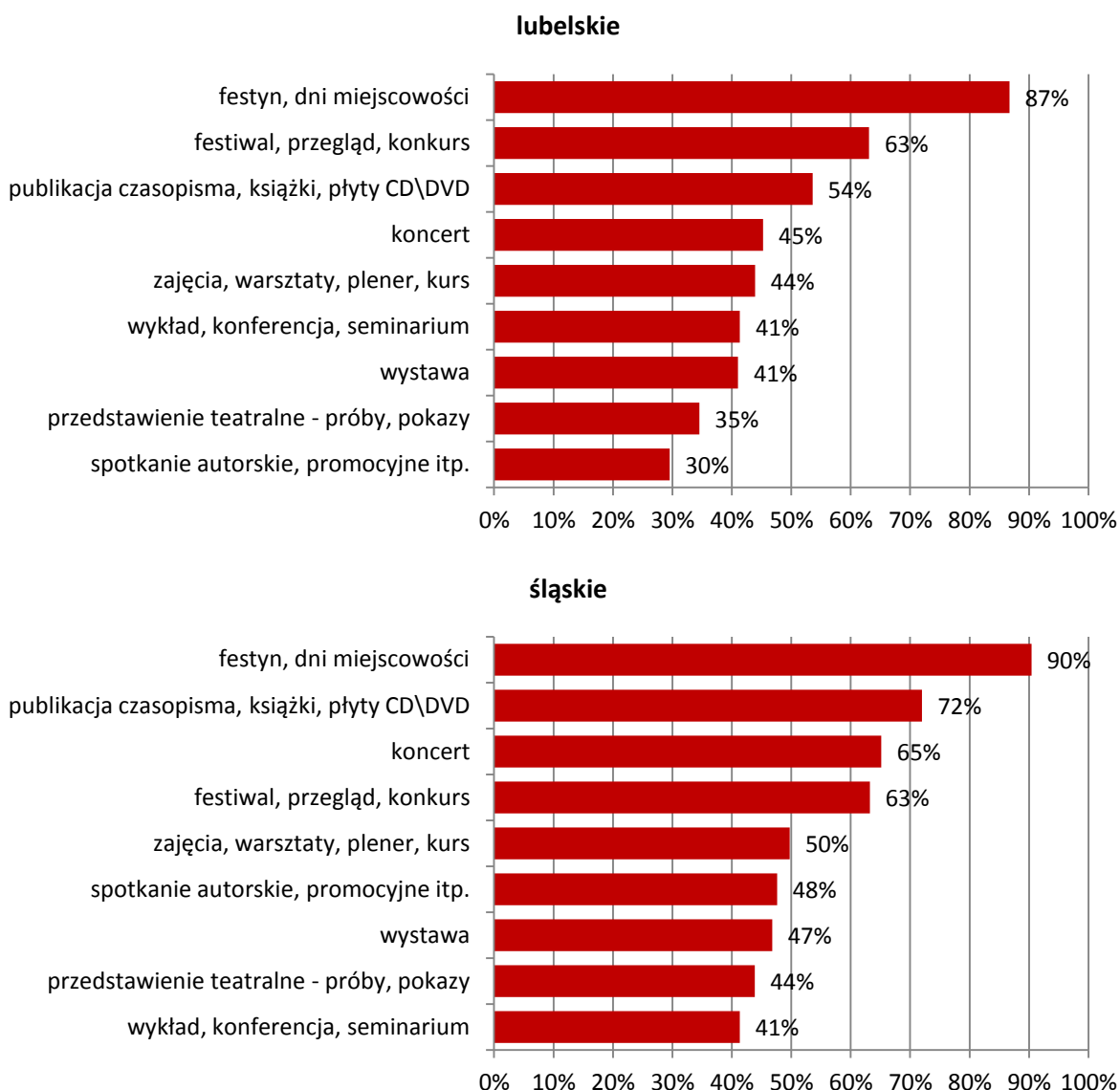
²³ Wykonane analizy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (zob. część: Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę oraz na organizacje pozarządowe) umożliwiły przedstawienie zróżnicowania poziomu współpracy urzędów gmin i miast i organizacji pozarządowych w różnych województwach. Była to podstawa do wyboru dwóch województw, w których przeprowadzono badania ankietowe wśród urzędów oraz publicznych instytucji kultury. Taka procedura umożliwiła uzyskanie danych z regionów znacznie się od siebie różniących i w rezultacie nie tylko zdiagnozowanie stanu współpracy w tych województwach, ale także wyciągnięcie ogólniejszych wniosków.

I. Kultura w gminie – urzędy oraz organizacje pozarządowe

1. Działania urzędów

Spośród różnych imprez kulturalnych urzędy najchętniej organizują festyny i dni miejscowości – w tego typu działania zaangażowanych było dziewięć na dziesięć urzędów gmin. W obu badanych województwach udział samorządów w organizacji takich przedsięwzięć znacząco przewyższał pozostałe działania kulturalne.

Wykres 1.1 Działania kulturalne, w które w ciągu ostatnich dwóch lat był zaangażowany urząd miasta/gminy



Poza festynami i dniami miejscowości największą popularnością cieszyły się festiwale, przeglądy i konkursy, publikacja czasopism, książek i płyt oraz koncerty. Spośród tych czterech najpopularniejszych form działań kulturalnych w dwie ostatnie rzadziej angażowały się jednostki samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego. W pozostałe rodzaje aktywności zaangażowanych była mniej niż połowa urzędów (w obu województwach).

2. Organizacje pozarządowe działające na polu kultury

Organizując wydarzenia kulturalne, jednostki samorządu terytorialnego mogą współpracować ze stowarzyszeniami lub fundacjami aktywnymi na polu kultury. Na terenie przeciętnej gminy województwa lubelskiego działają średnio²⁴ trzy takie organizacje, a w województwie śląskim – cztery. Sytuacja na Śląsku jest dość zróżnicowana: w 17% gmin nie ma ani jednej organizacji kulturalnej, za to ponad dziesięć działa w co czwartej gminie. Dla porównania, w 9% gmin na Lubelszczyźnie nie ma żadnej organizacji zajmującej się kulturą, a ponad dziesięć występuje w 15% gmin.

Wśród przyczyn nieistnienia organizacji pozarządowych działających na polu kultury badani wymieniają między innymi brak aktywnych osób mogących założyć tego typu instytucje (nierazko uważają, że wynika to z małej liczby mieszkańców), niedostatek środków finansowych oraz konkurencję ze strony publicznych instytucji kultury. Ten ostatni powód wskazują wyłącznie respondenci z województwa śląskiego.

Jesteśmy małą gminą, mało się tu dzieje... Uważam, że ośrodek kultury zapewnia mieszkańcom tyle wrażeń i atrakcji, że tworzenie jakiegoś stowarzyszenia, nie wiem, czy nie mija się z celem.

W ponad połowie gmin, w których brak organizacji kulturalnych, istnieją nieformalne inicjatywy i aktywne grupy mieszkańców działających na polu kultury. Natomiast w jednej trzeciej takich gmin urzędy deklarują, że podejmują działania zmierzające do aktywizacji mieszkańców na polu kultury. Rozumieją to jednak jako organizowanie imprez kulturalnych oraz prowadzenie publicznych instytucji kultury, co stanowi realizację zadań publicznych, a nie politykę aktywizacji mieszkańców.

Część przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego deklaruje, że wśród organizacji, z którymi prowadzili wspólne działania w obszarze kultury, były takie, które powstały z inicjatywy osób pracujących w urzędzie: w województwie lubelskim taka sytuacja miała miejsce w 23% gmin, a na Śląsku w 12%. Nieco częściej wśród organizacji współpracujących z jednostkami samorządu terytorialnego były Ochotnicze Straże Pożarne: na Lubelszczyźnie były one partnerem we współpracy w obszarze kultury w 32% gmin a na Śląsku w 25%.

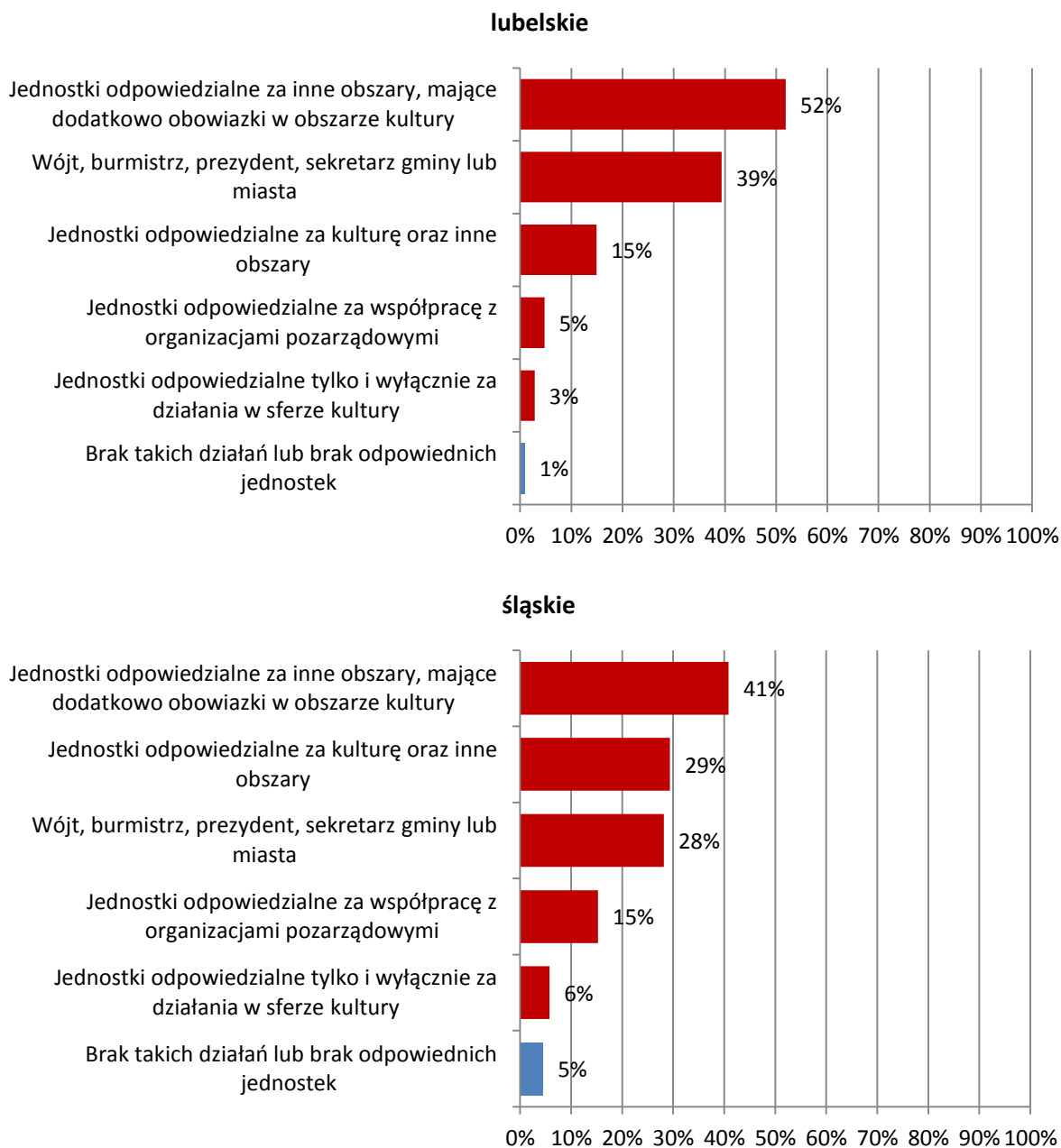
II. Współpraca z organizacjami pozarządowymi na polu kultury

1. Struktury odpowiedzialne za współpracę po stronie urzędów

Badanie pokazało duże zróżnicowanie w umiejscowieniu zagadnień kultury w strukturze urzędów miast i gmin. W części urzędów istnieją wyodrębnione jednostki zajmujące się tematyką kultury, w części jest ona łączona z innymi obszarami zadań. W niektórych gminach respondenci wskazywali więcej niż jedną strukturę odpowiedzialną za tego typu działania.

²⁴ Mediana

Wykres II.1 Jednostki organizacyjne odpowiedzialne za sferę kultury w urzędach miast/gmin



Zdecydowanie najczęściej spotykane rozwiązanie polega na łączeniu odpowiedzialności za współpracę z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury z odpowiedzialnością za inne obszary, np. promocję, sport czy sprawy społeczne. Kultura i współpraca z trzecim sektorem stanowi tu tylko dodatkowe pole aktywności.

Stosunkowo często kompetencje w zakresie tej współpracy należą bezpośrednio do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, ewentualnie sekretarza gminy.

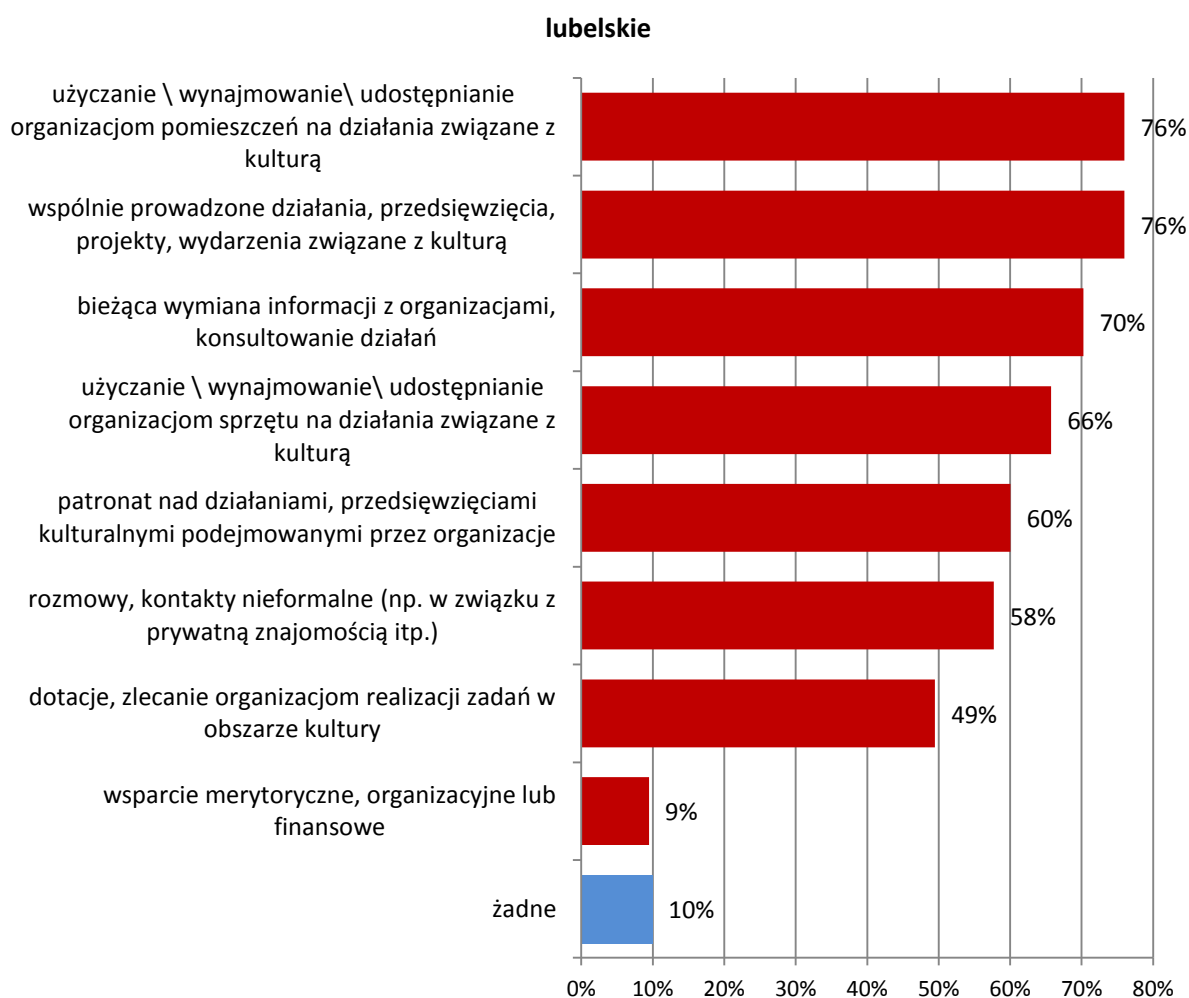
Trzecim z najczęściej stosowanych rozwiązań jest tworzenie jednostek, które łączą odpowiedzialność za obszar kultury z innymi obszarami zaangażowania, jednak to kultura stanowi główne pole ich działania. Takie wydziały lub referaty zdecydowanie najczęściej realizują również zadania związane ze sportem, nieco rzadziej z promocją, oświatą oraz zdrowiem.

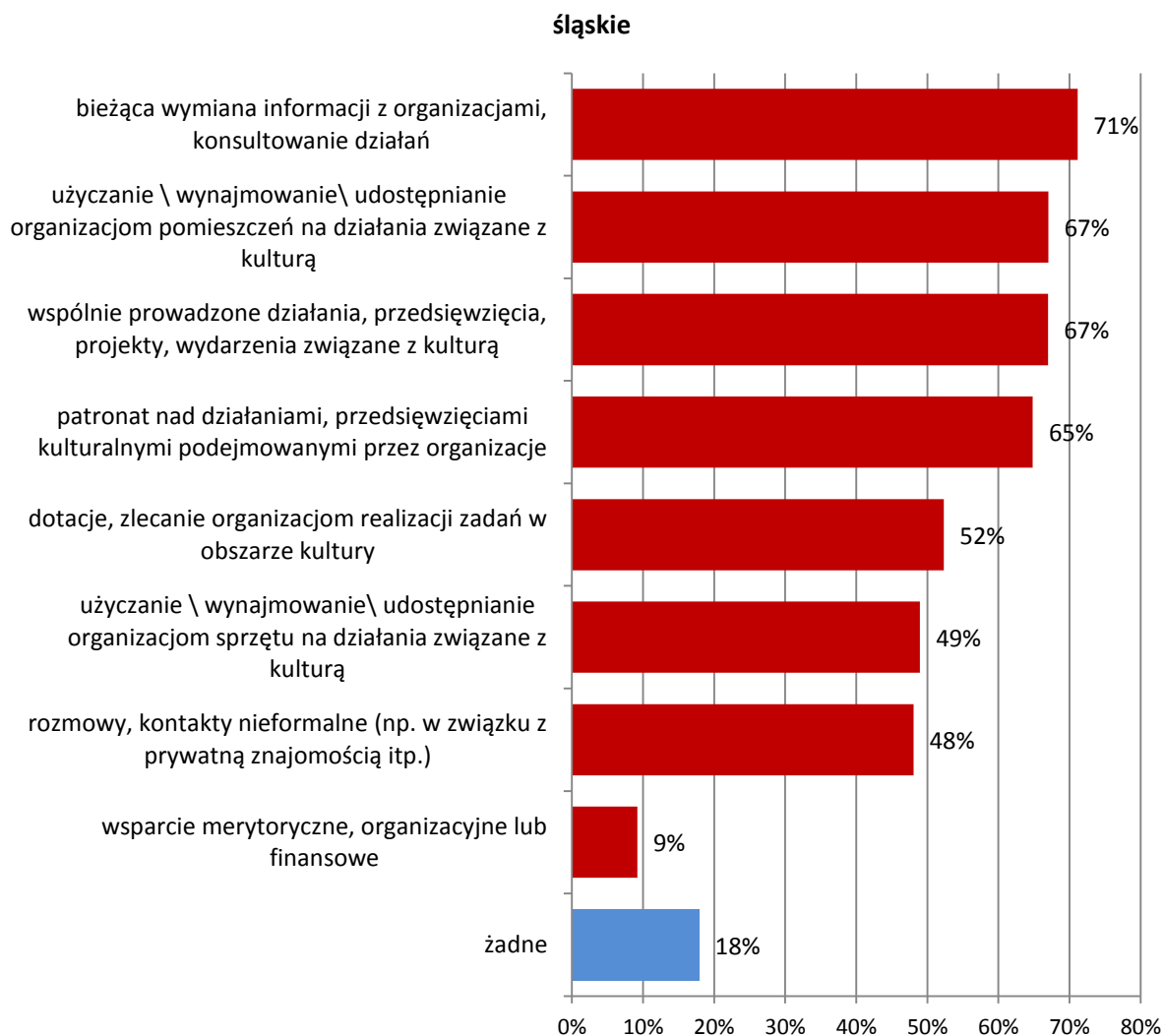
W części gmin istnieją również specjalnie wydzielone jednostki odpowiedzialne za kontakty z organizacjami pozarządowymi – jednak takie rozwiązanie jest spotykane zdecydowanie rzadziej. Dwa ostatnie modele (samodzielne jednostki odpowiedzialne za kulturę oraz inne obszary lub za kontakty z trzecim sektorem) są bardziej rozpowszechnione na Śląsku niż na Lubelszczyźnie. Istnienie jednostek organizacyjnych zajmujących się wyłącznie kulturą zdecydowanie należy do rzadkości.

2. Formy kontaktów oraz współpracy pomiędzy organizacjami a jednostkami samorządu terytorialnego

Zdecydowana większość urzędów deklaruje, że nawiązuje z organizacjami pozarządowymi zróżnicowane formy kontaktu oraz współpracy przy realizacji przedsięwzięć kulturalnych. Współdziałanie ma miejsce w 90% gmin z Lubelszczyzny oraz 82% ze Śląska. Powszechność występowania takiej współpracy oraz komunikacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami jest podobna w obu przebadanych województwach.

Wykres II.2 *Formy współpracy w obszarze kultury pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego*





Najczęściej spotykane formy współdziałania to: użyczenie lub wynajmowanie organizacjom pomieszczeń oraz sprzętu na działania o charakterze kulturalnym, **wspólne prowadzenie projektów i działań na polu kultury**, a także bieżąca wymiana informacji i konsultacje oraz obejmowanie patronatem działań organizacji pozarządowych. Mniej popularne formy, praktykowane przez około połowę urzędów, to nieformalne rozmowy i kontakty, wynikające na przykład z prywatnej znajomości oraz **dotacje związane ze zleceniem organizacjom realizacji zadań w obszarze kultury**. Wsparcie merytoryczne, organizacyjne czy finansowe dla organizacji deklaruje co dziesiąty urząd gminy lub miasta.

Szczególnie istotna wydaje się dla organizacji pomoc rzeczowa. Zazwyczaj chodzi o udostępnienie przestrzeni na siedzibę organizacji lub jednorazowe wydarzenie, o zapewnienie zaplecza i obsługi technicznej wydarzeń bądź też o zabezpieczenie ich przebiegu.

Cenne jest to, że ludzie mają pomysły, chcą to robić, a do nas przychodzą po pomoc organizacyjną i po pieniądze. Muszą też skorzystać często z tego, co my mamy, pomieszczeń czy kontaktów z policją, strażą miejską, strażą pożarną – w przypadku większych imprez. Chodzi o różnego rodzaju zabezpieczenia, o jakieś płotki ogradzające, o krzesła, stoły, namioty – różne rzeczy, którymi my

dysponujemy, a oni nie. Więc jesteśmy dla nich takim zapleczem finansowo-współorganizacyjnym, może mało po polsku powiedziane zaplecze wspól-organizacyjne, ale dobrze oddaje istotę sprawy.

Ważną formę współpracy pozafinansowej, którą jednocześnie trudno oddzielić od wszystkich wcześniej wymienionych, stanowi wymiana informacji towarzysząca konkursom, patronatom, użyczeniom sal i sprzętu etc. Jak już wiemy z poprzedniego rozdziału, wzajemna komunikacja może mieć różny zakres i formę, a przede wszystkim różny stopień sformalizowania. Jej przebieg w dużym stopniu zależy od tego, kto w urzędzie stanowi partnera do rozmowy dla przedstawicieli organizacji kulturalnych, jakie miejsce zajmuje ta osoba w strukturze urzędu i jaki jest zakres jej obowiązków. Na podstawie przeprowadzonych rozmów można stwierdzić, że samorządy stosują tu bardzo różne rozwiązania. W jednym z urzędów miejskich za kontakty z organizacjami odpowiadał sam burmistrz, w innym mieście stworzono stanowisko pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych, który jest swego rodzaju pośrednikiem między nimi a odpowiednimi wydziałami urzędu, a w trzecim za kontakt z organizacjami kulturalnymi odpowiada dwóch pracowników wydziału kultury, którzy mają także inne obowiązki. W jeszcze innym:

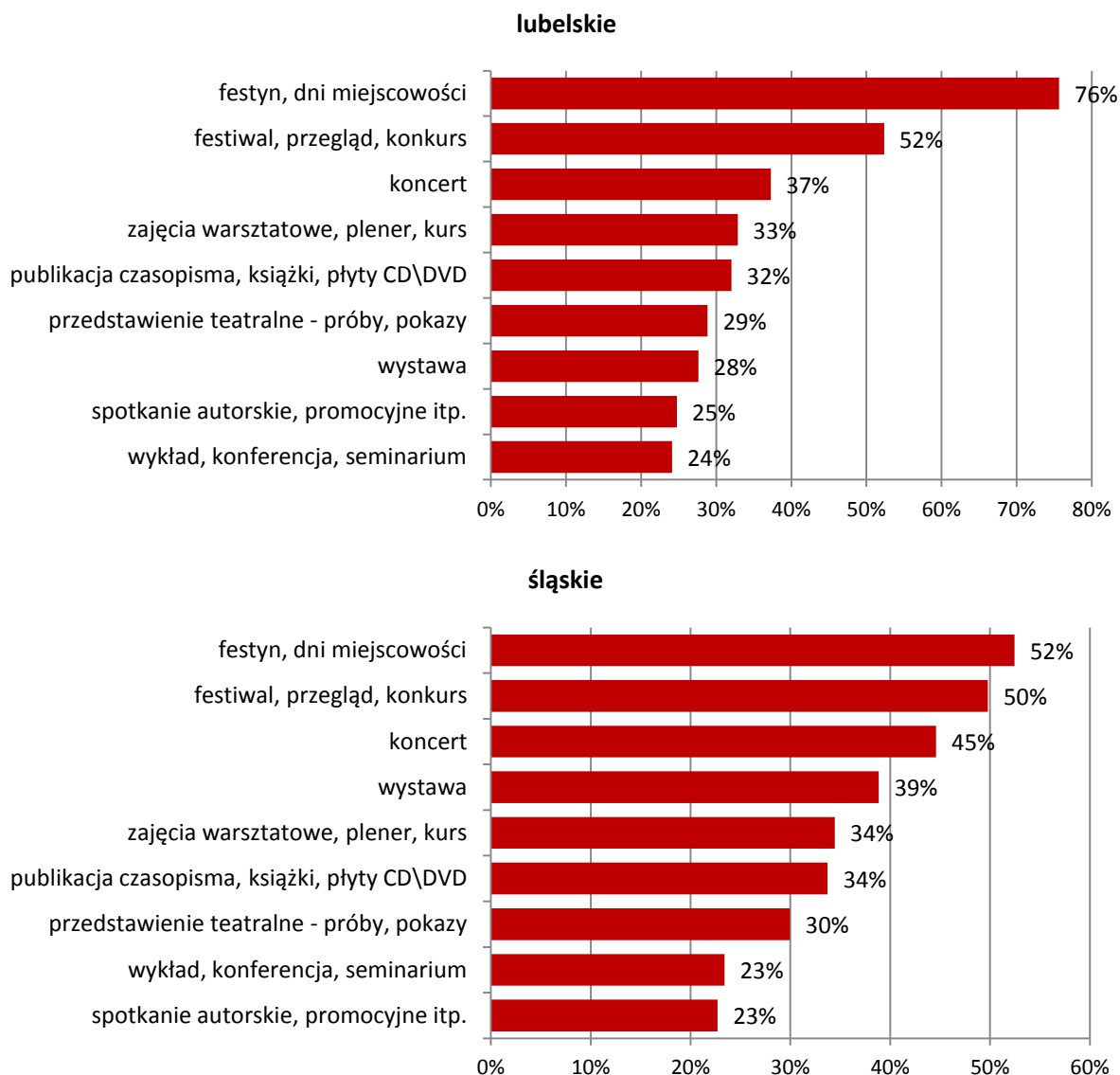
Zadania te zostały skierowane do osób w dwóch wydziałach, które zajmują się koordynacją w zakresie swoich obowiązków służbowych. [...] My współpracujemy w zakresie kultury, sportu i turystyki, natomiast wydział spraw społecznych w zakresie edukacji, nauki, ochrony zdrowia, przeciwdziałaniu alkoholizmowi i narkomanii. [...] Jeśli chodzi o publikacje na stronach internetowych to zajmuje się tym kolega, który obsługuje, powiedzmy, portal. W zakresie takich twardych [kontaktów] jak konkursy, formy współpracy, zlecenie zadań, koordynację tego prowadzi druga osoba (to jestem ja), która dopina ten zakres.

Jak już wspomniano wcześniej, wśród wszystkich form kontaktu na szczególną uwagę zasługują działania wspólne, na które składają się współpraca merytoryczna (wspólne prowadzenie działań) oraz działalność zlecona (połączona z przyznaniem dotacji). Warto podkreślić, że **w połowie z przebadanych gmin ma miejsce zlecenie zadań publicznym organizacjom, połączone z przyznaniem dotacji, a ponad 70% urzędów współpracuje merytorycznie z organizacjami.** W sumie działania wspólne prowadziło w ciągu ostatnich dwóch lat **nieco ponad trzy czwarte polskich gmin.**

3. Współpraca podczas realizowania wspólnych działań i projektów

Zdecydowanie najczęściej urzędy i organizacje wspólnie organizowały festyny i dni miejscowości oraz festiwale, konkursy i przeglądy. Stosunkowo częste było również współorganizowanie koncertów oraz zajęć warsztatowych, plenerowych i kursów. Rzadziej natomiast zdarzała się współpraca związana z wydawaniem publikacji, organizowaniem przedstawień teatralnych, spotkań autorskich oraz wykładów i konferencji.

Wykres II.3.1 Działania kulturalne realizowane wspólnie przez organizacje pozarządowe oraz JST

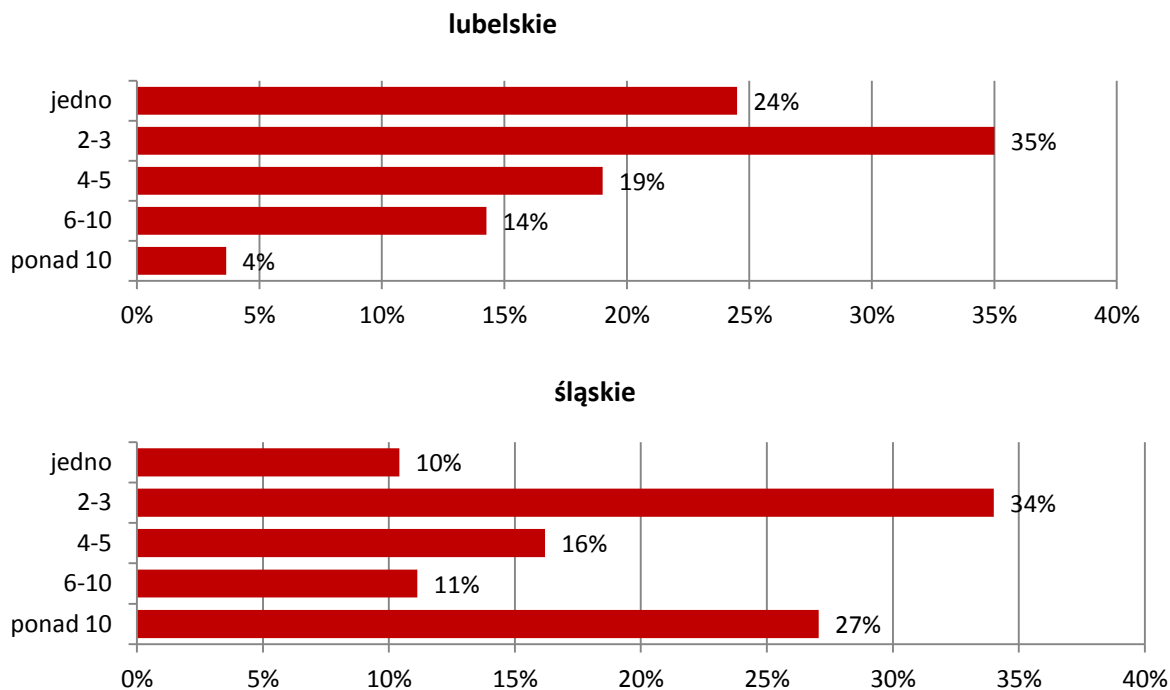


Wspólne działania urzędów i organizacji były w równym stopniu popularne w obu badanych województwach. Można jednak zaobserwować kilka różnic pomiędzy regionami, jeśli chodzi o formy tych działań: na Śląsku częściej niż w Lubelskiem zdarzała się wspólna organizacja koncertów; większą popularnością (w porównaniu do innych przedsięwzięć) cieszyła się tam też współpraca przy organizacji wystaw²⁵. Na Lubelszczyźnie natomiast urzędy miast i gmin częściej biorą aktywny udział przy organizacji festynów i dni miejscowości.

Gminy prowadzące z organizacjami wspólne działania w obszarze kultury najczęściej realizowały wspólnie dwa-trzy przedsięwzięcia w ciągu ostatnich dwóch lat. Można zauważyć, że współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami jest bardziej intensywna na Śląsku niż Lubelszczyźnie.

²⁵ Jednak w tym przypadku nie można porównywać wyników w obu województwach – różnica jest statystycznie nieistotna.

Wykres II.3.2 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych oraz urzędów miast/gmin - intensywność



W tym ostatnim regionie współpraca przy ponad dziesięciu przedsięwzięciach należała do rzadkości (4% gmin prowadzących wspólne działania) – podczas gdy na Śląsku zdarzała się zdecydowanie częściej (ponad jedna czwarta takich gmin). Jednocześnie w gminach województwa lubelskiego częściej spotykano się z realizacją tylko jednego wspólnego projektu (24%), podczas gdy na Śląsku miało to miejsce w co dziesiątej gminie. Co więcej, województwo lubelskie charakteryzuje mniejsza cykliczność wspólnych działań jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Prawie jedna trzecia wydarzeń (29%) ma tu charakter jednorazowy, podczas gdy na Śląsku – mniej niż jedna dziesiąta (9%). W obu województwach ponad połowa przypadków to działania częściowo cykliczne, a w części jednorazowe.

Realizacja wspólnych działań i projektów może przebiegać w bardzo różny sposób. Zdarza się, że jedyną formą zaangażowania urzędu jest przekazanie dotacji. Całość realizacji projektu należy wtedy do organizacji. Jak twierdzi jedna z urzędniczek, organizacje chcą być odpowiedzialne za wszystko, bo to ich projekt.

Często jest tak, że organizacje chcą czuć się odpowiedzialne za swój projekt i w taki zdrowy samolubny sposób uważają, że to one są pomysłodawcą, one są realizatorem. I tak naprawdę dostają od nas dotację i im to wystarcza.

Zdarza się też jednak, że merytoryczna współpraca jest koniecznością, gdyż organizacje nie mają wystarczającego zaplecza logistycznego. Wtedy w realizację projektu włącza się bezpośrednio urząd lub też – częściej – reprezentująca go publiczna instytucja kultury. Jeden z urzędników wyjaśnia: *Stowarzyszenie dostaje dotację na realizację tego zadania, a instytucja kultury wiadomo, że wspiera zasobami i personalnymi, i rzeczowymi, materialnymi – tymi, które ma. Nie partycypuje wprost finansowo.*

4. Brak wspólnych działań

Tylko dwie spośród gmin, w których działają pozarządowe organizacje kulturalne, nie nawiązały z ich przedstawicielami żadnej formy współpracy ani kontaktu. Natomiast brak wspólnych działań (przypomnijmy – chodzi o współpracę merytoryczną lub działalność zleconą) odnotowano w 12% takich gmin. W ich przypadku współpraca polegała wyłącznie na wzajemnych rozmowach, spotkaniach, konsultacjach, patronacie, udzieleniu albo wypożyczeniu sprzętu oraz pomieszczeń. Zdaniem badanych przedstawicieli urzędów brak wspólnych działań wynikał najczęściej z braku organizacji zainteresowanych taką współpracą. Wśród innych powodów wskazywano szczupłe środki finansowe oraz strategię gminy, która nie przewiduje tego typu współdziałania. Część badanych uznała też, że współpraca z organizacjami nie jest konieczna, gdyż zadania z obszaru kultury realizują w gminie odpowiednie instytucje publiczne. Jak twierdzi jeden z badanych:

[Brak współpracy wynika] z kwestii finansowych – z braku wystarczających środków; po drugie z funkcjonowania domu kultury, w ramach którego realizowane są już działania; po trzecie [w gminie] nie ma wyspecjalizowanych podmiotów [pozarządowych] w zakresie kultury.

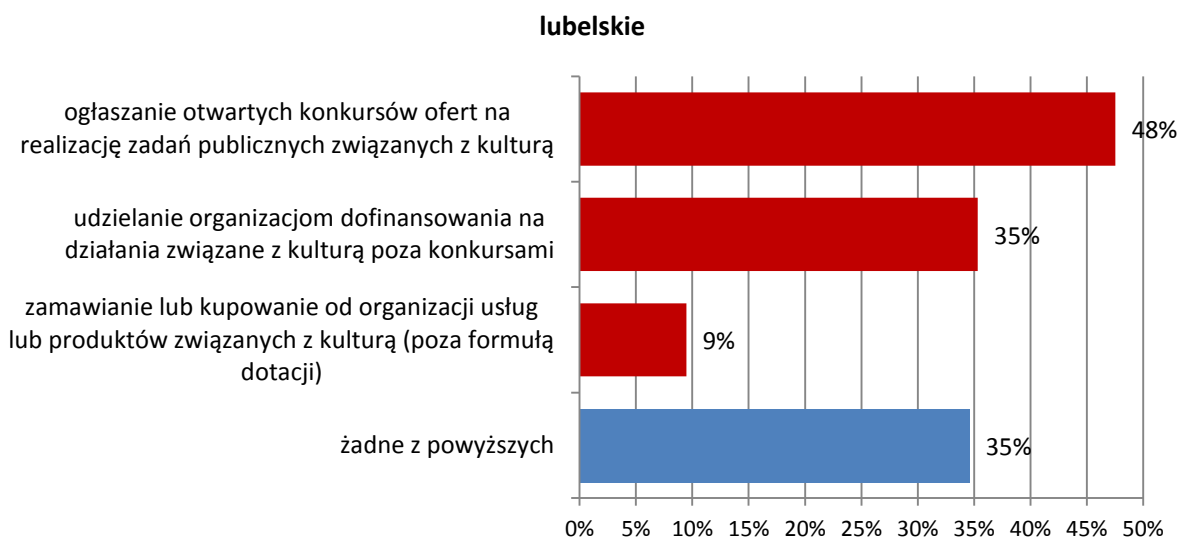
Większość jednostek samorządu terytorialnego pomimo braku współpracy starała się w ostatnich dwóch latach nawiązać kontakt z organizacjami działającymi w obszarze kultury. Jak deklarują badani urzędnicy, negatywny efekt tych prób niejednokrotnie wynikał z niedostatku środków finansowych urzędu lub braku zainteresowania ze strony organizacji.

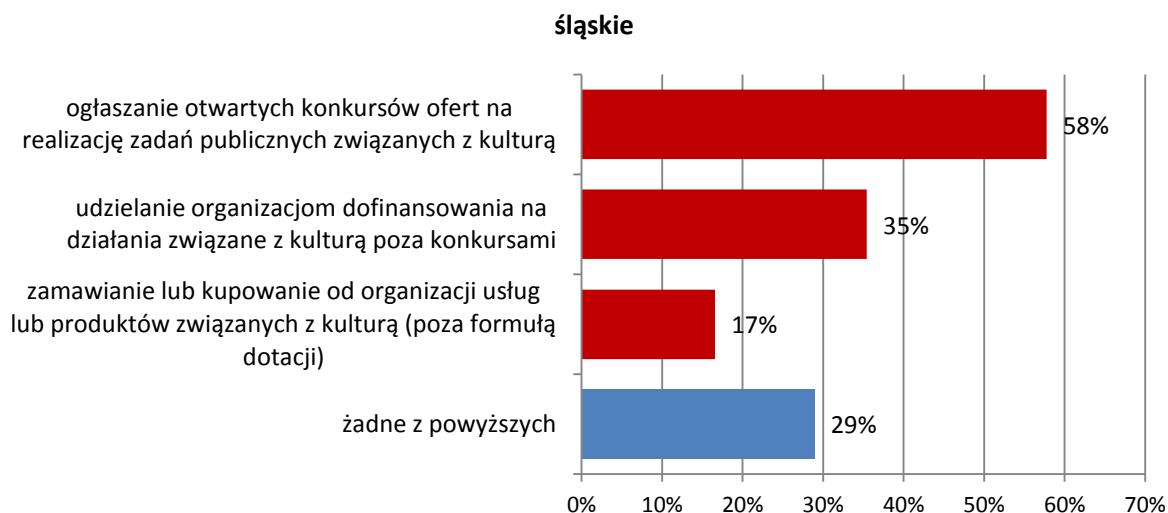
III. Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi działającymi na polu kultury

1. Formy współpracy finansowej

Według deklaracji badanych różne formy współpracy finansowej z trzecim sektorem w obszarze kultury podejmuje 65% urzędów gmin lub miast w województwie lubelskim oraz 71% na Śląsku.

Wykres III.1 Formy współpracy finansowej w sferze kultury pomiędzy organizacjami pozarządowymi a urzędami miast/gmin





a. Ogłaszanie otwartych konkursów na realizację zadań publicznych

Najczęściej spotykaną formę współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi zajmującymi się działalnością kulturalną stanowią **otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych**. Wspomniana procedura jest nieco bardziej popularna na Śląsku, gdzie konkursy ogłasza 58% gmin, niż w regionie lubelskim, w którym na konkursy decyduje się nieco mniej niż połowa gmin.

Urzędy, które nie ogłaszają otwartych konkursów w obszarze kultury, jako główne powody tego stanu rzeczy wskazują brak środków finansowych oraz fakt finansowania z budżetu gminy lub miasta publicznej instytucji odpowiedzialnej za działania kulturalne. Drugi z wymienionych powodów wskazuje na przekonanie części urzędów, iż finansowanie publicznych instytucji kulturalnych wystarczająco realizuje potrzeby mieszkańców w tym obszarze i wydawanie środków na działania organizacji pozarządowych nie jest konieczne.

Nie [ogłaszamy konkursów], bo mamy za mało pieniędzy na kulturę. Te pieniądze, które mamy, przeznaczamy na instytucje kultury, czyli na funkcjonowanie domu kultury – jego utrzymanie jest zadaniem gminy.

Mamy dwie instytucje kultury, które w imieniu gminy prowadzą działania kulturalne. Skromność środków finansowych nie pozwala nam robić więcej.

Jesteśmy bardziej nastawieni na finansowanie Gminnego Ośrodka Kultury.

Część badanych stwierdza, że nie ogłasza konkursów, ponieważ brak zainteresowania i inicjatywy ze strony samych organizacji pozarządowych.

Nie ogłaszaliśmy konkursów w dziedzinie kultury, ponieważ nie ma takie potrzeby (...) nie ma takiego zapotrzebowania ze strony organizacji.

To wynika ze słabości organizacji pozarządowych, które nie przedstawiają pomysłu czy też projektu, które by przekonały władze gminy do dofinansowania.

Inni przedstawiciele samorządów jako powód podają niespełnianie przez organizacje wymogów formalnych.

Warto zwrócić uwagę, że brak konkursów bywa również powodowany dążeniem do ominięcia procedury konkursowej. Może to być związane z chęcią współpracy z konkretną organizacją wybraną wcześniej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Organizacje [z którymi chcieliśmy współpracować] nie były jeszcze wtedy zarejestrowane, nie miały odpowiedniego statusu [aby startować w konkursach] – to były nieformalne [inicjatywy] albo dopiero rejestrujące się.

Organizacji nie ma aż tyle, żeby organizować konkursy. Znamy swoje możliwości i potrzeby – takie małe organizacje [które są w gminie] zrealizują nam lepiej zadanie, jeśli je zlecimy. Gdybyśmy ogłosili konkurs, to mogłaby wygrać jakaś organizacja „ze świata”, która nie zrealizuje tego, co chcemy, bo nie zna lokalnej społeczności.

Wreszcie, część przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego deklaruje, że woli wspierać inny obszar niż kultura.

[Nie ogłaszaliśmy konkursów z obszaru kultury], dlatego że jednak dziedzina sportu jest u nas bardziej rozwinięta – jest kilkanaście organizacji i klubów sportowych, które zajmują się wyłącznie sportem – taki mamy tutaj teren.

Wśród gmin prowadzących współpracę z organizacjami, ale unikających konkursów, gotowość do ogłaszania ich w przyszłości jest umiarkowana. Na Śląsku planuje to zaledwie 28% takich gmin, zaś w Lubelskiem – tylko 17%.

b. Dofinansowanie poza procedurą konkursową

Mniej powszechne jest przyznawanie organizacjom **dofinansowania poza procedurą konkursową**. Takie działania prowadzi 35% przebadanych gmin. W ponad jednej trzeciej przypadków dzieje się to w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która dopuszcza finansowanie organizacji pozarządowych, m.in. w formie małych grantów, przekazywanych poza procedurą konkursową²⁶.

Zgodnie z działalnością pożytku publicznego – procedura uproszczona, tzw. małe granty – jeżeli organizacje pozarządowe przychodziły do nas z wnioskami, z ofertą, to myśmy realizowali tą procedurę uproszczoną poza konkursem i dawali wsparcie finansowe.

Natomiast w pozostałych przypadkach badani nie precyzują, w jakiej formie odbywa się pozakonkursowe wsparcie finansowe dla organizacji.

Organizacja składa wniosek, pismo z prośbą o dofinansowanie i jest on rozpatrywany: czy jest zasadny, czy nie; czy da się dofinansować, czy nie – wójt podejmuje decyzję.

To drobna pomoc, np. w formie udostępniania pomieszczeń, ufundowania drobnych nagród rzeczowych.

Zazwyczaj doraźne dofinansowania, np. koszty dojazdu na festiwale.

c. Zamawianie i kupowanie usług i produktów

Najmniej popularną formę współpracy finansowej stanowi **zamawianie przez urząd i kupowanie od organizacji produktów lub usług poza formułą dotacji** – takie działania podejmuje jedna dziesiąta gmin z Lubelszczyzny oraz prawie jedna piąta ze Śląska.

2. Otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych

a. Konsultacje procedury konkursowej

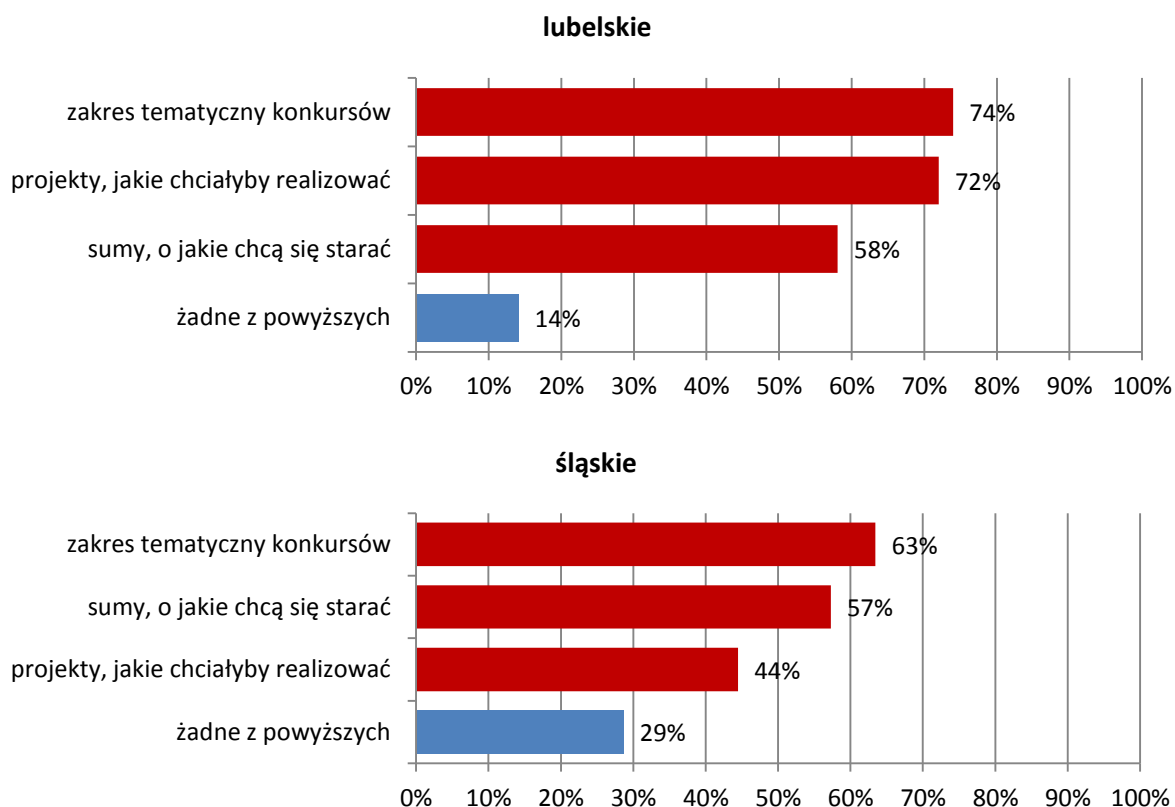
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada szereg obowiązków na jednostki samorządu terytorialnego ogłaszające otwarte konkursy na realizację zadań publicznych. Jednym z wymogów jest ogłoszenie zakresu tematycznego zadania oraz wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację. W praktyce wiele urzędów stara się dopasować rodzaj zadań oraz

²⁶ Zgodnie z art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234 poz. 1536).

wysokość dofinansowania do oczekiwań oraz możliwości organizacji działających na danym terenie. Kształt oferty konkursowej jest więc niejednokrotnie przedmiotem konsultacji pomiędzy urzędami a zainteresowanymi organizacjami.

Prawie wszystkie urzędy, które w ciągu ostatnich dwóch lat ogłaszały otwarte konkursy na realizację zadań publicznych z obszaru kultury, wykorzystywały doświadczenia z poprzednich lat, analizując przebieg i efekty zadań, które już zostały dofinansowane. Jednocześnie w gminach tych powszechne było konsultowanie kształtu konkursów z organizacjami pozarządowymi – robiło tak 86% samorządów z Lubelszczyzny oraz 71% ze Śląska. W niektórych gminach pozyskiwanie środków finansowych od samorządu (poprzez konkurs) staje się wręcz długim procesem, zapoczątkowanym konsultacją programu współpracy urzędu z organizacjami. W jej toku konieczne jest przeforsowanie pomysłu stowarzyszenia lub fundacji na działalność kulturalną – sukces oznacza zapisanie w programie współpracy planowanego przez organizację działania jako obszaru do realizacji. Następnie urząd gminy ogłasza konkurs na realizację zadania, w który wpisuje się planowany projekt organizacji. Umożliwia jej to wystartowanie w otwartym konkursie ofert oraz czyni dotację z urzędu bardzo prawdopodobną. Warto przyjrzeć się dokładniej funkcjonującemu tutaj mechanizmowi.

Wykres III.2.1 Zakres konsultacji nt. otwartych konkursów na realizację zadań publicznych w sferze kultury (wśród gmin, które ogłaszały otwarte konkursy ofert)



Najczęściej konsultowaną kwestią był sam zakres tematyczny konkursów (trzy czwarte gmin w regionie lubelskim i dwie trzecie na Śląsku). W ponad połowie gmin rozmawiano także o wysokości planowanego dofinansowania ze środków publicznych. Przedmiotem konsultacji były też konkretne projekty, które organizacje chciałyby realizować przy współpracy z urzędem (prawie trzy czwarte gmin na Lubelszczyźnie i mniej niż połowa na Śląsku). Powyższe fakty świadczą z jednej strony o

istnieniu w tych gminach bliskiej, merytorycznej współpracy pomiędzy władzami lokalnymi oraz organizacjami. Dawanie organizacjom możliwości wpływu na wybór tematyki konkursów może wynikać z przekonania, że to właśnie one najlepiej rozpoznają potrzeby społeczne w obszarze kultury. Oznacza to, że zakres ogłaszanych konkursów odpowiada ściśle temu, co chcą zrealizować organizacje i co zostało uzgodnione z urzędem. W praktyce jest więc tak, że to nie urząd miasta lub gminy określa, jakie zadania powinny być realizowane w obszarze kultury przez stronę pozarządową, tylko pyta organizacje, co chciałyby zrealizować w ramach puli pieniędzy przeznaczonych na „kulturę pozarządową”. Oczywiście, nie wszystkie pomysły są przyjmowane bezkrytycznie – urzędnicy deklarują, że w toku konsultacji analizują i oceniają pomysły organizacji. Kształt ogłaszanych przez urzędy konkursów ofert stanowi na ogół odzwierciedlenie uzgodnień, które zapadły w toku konsultacji.

Z drugiej jednak strony istotny wpływ organizacji na tematykę konkursów oraz na wysokość dofinansowania pozwala w niektórych przypadkach poddawać w wątpliwość funkcjonowanie zasady uczciwej konkurencji. W skrajnych sytuacjach może mieć bowiem miejsce projektowanie konkursów pod oczekiwania i możliwości konkretnych organizacji pozarządowych, z pominięciem zasady konkurencyjności. Urzędnicy przyznają, że te organizacje, które nie wzięły udziału w konsultacjach i nie przeforsowały swoich wizji działań kulturalnych, mają nikłe szanse na finansową współpracę z urzędem. Jak mówi jedna z przedstawicielek urzędu: nieobecni nie mają prawa głosu.

Zresztą już są nauczeni, że muszą czasami do tego urzędu zajrzeć i przedstawić swoje propozycje.

Co więcej, część urzędników przyznaje, że organizacje, które wzięły udział w konsultacjach i uzgodniły z urzędem projekt, który chcą zrealizować – zarówno w zakresie tematyki, jak i wysokości przewidzianego dla nich dofinansowania – dostają taką dotację, o jaką aplikowały. O tych stowarzyszeniach i fundacjach, które starały się o więcej pieniędzy, niż było wcześniej ustalone, mówi, że „wyszły przed orkiestrę”.

Opisany powyżej mechanizm wydaje się odbiegać od zasady konkurencyjności zawartej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadania konkursowe są bowiem definiowane wąsko – tak, aby pasowały do projektów planowanych przez organizacje uczestniczące w konsultacjach. W skrajnych przypadkach taka współpraca finansowa z sektorem pozarządowym przypomina planowanie wydatków w miejskim budżecie, analogiczne do wydatków własnych instytucji. Procedura konkursowa jest tu wykorzystywana instrumentalnie, aby zaplanowana dystrybucja funduszy mogła przebiec zgodnie z prawem. Opisywane praktyki wykluczają zapisaną w Ustawie o działalności pożytku publicznego zasadę konkurencyjności między lokalnymi organizacjami, a także mają konserwatywny charakter: utrudniają powstanie i rozwój nowych organizacji oraz pojawienie się innowacyjnych projektów. Wydaje się, że jedyną alternatywą dla takiego kształtu dystrybucji środków finansowych byłoby ogłaszanie konkursów na zadania określone i zdefiniowane szeroko – tak, aby mogły w nich startować różne organizacje, nawet te niebiorące udziału w pracach nad programem współpracy.

U nas są te zadania formułowane, powiedziałabym, bardzo ogólnie. Żeby jednak w sytuacji, kiedy jakieś stowarzyszenie będzie mieć bardzo fajny pomysł, nie zamykać mu drogi programem współpracy.

Jeden z urzędników z gminy, w której zadania konkursowe zakreślane są szeroko, twierdzi, że oczekują tego same organizacje:

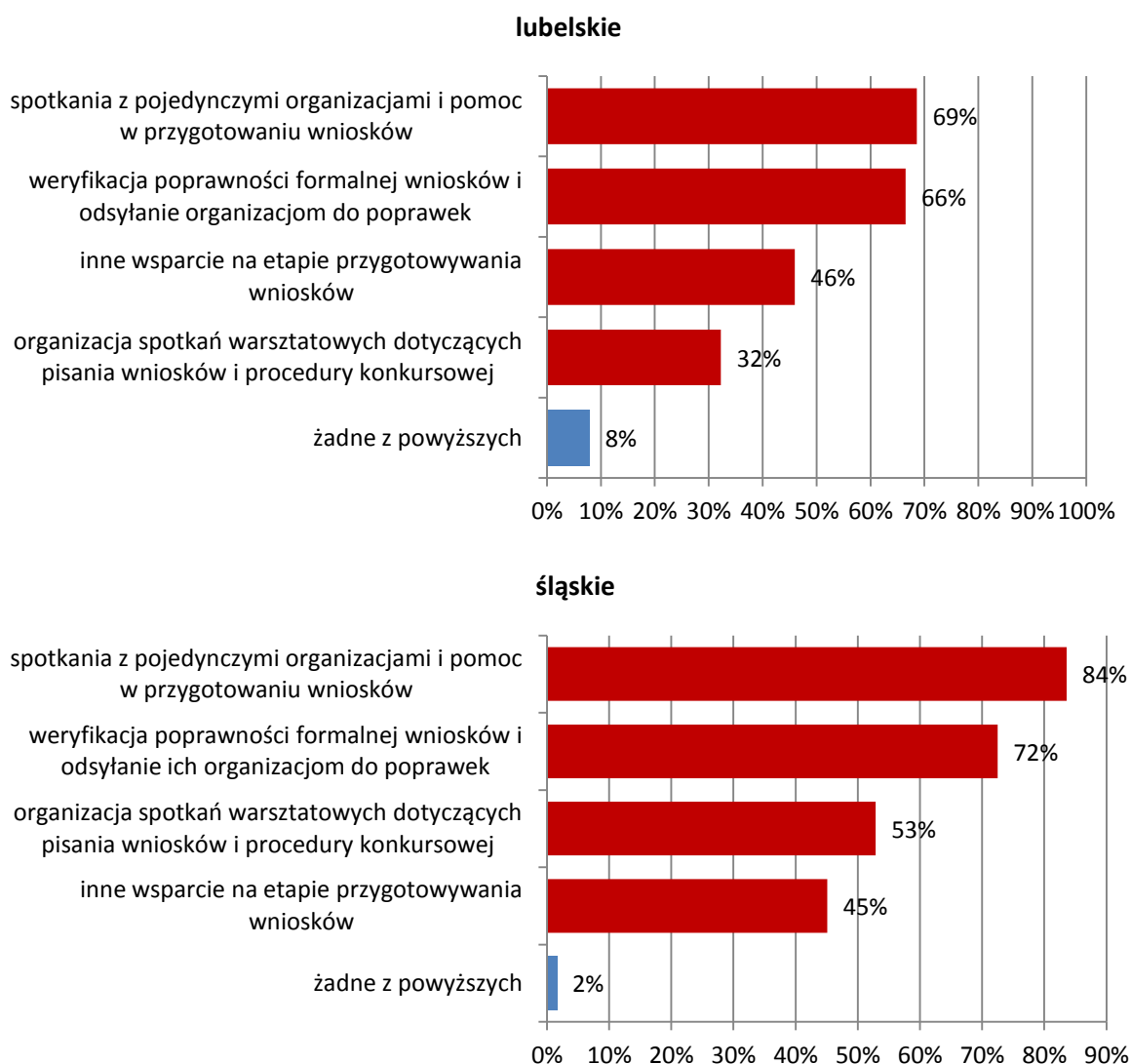
Organizacje nie chcą węższych ofert, dlatego że odbierają to w ten sposób, że my chcemy im coś narzucić.

Szerokie określanie zadań konkursowych ma jednak pewne ograniczenia: pozwala na funkcjonowanie realnej konkurencji tylko w takich gminach, w których istnieje wiele organizacji chętnych do realizacji zadań publicznych ze sfery kultury. Prawdopodobne jest też, że sens konsultacji dla niektórych urzędników sprowadza się do uzgodnienia z organizacjami, która z nich jaki projekt chce przeprowadzić. Ogłaszanie konkursów na szerzej zdefiniowane zadania, umożliwiające faktyczną konkurencję, mogłoby spowodować, że dla części urzędników konsultacje straciłyby rację bytu.

b. Wsparcie dla organizacji podczas trwania konkursu

Niemal wszystkie (ponad 90%) urzędy ogłaszające konkursy oferowały organizacjom wsparcie na etapie naboru wniosków.

Wykres III.2.2 Formy wsparcia organizacji pozarządowych przez urzędy miast/gmin w trakcie trwania procedur konkursowych na realizację zadań publicznych w sferze kultury



Wsparcie to polegało najczęściej na pomocy poszczególnym organizacjom w przygotowaniu wniosków konkursowych. Taką formę oferowało ponad 80% ogłaszających konkursy gmin ze Śląska

oraz ponad dwie trzecie z województwa lubelskiego. Warto podkreślić, że wśród urzędów, które spotykały się z pojedynczymi organizacjami tylko nieco połowa (w obu województwach) informowała publicznie o takiej możliwości. Oznacza to, że w pozostałych przypadkach o możliwości indywidualnych konsultacji mogły zdecydować nieformalne kontakty pomiędzy urzędnikami a przedstawicielami organizacji. Co więcej, trzeba podkreślić, że sytuacja, w której pracownik urzędu (którego łączą z daną organizacją osobiste relacje) pomaga w tworzeniu wniosku konkursowego, aby niewiele później brać udział w pracach komisji, która je ocenia, wydaje się być sprzeczna z zasadą równych szans.

Niewiele mniej popularną była weryfikacja formalna wniosków oraz odsyłanie ich do poprawek – stosowano ją w ponad dwóch trzecich gmin.

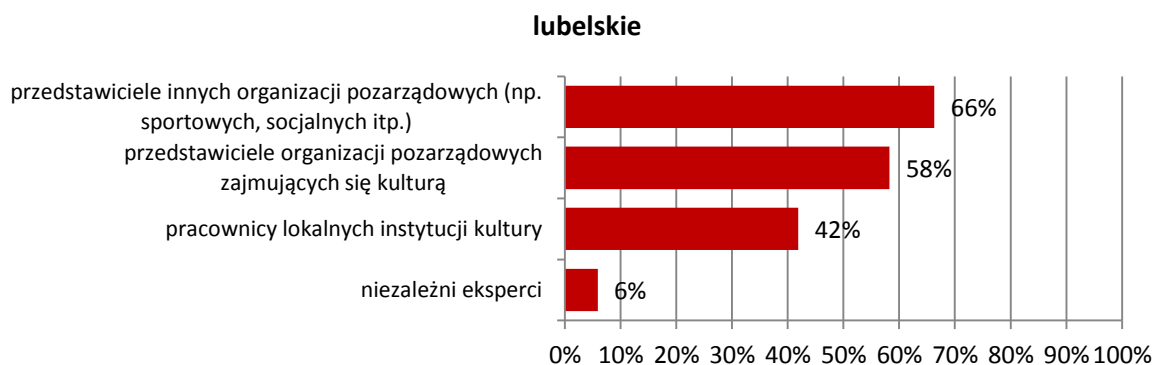
Za każdym razem zachęcaliśmy, żeby z gotowymi wnioskami przychodzili do nas, żeby się poradzić, żeby nie było takiej sytuacji, że coś odrzucamy ze względów formalnych. [...] My nie mamy takiego zimnego podejścia, nie możemy sobie na to pozwolić, dlatego że jesteśmy mniejszym miastem, tych ofert nie ma setki, tylko jest kilkanaście na poszczególne konkursy i wtedy my możemy delikatnie dać do zrozumienia – zapomnieliście, tu powinien być jeszcze statut organizacji, tylko my ten statut znamy, my go wielokrotnie widzieliśmy, my wiemy, że tam jest wszystko w porządku, my sobie możemy na to pozwolić. Nie jest to jakieś przekroczenie, bo my wiemy, że to z przeoczenia, z roztargnienia, z czegokolwiek. Ta organizacja by rozpoczęła, że jej przeszły pieniądze koło nosa z takiego powodu, więc staramy się iść na rękę, gdyż nie uważam, żeby to było niezgodne z prawem. To jest po prostu ludzkie podejście.

Mniej powszechnie organizowano wsparcie w postaci spotkań poświęconych nauce pisania wniosków konkursowych. Jego popularność była też zróżnicowana regionalnie: nieco większa na Śląsku (53%) niż w województwie lubelskim (32%).

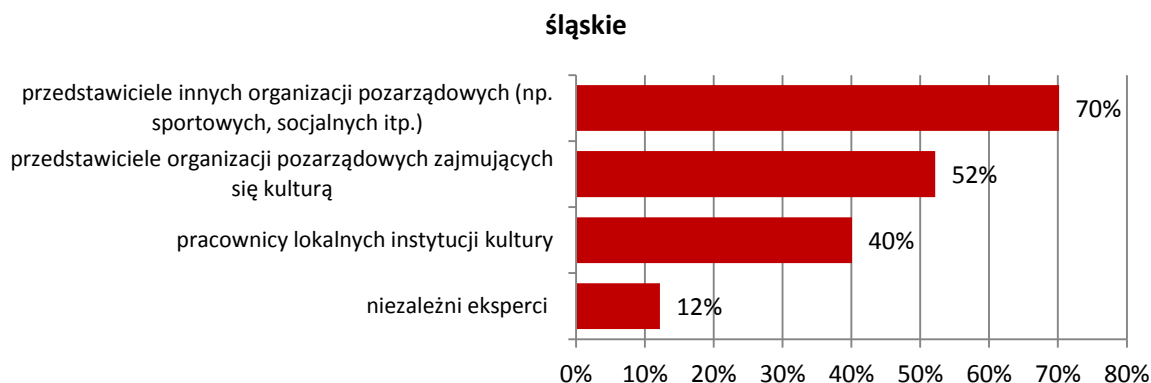
c. Procedura oceny wniosków konkursowych

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ ogłaszający konkurs ma obowiązek powołania komisji konkursowej, która ocenia wnioski złożone przez organizacje. W jej skład powinni wejść zarówno przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak i urzędu oraz, opcjonalnie, niezależni eksperci. W szczególnych przypadkach możliwe jest też powołanie komisji bez udziału przedstawicieli organizacji²⁷.

Wykres III.2.3 Skład komisji konkursowych oceniających wnioski w otwartych konkursach na realizację zadań publicznych w sferze kultury



²⁷ W sytuacji, kiedy organizacje nie wytypują swoich przedstawicieli lub też ich udział w pracach komisji jest wykluczony ze względu na istniejący konflikt interesów.



Poza przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, czyli organu ogłaszającego konkurs, w skład komisji konkursowych najczęściej (w ponad dwóch trzecich gmin) wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych spoza obszaru kultury. Ich częsta obecność bierze się stąd, że nie mają konfliktu interesów – nie są powiązani z organizacjami, które startują w konkursie. W ponad połowie przypadków w pracach komisji biorą też udział przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się kulturą. W prawie jednej czwartej gmin z województwa lubelskiego oraz w ponad jednej dziesiątej na Śląsku w komisjach konkursowych nie zasiada natomiast ani jeden przedstawiciel trzeciego sektora. W czterech na dziesięć spośród gmin ogłaszających konkursy, w komisjach biorą udział (jako eksperci) pracownicy lokalnych instytucji kultury.

W zdecydowanej większości przypadków (ponad 90% w obu województwach) organizacje startujące w konkursach mają dostęp do informacji o otrzymanej ocenie wraz z jej uzasadnieniem. Warto jednak zauważyć, że w kilku przebadanych gminach te warunki (określone przez ustawę jako konieczne) nie zostały spełnione. Warto też podkreślić, że istnienie procedury odwoławczej od decyzji komisji konkursowej zadeklarowała mniej niż połowa przebadanych jednostek samorządu terytorialnego.

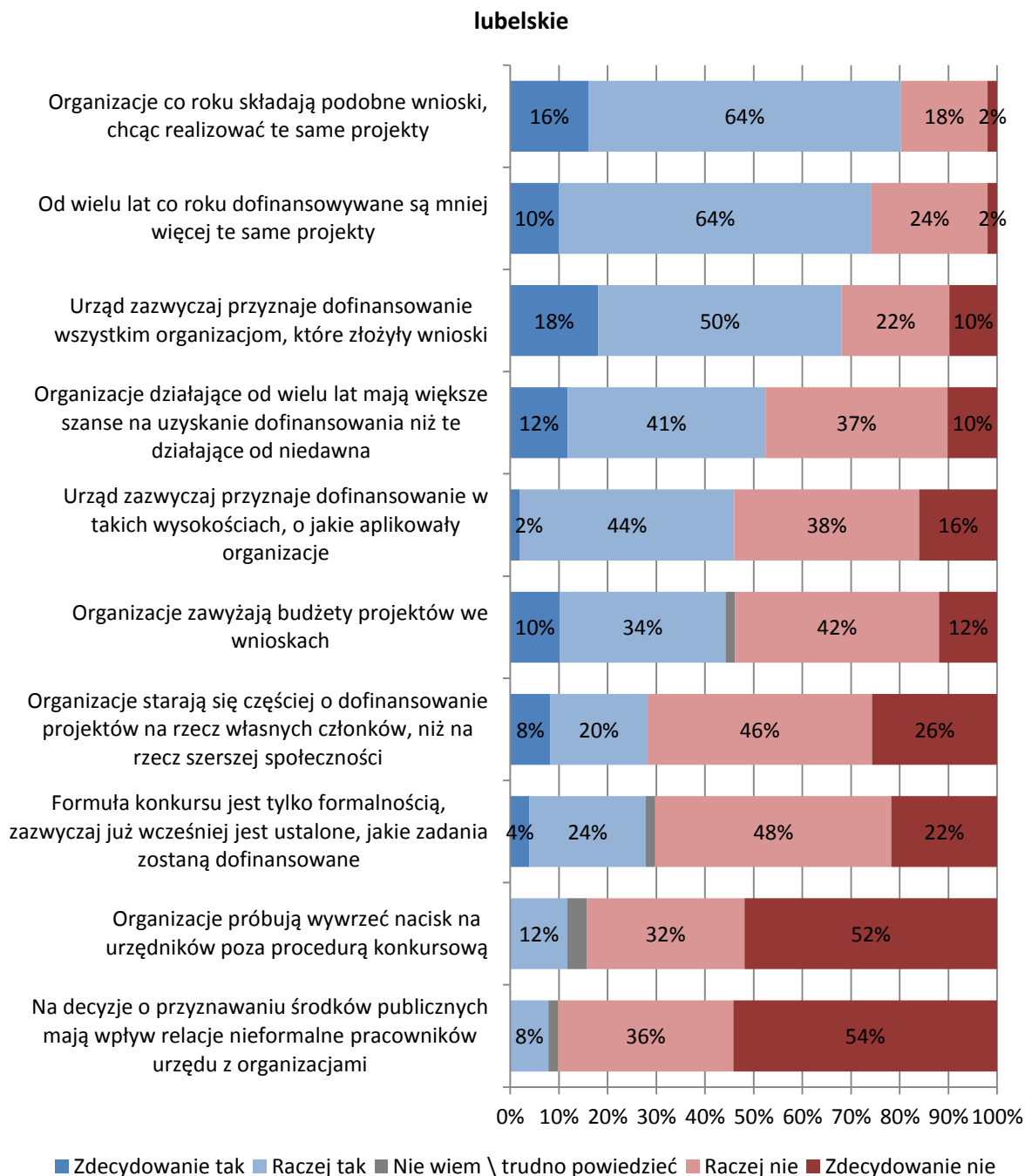
Jeśli chodzi o sam przebieg prac komisji konkursowych, to z uzyskanych wypowiedzi można wnosić, że nie są stosowane żadne zestandaryzowane procedury podejmowania decyzji. Część rozmówców wydaje się nawet zdziwiona pytaniami o obrady komisji i sposób wyboru wniosków, jakby było to coś oczywistego lub niewartego uwagi. Trudno więc ocenić, czy członkowie komisji czytają wszystkie wnioski, czy są one jedynie prezentowane podczas obrad przez przedstawiciela urzędu. Niejasny jest również tryb rozpatrywania: głosowanie, indywidualne punktacje itp. Jeden z badanych opisuje procedurę oceny wniosków w następujący sposób:

Jest jedna karta oceny i merytorycznej, i formalnej, która jest oczywiście jawna, znaki punktowe są dodane do konkretnych kryteriów ustawowych. Wydziały mają dowolność w rozbudowaniu tych kryteriów – jest jakieś ogólne kryterium ustawowe i wydział może to rozbudować, ale to musi zaznaczyć w ogłoszeniu [...]. Niektóre wydziały [tak robią], już nie pamiętam, czy kultura tak rozbija, czy nie. No, ale w każdym razie ta ocena jest taka, że każda osoba siedząca w komisji czyta wszystkie wnioski i wszystkie wnioski ocenia.

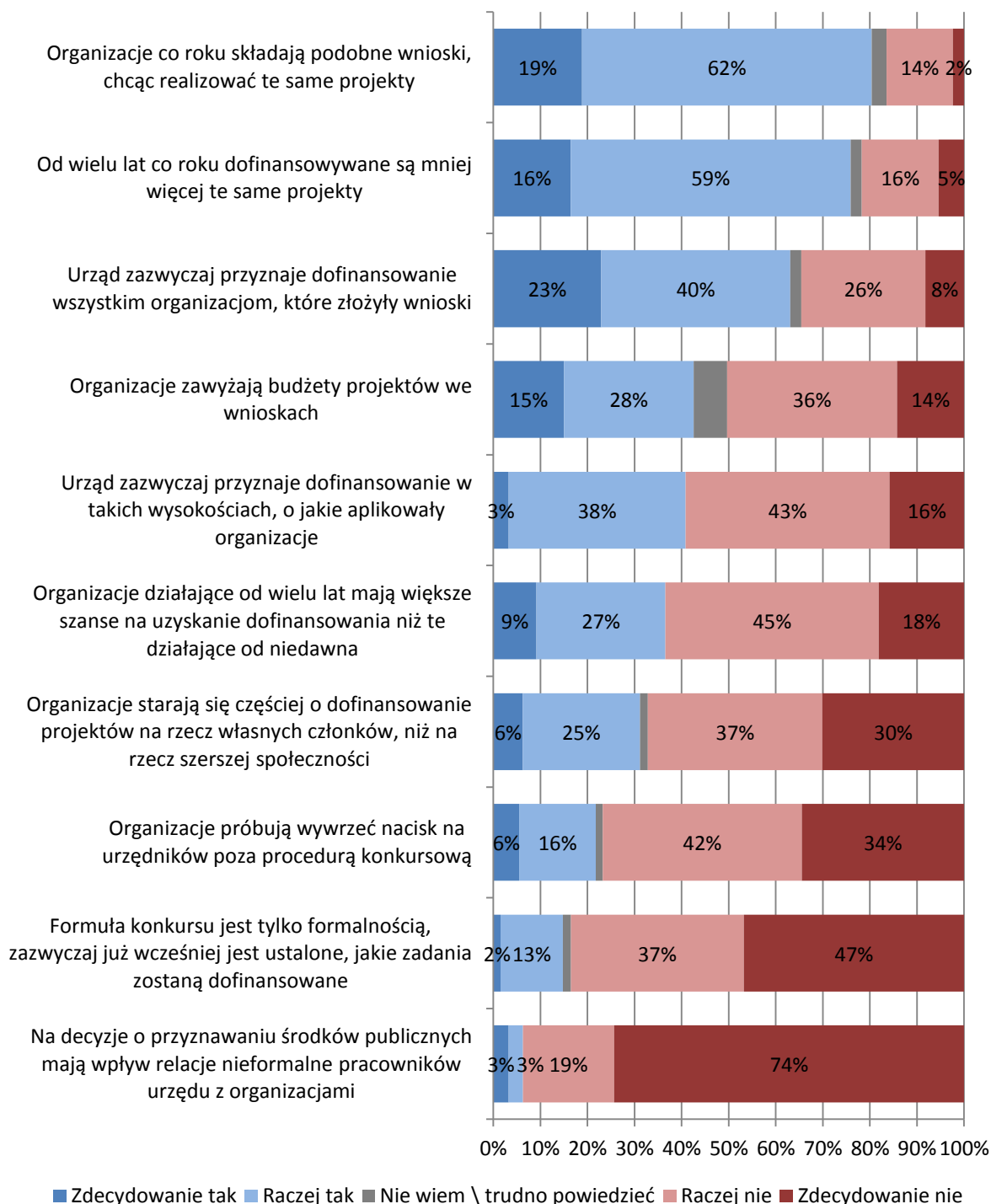
d. Ocena procedur konkursowych

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego konieczność dystrybuowania środków finansowych dla organizacji poprzez procedurę konkursową. Wiąże się to zdaniem przedstawicieli urzędów gmin i miast z wieloma konsekwencjami dla relacji pomiędzy urzędami a przedstawicielami trzeciego sektora.

Wykres III.2.4 Ocena funkcjonowania procedur konkursowych na realizację zadań publicznych w sferze kultury (wśród gmin, które ogłaszały otwarte konkursy ofert)



śląskie



✓ Stabilizacja czy zmienność?

Około trzech czwartych urzędników z gmin ogłaszających otwarte konkursy zgadza się z opinią, że organizacje co roku składają podobne wnioski, chcąc realizować te same projekty. Co więcej, można przypuszczać, że takie wnioski wygrywają kolejne konkursy. Dwie trzecie respondentów (i jednocześnie 85% popierających opisaną powyżej tezę), twierdzi bowiem jednocześnie, że gmina od wielu lat dofinansowuje mniej więcej te same projekty. Jednocześnie połowa badanych z regionu

lubelskiego i jedna trzecia ze Śląska zgadza się, że łatwiej jest uzyskać dofinansowanie organizacjom działającym od dawna niż tym, które dopiero zaczynają działalność. Urzędnicy traktują projekty i wnioski nowych organizacji z większą ostrożnością, niektórzy deklarują, że za pierwszym razem mogą im przyznać niewielkie środki na małe projekty. Jedna z urzędniczek opisuje sytuację, w której nowa organizacja, pierwszy raz starająca się o dofinansowanie, była w kuluarach zniechęcana przez urzędników do startu w konkursie. Przedstawiciele organizacji usłyszeli: „*nie startujcie – nie dostaniecie i tak*”. Takie podejście powoduje wypaczenie idei konkursów, co przyznają sami urzędnicy.

✓ Konkurencyjność

Ponad dwie trzecie przedstawicieli urzędów miast i gmin z województwa lubelskiego oraz prawie dwie trzecie ze Śląska stwierdza, że ich urząd przyznaje zazwyczaj dofinansowanie wszystkim organizacjom, które wzięły udział w konkursach. W związku z tym należy zastanowić się nad faktycznym występowaniem w procedurze konkursowej zasady konkurencyjności. Przyznanie dofinansowania wszystkim startującym przypomina raczej omijanie zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Dystrybucja środków finansowych wynika w tym przypadku nie tyle z oceny ofert, co raczej z liczby zainteresowanych podmiotów i wielkości środków, którymi dysponuje komisja konkursowa. Taki sposób postępowania ma także bezpośrednie negatywne konsekwencje dla kondycji organizacji:

Po co dawać tych 50 grantów, dajcie 20, ale niech coś ciekawego się wydarzy, niech te organizacje się w końcu trochę wyrwą na jakiś wyższy poziom, bo albo będziemy je wspierali, albo będziemy stosowali politykę socjalną na zasadzie takiej, żeby mieli na czynsz, a resztę załatwią, jakoś tam sobie polatają [...] W ten sposób po prostu taką mizerotę utrzymujemy. Potem się wydziało dziwi, że organizacje przynoszą faktury źle opisane, źle wystawione, źle rozliczony projekt, coś jest źle zrobione w projekcie.

Praktyka dofinansowania wszystkich stoi w sprzeczności z postulatem wyboru najlepszych ofert. Nie dotyczy to oczywiście gmin, w których zasada konkurencyjności nie funkcjonuje z uwagi na małą liczbę organizacji aktywnych w sferze kultury. Fakt, że urzędnicy wolą dać wszystkim organizacjom po trochu niż kilku organizacjom dużo, skutkuje czasem brakiem możliwości realizacji dużych projektów. Urzędnicy twierdzą, że postępują w ten sposób, bo oczekują tego same organizacje. Większość z nich boi się, że mogłaby nie dostać żadnych pieniędzy – zamiast bić się o duże środki wolą więc mniejsze ale pewne pieniądze.

Lepiej dać po trochu, ale każdemu.

Taka sytuacja może wynikać również z faktu, że w niektórych gminach formuła konkursu stanowi formalność, a lista zadań, które zostaną dofinansowane, jest znana przed jego ogłoszeniem. Biorąc pod uwagę, że przedstawiciele urzędów gmin i miast mają świadomość, że takie postępowanie jest sprzeczne z założeniami ustawodawcy, odsetek badanych, którzy przyznali, że ich urzędy działają według tego modelu, należy uznać za wysoki – stwierdziło tak bowiem 28% respondentów z Lubelszczyzny oraz 15% ze Śląska.

Warto też wspomnieć, że zarówno przyznawanie dofinansowania wszystkim organizacjom startującym w konkursie, jak i zgoda z tezą, że sama procedura to tylko formalność, jest bardziej typowe dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż dla gmin miejskich (w tym miast na prawach powiatu). Może to wynikać z większej liczby organizacji działających w miastach niż na wsi. Wobec ich dużej liczby dofinansowanie wszystkich oraz omijanie zasad konkursowych wydaje się trudniejsze do

przeprowadzenia. Natomiast na wsi mniejsza liczba organizacji, mała liczba aktywistów oraz działań powoduje, że przyznanie dofinansowania wszystkim jest możliwe.

✓ Budżety projektów

Większość (prawie 60%) przebadanych urzędników z obu województw ocenia, że projekty budżetów proponowane przez organizacje biorące udział w konkursach są zazwyczaj adekwatne do planowanych przedsięwzięć. Jednocześnie tylko nieco ponad 40% przedstawicieli urzędów gmin i miast zgadza się z twierdzeniem, że na ogół dofinansowane przyznawane jest w takiej wysokości, o jaką wnioskowała organizacja. Oznacza to, że niejednokrotnie fundacje i stowarzyszenia, które wygrały w procedurze konkursowej, godzą się realizować zadanie za mniejsze środki finansowe niż pierwotnie planowały.

Obydwie strony generują problemy, bo przychodzi organizacja pozarządowa, [...] sfrustrowana, bo po prostu nie ma kasy na swoją działalność, a miasto oczekuje, że projekt, który kosztuje 50 tysięcy, zostanie zrealizowany za pięć tysięcy. Oni musieli wziąć ten grant, bo po prostu by inaczej właściwie nic nie zrobili, a zależy im, żeby to zrobić.

Z drugiej strony część urzędników ma świadomość, że obcinanie budżetów na realizację projektów powoduje zjawisko tak zwanego „pompowania budżetów”. Organizacje aplikują o środki większe, niż faktycznie potrzebują, licząc się z tym, że kwota, o którą wnioskuje, i tak będzie pomniejszona.

Pracownicy wydziału kultury odpowiedzialni za system dotacji na pytanie, czy mamy pisać budżet projektów realny, tyle, ile by naprawdę kosztował projekt, czy mamy pompować w kosmos, powiedzieli: „Musicie pompować ten budżet tak, żeby był nierealny, bo my wam nie damy tyle, ile projekt kosztuje, więc zawyżacie ceny w ofercie, a my wtedy ścinamy, to wtedy może będziecie mieli tyle, ile wam potrzeba”.

✓ Nieformalne relacje

Przyznawanie wprost, że w procedurach konkursowych mają znaczenie nieformalne relacje i naciski, jest z oczywistych powodów rzadkością. Pomimo tego, niektórzy respondenci przyznają, że w ich gminach takie sytuacje występują. Ponad jedna piąta urzędników ze Śląska oraz ponad jedna dziesiąta z Lubelszczyzny deklaruje, że przedstawiciele organizacji pozarządowych próbują wywrzeć na nich presję poza procedurą konkursową. Do wpływu nieformalnych, osobistych relacji na decyzje o przyznaniu środków publicznych przyznaje się natomiast mniej niż jedna dziesiąta przedstawicieli urzędów z obu województw. Warto jednak pamiętać, że część badanych, odpowiadając na to pytanie, mogła ukrywać fakty powszechnie uznawane za niewłaściwe. Można więc przypuszczać, że relacje nieformalne odgrywają pewną rolę w większej liczbie gmin.

Ogólnie, wywieranie nieformalnych nacisków na urzędników oraz wykorzystywanie nieformalnych relacji jest raczej rzadkością, jednak w części przypadków wpływa na przebieg procedury konkursowej.

IV. Kontakty i konsultacje organizacji oraz urzędów miast i gmin – rozumienie roli jednostek samorządu terytorialnego oraz trzeciego sektora w kształtowaniu polityki kulturalnej

Kontakty i współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami samorządowymi działającymi na polu kultury mogą odbywać się nie tylko poprzez ścisłą współpracę

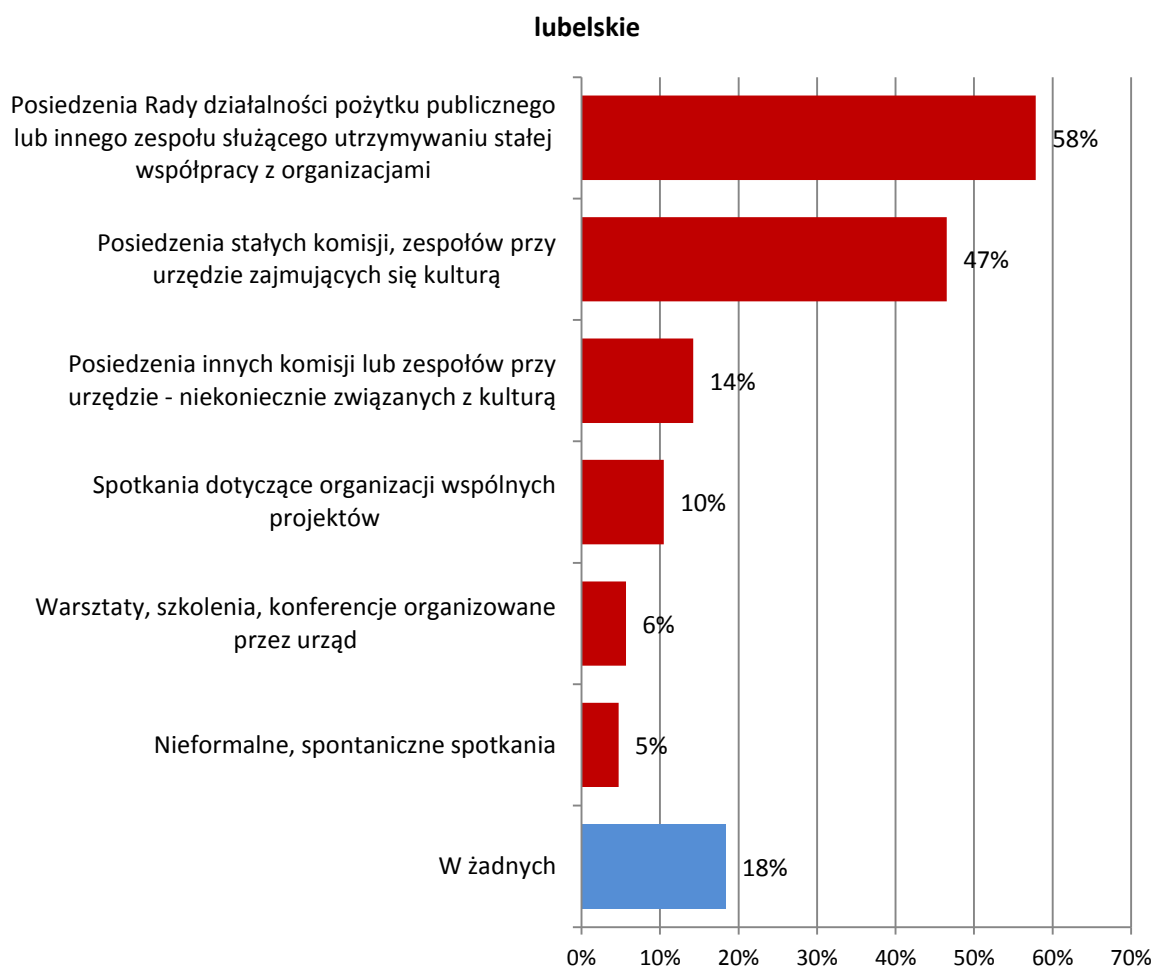
merytoryczną lub finansową. Ważną rolę odgrywają tu również partnerskie stosunki pomiędzy podmiotami, oparte na wzajemnej komunikacji i konsultacjach dotyczących polityki kulturalnej gminy lub miasta.

1. Procedury i przedmiot komunikacji oraz konsultacji pomiędzy organizacjami a urzędami

a. Procedury komunikacji

Istnienie jakichkolwiek form komunikacji lub konsultacji pomiędzy urzędami gmin i miast a organizacjami zadeklarowało 82% urzędników z województwa lubelskiego oraz 73% ze śląskiego. Najbardziej popularną formę kontaktów stanowił udział przedstawicieli organizacji w posiedzeniach rady działalności pożytku publicznego lub innego zespołu odpowiadającego za komunikację pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem. W prawie połowie gmin (w obu województwach) osoby związane z organizacjami uczestniczyły w posiedzeniach stałych komisji lub zespołów zajmujących się kulturą. Pozostałe formy kontaktów występowały dużo rzadziej: w części gmin przedstawiciele organizacji uczestniczyli w zebraniach zespołów lub komisji związanych z innymi dziedzinami niż kultura, w spontanicznie organizowanych spotkaniach dotyczących realizacji wspólnych projektów oraz w warsztatach, szkoleniach i konferencjach organizowanych przez urząd.

Wykres IV.1.1 Formy kontaktów organizacji pozarządowych ze sfery kultury oraz urzędów miast/gmin





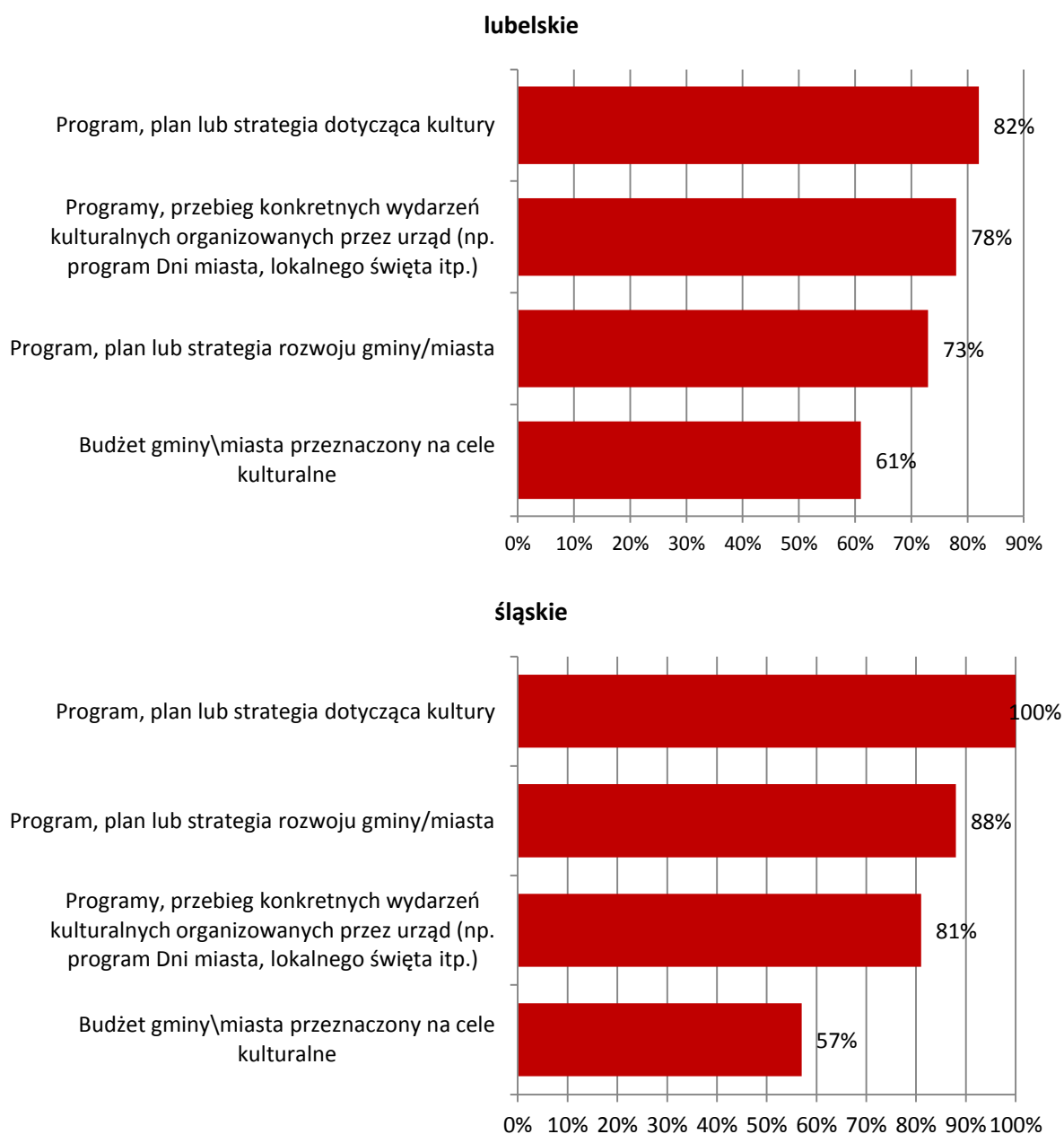
Trzeba też podkreślić, że w połowie przypadków, w których przedstawiciele organizacji nie uczestniczyli w żadnej formie konsultacji z urzędem, byli oni na takie spotkania zapraszani. Z drugiej strony, forma zaproszenia i informacji o konsultacjach nie zawsze pozwala na dotarcie do szerokiego grona przedstawicieli trzeciego sektora – urzędnicy niejednokrotnie ograniczają się do wywieszenia ogłoszenia na tablicy w urzędzie lub na stronie internetowej.

b. Przedmiot konsultacji

Jedną z form konsultacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi stanowi wspólne tworzenie i uzgadnianie dokumentów określających politykę kulturalną gminy. Według deklaracji badanych urzędy, które w ciągu ostatnich dwóch lat podejmowały prace nad różnymi typami strategicznych dokumentów, na ogół angażują w proces konsultacji organizacje pozarządowe. Zdecydowanie najbardziej powszechne jest to w przypadku programów, planów oraz strategii dotyczących kultury – spośród jednostek samorządu terytorialnego opracowujących w ciągu ostatnich dwóch lat taki dokument (mniej niż jedna piąta gmin) 82% gmin z województwa lubelskiego oraz wszystkie przebadane gminy ze Śląska zadeklarowały, że robiły to z udziałem przedstawicieli trzeciego sektora. Przebieg konkretnych wydarzeń kulturalnych organizowanych przez urząd stanowił przedmiot konsultacji w ponad trzech czwartych gmin z obu województw (spośród gmin, które pracowały nad takimi zagadnieniami w ciągu ostatnich dwóch lat, czyli ponad połowy ogółu). Program, plan lub strategia rozwoju gminy albo miasta były natomiast konsultowane z przedstawicielami trzeciego sektora w prawie dziewięciu śląskich gminach na

dziesięć oraz prawie trzech czwartych lubelskich (spośród tych, które opracowywały tego typu dokumenty w ciągu ostatnich dwóch lat, czyli ponad połowy ogółu). O ile założenia strategii rozwoju lub plany konkretnych wydarzeń konsultowano z organizacjami w zdecydowanej większości urzędów, o tyle budżet gminy lub miasta przeznaczony na cele kulturalne stanowił przedmiot konsultacji tylko w około 60% badanych urzędów (w odniesieniu do tych, które opracowywały taki budżet w ciągu ostatnich dwóch lat, czyli trzech czwartych ogółu). Kwestie finansowe są więc zagadnieniem, do którego przedstawiciele urzędów najmniej chętnie włączają swoich partnerów z trzeciego sektora.

Wykres IV.1.2 Przedmiot konsultacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a urzędami miast/gmin



2. Rozumienie roli urzędów oraz organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki kulturalnej miast i gmin
 - a. Rola urzędów oraz rola organizacji

Konsultowanie opisanych powyżej dokumentów, planów i strategii ma na celu wspólne kształtowanie polityki kulturalnej w gminach. W zgodnej opinii badanych kultura stanowi sferę wspólnego działania różnych aktorów społecznych oraz instytucji i urzędów. Formuła kształtowania działań kulturalnych w gminach jest określana jako zdrowa koegzystencja różnych podmiotów. Z wypowiedzi respondentów bije jednak wyraźne przekonanie o nadrzędnej roli urzędów miast i gmin. W mniejszych miejscowościach to urząd, natomiast w większych wydział kultury koordynuje całość działań kulturalnych.

Na pewno wydział kultury to nadzoruje – może to jest złe słowo (...) on koordynuje te prace.

Gmina jest nagłówkiem i tak jest w każdym przypadku sądzę, bo każdy wójt ma swoich ludzi do wykonania pewnych zadań.

Badani deklarują, że ta koordynacja nie musi oznaczać wyłączności urzędów na kształtowanie strategii kulturalnej gmin i miast. Nie oznacza też, że to urzędnicy określają pożądane kierunki działania bez porozumienia z innymi aktorami społecznymi w gminie. Wyraźnie widoczna w wypowiedziach badanych nadrzędna rola urzędu odnosi się raczej do postrzegania władz samorządowych jako organów nadających formalne ramy działalności kulturalnej realizowanej przez różne podmioty. Urzędnicy uważają się za osoby odpowiedzialne za zebranie pomysłów i inicjatyw kulturalnych oraz za nadanie im formalnego kształtu. Jednak najważniejsza rola urzędników to w ich własnej opinii zabezpieczenie środków finansowych na działalność kulturalną – zarówno publicznych instytucji kultury, jak i organizacji.

Duży udział w tym, jak to będzie realizowane, mają chyba władze gminy i rada. Co zabezpieczy, co przeznaczy, to później łatwiej tym stowarzyszeniom jest realizować. No, jeśli jest tu przychylność, to ta kultura idzie w dobrym kierunku.

W części przypadków – choć należy podkreślić, że nie we wszystkich – urzędy wręcz ograniczały swoją rolę w kulturze do aspektów finansowych i organizacyjnych. Z wypowiedzi tej części pracowników urzędów wyłania się przekonanie, że jednostki samorządu prowadzą politykę kulturalną przede wszystkim poprzez finansowanie organizacji lub instytucji kultury.

Jesteśmy wydziałem w ramach urzędu, więc wiadomo, że te sprawy związane z kwestiami formalnymi są bardzo istotne, czyli przekazywanie, rozliczanie dotacji bądź dla instytucji kultury, dla których jesteśmy organizatorami, czy dla NGO-sów, z którymi współpracujemy bardzo szeroko. Czy współfinansowanie innych projektów – i tu, mówię, tu jest ten obszar taki formalny.

Obok organizacji i finansowania kultury, w planach lokalnej polityki kulturalnej pojawiają się również remont bądź budowa budynków dla celów kulturalnych lub – szerzej – społecznych. Perspektywa finansowa i związana z nią perspektywa infrastrukturalna umożliwiają potraktowanie tego szczególnego, słabo uchwytnego obszaru, jakim jest kultura, w podobny sposób, jak inne dziedziny planowania. Niestety, utożsamienie polityki lokalnej z planowaniem budżetu i inwestycji, pociąga za sobą strategię podziału finansów, którą wyznacza przyjęta hierarchia potrzeb. W ciągle trwającym procesie transformacji społecznej i gospodarczej kultura nie jest zaliczana do takich potrzeb jak naprawa dróg czy kanalizacji, a raczej stanowi – jak to ujęła sarkastycznie jedna z pracowniczek urzędu – taki luksus, jak basen w ogrodzie.

Można jednak uznać, że w opinii przeważającej części urzędników opracowanie merytorycznych aspektów strategii lub planu działań kulturalnych powinno być wspólnym projektem różnych aktorów

społecznych w gminie – urzędników, organizacji, publicznych instytucji kultury, grup nieformalnych a także mieszkańców. Urząd jawi się jako moderator publicznej dyskusji, jako ośrodek rejestrujący postulaty i opinie, analizujący możliwości i wreszcie – podejmujący ostateczne decyzje, co do kształtu polityki kulturalnej. Badani deklarowali przywiązywanie dużej wagi do wsłuchiwanie się w opinie i potrzeby środowiska.

Organizacje żyją w społeczeństwie, one czują potrzebę organizacji czegoś, dlatego się zrzeszają. I właśnie czując tą potrzebę, przychodzą niekiedy praktycznie z porządnymi projektami. No i jeżeli my to później wszystko przeanalizujemy, coś tam dopracujemy, rzucamy to na rynek, widzimy, że jest tego efekt. Wszyscy się cieszą, społeczeństwo przychodzi, bierze udział i o to wszystkim chodzi.

Z drugiej strony wydaje się jednak, że te deklaracje należy traktować bardzo ostrożnie. Świadczą one z pewnością o tym, że opisany powyżej model współpracy jest odbierany jako pożądany. W trakcie dyskusji było jednak wyraźnie widoczne, że konsultacyjny i partycypacyjny model kształtowania polityki kulturalnej ma swoje ograniczenia. Przedstawiciele urzędów są zdecydowanie przywiązani do swojej roli związanej z podejmowaniem ostatecznych decyzji co do kształtu polityki kulturalnej. W praktyce, urzędnicy twierdzą, że w przypadku działań kulturalnych realizowanych we współpracy urzędu i organizacji, tylko oni powinni decydować, które działanie jest warte realizacji, a które nieodpowiednie w ich gminie. Możliwe, że ma to związek z przyjęciem pełnej odpowiedzialności za zapewnienie środków finansowych na działania kulturalne prowadzone w ich miejscowościach.

Czasami projekty nie wpisują się w program a czasami... bywa tak, że jak jest coś bardzo oryginalnego, to ono jest dla zwierzchników, osób, które o tym decydują jakby zbyt wielkim ryzykiem. Co jest często takie smutne.

b. Struktura budżetów a rozumienie roli organizacji w kształtowaniu polityki kulturalnej

Kwestia finansowania polityki kulturalnej gmin i miast jest bezpośrednio związana ze sposobem rozumienia strategii kulturalnej gminy. Część urzędników mówiąc o współpracy z organizacjami w zakresie kształtowania strategii kulturalnej gminy odnosiła się tylko i wyłącznie do prac nad programem współpracy z organizacjami. Wizja konsultacji planów działania w sferze kultury sprowadzała się dla nich nie tyle do wypracowania szerokiej oferty kulturalnej, zawierającej pomysły oraz pożądane kierunki działania dla wszystkich: urzędników, organizacji, publicznych instytucji kultury, ile raczej do uchwalenia zadań i projektów kulturalnych, które mają być realizowane przez stowarzyszenia i fundacje oraz do wygospodarowania środków na ich realizację. Z organizacjami konsultuje się więc nie tyle strategię kulturalną gminy, co raczej program kulturalny trzeciego sektora finansowany ze środków samorządowych. W takim modelu partnerzy społeczni mają wpływ tylko i wyłącznie na tę część polityki kulturalnej, która ma być finansowana ze środków przeznaczonych na organizacje pozarządowe. Wydaje się, że nie ma tu miejsca na konsultowanie ze stroną społeczną całości polityki kulturalnej gminy – a więc długofalowych planów działania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za kulturę (na przykład domów kultury, bibliotek, muzeów).

W niektórych przypadkach decydujący wpływ na takie podejście ma sposób dystrybucji środków finansowych. Budżet części gmin jest bowiem dzielony nie tyle według zadań i ich tematyki, co raczej według typów instytucji. Środki na działalność kulturalną organizacji pozarządowych są więc w rozumieniu niektórych urzędników częścią budżetu przeznaczonego na organizacje pozarządowe, a środki na działalność kulturalną (biblioteki, domy kultury, muzea) stanowią element budżetu na kulturę. Organizacje aktywne w sferze kultury dzielą więc środki z innymi organizacjami zajmującymi się odmienną działalnością, a nie z podmiotami działającymi na rzecz kultury. Taki podział zadań i finansów w gminie może sugerować urzędnikom wąskie rozumienie idei konsultacji, ograniczające

rolę organizacji pozarządowych do wpływu na kształt programu współpracy z trzecim sektorem i wyłączając je z możliwości wpływania na działalność kulturalną innych podmiotów. Część urzędników uważa bowiem, że z organizacjami należy konsultować jedynie program współpracy, który dotyczy ich finansowo. W efekcie organizacje mają realny wpływ tylko na tę część kultury w gminie, która finansowana jest z budżetu na organizacje i konsultowana w ramach programu współpracy z trzecim sektorem. Pozostała – „publiczna” – część kultury pozostaje w gestii urzędów oraz publicznych instytucji kultury.

Trzeba jednak zaznaczyć, że opisane powyżej podejście, choć dominujące, nie było jedynym. Część urzędników rozumiała rolę organizacji szerzej – dostrzegali oni możliwość wpływu organizacji na całokształt polityki kulturalnej gminy.

Z pewnością jednak dużo częściej badani postrzegają współpracę z fundacjami i stowarzyszeniami kulturalnymi poprzez relacje urzędu z sektorem pozarządowym niż w ramach polityki kulturalnej gminy.

c. Opinie o partycypacyjnym modelu zarządzania kulturą

Stosunek większości urzędników do roli organizacji w kształtowaniu całościowej polityki kulturalnej gminy dobrze oddają ich opinie na temat eksperymentu, który zastosowano w Bydgoszczy. Badanym przekazano informację, że w tym mieście powołano Obywatelską Radę Kultury, która przejęła wszystkie uprawnienia dotychczasowego wydziału kultury. Rada składająca się zarówno z byłych urzędników, jak i pracowników publicznych instytucji kultury oraz organizacji i środowisk twórczych jest odpowiedzialna za całokształt bydgoskiej polityki kulturalnej. Oznacza to w pełni partycypacyjne zarządzanie polityką kulturalną miasta²⁸. Urzędnicy wydawali się zaskoczeni takim modelem działania. Zdecydowanie nie widzieli możliwości, aby taki sposób funkcjonowania mógł się sprawdzić w praktyce. Obawiali się, że oddanie realnej władzy przez urząd będzie skutkowało chaosem i bałaganem. Nie wyobrażali sobie, aby ciało społeczne mogło właściwie zarządzać kulturą. Urzędnicy byli przekonani o konieczności utrzymania działalności kulturalnej w formalno-prawnych ramach wyznaczanych przez urzędy. Byli niechętnie nastawieni do oddania swoich prerogatyw. Jeden z urzędników pytał z niedowierzaniem: *I taka rada miałaby mieszać i ustawiać różne instytucje? Skąd wiadomo, co ta rada chciałaby robić?* Widać więc wyraźnie, że urzędnicy są mocno przywiązani do swojej kierowniczej i nadzorującej roli w obszarze kultury.

3. Formy konsultacji i komunikacji

Najpopularniejszą formą zaproszenia organizacji na konsultacje są ogłoszenia – na stronach internetowych oraz tradycyjne, wywieszane w urzędach. Z każdej z nich korzystało ponad 80% gmin, które w ciągu ostatnich dwóch lat organizowały konsultacje. Nieco mniej popularne – choć stosowane w około dwóch trzecich urzędów – były indywidualne formy zaproszenia organizacji. Odbywało się to z wykorzystaniem nieformalnych kontaktów lub poprzez wysyłanie maila bądź listu. W jednej czwartej gmin stosowano również zaproszenia telefoniczne. Stosunkowo nową praktyką (o której wspominali badani) jest informowanie o konsultacjach na portalach społecznościowych. Kolejny nowatorski kanał komunikacji to specjalne forum internetowe służące do konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

²⁸ W rzeczywistości sytuacja wygląda nieco inaczej. W miejsce Wydziału Kultury powstało Biuro Kultury Bydgoskiej, które zajmie się zadaniami kulturalnymi miasta. Istotną nowością w stosunku do wcześniej działającego Wydziału Kultury i Współpracy z Zagranicą jest zapis dotyczący współpracy BKB z Obywatelską Radą ds. Kultury w realizacji postanowień Bydgoskiego Paktu dla Kultury, uchwalonego we współpracy ze stroną pozarządową. W skład tej Rady wchodzi oprócz urzędników i pracowników instytucji kultury także przedstawiciele trzeciego sektora.

Wykres IV.3.1 *Formy zapraszania organizacji pozarządowych ze sfery kultury na konsultacje (wśród gmin, które prowadzą konsultacje)*

Najczęściej spotykaną formę prowadzenia konsultacji stanowiło udostępnienie tekstu dokumentu do wglądu w urzędzie lub też zamieszczenie go na stronie internetowej. Takie formy konsultacji, charakteryzujące się brakiem bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikami a przedstawicielami trzeciego sektora, stosowało ponad 80% gmin prowadzących konsultacje z organizacjami. W ponad 40% takich gmin stosowano również bezpośrednią wysyłkę (mailem lub pocztą) konsultowanego tekstu do organizacji.

Wśród form konsultacji zakładających bezpośredni kontakt obu stron, najpowszechniejsze były spotkania informacyjne i konsultacyjne organizowane przez urzędy gmin (organizowało je dwie trzecie gmin z Lubelszczyzny oraz prawie połowa ze Śląska). Mniejszą popularnością cieszyły się inne formy bezpośrednich konsultacji zbiorowych: prace w ramach wspólnych grup roboczych stosowano w ponad połowie gmin z województwa lubelskiego oraz ponad 40% z województwa śląskiego, a prace w ramach stałych zespołów oraz ciał przy urzędzie tylko w jednej czwartej gmin z Lubelszczyzny i ponad jednej trzeciej ze Śląska. Stosunkowo popularne były też bezpośrednie, indywidualne

konsultacje z organizacjami, stosowane w ponad połowie gmin. (Wszystkie omówione przykłady dotyczą urzędów konsultujących się z organizacjami).

Wykres IV.3.2 *Formy konsultacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a urzędami miast/gmin (wśród gmin, które prowadzą konsultacje)*



Można zauważyć większą skłonność przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia zarówno komunikacji, jak i konsultacji z przedstawicielami organizacji w sposób niewymagający bezpośrednich kontaktów (poprzez tablice ogłoszeń, maile i pocztę) oraz do preferowania komunikacji i konsultacji zbiorowych, a nie indywidualnych²⁹.

Pośrednie formy komunikacji są różnie oceniane przez samych urzędników. Część z nich deklaruje, że jest to bardziej skuteczna forma kontaktu, pozwalająca uniknąć chaosu i bałaganu.

[Taki styl konsultacji] Jest wystarczający i zgłaszane są jakieś uwagi, sugestie pisemne, ma to jakieś odzwierciedlenie, [jest lepsze] aniżeli forma spotkania otwartego, na którym podmioty nawzajem na siebie wykrzykują i jest to mało twórczy cel spotkania. Po prostu nic nigdy nie wynika z bezpośredniego spotkania. A z takiej drogi korespondencyjnej wiele uwag zaczęło przychodzić, a spotkania organizowane na forum publicznym nie przynosiły rezultatów. Wszyscy dużo mówili, natomiast jak przyszło do konkretnego zapisu [...] wtedy nie wносиło się żadnych uwag. W momencie wystąpienia na drogę korespondencyjną te uwagi, sugestie, propozycje zaczęły sphywać.

Inni z kolei uważają, że brak bezpośredniego kontaktu uniemożliwia w zasadzie prowadzenie efektywnej komunikacji.

Takie wydziały jak współpracy lokalnej czy zagranicznej, promocji, komunikacji społecznej to nie jest wydział geodezji, który wydaje decyzje, czy wydział urbanistyki, czy wydział mieszkaniowy. One muszą wczuwać się, wsłuchiwać w to, co ludzie mówią, same coś proponować i chętnie przyjmować to, co ludzie proponują, a bez częstych kontaktów to się nie udaje.

Jeśli wydziały nie organizują spotkań, gdzie uczą ludzi, jak robić ofertę; w ogóle nawet nie pytają, na co ogłosić konkurs, tylko pięć lat ogłaszają [to samo] i tak myślą, że tą samą kwotę [podadzą], to jakoś to będzie. Albo [jak] organizują inne wydziały, jest to spotkanie właściwie zamknięte – dzwonią tylko do organizacji, które już kiedyś dostały od nich dotacje.

Urzędnicy deklarują (należy pamiętać, że w części przypadków są to tylko deklaracje), że konsultacje mają na celu wspólne wypracowywanie dokumentów. Konsultacje są więc wspólną pracą – a nie procedurą zgłaszania uwag do już gotowych materiałów. Taka formuła jest w opinii urzędników bardziej skuteczna. Jedna z przedstawicielek urzędu, opisując typowy sposób konsultowania rocznego programu współpracy z organizacjami, wspomina, że najpierw zbiera się skrócone, pisemne wnioski – zawierające informacje na temat propozycji działań kulturalnych oraz postulowanej wysokości ich dofinansowania – a później następuje cykl spotkań, podczas których dyskutuje się nad propozycjami i możliwościami ich realizacji. Oczywiście, nie wszystkie pomysły i postulaty mogą być zrealizowane.

Organizacje składają takie bardzo uproszczone wnioski, nie jest to oferta, taka jak w otwartym konkursie ofert, ale wniosek, z którego wynika, kto jest inicjatorem danego pomysłu, co ma być zorganizowane i jaka jest potrzeba środków (...) I takie propozycje pojawiają się później na spotkaniu organizacji pozarządowych (...) I później się nad tymi wnioskami po prostu pracuje wspólnie. I w ten sposób powstaje program współpracy. Aczkolwiek to też nie jest tak, że wszystkie wnioski się w tym programie później znajdują.

²⁹ Wśród gmin prowadzących konsultacje metody bezpośrednie (spotkania, prace w ramach grup roboczych, zespołów) stosuje 64% urzędów, natomiast niebezpośrednie – 77%. Zbiorowe formy konsultacji bezpośrednich (praca w grupach i zespołach) są bardziej popularne (73%) niż indywidualne (54%).

Są też jednak urzędy miast i gmin, w których konsultacje stanowią formalność – w praktyce przybierają bowiem postać raportowania organizacjom stopnia realizacji planu z ubiegłego okresu współpracy oraz informowania ich o budżecie i planach na kolejny okres.

Jest spotkanie na początku roku, omawiam krótko, jak wyglądała współpraca w ubiegłym roku, ile pieniędzy było przeznaczonych, ile wydatkowanych, ile ofert miało swoją realizację przy dofinansowaniu miasta. Mówię o tym, co zrealizowaliśmy z postulatów z poprzedniego spotkania, i potem oddaję głos organizacjom pozarządowym. Natomiast spotkanie, które się odbywa pod koniec roku, czyli zazwyczaj około listopada – bo ja na początku grudnia lub najpóźniej w połowie grudnia ogłaszam konkurs na następny rok – spotkanie listopadowe jest przede wszystkim poświęcone temu, jakie są zmiany w konkursie na rok następny, żeby było wiadomo, czy jest na przykład nowy wzór oferty, że są nowe zadania ...

Czasami natomiast nie próbuje się nawet ukryć fasadowości konsultowania dokumentów z organizacjami:

Pobraliśmy program z zeszłego roku, ciach, jak coś się w ustawie zmieniło, to tam zmienialiśmy, a jak się nie zmieniło to uchwalaliśmy takie, jak było. Konsultacje jakieś były, ktoś zgłosił, albo nie zgłosił, jakiś pomysł.

Opisane mechanizmy doskonale opisują role obu stron: organizacje zgłaszają swoje propozycje i postulaty, natomiast to do urzędu należy ostateczna decyzja o zaakceptowaniu danego pomysłu i przyznaniu środków.

Urzednicy przyznają też, że są otwarci na nowe pomysły, które zgłaszają im organizacje w trakcie obowiązywania programu współpracy. Fakt, że dany projekt nie został wpisany do tego dokumentu, nie oznacza, że nie ma on szans na realizację – w takich wypadkach próbuje się bowiem wykorzystać formułę małych grantów. W oczywisty sposób zgoda na realizację takiego projektu jest uzależniona od pozytywnej decyzji urzędu.

Jeśli coś ciekawego zauważymy, no to mówimy: „Artykuł 19, możecie złożyć poza konkursem” i rozmawiamy z radą. Jeśli rada zaakceptuje, to możecie zrealizować.

4. Ocena jakości konsultacji z organizacjami pozarządowymi

Odpowiedzi ankietowanych urzędników z gmin organizujących konsultacje wskazują, że aktywność organizacji na tym polu jest niewielka. W większości takich gmin swoje uwagi zgłasza mniejszość zaproszonych do nich stowarzyszeń i fundacji. W województwie lubelskim w 30% gmin żadna z zaproszonych do konsultacji organizacji nie zgłaszała w ich trakcie uwag, a w ponad 40% zrobiła to mniejszość. Połowa lub większość była aktywnych w mniej niż 30% gmin z tego województwa. Z kolei na Śląsku żadna z organizacji zaproszonych do konsultacji nie zgłosiła uwag w jednej piątej gmin, a w ponad dwóch trzecich zrobiła to mniejszość. Tylko w co dziesiątej gminie z tego regionu aktywnych była połowa lub większość organizacji.

Powyższe wyniki świadczą o tym, że w niektórych przypadkach jednostki samorządu terytorialnego pomimo prób nawiązywania współpracy z trzecim sektorem nie znajdują po stronie pozarządowej aktywnych i merytorycznie przygotowanych partnerów. Brak aktywnego udziału w konsultacjach bądź też udział w nich mniejszości z zaproszonych organizacji może oznaczać, że sektor pozarządowy dobrowolnie rezygnuje z posiadania wpływu na lokalnie prowadzone działania na polu kultury, sytuując się tym samym w pozycji słabszego wobec samorządu partnera.

Ponad 85% przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (z gmin, w których istnieją organizacje aktywne w obszarze kultury) uważa, że konsultacje dokumentów i decyzji z organizacjami

pozwalają podejmować lepsze decyzje i uchylać lepsze dokumenty. Ponad jedna czwarta jest o tym przekonana zdecydowanie, a ponad połowa umiarkowanie. Przeciwnie zdanie wyraża mniej niż 15% badanych.

Taka ocena spowodowana jest kilkoma czynnikami. Wśród urzędników pozytywnie oceniających wpływ konsultacji na jakość decyzji oraz uchwalanych dokumentów zdecydowana większość (ponad dwie trzecie w regionie lubelskim i ponad trzy czwarte na Śląsku) wyraża opinię, że organizacje pozarządowe, będąc reprezentantem lokalnego środowiska, lepiej znają jego potrzeby i oczekiwania. Konsultacje z organizacjami pozwalają więc nie tylko poznać inny punkt widzenia, ale również podjąć decyzje wynikające z realnych potrzeb społecznych, zwiększając tym samym poziom legitymizacji działań urzędu.

Projekt przedyskutowany, z którym zapoznała się jakaś liczba osób, organizacji pozarządowych na pewno będzie bardziej użyteczny. Nie sztuka stworzyć projekt za biurkiem w urzędzie. To jest coś, z czego mają korzystać ludzie – dlatego uważam, że taki program, który jest konsultowany, na pewno jest lepszy.

Taka dogłębna analiza również ze strony organizacji pozarządowych pomaga lepiej przygotować ofertę i program, który będzie użyteczny dla organizacji, a tym samym będzie służył mieszkańcom miasta. My ze strony urzędu nie wszystko widzimy, oni bardziej się orientują, czego oczekiwaliby od miasta, od urzędu mieszkaniac.

Ponad jedna trzecia urzędników oceniających pozytywnie udział organizacji w konsultacjach docenia również możliwość wypracowania wspólnego stanowiska już na etapie planowania. Ułatwia to bowiem w znaczącym stopniu późniejszą merytoryczną oraz finansową współpracę w trakcie realizowanych wspólnie projektów. Prawie jedna czwarta wspomina także o fakcie, że konsultacje umożliwiają organizacjom zaprezentowanie swoich pomysłów oraz potrzeb przed urzędem, co w konsekwencji może zaowocować nawiązaniem współpracy przy konkretnych działaniach.

Przede wszystkim chodzi o to, że jeżeli już wpisujemy pewne zapisy do budżetu na następny rok, to możemy wylać dziecko z kąpielą... Więc po pierwsze, rozpoznajemy, co organizacje chcą robić, po drugie, organizacje dowiadują się, jakie my mamy potrzeby – dzięki temu możemy sobie jeszcze przed konkursem porozmawiać o tym, jakie działania będziemy zlecać albo ewentualnie co chcieliby zrobić organizacje i czy jest to warte wsparcia.

Wreszcie około jednej dziesiątej badanych, którzy dostrzegają potrzebę konsultacji wskazuje rozmaite korzyści dla urzędu – zmniejszenie biurokracji, bardziej efektywne (finansowo i czasowo) prowadzenie projektów oraz wsparcie merytoryczne ze strony organizacji.

Możemy posiłkować się wiedzą - organizacje mają swoich specjalistów, fachowców. Wykonując swoje prace, możemy zasięgnąć u nich opinii.

Organizacje potrafią za mniejsze środki zrealizować lepsze projekty – mają lepsze pomysły, bo działają z pasją, a nie według jakiś schematów. Uważam, że konsultacje bardzo wzbogaciły ofertę kulturalną i zmniejszyły koszty organizacji imprez.

Ci z przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy negatywnie ocenili efekty konsultacji (15%), wspominają przede wszystkim o tym, że w ich trakcie organizacje zapraszane do konsultacji wykazują się małą aktywnością. Warto podkreślić, że współbrzmi to z wcześniejszymi wypowiedziami na temat małej liczby organizacji aktywnych w procesie konsultacji.

Konsultowaliśmy kilka dokumentów z organizacjami pozarządowymi i nie było żadnych uwag. Wysła się do nich dokumenty, a one są akceptowane w takiej formie, w jakiej od nas wyszły.

Prawie połowa badanych (oceniających efekty konsultacji negatywnie) twierdzi również, że organizacje nie reprezentują potrzeb społecznych, tylko swoje indywidualne interesy. Co więcej, są one na tyle zróżnicowane, że wypracowanie kompromisu staje się niemożliwe. Zdarza się również, że organizacjom brak jakichkolwiek sprecyzowanych celów.

Organizacje pozarządowe, z którymi mamy do czynienia – każda idzie w swoją stronę, trudno dojść do kompromisu, wkrada się nieporządek. Lepiej stać z boku i sprawiedliwie podzielić.

Część urzędników twierdzi też, że organizacjom zależy nie tyle na konsultacjach, co na pozyskiwaniu od urzędu środków finansowych.

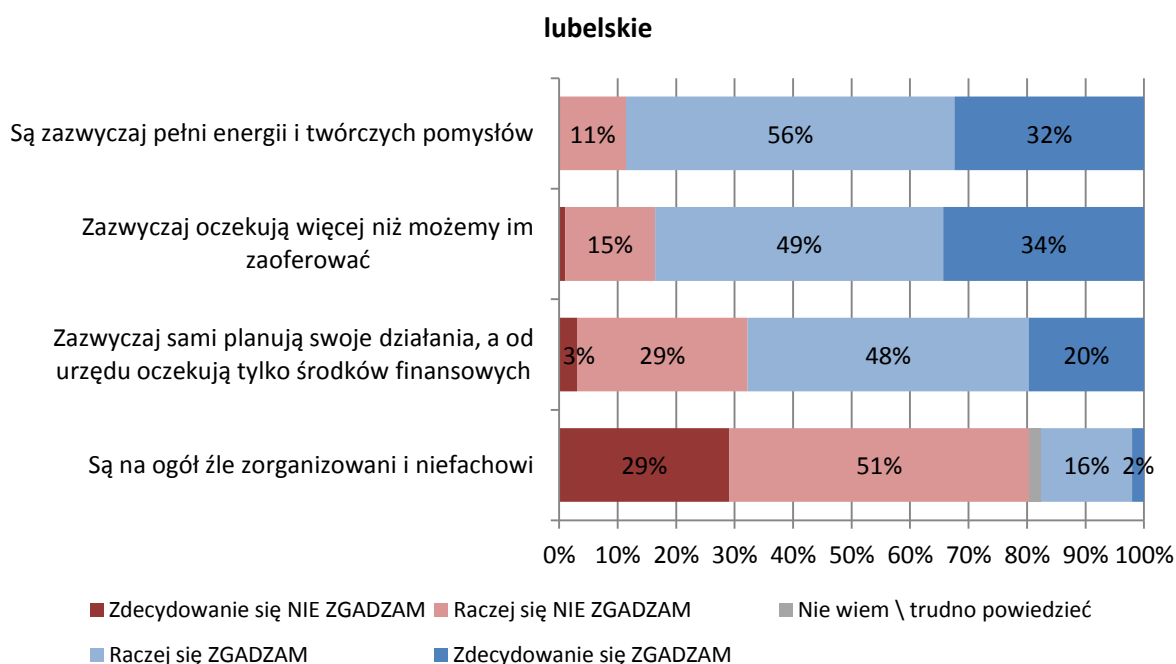
U nas nie ma takich organizacji, które od siebie dają – czekają tylko żebyśmy my im coś dali, przychodzą na gotowe.

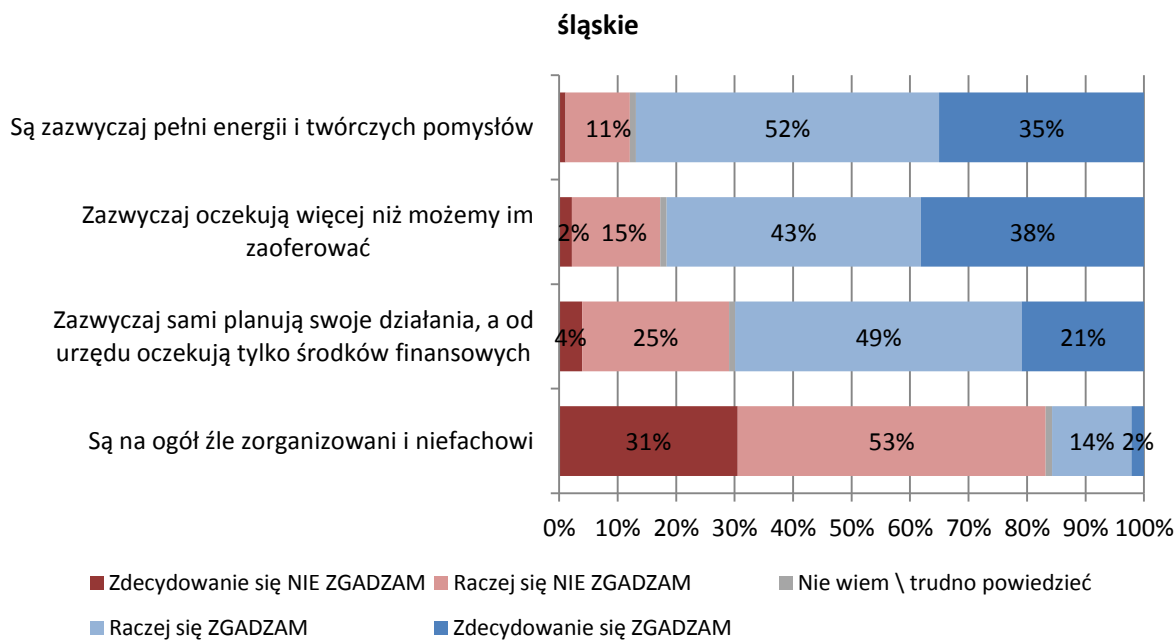
V. Ocena organizacji pozarządowych oraz korzyści i problemów we współpracy

1. Ocena organizacji pozarządowych oraz roli samorządu we współpracy

Urzędnicy podejmujący współpracę z organizacjami zostali poproszeni o ocenę partnerów po stronie pozarządowej. Opinie na ich temat są bardzo podobne w obu województwach.

Wykres V.1.1 Charakterystyka organizacji pozarządowych





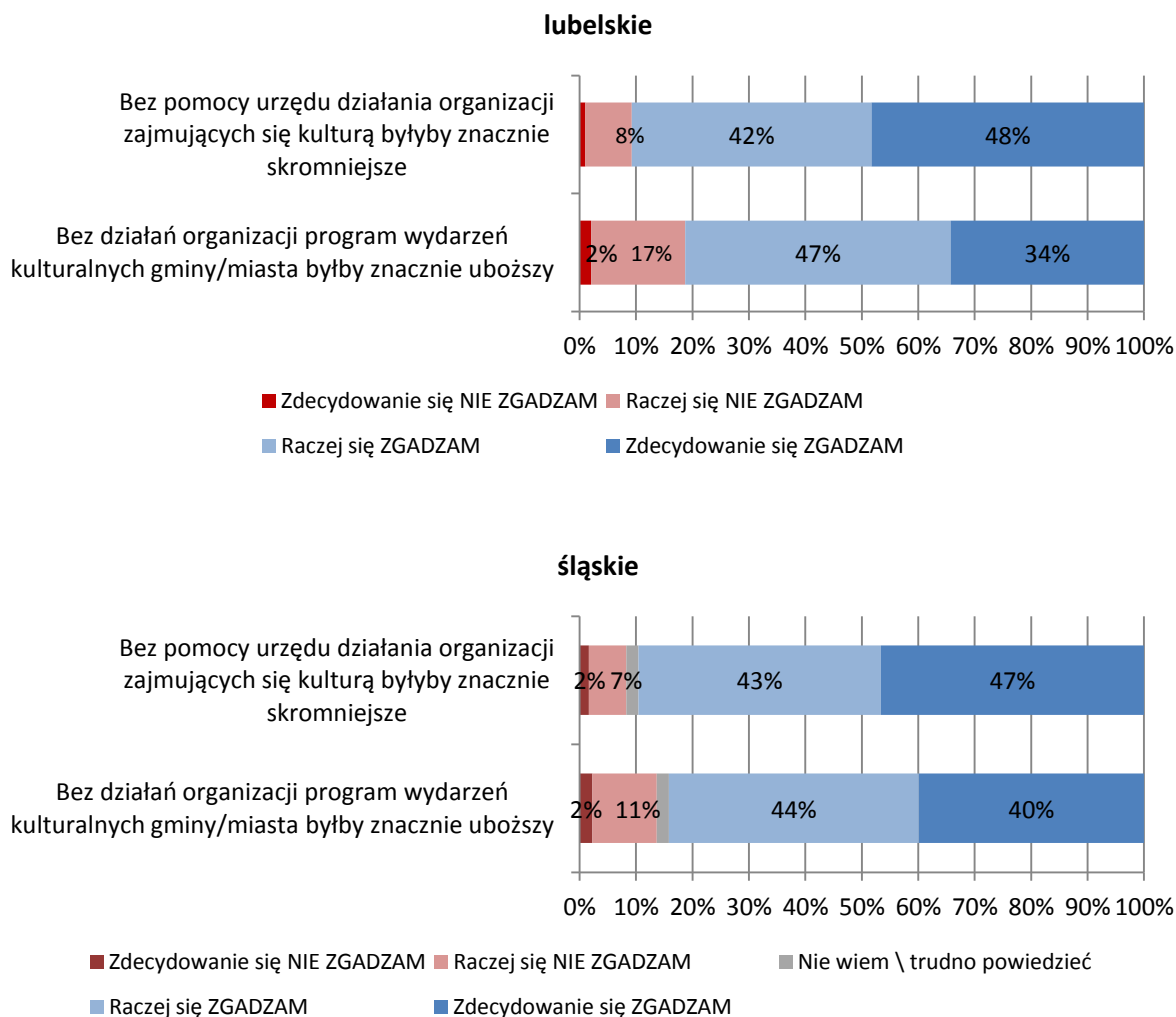
Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zgodnie stwierdzają (uważa tak ponad 85% z nich), że osoby związane z organizacjami pozarządowymi działającymi w sferze kultury są zazwyczaj pełne energii i kreatywne. Jednocześnie ich fachowość oraz organizację pracy pozytywnie ocenia ponad 80% respondentów.

Przewaga organizacji pozarządowych nad instytucjami kultury jest jedna, niewątpliwa. Mianowicie oni myślą w inny sposób, bo urzędnikowi zasadniczo (mnie akurat nie, ale to jest taki wydział specyficzny) pierwsze, co przychodzi do głowy, to ograniczenia. To znaczy, pomysł jest fajny, ale tak: tego nie będziemy mogli zrobić, tego nie, tego nie i tego też nie. I to jest pierwsza bariera, i ona już jest w głowie, ponieważ człowiek cały czas się natyka na te przeszkody, na te bariery, wie, że one są i trudno wymazać je ze świadomości. [...] Ale w organizacji pozarządowej to myśli się w ten sposób, że – o! brakuje czegoś takiego, fajnie byłoby to u nas zrobić, gdzieś tam zrobili, udało się, dlaczego u nas miałyby się nie udać, no to zróbmy. Spotykamy się, dyskutujemy, a może to, a może to, świetny pomysł i już wszystko nabiera kształtów, już jesteśmy gotowi i na tym to wszystko polega [...] Moim zdaniem zadania są podobne. To jest kreowanie kultury na co dzień, to jest pobudzanie tych potrzeb kulturalnych, to jest kształtowanie ładniejszej przestrzeni publicznej, tego, żeby ludzie mieli lepszy gust, żeby mieli oczekiwania kulturalne i żeby mogli je zaspokajać. Te działania się uzupełniają, to nie jest coś innego, to jest inna forma, natomiast powiedziałabym, że zasadnicze różnice widzę właśnie w takim inicjowaniu, w podejściu do nowego pomysłu.

Te pozytywne oceny idą jednak w parze z opinią o roszczeniowej postawie przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ponad 60% badanych uważa, że oczekują oni od urzędów tylko środków finansowych, a nie merytorycznej współpracy. Te oczekiwania (zarówno finansowe, jak i niematerialne) są zarazem odbierane jako wygórowane – ponad 80% urzędników uważa, że organizacje oczekują od nich więcej niż można zaoferować. W kontekście jakości współpracy międzysektorowej szczególnie niepokoi przekonanie urzędników o braku chęci pozafinansowego współdziałania po stronie trzeciego sektora.

Badani uważają, że współpraca jest niezbędna dla obu stron. Wiedzą, że bez wsparcia urzędu działalność organizacji pozarządowych zajmujących się kulturą musiałaby być skromniejsza (uważa tak 90% z nich), a jednocześnie przyznają (w ponad 80%), że bez tej działalności oferta wydarzeń kulturalnych w ich gminie lub mieście byłaby znacznie uboższa.

Wykres V.1.2 Ocena roli samorządu oraz organizacji dla kultury



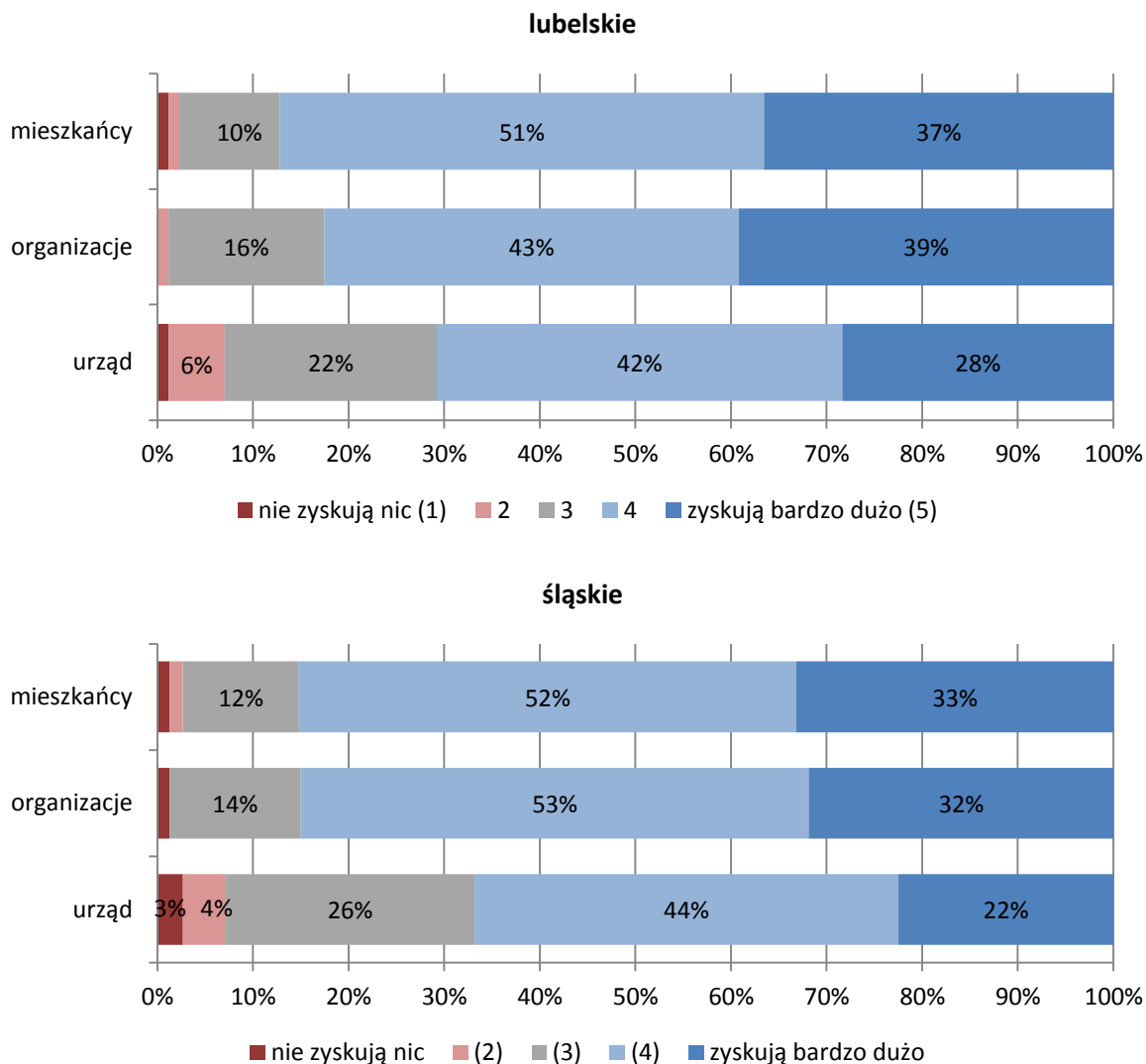
2. Korzyści wynikające ze współpracy oraz problemy z nią związane

a. Ocena korzyści ze współpracy wśród gmin współpracujących z organizacjami

Badani oceniali korzyści, jakie różni aktorzy życia społecznego w gminie odnoszą ze współpracy między pierwszym a trzecim sektorem na polu kultury. Współpracujący z organizacjami przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego ocenili ten bilans zdecydowanie pozytywnie, przy czym byli zdania, że z międzysektorowej współpracy najwięcej korzyści czerpią same organizacje oraz mieszkańcy, mniej natomiast – urzędy. Oceniając te korzyści na skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza, że nie zyskują nic, a 5 – że bardzo dużo), ponad 80% uznało (wybierając na skali punkt 4 lub 5) bilans

współpracy dla organizacji oraz mieszkańców za korzystny. W odniesieniu do urzędów podobne odczucia miało ponad dwie trzecie badanych.

Wykres V.2.1 Ocena korzyści wynikających ze współpracy organizacji pozarządowych z urzędami miast/gmin w sferze kultury



Przedstawiciele urzędów za jedną z najważniejszych korzyści wynikających ze współpracy z organizacjami uznają fakt, że środowisko trzeciego sektora dostarcza im eksperckiej wiedzy z dziedziny kultury. Badani wspominali o tym, że organizacje mogą być dla urzędów organami doradczymi, które monitorując stan kultury w gminie, mogą działać niczym kontrola społeczna. Urzędnicy przyznają, że nie mogą znać się na wszystkim i nie mogą wszystkiemu poświęcić wystarczająco dużo uwagi – stowarzyszenia ostrzegają i informują o ewentualnych zagrożeniach oraz istniejących możliwościach.

Stowarzyszenie trzyma rękę na pulsie, tak? Bo w pewnym momencie dzieje się kilka tematów, gdzie wiadomo, przy ograniczonej liczbie pracowników danego referatu [...], nie każdy jest w stanie śledzić konkretny przebieg danej sprawy. A stowarzyszenie, jeżeli jest zajęte jedną kwestią, to ono czuwa i

informuje na przykład urząd, że słuchajcie, jest [źle]... Jest to taka... druga ręka [urzędu], tak, nieformalna druga ręka.

b. Ocena korzyści z potencjalnej współpracy wśród gmin niewspółpracujących z organizacjami. Natomiast przedstawiciele gmin nieprowadzących z organizacjami wspólnych działań oceniali bilans potencjalnej współpracy z większą dozą ostrożności. Odnosi się to szczególnie do korzyści, jakie mogliby odnieść mieszkańcy oraz same organizacje. Tylko około dwóch trzecich badanych uważało, że współpraca byłaby korzystna dla mieszkańców (punkty 4 i 5 na skali), a około połowa spodziewałaby się po niej dużych korzyści dla organizacji. Ocena korzyści, wynikających z potencjalnej współpracy dla urzędów gmin i miast wykazywała natomiast zróżnicowanie w obu województwach: badani ze Śląska ocenili korzyści tak samo pozytywnie, jak ci, którzy prowadzą współpracę z organizacjami, natomiast respondenci z regionu lubelskiego spodziewaliby się po niej zdecydowanie mniejszych korzyści.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że w opisywanej grupie odsetek respondentów, którzy mieli negatywne zdanie o korzyściach wynikających ze współpracy (punkt 1 i 2 na skali) był tylko nieco wyższy niż w gronie osób współpracujących z organizacjami. Więcej natomiast padło odpowiedzi neutralnych (punkt 3 na skali), co wskazuje, że brak współpracy nierzadko ma związek z brakiem jednoznacznego sądu na temat korzyści mogących z niej wynikać.

Wśród dostrzeganych potencjalnych zysków wspomniano przede wszystkim o integracji i aktywizacji lokalnej społeczności, wynikających z poszerzenia oferty kulturalnej. Wiąże się to z inną korzyścią, jaką byłoby przekazanie organizacjom części zadań spoczywających na urzędzie, co w niektórych przypadkach oznaczałoby również ich bardziej profesjonalną realizację.

To ułatwienie działalności i przerzucenie części swoich obowiązków na stowarzyszenia.

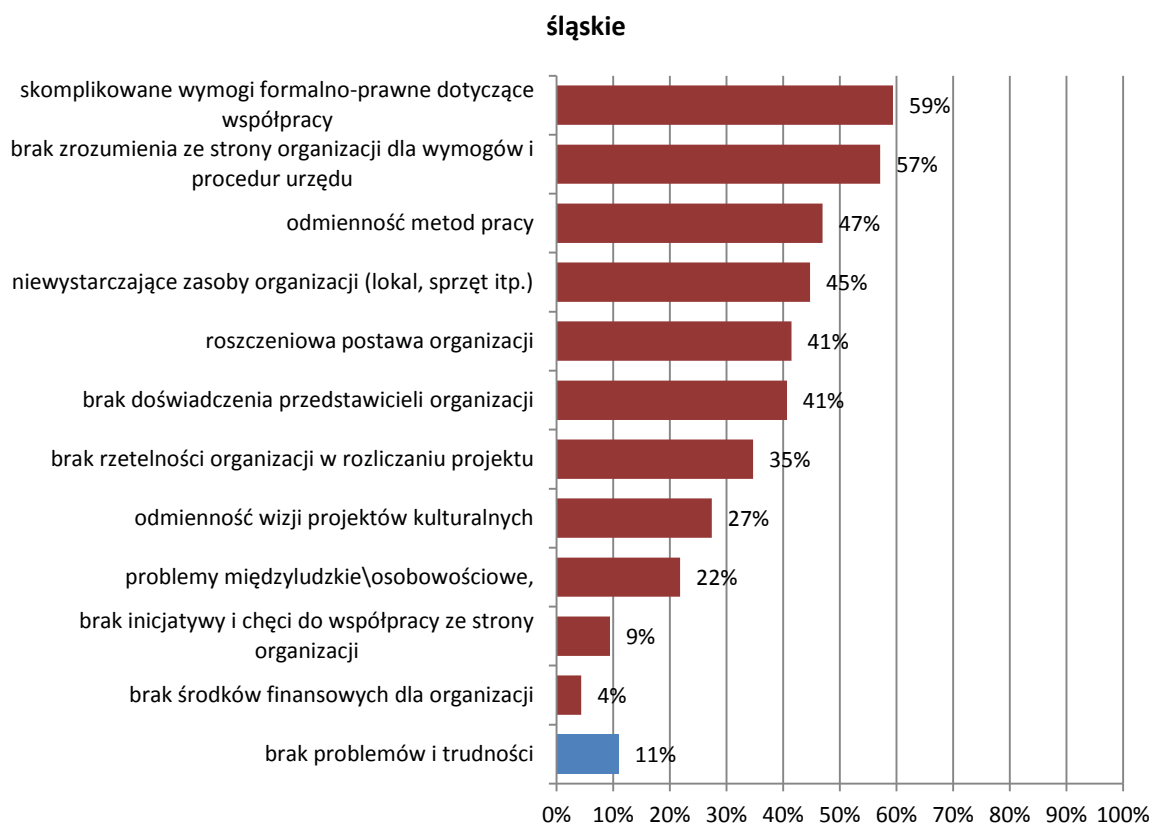
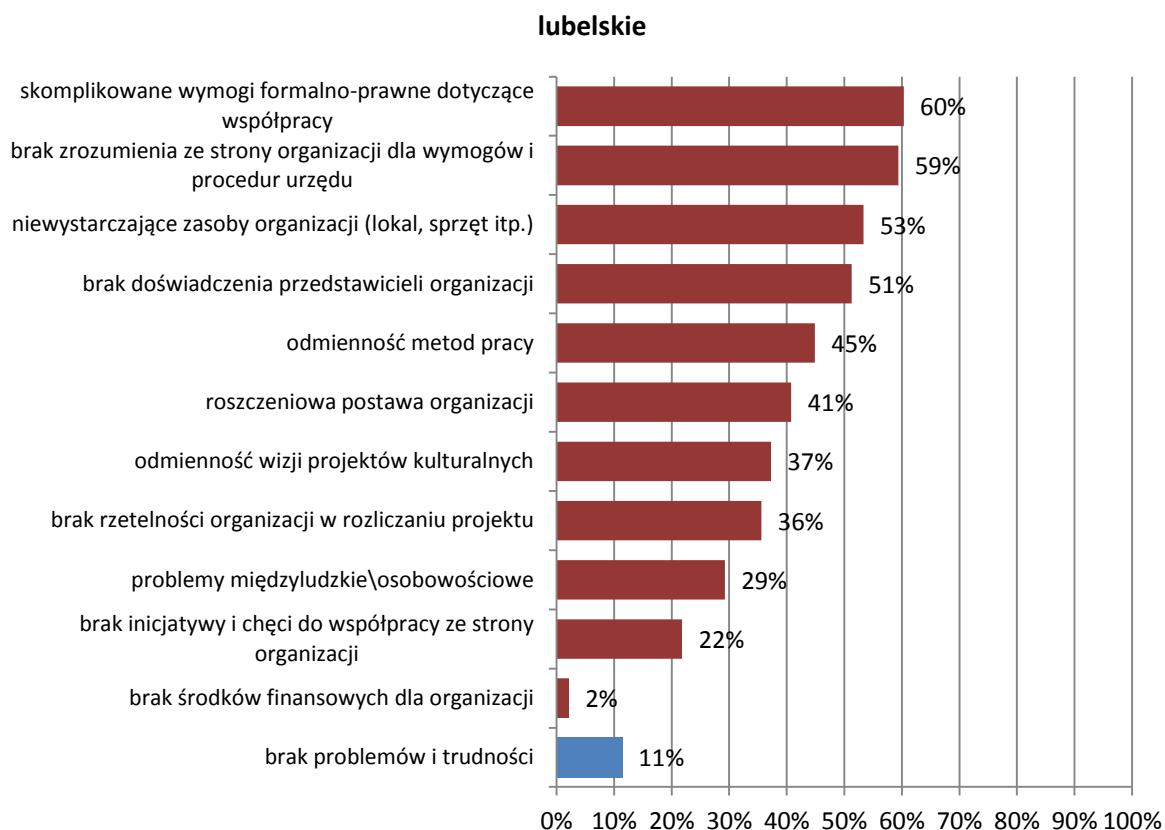
Wśród korzyści, jakie mogłyby z kolei odnieść organizacje, badani wskazują przede wszystkim na ich wszechstronny rozwój – zarówno zasobów finansowych, doświadczenia oraz wiedzy, jak i korzyści wizerunkowych.

Głównym plusem dla mieszkańców byłoby zdaniem respondentów zdobycie przez nich realnego wpływu na ofertę kulturalną, możliwość jej poszerzenia oraz ułatwienie dostępu do kultury.

c. Problemy współpracy

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wskazują również na szereg problemów, których doświadczyli w czasie współdziałania z organizacjami. Występowanie przynajmniej jednej trudności zadeklarowało prawie 90% urzędników kontaktujących się z trzecim sektorem.

Wykres V.2.2 Problemy występujące podczas współpracy organizacji pozarządowych z urzędami miast/gmin w sferze kultury



✓ Niedoskonałe prawo

Ponad połowa urzędników zwraca uwagę na obiektywne trudności wynikające ze stanu prawnego. Badani przyznają, że formalności związane ze wzajemną współpracą są niekiedy zbyt skomplikowane: *[Problemem jest] stan prawny, w jaki zostaliśmy ubrani.*

Ustawa, która nakłada samorządowi obowiązek ogłaszania konkursu. Często są to małe inicjatywy (...) zapisy ustawy w dużym stopniu ograniczają pomoc finansowa [dla nich]. [Pomagamy] przede wszystkim rzeczowo – zawsze da się to jakoś obejść.

Urzędnicy nie widzą jednak możliwości zmiany tych niekorzystnych przepisów. To zjawisko przedstawiciele organizacji nazywają „zasłanianiem się ustawą”. Urzędnicy sugerują, że zmiany w prawie byłyby możliwe dzięki lobbingowi ze strony organizacji.

Natomiast, jeżeli zaczynamy rozmawiać o kwestiach, które są fundamentalne z punktu widzenia ustawy, rozporządzenia ministra – to ta dyskusja jest bezprzedmiotowa. Bo ja się z panem zgadzam, ale my nie mamy na to żadnego wpływu. Więc mówię: „No dobrze, jest rada pożytku przy ministrze – lobbujcie państwo, tak? My tego nie jesteśmy w stanie przewalczyć”.

✓ Problemy związane z respektowaniem prawa po stronie organizacji

To jednak zdaniem urzędników nie zwalnia organizacji z obowiązku respektowania przepisów. Badani twierdzą, że po stronie organizacji pozarządowych brakuje zrozumienia dla wymogów i procedur, jakimi rządzą się urzędy:

Chodzi o to, że przepis jest przepisem a organizacje pozarządowe chcą wyrzucić na komisji czy na tych osobach, które przydzielają te środki, jakąś presję.

Brak wiedzy odnośnie procedur ze strony organizacji i chęci do zapoznania się z nimi.

Największy problem dla urzędników stanowi fakt, że organizacje oczekują od nich wybiórczego stosowania prawa. Podkreślają, że najbardziej przeszkadza im, gdy przedstawiciele organizacji nie rozumieją, że zarówno stronę pozarządową, jak i urzędy obowiązują przepisy. Ten brak zrozumienia dla formalno-prawnych ram działania jest osią, wokół której koncentrują się wszystkie problemy i nieporozumienia.

Prawo jest prawem, wiadomo, jakie przepisy są i ustawy, co nas obliguje, żeby było uzupełnione to wszystko. Między innymi po to, że jak przyjdzie kontrola, żeby nie trzeba było zwracać tych środków przez stowarzyszenie.

Każdy dokłada i z pracowników, i z władz tyle serca. I powiem – ba! Nieraz stoję na granicy prawa, żeby wszystko dobrze wyszło. Natomiast tutaj dobra wola drugiej strony musi być bezwzględna. W innym przypadku, no to człowiek musi wyjść w drugą stronę, bo jeśli pójdzie za daleko, to od razu nadstawia się na sytuację, gdzie może grozić mu paragraf.

✓ Brak odpowiedzialności wynikający z lekceważenia prawa

Według badanych, z lekceważącym podejściem do przestrzegania przepisów związany jest również brak odpowiedzialności za podejmowane działania. Jeden z respondentów podaje przykład nowej organizacji, złożonej z młodych ludzi, która chciała zorganizować koncert na 20 tysięcy osób. Taki projekt wzbudził obawy urzędu: kto załatwi wszystkie pozwolenia, kto zajmie się bezpieczeństwem, opieką medyczną?

No po prostu są takie pomysły, które z punktu widzenia burmistrza są bardzo albo wręcz bardzo, bardzo ryzykowne. Mieliśmy, chyba dwa lata temu, mieliśmy bardzo młodych ludzi. Siedemnaście, osiemnaście, dziewiętnaście lat. I chcieli sobie zrobić taką potężną imprezę rockową. No

zaplanowano, że tam w tej imprezie weźmie udział około dwudziestu tysięcy osób młodych. No więc jest to potężna już impreza logistyczna.

Przedstawiciel urzędu nie dowierzał, że organizacja pozarządowa może zrealizować kompleksowo taki projekt. Jego obawy potwierdziły się, kiedy przedstawił wszystkie wymogi formalne potencjalnemu organizatorowi. Stowarzyszenie starające się o organizację imprezy stwierdziło, że urząd, mnożąc trudności, uniemożliwia mu realizację koncertu. Próbowano również skłonić urzędników, by wzięli na siebie odpowiedzialności za formalno-prawną stronę imprezy.

„No to pytamy, no dobrze, no okej, no jesteśmy za, gdzie chcecie to zrobić? No najlepiej byłoby na stadionie. Okej, od nas macie stadion, dostajecie stadion. Ale musicie zapewnić sobie to, to, to, to, i wymieniamy im problemy. Musicie zajrzeć do ustawy takiej i takiej, tam są wymogi. Musicie zgłosić jako imprezę masową i tak dalej. Z tym to się wiąże. No i facet z organizacji wstaje i mówi – no ale moment, przecież wy jesteście tutaj urzędnikami, zamiast nam pomagać, to wy nam przeszkadzacie. No więc ja tłumaczę: „Słuchaj, chłopie, ja nie mogę, bo tutaj ustawa jest napisana i takie warunki trzeba spełnić. Czy spełnisz? Ja jestem w stanie ci pomóc do tej linii, a dalej musisz sam”.

Powyższy przypadek dobrze ilustruje większość nieporozumień pomiędzy stroną publiczną i pozarządową. Urzędnicy oczekują działania w ramach prawa i brania odpowiedzialności za swoje działania. Organizacje natomiast odbierają to jako piętrzenie trudności i niepotrzebnych formalności. Oczekują też, że sprawami formalnymi zajmie się za nie urząd – pozostawiając im jedynie zadania merytoryczne.

Umowa jest z góry nakreślona przez ustawę czy rozporządzenie. W związku z powyższym stowarzyszenia mają obowiązek się wywiązać z tego. A mamy takie przypadki, że trzeba niestety nieraz [robić] za nich, albo za nich tyłek nadstawiać, tak bym powiedział.

Badani zarzucają organizacjom brak odpowiedzialności. Przejawia się on w działaniu według zasady „jakoś to będzie”. Urzędnicy są zgodni, że organizacjom zdarza się nie dotrzymywać umów i terminów. Czują się wręcz zaniepokojeni beztroską oraz brakiem wiedzy formalno-prawnej organizacji. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z całkiem realną, osobistą obawą – część urzędników przyznaje bowiem, że czuje się wprost odpowiedzialna za losy projektu i jego rozliczenie. Jak mówią: „przecież to urzędy ponoszą konsekwencje ich niefrasobliwości”. Źle rozliczone i źle zrealizowane zadanie uderza w obie współpracujące strony.

W naszym przypadku jest to tak, że jeżeli jest ogłaszany otwarty konkurs ofert, zgłaszają się oferenci ze swoimi projektami, podpisywana jest później umowa po przeprowadzeniu całej procedury. To realizatorem i odpowiedzialnym podmiotem jest organizacja pozarządowa, nie urząd. Ale jednak pan prezydent zleca wykonanie tego zadania, nie jest tak, że z nas zdejmuje zupełnie odpowiedzialność.

To jest bardzo istotny aspekt, o którym też nie wszystkie organizacje pozarządowe wiedzą, że pracownik odpowiedzialny za kwestie rozliczenia danej instytucji, on składa podpis pod danym umocowaniem. On robi z tego protokół i on swoją osobą ręczy za ten konkretny obieg pieniędzy. Bo to jest obieg pieniędzy, to nierzadko są ogromne kwoty, bo mówimy tutaj o setkach tysięcy złotych, [...] i to ma swoje przełożenie prawne, i to po prostu wygląda w ten sposób jak wygląda, bo ja składając podpis pod danym rozliczeniem, ja biorę na siebie odpowiedzialność za to, że po prostu akceptuję ten stan finansowy, który jest.

✓ Roszczeniowa postawa organizacji

Na powyższych przykładach widać też roszczeniową postawę organizacji, którą jako problem wskazało ponad 40% urzędników. Organizacje oczekują finansowania ich działalności oraz pomocy w

kwestiach formalnych. W niektórych przypadkach oczekują też przejęcia odpowiedzialności za część zadań. Jeden z urzędników twierdzi, że najczęściej słyszy od organizacji zdanie: „my chcemy” lub „nam się należy”.

Oczekiwanie, że urząd zapłaci za wszystko.

Wszystko zależy też od organizacji, od jej woli, czy oni chcą się tego podjąć, czy też tylko przyszli i liczą na to, że urzędnicy zrobią za nich, a oni przyjdą tylko na gotowe, tak nie może być. [...] Zdarza się tak, że nieraz chcą, żebyśmy to my wiele rzeczy zrobili, oni przyszli z inicjatywą, chcecie, to zrobimy to wspólnie, tylko że to „zrobimy wspólnie” to wychodzi na to, że robi to urząd, a my [organizacja] tylko będziemy i w jakimś tam innym stopniu wspomozemy, natomiast wy formalno-prawnie spróbujcie tak zrobić, żeby to po prostu się odbyło. Próbujemy też ukierunkować, bo naprawdę nie jesteśmy w stanie wszystkiego za organizację zrobić. Jeśli jesteście pomysłodawcą, my nie chcemy wam tego prawa odbierać w żaden sposób, to jest wasze przedsięwzięcie, my wam pomożemy w zakresie takim – i określamy, w jakim zakresie możemy pomóc.

✓ Profesjonalizm i zasoby organizacji

Dużą rolę odgrywa też niewystarczający – zdaniem urzędników – profesjonalizm oraz poziom zasobów organizacji. Prawie połowa z nich przyznaje, że wzajemną współpracę utrudnia fakt, że organizacje dysponują niewystarczającymi zasobami materialnymi (sprzęt, lokal itp.). Podobny odsetek jest również zdania, że organizacjom brak jest zasobów wiedzy w postaci doświadczeń związanych z realizacją różnych projektów kulturalnych. W opinii ponad jednej trzeciej organizacjom brakuje rzetelności w rozliczaniu środków finansowych wykorzystanych w projektach.

„Organizacje pozarządowe swoją pracę traktują bez odpowiedzialności.”

„Kłopoty z właściwym wypełnianiem obowiązków formalnych dotyczących właściwego wykorzystania środków.”

✓ Różnice wizji projektów oraz metod pracy

Prawie połowa badanych przyznaje też, że osoby związane z trzecim sektorem stosują na ogół odmienne metody pracy, a około jednej trzeciej respondentów jest zdania, że organizacje mają odmienne wizje projektów kulturalnych.

Kultura jest trudna do oceny - są różne interesy urzędników, radnych i ludzi kultury - czasem radni czy mieszkańcy mają pretensje że dajemy pieniądze na coś, np. na sztukę współczesną, która jest mało zrozumiała dla większości mieszkańców.

✓ Inne czynniki

Okolo jednej czwartej zwraca też uwagę na problemy międzyludzkie i osobowościowe utrudniające wzajemne zrozumienie. Część urzędników przyznaje także, że organizacjom zwyczajnie brakuje inicjatywy i chęci do współpracy.

Warto zauważyć, że urzędnicy zapytani o jeden, główny problem we współpracy ze stroną pozarządową, wskazują najczęściej czynniki związane ze stosunkiem organizacji do obowiązującego stanu prawnego, przyznając jednocześnie, że obecne przepisy są źle skonstruowane. Jedna czwarta badanych wymienia jako główny problem skomplikowane formalności oraz wymogi formalno-prawne, a nieco ponad jedna piąta brak zrozumienia ze strony organizacji dla wymogów i procedur urzędu. W sumie prawie połowa badanych uznaje więc, że najważniejszy czynnik wpływający

negatywnie na stan współpracy międzysektorowej to źle skonstruowane prawo, procedury wiążące urzędy gmin i miast oraz brak zrozumienia wymogów prawnych przez organizacje. Są to fakty tylko w części zależne od obu stron podejmujących współpracę. Z pewnością organizacje muszą przestrzegać obowiązujących przepisów – bez względu na ich uciążliwość lub sensowność – tutaj istnieje więc pole do znaczącej poprawy zachowań ze strony stowarzyszeń i fundacji. Trudniejszym zadaniem wydaje się modyfikacja istniejących przepisów. Jedyną drogę stanowi lobbing wobec odpowiednich instytucji państwowych.

Trudno również przypuszczać, aby przedstawiciele organizacji pozarządowych mogli modyfikować swoje metody pracy i wizje projektów kulturalnych zgodnie z oczekiwaniami urzędników. Różnice zdań w tych kwestiach były jednak wskazywane jako główne utrudnienie współpracy zaledwie przez 3% badanych.

Istnieje natomiast generująca problemy sfera zachowań i relacji, która z pewnością może ulec poprawie. Wielu urzędników ma zastrzeżenia co do profesjonalizmu oraz rzetelności swoich partnerów. Wątpliwości budzi też niekiedy postawa organizacji wobec jednostek samorządu terytorialnego. Dla 8% badanych główną przeszkodę we współpracy z organizacjami stanowią ich niewystarczające zasoby lokalowe i sprzętowe. Taki sam odsetek wskazał roszczeniową postawę przedstawicieli organizacji, a niewiele mniejszy – problemy międzyludzkie i osobowościowe oraz brak rzetelności w rozliczaniu projektów. W świadomości urzędników strona pozarządowa ma więc jeszcze wiele do poprawienia na polu profesjonalizmu swej działalności.

W postawie urzędników widać też pewną sprzeczność. Z jednej strony traktują organizacje nieco paternalistycznie: określają je mianem niedojrzałych, muszących się jeszcze wiele uczyć, nierozumiejących prawa i swoich obowiązków, potrzebujących pomocy w kwestiach formalno-prawnych. Jednocześnie jednak zapytani o podział ról i obowiązków w czasie realizowania wspólnych projektów stwierdzają, że wszystko jest zapisane w ustawie, więc nic nie trzeba wyjaśniać przedstawicielom organizacji. Jest ustawa – organizacje powinny wszystko wiedzieć, znać swoje prawa i obowiązki. Urzędnicy nakładają więc na partnerów własną perspektywę, zakładając, że organizacje potrafią właściwie interpretować ustawę. Takie założenie, w połączeniu z przekonaniem o niedojrzałości i braku kompetencji prawnych organizacji, wydaje się wewnętrznie sprzeczne.

Trzeba też podkreślić, że ponad połowa urzędników uważa, iż czynnikiem, który utrudnia współpracę urzędu i organizacji w obszarze kultury jest brak środków finansowych – zarówno po stronie urzędu, jak i organizacji pozarządowych:

Brak możliwości zaspokojenia w 100% ich potrzeb finansowych - to w głównej mierze ogranicza rozmiary imprez, które chciałyby przeprowadzić organizacje.

Słabość ekonomiczna organizacji, brak środków finansowych po stronie organizacji pozarządowych.

3. Przyszłość współpracy
 - a. Czynniki ułatwiające współpracę
 - ✓ Uproszczenie formuły konkursów

Respondenci z urzędów miast i gmin wymienili szereg usprawnień i rekomendacji, które mogłyby polepszyć jakość współpracy pomiędzy nimi a organizacjami pozarządowymi. Przede wszystkim urzędnicy zdają sobie sprawę z tego, że niektóre procedury i formalności są zbyt skomplikowane. Dlatego jeden z podstawowych postulatów stawianych przez badanych to uproszczenie formuły konkursów – zwłaszcza kształtu wniosków konkursowych, szczególnie w odniesieniu do mniejszych

projektów. Być może dobre rozwiązanie stanowiłoby wprowadzenie uproszczonego formularza wniosku na dotacje nieprzekraczające pewnej kwoty. Innym pomysłem, pojawiającym się w wypowiedziach badanych, było udostępnienie przykładowych wniosków oraz wzorów ofert i sprawozdań, z których mogłyby korzystać organizacje.

Badani przyznają również, że współpracę mogłaby ułatwić modyfikacja języka stosowanego w dokumentach urzędowych – chodzi o unikanie niezrozumiałych i trudnych do interpretacji sformułowań.

✓ Złagodzenie wymogów formalnych

Urzednicy przyznają również, że wymogi, jakie stawia się organizacjom chcącym nawiązać współpracę w urzędami, są często wyśrubowane. Jednocześnie deklarują, że tę kwestię reguluje prawo, którego oni nie mogą zmienić. Rozwiązanie tego problemu leży więc poza ich kompetencjami. Organizacje odbierają to jako „zasłanianie się urzędników ustawą”. Tymczasem można wskazać na dobrą praktykę opisaną przez jedną z urzędniczek: w jej mieście złagodzone wymogi formalne regulaminu – dopuszczono poprawianie już po złożeniu wniosku oczywistych pomyłek w kwestiach niemerytorycznych, niewpływających na kształt projektu. Chodzi tutaj o drobne pomyłki rachunkowe, brak podpisu lub inne tego typu błędy.

W ostatnich latach poluzowaliśmy [wymogi] w tym sensie, że skorzystaliśmy z takiego zapisu, który jest w ustawie i w ofercie, że wpisuje się imię i nazwisko, i telefon osoby do składania wyjaśnień w sprawie oferty. I doprowadziliśmy do takiej sytuacji, że jeśli te braki formalne nie wpływają na czytelność, jasność oferty, to są konsultowane telefonicznie z tymi osobami, które są podane [...]. Ale to są, to muszą być takie ewidentne pomyłki pisarskie, jedno zero za dużo w budżecie wstawił, nie zaznaczył, że pobiera bądź nie pobiera opłat od adresatów, a ewidentnie wynika z wcześniejszych zapisów, że pobiera bądź nie pobiera. Wtedy się po prostu dzwoni i sporządza się [notatkę] na karcie oceny oferty czy merytorycznej, czy formalnej. Jest punkt, gdzie się wpisuje, że tego i tego dnia, o tej i o tej godzinie dzwoni do tej i tej osoby, która z uwagi na to i na to poinformowała o tym.

Jak przyznaje badana: „bałam się tego, że ten konkurs będzie trwał tygodniami”. Z pewnością taki model działania jest trudniejszy dla urzędników – zamiast prostego odrzucenia wniosku z powodów formalnych wymaga on bowiem pozostawania w kontakcie z zainteresowaną organizacją, wspólnej pracy przy poprawianiu wniosku, wymaga wreszcie empatii i zrozumienia potrzeb organizacji. Przykład ten pokazuje, że urzędnik nie zawsze jest skrzepowany ustawami i wiele zależy od jego dobrej woli. Takie postępowanie budzi jednak w urzędnikach obawy – wiąże się bowiem z większą ilością pracy oraz z przyjmowaniem na siebie części obowiązków związanych z wnioskiem projektowym. Część urzędników nie akceptuje takiego rozwiązania, gdyż twierdzi, że to obowiązek leżący po stronie wnioskującej organizacji.

Pewnego rodzaju dystans wobec wymogów i procedur prawnych, jakie narzuca ustawa, obecny jest również w opisach tych sytuacji, kiedy organizacje, z różnych przyczyn starają się o dodatkowe fundusze poza konkursami.

Powiem tak: są sytuacje, że w pierwszym konkursie organizacje jakichś formalności nie dopełnią, brakuje jakichś dokumentów i niestety konkurs w tej materii czy w tej dziedzinie trzeba unieważnić. I wtedy ogłaszamy po jakimś czasie kolejny konkurs. Jest to niewątpliwie jakiś tam problem, ponieważ, z zasady nie powinno się na to samo zadanie po raz drugi udzielać konkursu, skoro został unieważniony, skoro coś zaistniało takiego, co uniemożliwiło przyznanie takiej dotacji. Więc zmienia się, powiedzmy, w jakimś zakresie zadanie, pisze się nowe podzadania, które mają być w tym zadaniu

wykonane i wtedy ogłasza się drugi konkurs. Niestety, taka jest rzeczywistość. Myślę, że nie tylko u nas, bo w wielu miastach jest to samo.

✓ Wsparcie na etapie składania wniosków konkursowych

Na pewno czynnikiem ułatwiającym współpracę jest wsparcie urzędów dla organizacji na etapie pisania projektów oraz pewne poluzowanie wymogów formalnych. O ile do tego drugiego część urzędników odnosi się sceptycznie, o tyle większość zgadza się, że rozwiązanie problemów formalnych stanowi ścisła współpraca na etapie składania wniosków konkursowych. Badani przedstawiciele urzędów deklarują tutaj daleko idącą otwartość na potrzeby organizacji.

Myślę, że, że dobrze jest, jeżeli organizacje też korzystają z możliwości, jakie dajemy, mówię z punktu widzenia naszego urzędu. Proponujemy pomoc techniczną przy napisaniu oferty. Czyli... No nie napiszemy za organizację, natomiast bardzo chętnie udzielamy takich rad, które później wszystkim pomagają, w pracy i w realizacji projektu. Nie ma żadnego problemu nawet, żeby przyjść i tuż przed zamknięciem koperty sprawdzić, czy są zgodnie z listą punktową, czy są wszystkie elementy spełnione.

✓ Platforma wymiany opinii i interpretacji prawnych

Urzednicy zgłosili również potrzebę stworzenia platformy wymiany opinii pomiędzy pełnomocnikami urzędów do spraw organizacji pozarządowych oraz czegoś w rodzaju „prawa precedensowego”. Zdaniem badanych, wiele jest niejasnych przepisów, które można interpretować na różne sposoby, a im niejednokrotnie brakuje procedur wykonawczych. Oczekiwaliby więc od Departamentu Pożytku Publicznego konkretnych interpretacji danych zapisów ustawy oraz udostępnienia ich organizacjom oraz urzędom. Przykładem takiej niejasności może być problem zastępowania wkładu finansowego osobowym – dopiero po precyzyjnej opinii DPP dla urzędników stało się jasne, jak powinni rozumieć zapisy ustawy.

✓ Inne czynniki

Wśród innych czynników, które mogłyby ułatwić współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi zdecydowana większość urzędników wymienia ogólne pozytywne nastawienie, otwartość, zaangażowanie i chęć działania po obu stronach:

Przyjazne relacje, wzajemna pomoc, liczenie na siebie i chęć działania razem.

Wspólnym działaniom sprzyjają także pozytywne doświadczenie z dotychczasowej współpracy, a także wspólnota celów i potrzeb:

Wzajemne zrozumienie celów i potrzeb.

Wspólne cele do realizacji.

Wspólny pomysł na rozwój kultury w gminie.

Prawie jedna dziesiąta urzędników wspomina też o kreatywności przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy powinni inicjować ciekawe projekty:

Pomysłowość przedstawicieli stowarzyszeń w formułowaniu celów, celność tych pomysłów.

Kreatywność przedstawicieli organizacji pozarządowych, ciekawe pomysły.

b. Oczekiwania wobec organizacji pozarządowych

W tym kontekście warto więc przeanalizować oczekiwania urzędników wobec przedstawicieli organizacji pozarządowych pod kątem przyszłej współpracy:

✓ Większa aktywność i kreatywność organizacji oraz intensyfikacja kontaktów

Najczęściej wymieniane postulaty wobec przedstawicieli organizacji dotyczą intensyfikacji współpracy oraz poprawy jej jakości. Jedna czwarta urzędników oczekuje od swoich partnerów ze środowiska trzeciego sektora po prostu częstszych kontaktów i większej liczby wspólnych projektów.

Jedna piąta uważa natomiast, że na jakość współpracy znacząco mogłaby wpłynąć większa kreatywność organizacji w podejmowanych działaniach kulturalnych.

Ciekawych i konkretnych pomysłów, w rezultacie których będą podejmowane jakieś ciekawe, czasem nowatorskie działania na terenie miasta.

Kreatywności w organizacji działań, które zaspokajałyby oczekiwania mieszkańców w dziedzinie kultury. Chcielibyśmy, by przedstawiciele organizacji społecznych mówili nam, czego mieszkańcy oczekują w dziedzinie zaspokajania potrzeb kultury.

Natomiast zachęcam organizacje, że ze względu na to, że ta oferta jest tak bogata i tak różnorodna, to zgłaszanie projektu trzydziestej wystawy, dwudziestego piątego koncertu, nie wiem, szesnastego warsztatu i czterdziestego spotkania no, po prostu, mija się z celem. Bo są określone pieniądze – to jest blisko milion złotych – to nie są małe środki. Ale efekt tego jest taki, że bardzo często są to jakieś rozdrobnione finansowania. Bo nie ma projektów, które by rzeczywiście były inne. Ja wiem, że to nie jest proste, ale... [...] Tak, oczekuję pewnej oryginalności.

Trzeba podkreślić, że perspektywa urzędników jest w tym wypadku zupełnie inna niż perspektywa organizacji. Część urzędników zarzuca organizacjom brak kreatywności – tymczasem przedstawiciele organizacji formułują pod adresem urzędów podobnie brzmiące zarzuty: uważają, że promują oni sztampowe, powtarzalne i mało kreatywne projekty.

Co piąty respondent z województwa lubelskiego oraz jedna dziesiąta badanych ze Śląska oczekuje od organizacji większego zaangażowania oraz większej chęci działania. Biorąc pod uwagę powyższe wyniki, można przypuszczać, że nie we wszystkich przypadkach urzędnicy są usatysfakcjonowani obecnym poziomem zaangażowania swoich partnerów we wspólne projekty oraz w działalność kulturalną w ogóle. W dodatku część z nich (około jednej dziesiątej) zwraca też uwagę na problemy komunikacyjne i oczekuje od organizacji jasnego i zrozumiałego formułowania swoich potrzeb i oczekiwań:

Żeby te organizacje częściej pojawiały się w urzędzie z bezpośrednim kontaktem, z problemem, bo my nie zawsze wszystko wiemy – na przykład, czego te organizacje chcą.

Częstszego kontaktu i informowania o prowadzonych przez siebie działaniach – często organizacje pobierają pieniądze i nie informują nas, na co zamierzają je wydać.

✓ Profesjonalizacja działań organizacji

Wielu urzędników oczekuje również od swoich partnerów profesjonalizacji ich działań prowadzonych wspólnie z gminą. Prawie jedna trzecia badanych ze Śląska oraz prawie jedna piąta z Lubelszczyzny chciałaby, aby przedstawiciele organizacji pozarządowych byli lepiej przygotowani merytorycznie – znali procedury oraz obowiązujące prawo i rozumieli konieczność dostosowania się do tych wymogów. Można przypuszczać, że niezajomość prawa oraz brak zrozumienia dla obowiązujących przepisów rodzi wiele nieporozumień we współpracy pomiędzy sektorami:

Zrozumienia, że prawo obowiązuje nie tylko urzędnika, ale również organizację pozarządową.

Zrozumienia dla przepisów prawa, nie jest tak, że my możemy na wszystko dać i wszystko rozliczyć.

Żeby się dostosowali do pewnych wymogów, które wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości.

Zapoznania się z procedurą, która jest prowadzona ustawowo, i zrozumienia, że te rzeczy nie są naszym wymysłem.

Wydaje się, że badani dostrzegają potrzebę zrozumienia przez stronę pozarządową obustronnych uwarunkowań, którym wszyscy podlegają.

Szansa na dobrą współpracę leży w tym, żebyśmy nawzajem zrozumieli swoje ograniczenia, tak? Takie, takie właśnie, że wszyscy pracujemy w jednakowym ograniczeniu prawa, czyli obowiązuje nas ta sama ustawa.

Badani nie potrafili jednak wskazać sposobu, za pomocą którego można by ten cel osiągnąć. Wątpili na przykład w skuteczność szkoleń, bo jak twierdzą, te organizacje, które mają słabe rozeznanie w kwestiach formalnych, w ogóle nie przychodzą na szkolenia. Uczestniczą w nich tylko ci, którzy mają świadomość istnienia problemów, którzy chcą swój problem rozwiązać. W jednym z urzędów zastosowano praktykę wysyłania stowarzyszeniom i fundacjom przypomnień o zbliżających się ważnych terminach. Jednak organizacje szybko przyzwyczyły się do tej procedury i kiedy urzędnicy uznali, że nie muszą już jej stosować (zakładając, że wszyscy zapamiętali obowiązujące terminy), okazało się, że część organizacji nie dopełniła procedur, obarczając za to winą urząd, który nie wysłał przypomnienia.

Być może warto więc przytoczyć jeszcze pomysł jednego z urzędników, który stwierdził, że większy szacunek dla prawa można wymusić, nagłaśniając przypadki, w których organizacja przez błędy formalne musiała zwrócić dotację. Być może taka przestroga byłaby środkiem dyscyplinującym beztruską część organizacji.

Czasami to trzeba byłoby rzeczywiście zażądać zwrotu dotacji. Jeden raz, pokazać, na czym to polega, że muszą oddać, bo nie wywiązali się z zadania, popełnili dużo błędów.

✓ Standardy współpracy

Ponad jedna dziesiąta badanych oczekuje też od partnerów z trzeciego sektora wypracowania i stosowania we współpracy z urzędem standardów opartych na rzetelności, dobrej organizacji pracy i wywiązywaniu się z umów. Oczekiwania urzędników świadczą o tym, że w niektórych przypadkach styl pracy organizacji znacząco odbiega od wymagań, jakie wobec współpracowników stawia urząd:

Solidność w rozliczeniach, często zdarza się że rozliczenie nie pokrywa się z tym, co jest pierwotnie składane w ofercie – trzeba je poprawiać, aneksować.

Dotrzymywania terminów – żeby nie trzeba było wydzwaniać dziesięć razy i dopraszać się o dokumenty.

Rzetelnej współpracy, żeby z konsekwencją wykonywali dane zadanie, żeby nie trzeba było za nich robić rzeczy, które zadeklarowali zrobić sami.

Urzędnicy nie mogą na przykład zaakceptować sytuacji, w której organizacja spóźnia się z fakturą o kilka dni. Problem tkwi w percepcji takiego opóźnienia: dla organizacji to na ogół nieduża zwłoka, którą traktują jako drobiazg – urzędnicy natomiast patrzą na takie opóźnienia jak na poważne uchybienie, do wybaczenia którego konieczne jest z ich strony miękkie serce.

✓ Inne oczekiwania

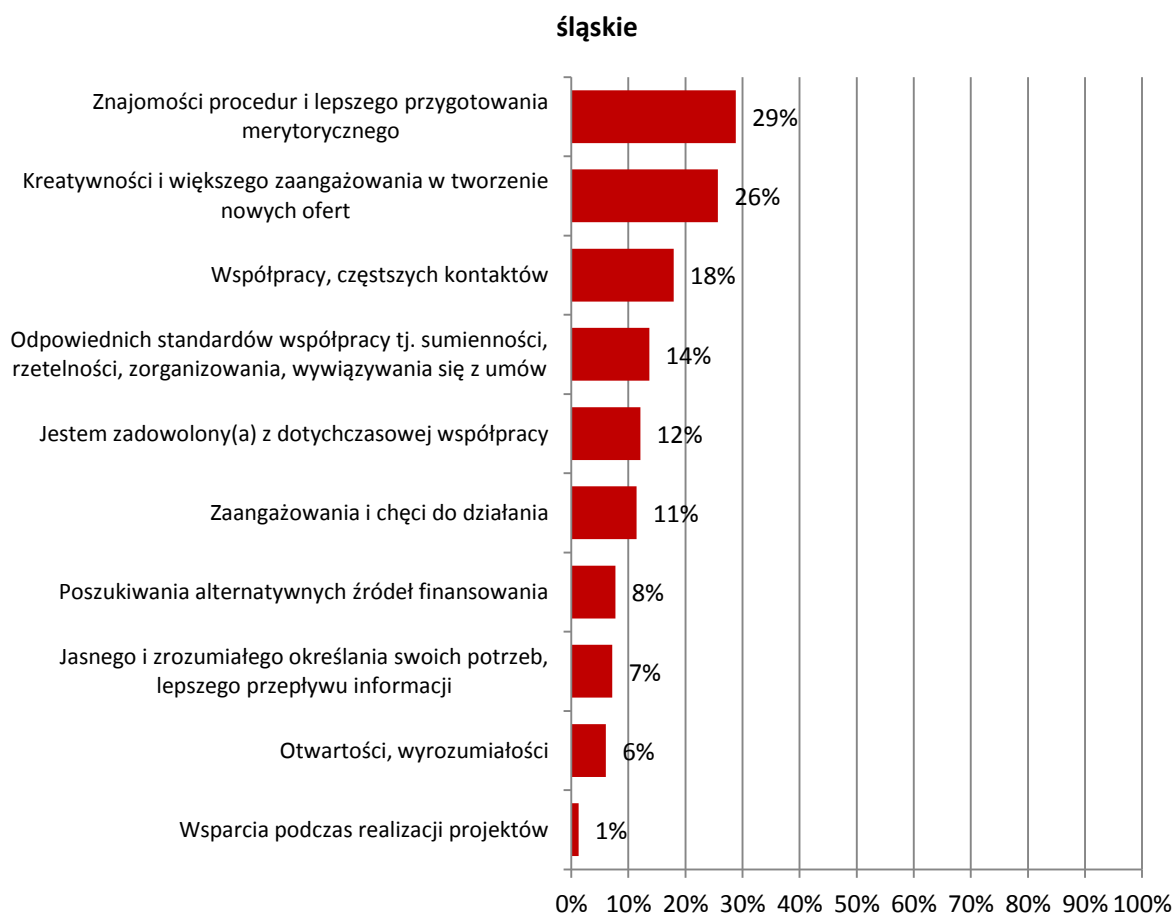
Okolo jednej dziesiątej badanych formułuje bardzo ogólny postulat większej otwartości i wyrozumiałości we wzajemnych kontaktach. Pojawiały się też, choć nieco rzadziej, oczekiwania związane z finansami – część urzędników chciałaby, aby organizacje potrafiły pozyskiwać fundusze na działalność również z innych źródeł niż publiczne:

Więszego zainteresowania kwestiami finansowymi, żeby nie postrzegali urzędu miasta jako jedynego źródła finansowania, żeby wyszli poza miasto, żeby spróbowali szukać wsparcia finansowego nie tylko w urzędzie.

Żeby nie tylko przychodzili po pieniądze, ale też żeby spojrzeli na to z innej strony, żeby starali się pozyskać środki od sponsorów albo z innych działań, bo mają takie możliwości, a korzystają tylko ze środków urzędu.

Wykres V.3 Oczekiwania urzędów miast/gmin wobec organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury





c. Gotowość do współpracy oraz jej powody

Pomimo wielu oczekiwań, jakie mają urzędnicy wobec przedstawicieli trzeciego sektora, większość skłonna jest kontynuować lub podjąć z nimi współpracę. Ponad 90% urzędników biorących udział w badaniu zadeklarowało, że chciałoby w przyszłości prowadzić działania, przedsięwzięcia i projekty wspólnie z organizacjami pozarządowymi. Badanych przekonanych o tym w sposób zdecydowany było nieznacznie więcej niż przekonanych umiarkowanie. Tak pozytywny wynik dotyczący dalszej współpracy między dwoma sektorami wynika ze spodziewanych korzyści, jakie może ona w przyszłości przynieść.

✓ Korzyści dla kultury

Zdecydowana większość badanych spośród tych, którzy planują współpracę z organizacjami pozarządowymi w najbliższym czasie, uważa, że jest to opłacalne, ponieważ przyniesie wymierne korzyści dla rozwoju kultury w gminie. Nieco mniej niż jedna piąta wierzy, że współpraca z organizacjami wiąże się z większą skalą działań kulturalnych. To zaś ma bezpośredni wpływ na poszerzenie oferty kulturalnej w miejscowości, na co liczy około jednej czwartej urzędników. Dodatkowo, nieco mniej niż jedna piąta przyznaje, że organizacje pozarządowe umożliwiają lepszą diagnozę potrzeb społecznych w sferze kultury, ponieważ lepiej znają lokalne środowisko. Reasumując, współpraca z organizacjami to bogatsza, zakrojona na większą skalę i lepiej dopasowana do oczekiwań oferta kulturalna.

Bo jest szansa wtedy, że imprezy będą dużo lepiej przygotowane, pomysły idą z obu stron i są różne spojrzenia, jak je organizować. Organizacja ma większy potencjał od strony technicznej, impreza ma też szerszy oddźwięk.

Bo przy ich wsparciu z kulturą – tą szeroko rozumianą – można dotrzeć do większej liczby ludzi.

Zawsze to poszerza ofertę kulturalną, organizacje pozarządowe mają swoje ciekawe propozycje, których nie realizują ani instytucje kultury, ani urząd. Organizacje realizują innego typu działania niż te, które są prowadzone urzędowo, wzbogacają więc propozycje kulturalną.

Oni są najbliżej społeczności, znają najbardziej jej potrzeby i jeśli urząd cokolwiek by planował, to nie da się obejść bez konsultacji, bez wspólnego przedyskutowania tematu i wykonania danego zadania.

✓ Korzyści dla urzędu

Wielu respondentów dostrzega także bezpośrednie korzyści, jakie wynikają ze współpracy z organizacjami dla urzędu. Jedna piąta uważa, że wspólne prowadzenie działań jest łatwiejsze ze względu na wsparcie logistyczne oraz dużą ilość zasobów ludzkich, jakie dostarczają organizacje. Około jednej dziesiątej badanych dostrzega wsparcie merytoryczne, jakie otrzymuje urząd od organizacji w zakresie działań kulturalnych. Podobny odsetek twierdzi, że współdziałanie z partnerami z trzeciego sektora ułatwia gospodarowanie finansami. Ogółem prawie jedna czwarta przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego jest zdania, że nawiązanie współpracy z organizacjami pozarządowymi ułatwia realizację ustawowych zadań urzędów gmin i miast:

Bo organizacje posiadają bardzo dużą wiedzę, chęć i ludzi do działania – to duża pomoc dla urzędu, przejmują na siebie duży zakres obowiązków, bardzo dużo robią dla środowiska.

Pewne zadania stowarzyszenia realizują taniej, efektywniej – mniejszy nakład środków finansowych, a większy efekt.

Można wykorzystać ich możliwość sięgania po środki zewnętrzne, których w wielu projektach nie posiada samorząd.

W organizacjach pozarządowych spotykają się sympatycy danego tematu, fachowcy w danym temacie i my chętnie korzystamy z ich wiedzy, doświadczenia i umiejętności. Stowarzyszenia potrafią sprawić, że wymiar wielu imprez ma ciekawszy i bardziej fachowy charakter.

Organizacje mają czasem większy potencjał organizacyjny niż sam urząd, nie mają takich dużych obwarowań natury finansowej, z reguły posiadają też zespół wykonawców, którym nie dysponuje urząd.

✓ Inne korzyści

Część urzędników nie wiąże natomiast swojej gotowości do prowadzenia współpracy z żadnymi konkretnymi korzyściami, tłumacząc swoją skłonność do jej nawiązania innymi przesłankami. Około jednej dziesiątej jest zdania, że to ich powinność, ponieważ organizacje są oddolnymi inicjatywami społecznymi. Podobny odsetek podkreśla, że obowiązek współpracy nakłada na nich ustawa o działalności pożytku publicznego.

Bo taki jest kierunek oraz przepisy ustawy – tak należy.

Bo dzięki temu rozwija się społeczność lokalna.

WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z PUBLICZNYMI INSTYTUCJAMI KULTURY – PERSPEKTYWA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

*Piotr Adamiak
Jadwiga Przewłocka*

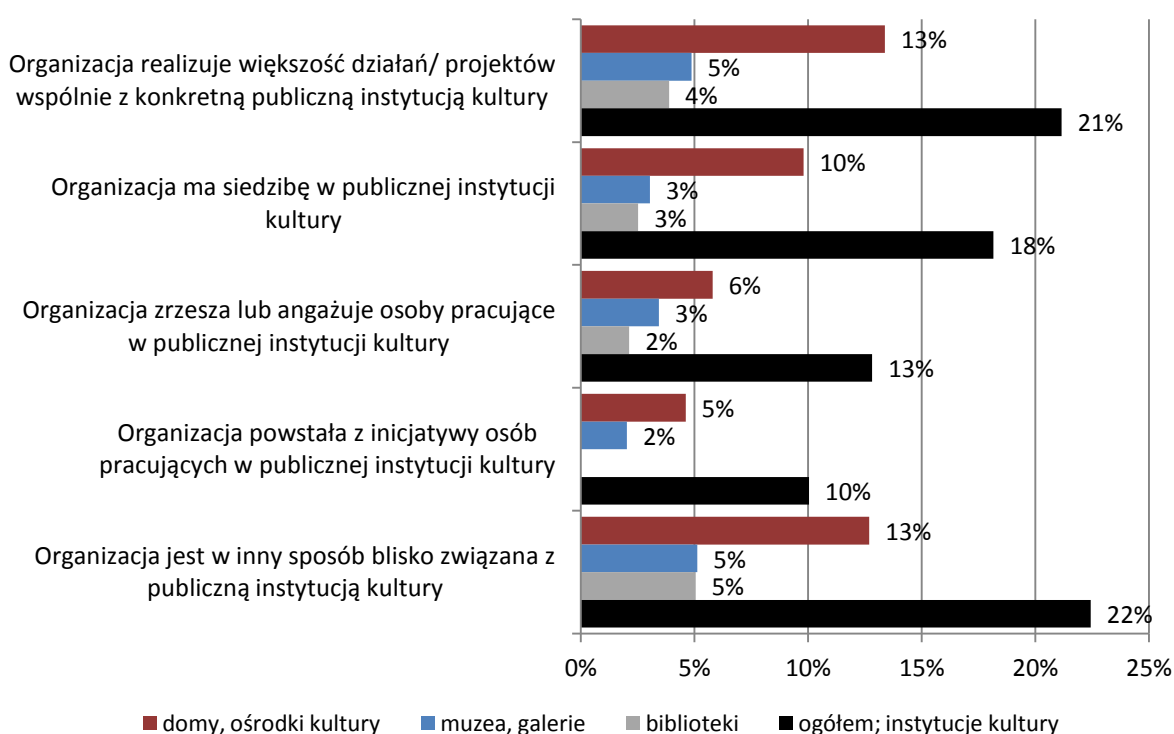
I. Związki i kontakty organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury

1. Związki organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury

Część organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze kultury pozostaje w ścisłych związkach z publicznymi instytucjami kulturalnymi³⁰. Większość działań i projektów realizuje z nimi ponad jedna piąta organizacji, a 18% ma siedziby w ich lokalu. Ponad jedna dziesiąta (13%) zrzesza lub angażuje osoby zatrudnione w domach kultury, muzeach, bibliotekach itp., a 10% powstało z inicjatywy ich pracowników.

Najczęstsze związki łączą stowarzyszenia i fundacje z domami i ośrodkami kultury: ponad jedna dziesiąta organizacji realizuje wspólnie z nimi większość działań i projektów, a jedna dziesiąta ma w nich swoje siedziby. Co dwudziesta organizacja powstała z inicjatywy pracowników domu kultury; podobny odsetek zrzesza lub angażuje osoby w nim pracujące. Ścisłe kontakty z innymi publicznymi instytucjami kultury są o wiele rzadsze.

Wykres I.1 Związki organizacji pozarządowych ze sfery kultury z publicznymi instytucjami kultury³¹



³⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym”. Zgodnie z nowelizacją z 2011 roku, ustawa wprowadza podział instytucji kultury na „instytucje artystyczne” i „pozostałe”: „Instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie”. Wśród „pozostałych” instytucji kultury są: muzea, biblioteki publiczne, domy i ośrodki kultury i to właśnie to one są obiektem naszego zainteresowania.

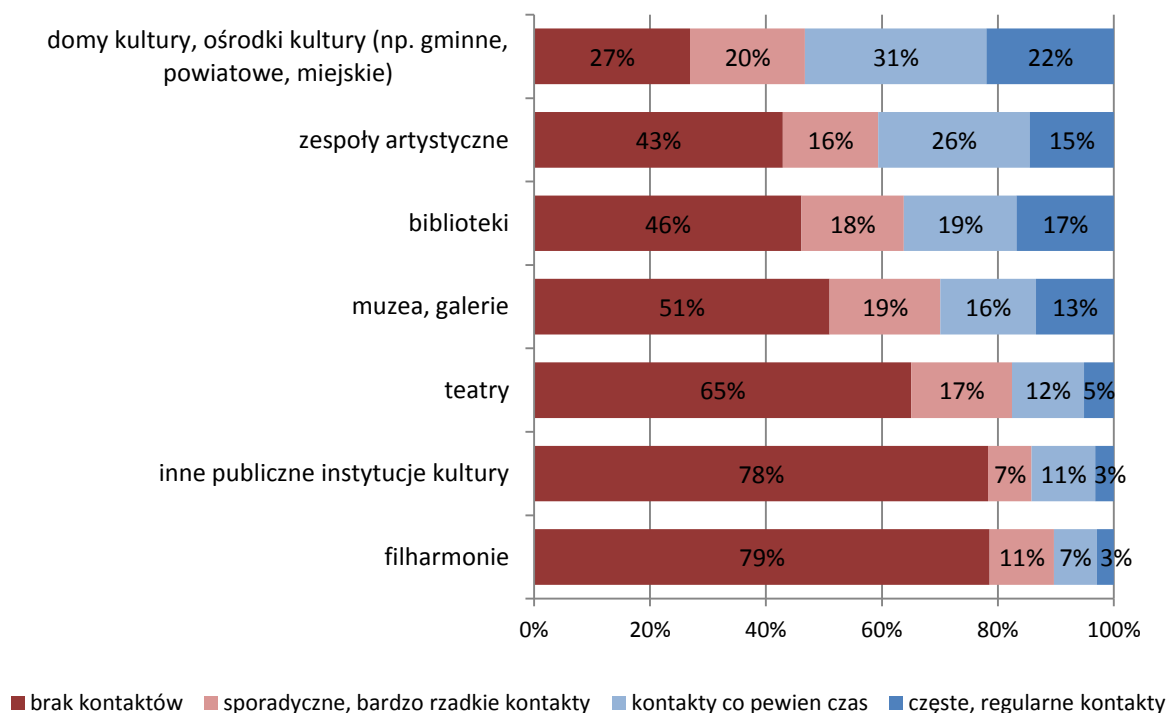
³¹ Różnice procentowe pomiędzy typami publicznych instytucji kultury są nieistotne statystycznie. Na podstawie powyższych danych nie można wnioskować na temat różnic pomiędzy domami kultury, bibliotekami oraz muzeami i galeriami.

2. Kontakty organizacji z publicznymi instytucjami kultury

Organizacje aktywne na polu kultury współpracują ze zróżnicowanymi partnerami oraz beneficjentami. Publiczne instytucje kultury są partnerem dla 83% stowarzyszeń lub fundacji. Ponad jedna trzecia organizacji kulturalnych utrzymuje częste i regularne kontakty z publicznymi instytucjami kultury, a kolejne 30% robi to co pewien czas.

Pojęcie publicznej instytucji kultury obejmuje różne instytucje działające w obszarze kultury, finansowane z pieniędzy publicznych pieniędzy³². Spośród nich zdecydowanie najczęściej spotykanym partnerem organizacji pozarządowych były domy kultury, z którymi utrzymywało kontakt prawie trzy czwarte stowarzyszeń i fundacji kulturalnych; ponad jedna piąta robiła to często i regularnie, a prawie jedna trzecia – co pewien czas. Można przypuszczać, że ożywiona współpraca z domami kultury jest związana z ich relatywnie bogatym zapleczem sprzętowym i lokalowym. Organizacje pozarządowe często również kontaktują się z zespołami artystycznymi (57%), bibliotekami (54%) oraz muzeami i galeriami (49%). Kontakty z innymi publicznymi instytucjami kultury były zdecydowanie mniej powszechne.

Wykres 1.2 Kontakty organizacji pozarządowych ze sfery kultury z publicznymi instytucjami kultury



3. Różnice pomiędzy organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze kultury a publicznymi instytucjami kultury

Trzy czwarte badanych dostrzega różnice, które pomimo wspólnego obszaru zainteresowań dzielą ich organizacje i publiczne instytucje kultury. Duża część z nich jest przekonana o innej specyfice pracy publicznych instytucji kultury: niemal połowa twierdzi, że zajmują się one innymi dziedzinami i tematami niż organizacje, prawie jedna piąta uważa, że działają na rzecz innych odbiorców, a 15%

³² Typ publicznych instytucji kultury, które były brane pod uwagę w trakcie realizacji badania został szczegółowo opisany we Wprowadzeniu w rozdziale I.

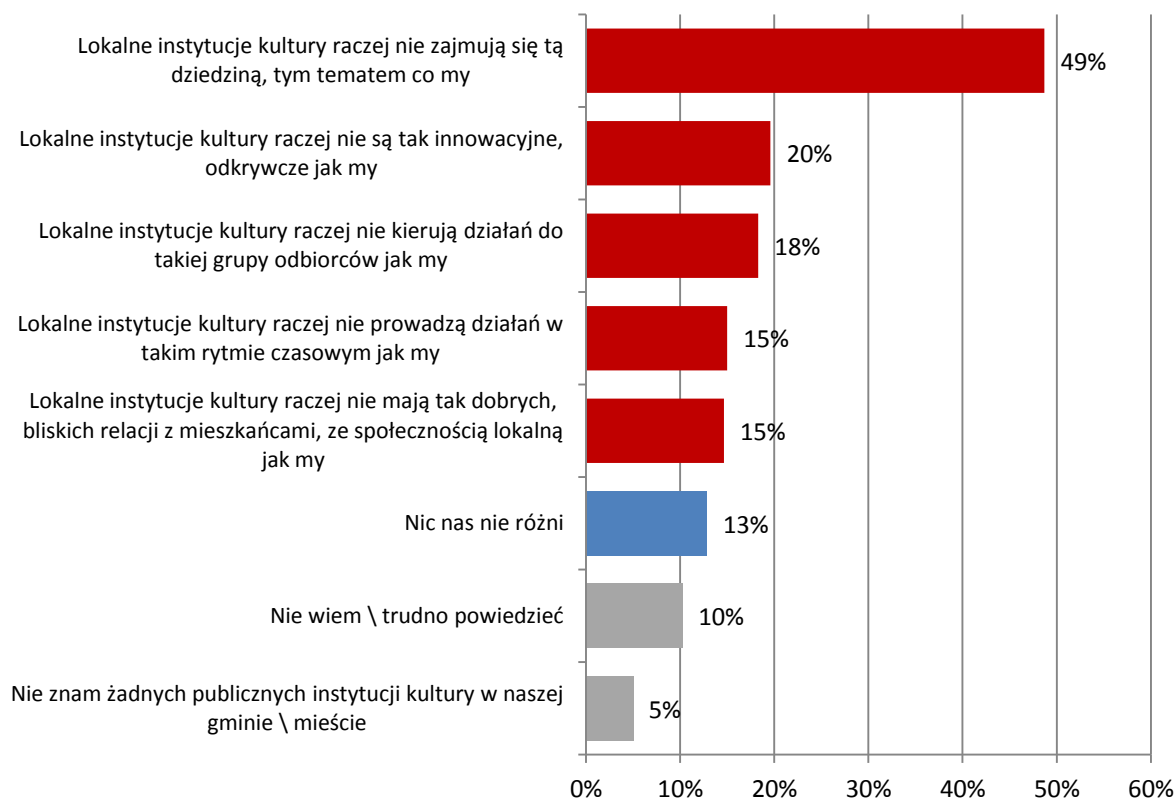
dostrzega różnice związane z odmiennym, regularnym i cyklicznym, trybem działania podmiotów publicznych. Jednocześnie część badanych łączy odmienności pomiędzy organizacjami a publicznymi instytucjami kultury z negatywną oceną tych ostatnich. Jedna piąta przedstawicieli trzeciego sektora uważa, że instytucje kultury nie są tak innowacyjne i odkrywczyste jak organizacje, a 15% jest zdania, że nie mają one równie bliskich i dobrych kontaktów z lokalną społecznością.

Po prostu my jesteśmy niżej [w hierarchii]. Reagujemy na potrzeby lokalne. Niżej, widzimy potrzeby lokalne. To, czego góra na przykład [nie widzi]... Góra patrzy globalnie [...] Ale na przykład coś pomija... My patrzymy po prostu lokalnie. [...] Rozpoznanie rynku – nazwijmy to tak. Może nie jest to profesjonalnie, ale takie rozpoznanie rynku, taka jest potrzeba. Jest takie pojęcie – instytucje twarde, instytucje miękkie, prawda? Biblioteki, muzea – to są instytucje twarde. A my – miękkie.

Badani przedstawiciele organizacji wskazują też na znaczne dysproporcje między budżetami publicznych instytucji kultury i projektów pozarządowych. Oceniając ten fakt, część respondentów wyraża przekonanie, że publiczne instytucje kultury działają nieefektywnie, a ich budżety są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do prowadzonych działań.

Z tego, co wiem, np. BWA [Biuro Wystaw Artystycznych] w [nazwa miejscowości ukryta] czy też Izba Pamięci w [nazwa miejscowości ukryta], oni mają takie same budżety – 200 tys. na działalność. Z tego 150 tys. to jest administracja i to było powiedziane [...] oficjalnie. Na takich debatach nie powinni podawać takich informacji, bo to ich po prostu natychmiast dyskredytuje. W BWA naprawdę się dużo dzieje, tam dużo się wystaw odbywa, ciągle jest tam coś nowego, ale trochę już to jest... może gdzieś to powinno bardziej wychodzić do ludzi.

Wykres 1.3 Różnice pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a publicznymi instytucjami kultury



Jednocześnie przedstawiciele trzeciego sektora są otwarci na współpracę z publicznymi instytucjami kultury pomimo istniejących różnic. Prawie trzy czwarte badanych (którzy dostrzegają omówione różnice) widzi w instytucjach kultury partnera do działania, a prawie dwie trzecie uważa, że działania instytucji i organizacji kulturalnych nawzajem się uzupełniają. Jako konkurentów postrzega je tylko jedna dziesiąta respondentów.

4. Współpraca z instytucjami kultury

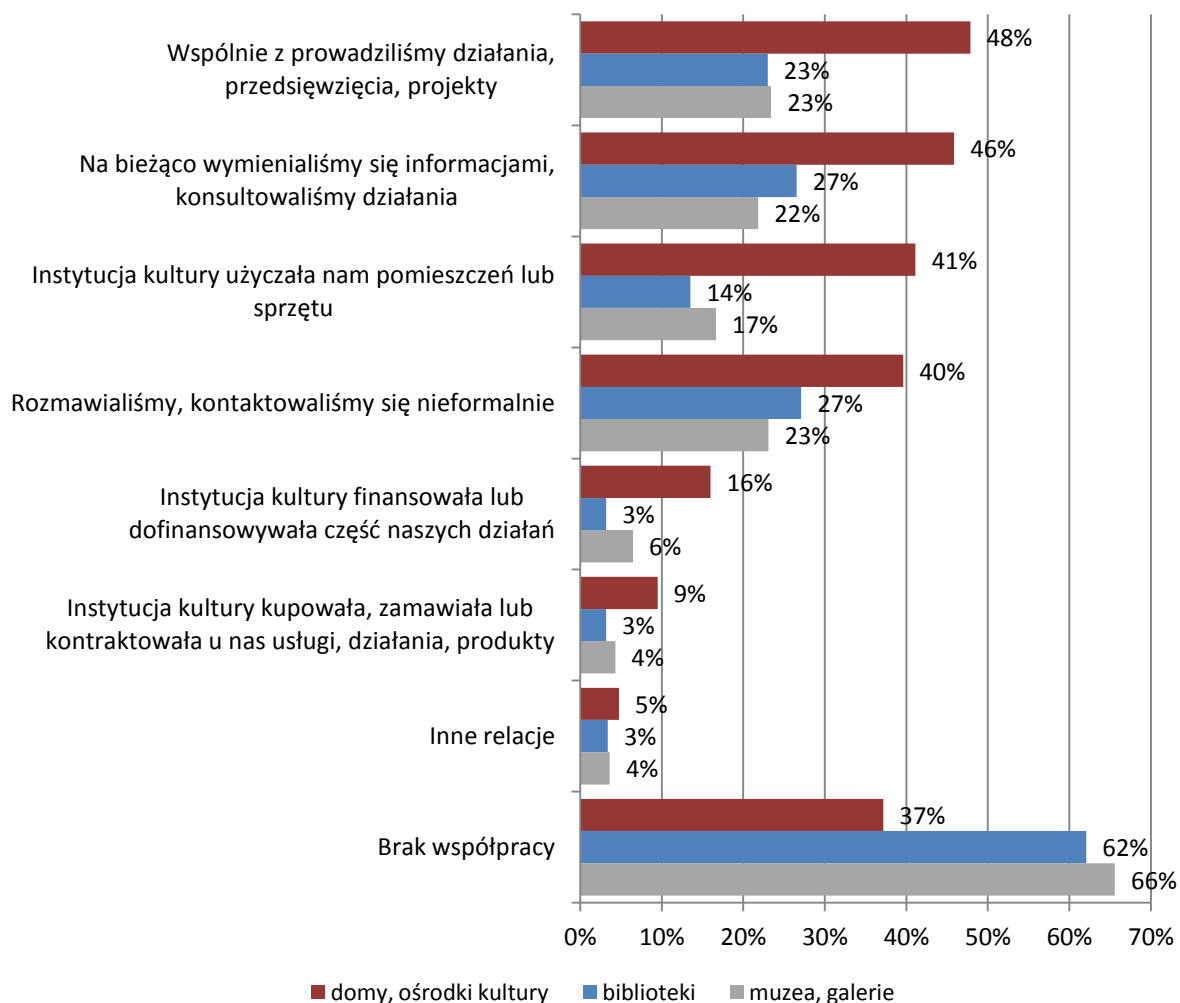
Współpraca organizacji pozarządowych z domami kultury polega najczęściej na prowadzeniu wspólnych działań – taką aktywność zadeklarowała prawie połowa organizacji kulturalnych. Wiele stowarzyszeń i fundacji (41%) korzysta również z pomieszczeń lub sprzętu będącego własnością domu kultury. Ten typ współpracy dotyczy jednej z najważniejszych potrzeb organizacji – potrzeby miejsca do pracy, czy to na działania regularne (np. warsztaty teatralne), czy pojedyncze wydarzenia (wystawa, wykład), czy wreszcie na stałą siedzibę. Zasady, zgodnie z którymi organizacje korzystają z pomieszczeń instytucji, zależą od indywidualnych ustaleń i przybierają różne formy wzajemnych świadczeń. Wydaje się, że bardzo rzadko ma to charakter najmu (za pieniądze). Raczej można mówić o wymianie barterowej – organizacja uzyskuje pomieszczenie, a dom kultury wzbogaca swoją ofertę o działania organizacji.

Przeważnie, w 100% przypadków, mogę powiedzieć, że to jest po prostu praca za darmo i granie za darmo spektaklu. [...] Każda moja propozycja, która jakoś formalizuje działalność, musi tak wyglądać, ponieważ jeżeli ja dostaję salę, to oni oczekują ode mnie czegoś i jestem w stanie robić to wszystko bardzo chętnie. Tak, że to jakby wynika z natury tej relacji.

Organizacje często pozostają także z domami kultury w kontakcie polegającym na bieżącej wymianie informacji i konsultowaniu działań (46%) oraz na nieformalnych spotkaniach i rozmowach (40%). Rzadziej pojawia się współpraca finansowa: w mniej niż jednej piątej przypadków zdarzało się finansowanie działań organizacji przez dom kultury, a w mniej niż jednej dziesiątej kupowanie od niej usług lub produktów.

Współpraca z bibliotekami oraz z muzeami i galeriami jest zdecydowanie mniej powszechna. Polega najczęściej na wzajemnej wymianie informacji i konsultowaniu działań oraz nieformalnych spotkaniach i rozmowach – obie formy kontaktu deklaruje około jednej czwartej organizacji. Nieco rzadziej ma miejsce wspólne prowadzenie działań kulturalnych – taką współpracę z bibliotekami oraz z muzeami i galeriami deklaruje po 23% organizacji. Łącznie więc z tymi instytucjami współpracuje nieco mniej stowarzyszeń i fundacji niż z samymi domami kultury. Jeszcze rzadziej zdarza się korzystanie przez organizacje z lokalu lub sprzętu bibliotek (14%) oraz muzeów i galerii (17%). Współpraca finansowa polegająca na sprzedawaniu produktów, usług lub uzyskaniu finansowania należy do rzadkości – dotyczy co dwudziestej organizacji.

Wykres 1.4 Współpraca organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury z publicznymi instytucjami kultury



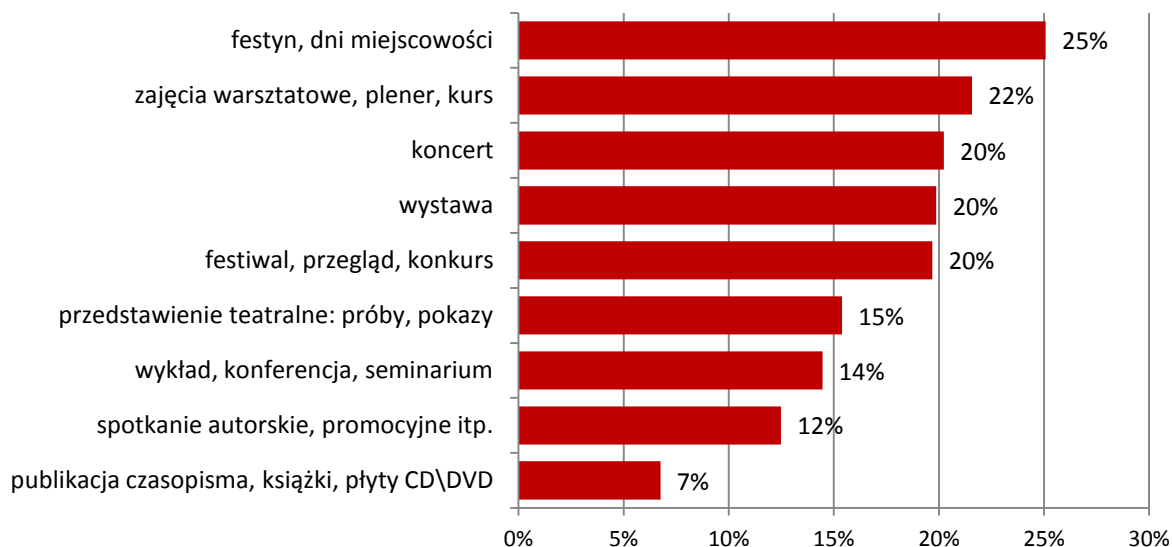
II. Prowadzenie wspólnych działań z instytucjami kultury

1. Przedmiot współpracy

Jak już mówiliśmy, na szczególną uwagę zasługują **działania wspólne**³³ organizacji i innych podmiotów. W ciągu ostatnich dwóch lat prowadziło je z publicznymi instytucjami kultury 60% organizacji kulturalnych.

³³ Działania wspólne definiujemy jako: wspólne prowadzenie działań i projektów (współpraca merytoryczna) oraz działania zlecane organizacjom przez partnerów (urzędy miast i gmin lub publiczne instytucje kultury) połączone z przyznaniem na ten cel dofinansowania (finansowanie lub współfinansowanie projektów realizowanych przez organizacje).

Wykres II.1 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury

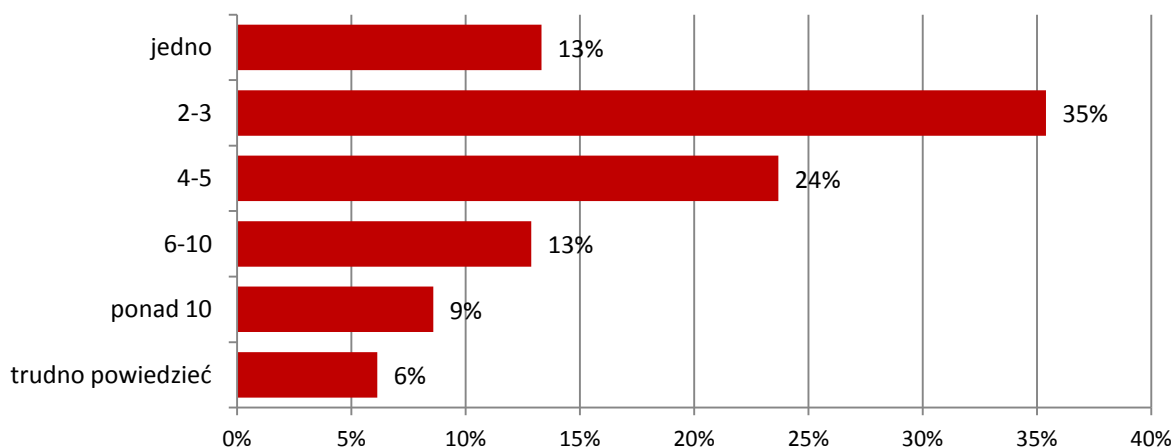


Organizacje pozarządowe najczęściej współorganizowały z publicznymi instytucjami kultury festyny i dni miejscowości – w ciągu ostatnich dwóch lat takie działania prowadziła jedna czwarta wszystkich organizacji kulturalnych. Niewiele mniej popularne było wspólne organizowanie zajęć warsztatowych, plenerowych i kursów (22%), a także koncertów (20%), wystaw (20%) oraz festiwali, przeglądów i konkursów (20%). Przy pozostałych typach przedsięwzięć kulturalnych współpracę z publicznymi instytucjami kultury podjęła mniej niż jedna piąta fundacji i stowarzyszeń.

2. Charakter współpracy

Intensywność opisanych powyżej działań wspólnych była relatywnie duża: jeden wspólny projekt zrealizowało tylko 13% organizacji, które prowadziły w ciągu ostatnich dwóch lat wspólne działania kulturalne z instytucjami publicznymi. Ponad jedna trzecia ma na koncie dwa lub trzy takie projekty, zaś cztery lub pięć projektów – prawie jedna czwarta. Więcej niż pięć wspólnych przedsięwzięć zrealizowała nieco ponad jedna piąta organizacji.

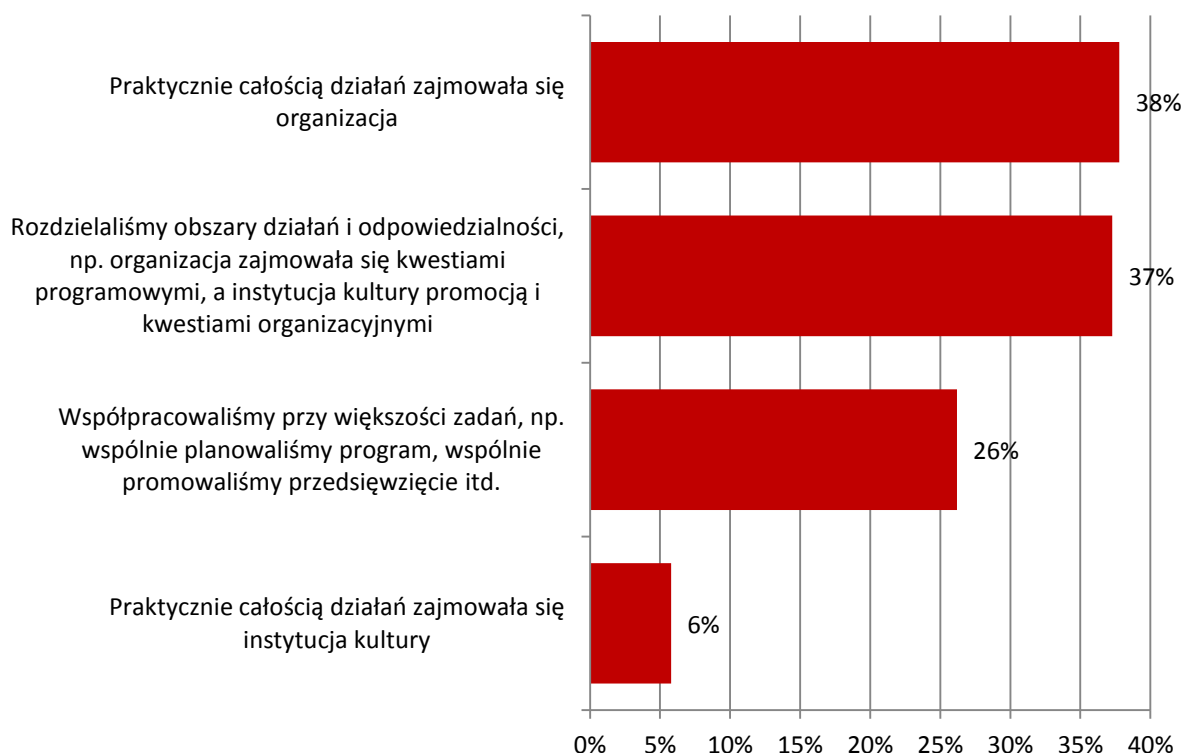
Wykres II.2.1 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury - intensywność



Ponad 40% wspólnych działań ma powtarzalny, cykliczny charakter. Kolejne 29% projektów jest częściowo cykliczna, a częściowo jednorazowa. Wyłącznie jednorazowy charakter mają natomiast działania prowadzone przez mniej niż jedną trzecią (30%) organizacji. Oznacza to, że publiczne instytucje kultury są na ogół skłonne do współpracy przy kolejnych edycjach projektów prowadzonych przez stowarzyszenia lub fundacje. Współpraca między obydwojema typami podmiotów często ma charakter długofalowy.

Nieomal czterech na dziesięciu (38%) przedstawicieli organizacji zadeklarowało, że w zasadzie całością wspólnych działań zajmowała się organizacja. Większość badanych twierdziła jednak, że współpraca polegała na dzieleniu się obowiązkami: w 37% przypadków obszary działań zostały rozdzielone pomiędzy obie instytucje, a w 26% pracowano wspólnie przy większości zadań. Tylko w co dwudziestym przypadku większość zadań związanych z realizacją projektu brała na siebie publiczna instytucja kultury. Co ciekawe, na to samo pytanie inaczej odpowiadali przedstawiciele publicznych instytucji kultury: połowa z nich zadeklarowała, że całością zajmowała się ich instytucja, a na organizację jako głównego realizatora projektu wskazało tylko 14% badanych. Percepcja siły zaangażowania w dane działanie jest więc zupełnie inna u przedstawicieli organizacji niż wśród reprezentantów instytucji publicznych.

Wykres II.2.2 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury – podział obowiązków



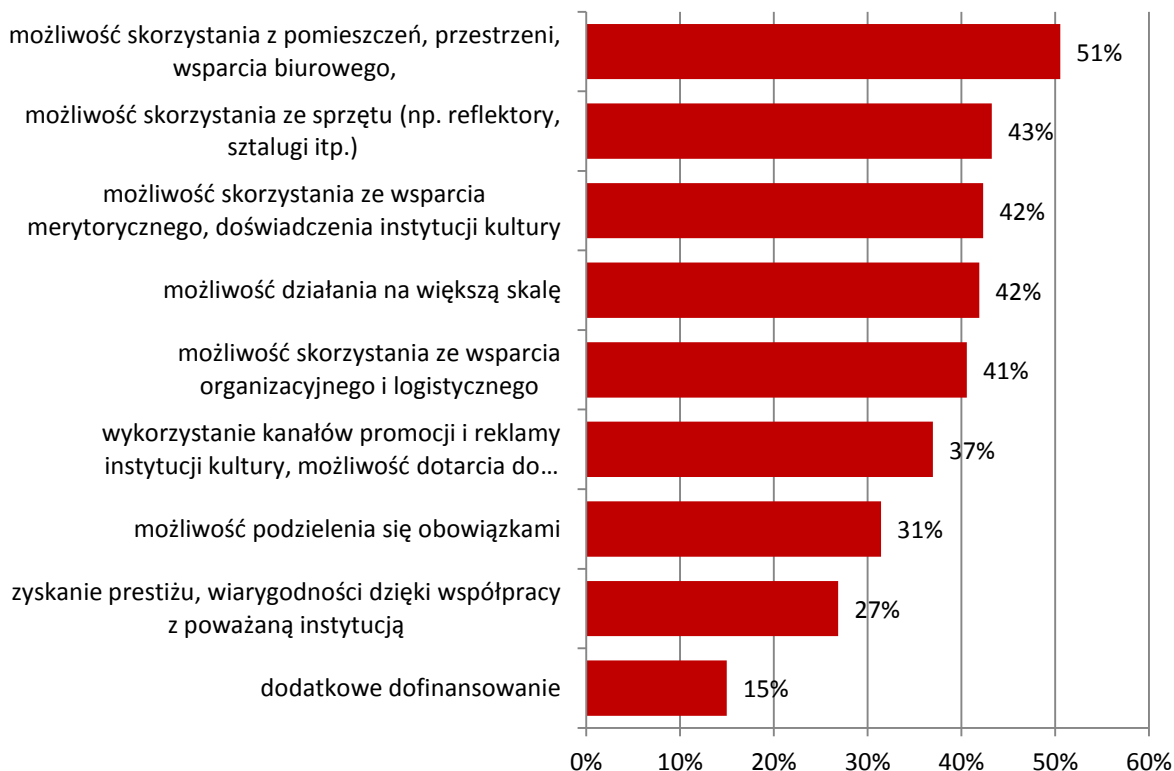
3. Powody nawiązania współpracy

a. Przyczyny leżące po stronie organizacji

Przedstawiciele organizacji, które w ciągu ostatnich dwóch lat prowadziły wspólne działania z publicznymi instytucjami kultury, jako powód podjęcia współpracy wskazywali najczęściej na

różnorodne wsparcie, które mogli uzyskać od swoich partnerów. Ważną przyczynę stanowiły też dążenie do poszerzenia skali swoich działań oraz wzrost prestiżu związany z realizacją wspólnych projektów.

Wykres II.3 Powody nawiązania współpracy organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury



Dla ponad połowy badanych powodem podjęcia współpracy była możliwość skorzystania z lokalu oraz sprzętu biurowego, a dla ponad 40% istotny okazał się sprzęt specjalistyczny. Również więcej niż czterech na dziesięciu respondentów liczyło na merytoryczne wsparcie pracowników publicznej instytucji kultury (42%) oraz na wsparcie logistyczno-organizacyjne (41%). Prawie jedna trzecia wspominała o możliwości podzielenia się obowiązkami.

Istotną przyczynę współpracy stanowiło też dążenie do zwiększenia skali działania organizacji, co przyznało 42% badanych, a ponad jedna trzecia (37%) zamierzała wykorzystać możliwości promocyjno-reklamowe partnerów do poszerzenia grona swoich odbiorców. Ponad jedna czwarta motywuje współpracę z instytucjami kultury wzrostem prestiżu i wiarygodności organizacji.

Stosunkowo niewielkie znaczenie miały względy finansowe – tylko 15% badanych zadeklarowało, że współpracę podjęto, aby zdobyć dodatkowe fundusze.

b. Przyczyny leżące po stronie publicznych instytucji kultury

Badani wyrażali przekonanie, że instytucje kultury użyczają swą przestrzeń na projekty organizacji, by dzięki temu wzbogacić swoją ofertę programową. Dla strony pozarządowej oznacza to, że korzystanie z pomieszczeń instytucji łączy się z wpisywaniem swoich działań w jej program, co organizacje akceptują jako cenę za upragnioną przestrzeń do pracy. Czasami jednak, szczególnie przy współorganizowaniu większych wydarzeń, pojawiają się wątpliwości związane z prawami autorskimi do danego przedsięwzięcia oraz z podziałem obowiązków i późniejszych zasług.

Zawsze był jakiś tam niedosyt, ktoś tam się bulwersował, że może niefajnie, bo oni sobie to potem wpiszą, a to my większość pracy robimy.

Niestety, instytucje działają bardzo zachłannie (...) Przecież siedzieliśmy razem, razem się myślało, a do wszystkiego prawa ma wyłączne Centrum Kultury, czyli miasto.

Część badanych nazywa wręcz opisany powyżej proces „kradzieżą pomysłów”. Organizacje, które na co dzień współpracują z publicznymi instytucjami kultury, mogą się obawiać, że realizowany wspólnie projekt, którego pomysłodawcą była organizacja, stanie się stałym elementem programu instytucji. W przyszłości może to spowodować utratę „praw autorskich” do projektu, którego realizacją w całości zajmie się instytucja publiczna. Taka utrata projektu wiąże się niejednokrotnie z utratą źródeł finansowania.

Mamy standardowe imprezy, które wykonywaliśmy jako stowarzyszenie. I proszę sobie wyobrazić, że dom kultury przypisał to sobie jako swoją imprezę. Dla gminy. Po czym zajechał tę imprezę i nam oddał. To jest ciekawe. Zostaliśmy doprowadzeni do takiej sytuacji, że nie mieliśmy żadnego finansowania. Pieniądze dla nas dostała instytucja. I myśmy się mieli zwrócić do domu kultury, żeby dom kultury nam te pieniądze łaskawie wydał i nas rozliczył. Po czym pani kierowniczka domu kultury powiedziała: „No to my zrobimy tę imprezę, a wy możecie na nią przyjść”.

Innym powodem, który zdaniem przedstawicieli organizacji skłania instytucje publiczne do nawiązania współpracy, jest możliwość pozyskania dodatkowych środków finansowych. Niejednokrotnie zdarza się, że dzięki realizacji wspólnego projektu instytucja publiczna uzyskuje dostęp (razem z partnerem) do funduszy przeznaczonych dla trzeciego sektora. Korzyści ze zdobycia takich środków są obopólne – to organizacja oficjalnie zostaje ich beneficjentem, ale realizowany dzięki nim projekt kulturalny staje się częścią oferty publicznej instytucji kultury.

Jeśli chodzi o organizacje pozarządowe, to jest to kwestia po prostu zwiększania możliwości funkcjonowania [...] Chodzi o to, że czasami takie połączenie organizacji pozarządowej i instytucji kulturalnej jest bardzo pożyteczne dla obu. Chociażby zasoby – taka organizacja pozarządowa [ma] wtedy w jakiś sposób ułatwiony dostęp do tych zasobów infrastruktury, zasobów technicznych. Natomiast instytucje zyskują, że tak powiem, punkty programu, które są dla nich bardzo tanie, to właściwie kosztuje tylko tyle, co wykorzystanie sprzętu czy zasobów jakichś takich materialnych.

Czasami prowadzi to do sytuacji, w której pracownicy publicznej instytucji kultury zakładają organizację pozarządową, żeby za jej pomocą zdobywać dodatkowe środki na funkcjonowanie swojej placówki. Taka organizacja staje się przybudówką publicznej instytucji, stanowi narzędzie do sprawniejszego zarządzania i poszerzania możliwości finansowych.

To jest moja diagnoza, że [...] organizacja pozarządowa staje się jakby pewną protezą dla instytucji.

Badani są zdania, że głównym powodem tego zjawiska jest zamknięcie niektórych źródeł finansowania dla sfery publicznej i pozostawienie jej do wyłącznej dyspozycji trzeciego sektora.

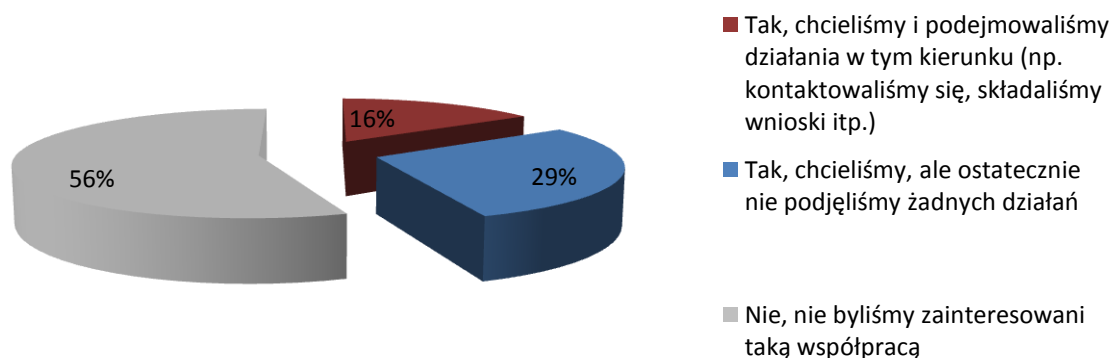
Wydaje mi się, że jest po prostu jakaś grupa ludzi pracujących w instytucji albo związanych z instytucją i widzą pewną możliwość w powołaniu jakiegoś stowarzyszenia, żeby [mieć możliwość] dodatkowego starania się o jakieś fundusze na działalność czy po prostu działania, bo nie mają budżetu, powiedzmy, że mają miejsce pracy, a nie mają budżetu. Myślę, że duży udział w powstawaniu takich [organizacji] mają instytucje. Instytucje są jakby trochę kalekie w pewien sposób i przez to ludzie sami jakoś muszą sobie radzić i powołują stowarzyszenie na przykład.

Bardzo często powstają stowarzyszenia w ramach domu kultury, żeby pozyskiwać pieniądze z czego innego. To jest tak zagmatwane, że bardzo ciężko dojść.

4. Przyczyny braku wspólnych działań

Wyniki badania wskazują, że 40% organizacji kulturalnych nie prowadziło w ciągu ostatnich dwóch lat żadnych wspólnych działań z publicznymi instytucjami kultury. Ponad połowa z nich (56%) zadeklarowała brak zainteresowania taką współpracą. Pozostałe były skłonne do jej nawiązania, ale albo nie podjęły ostatecznie żadnych działań w tym kierunku (29%), albo działania te zakończyły się niepowodzeniem (16%).

Wykres II.4 Organizacje nieprowadzące wspólnych działań z urzędem miasta/gminy – nastawienie do współpracy



Analiza przyczyn niepowodzeń pokazuje, że część organizacji oczekuje od swoich partnerów wsparcia finansowego, a jako powód fiaska współpracy podaje brak środków finansowych po stronie publicznej instytucji kultury:

Wszystko jak zwykle rozbija się o fundusze.

Brak funduszy w instytucji.

W parze z brakiem środków finansowych idzie też – zdaniem niektórych badanych – niechęć do współpracy ze strony instytucji publicznych:

Ciągłe jęczenie dyrektora Centrum Kultury na brak funduszy – brak zaangażowania we współpracę, odwracanie się od naszych działań kulturalnych.

Brak dobrej woli.

Niekiedy badani podkreślają, że publiczne instytucje kultury to „zupełnie inna branża”, co z kolei może powodować, że nie odpowiada im oferta organizacji pozarządowych.

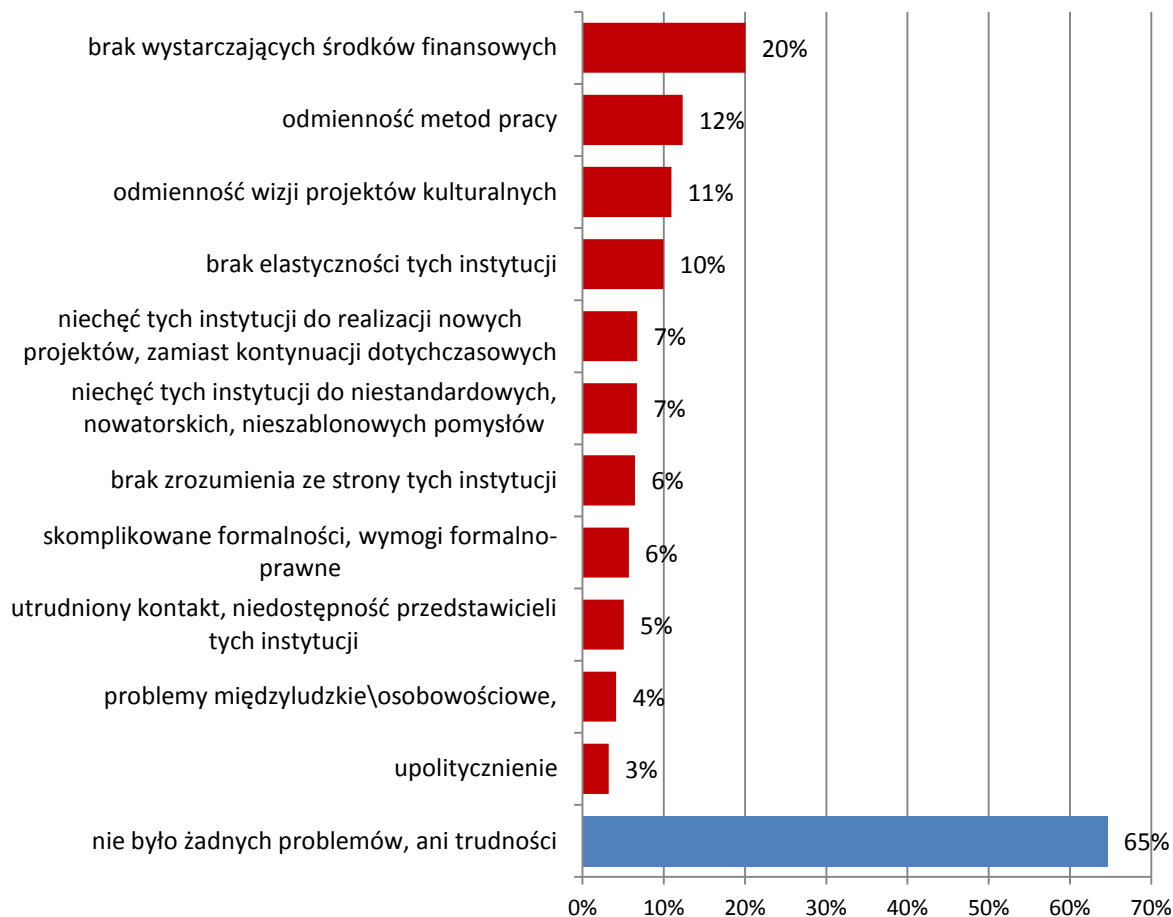
III. Ocena wzajemnych kontaktów oraz zainteresowanie współpracą

1. Ocena wzajemnych kontaktów

Ocena współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi instytucjami kultury jest bardzo pozytywna. Prawie dwie trzecie przedstawicieli organizacji kontaktujących się z instytucjami zadeklarowało, że współpraca przebiega bezkolizyjnie. Wśród występujących problemów najczęściej wymieniano kwestie finansowe, odmienność metod pracy oraz skostnienie publicznych instytucji

kultury. Trzeba podkreślić jednak, że badani oceniają współpracę z nimi zdecydowanie bardziej pozytywnie niż współpracę z urzędami miast i gmin.

Wykres III.1 Problemy we współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze kultury a publicznymi instytucjami kultury



Na brak wystarczających środków finansowych wskazała jedna piąta przedstawicieli organizacji. W części przypadków problemy rodziła też odmienność publicznych instytucji kultury i organizacji. Ponad jedna dziesiąta respondentów była zdania, że mają one inne metody pracy; podobny odsetek uważał, że inna jest ich wizja projektów kulturalnych:

Powinien być badany rynek przede wszystkim, to jest podstawowa sprawa, jakie są potrzeby, a kolejna sprawa to jest to, że dom kultury powinien tętnić życiem po 16, a nie do 16.

Jest Dom Kultury, ale głównie robią festyny z okazji dni [nazwa miejscowości ukryta], bierzemy udział w tym festynie, bo nas zapraszają. Ale naprawdę to jest orkiestra dęta i czirliderki.

Przedstawiciele organizacji narzekali też na skostnienie publicznych instytucji kultury: jedna dziesiąta zarzucała im brak elastyczności, a po 7% uważało, że nie chcą one realizować nowych projektów (wołąc kontynuację dotychczasowych) oraz angażować się w nowatorskie i niestandardowe przedsięwzięcia. Co dwudziesty respondent wspominał o braku zrozumienia ze strony instytucji publicznych, skomplikowanych wymogach formalno-prawnych oraz o utrudnionym kontakcie z ich przedstawicielami. Jak zauważają niektórzy członkowie organizacji, często postawa pracowników instytucji uniemożliwia relację, w której obie strony byłyby tak samo ważne i aktywne:

To polega na ludziach, że po prostu ci ludzie potrafią się dogadać albo nie. Czy nie traktują organizacji pozarządowej jako konkurencji, bo są miejsca, gdzie ludzie żyją w zgodzie. Ale są takie, gdzie jest to konkurencja.

Mają spore budżety, mają je jakby z ramienia instytucji, w której pracują. Natomiast wszelkie starania organizacji pozarządowych są traktowane, mam wrażenie, jako wielka postawa roszczeniowa, bo my wszystko powinniśmy zrobić za darmo. [...] mogą pracę wykonać za darmo, ale nie pójdę, nie wyniosę z OBI sklejki. Wydaje mi się, że jest taka niewspółmierność.

2. Oczekiwania dotyczące dalszej współpracy

Przedstawiciele organizacji pozarządowych – mimo pozytywnej oceny współpracy z publicznymi instytucjami kultury – mają wobec nich szereg konkretnych oczekiwań. Warto jednak zauważyć, że jedna dziesiąta odpowiedziała, że nie oczekuje niczego, a kolejna jedna dziesiąta zadeklarowała, że zadowolona jest z obecnego stanu. Tym samym jedna piąta przedstawicieli organizacji pragnie jedynie zachowania status quo we wzajemnych relacjach.

✓ Otwartość na współpracę, otwartość na nowe pomysły, zaangażowanie

Wśród oczekiwań, jakie wyrażają przedstawiciele organizacji pozarządowych, dominują związane z otwartością na współpracę, na nowe pomysły oraz z zaangażowaniem w sprawy kultury – wymienia je w sumie ponad 40% badanych.

Myślę, że [brakuje] wspierania, po prostu wspierania, wykorzystywania własnych sił, też tworzenia jakiejś bazy myślenia wspólnego, sięgania wspólnego po projekty. Mnóstwo rzeczy można robić. Czasem można robić zupełnie minimalnym kosztem. To strasznie częste – mówi się: „Ale my nie mamy pieniędzy na nic”. Nieprawda, bo można małym kosztem coś zrobić, tylko jest sprawa myślenia, jakiegoś wspólnego działania. Naprawdę można coś zrobić, to jest sprawa minimalnego kosztu, tylko trzeba po pierwsze uwierzyć, po pierwsze chcieć.

Ponad jedna czwarta respondentów oczekuje otwartości na współpracę z organizacjami oraz zaufania do nich:

Zaufania, braku rywalizacji, traktowania organizacji pozarządowych jako partnerów.

Otwartości, zaufania i porzucenia postawy „nic się nie da zmienić” i „to nie przejdzie”.

Otwartości na współpracę z innymi instytucjami.

Mnie się marzy taka sytuacja, żebyśmy my mogli przyjść, usiąść przy jednym stole i rozmawiać: „Słuchajcie, zrobimy np. taką imprezę, bo my możemy zrobić tą działkę, wy możecie zrobić tą działkę.

Jedna dziesiąta natomiast oczekiwałaby większej inicjatywy i zaangażowania ze strony swoich partnerów:

Lepszej współpracy i wychodzenia z inicjatywą do organizacji w ramach organizowanych przez nie przedsięwzięć kulturalnych.

Żeby się autentycznie i kreatywnie zaangażowali i [byli] niezależni od nacisków samorządowych.

Niewielka część respondentów wyraziła także chęć, aby instytucje publiczne były otwarte na innowacyjne przedsięwzięcia:

Otwartość na innowacyjne i nieszablonowe przedsięwzięcia.

✓ Różne formy wsparcia

Ponad jedna piąta badanych wśród oczekiwań stawianych publicznym instytucjom kultury wymieniła różnorodne formy wsparcia, jakie chciałyby otrzymywać od swoich partnerów. Co dwudziesty

respondent miał na myśli wsparcie logistyczne oraz organizacyjne; podobny odsetek wskazał na wsparcie lokalowe; nieco mniej mówiło o wsparciu promocyjnym, finansowym i merytorycznym (po 2-3%):

Zaplecza techniczno-lokalowego, wsparcia w promocji naszych działań.

Pomocy przy organizacji i realizacji imprez, nieodpłatnego użyczenia sprzętu i sal.

Wsparcia działań przez fachową merytorycznie kadre.

✓ Komunikacja i planowanie działań

Niemal jedna dziesiąta badanych wskazywała również na konieczność poprawy komunikacji oraz wspólnego, partnerskiego planowania działań.

„Wymiany informacji, częstszych kontaktów.”

„Wspólne planowanie działań i wydarzeń kulturalnych.”

✓ Inne oczekiwania

Co dwudziesty przedstawiciel organizacji oczekuje także od pracowników publicznych instytucji kultury dostosowania się do potrzeb odbiorców. Nieco mniejszy odsetek chciałby także większej elastyczności po ich stronie.

WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z PUBLICZNYMI INSTYTUCJAMI KULTURY – PERSPEKTYWA INSTYTUCJI³⁴

*Piotr Adamiak
Jadwiga Przewłocka*

³⁴ Wykonane analizy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (zob. część: Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na kulturę oraz na organizacje pozarządowe) umożliwiły przedstawienie zróżnicowania poziomu współpracy urzędów gmin i miast i organizacji pozarządowych w różnych województwach. Była to podstawa do wyboru dwóch województw, w których przeprowadzono badania ankietowe wśród urzędów oraz publicznych instytucji kultury. Taka procedura umożliwiła uzyskanie danych z regionów znacznie się od siebie różniących i w rezultacie nie tylko zdiagnozowanie stanu współpracy w tych województwach, ale także wyciągnięcie ogólniejszych wniosków.

I. Kultura w gminie - publiczne instytucje kultury oraz organizacje pozarządowe

1. Działania publicznych instytucji kultury

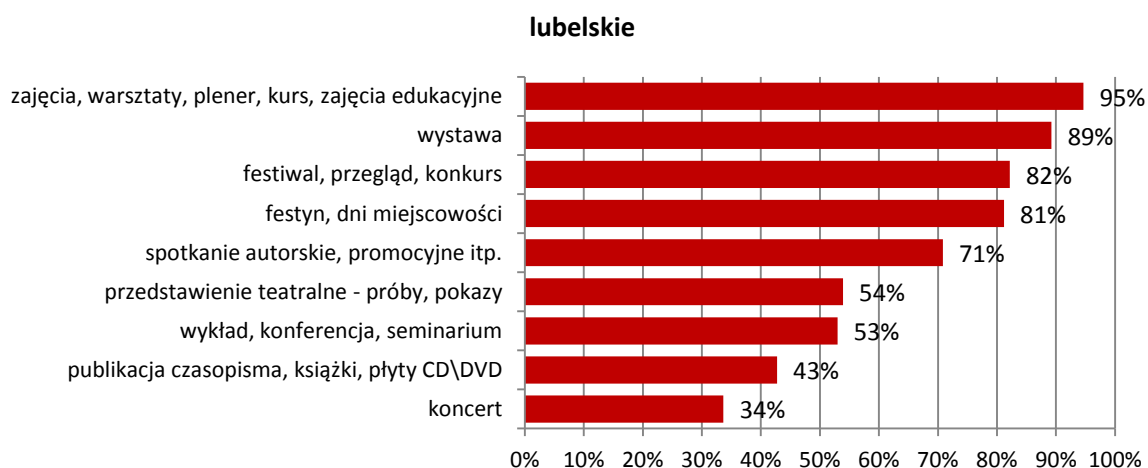
Pod pojęciem publicznej instytucji kultury rozumiemy w tym opracowaniu domy kultury, biblioteki oraz muzea i galerie³⁵. Wszystkie te instytucje charakteryzują się nieco inną specyfiką działania, kładąc nacisk na realizację różnych projektów kulturalnych.

Najpopularniejsze przedsięwzięcia organizowane przez publiczne instytucje kultury to zajęcia, warsztaty, plenery oraz kursy edukacyjne – jest w nie zaangażowanych ponad dziewięć na dziesięć instytucji w województwach lubelskim i śląskim. Ponad trzy czwarte z nich organizuje również wystawy oraz festiwale, przeglądy i konkursy. Tylko trochę mniejszą popularnością cieszą się spotkania autorskie oraz promocyjne. Ponad połowa publicznych instytucji kultury w obu województwach realizuje przedstawienia teatralne oraz wykłady, konferencje i seminaria. Stosunkowo rzadziej natomiast angażują się w organizację koncertów oraz tworzenie publikacji.

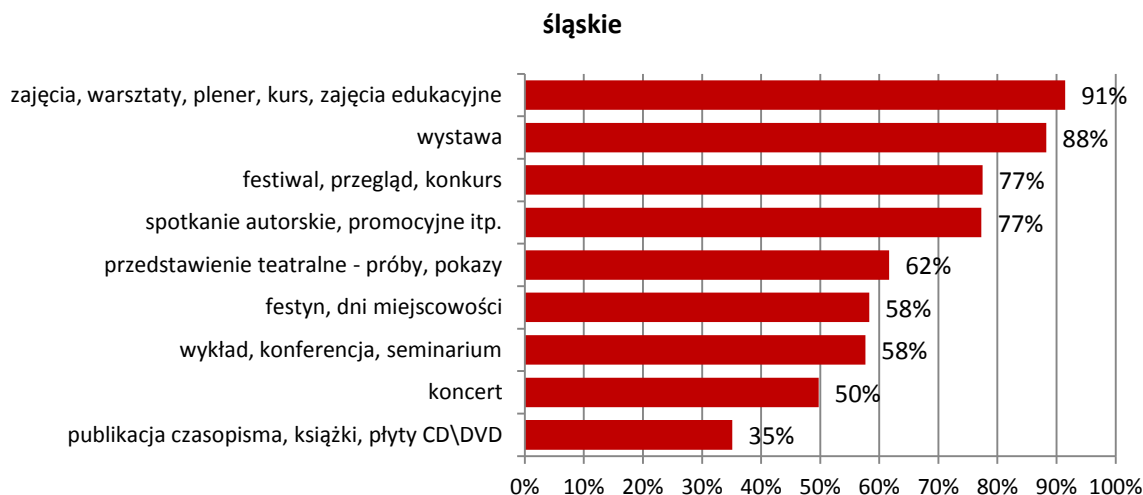
Różna jest w obu województwach skłonność publicznych instytucji kultury do angażowania się w festyny oraz dni miejscowości – w regionie lubelskim większość z nich (81%) uczestniczy w tego typu imprezach, podczas gdy na Śląsku odsetek ten wynosi tylko 58%.

Popularność różnych projektów kulturalnych jest w oczywisty sposób uzależniona od typu instytucji. Przedsięwzięcia takie jak festyny, dni miejscowości oraz przedstawienia teatralne częściej organizują domy kultury niż biblioteki czy muzea. Również koncerty oraz festiwale, przeglądy i konkursy to działalność bardziej typowa dla domów kultury niż muzeów. Te ostatnie natomiast częściej niż biblioteki zajmują się wydawaniem różnego rodzaju publikacji.

Wykres I.1 Działania kulturalne podejmowane przez publiczne instytucje kultury



³⁵ Zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym”. Zgodnie z nowelizacją z 2011 roku, ustawa wprowadza podział instytucji kultury na „instytucje artystyczne” i „pozostałe”: „Instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralne”. Wśród „pozostałych” instytucji kultury są: muzea, biblioteki publiczne, domy i ośrodki kultury i to właśnie to one są obiektem naszego zainteresowania.



2. Organizacje pozarządowe działające na polu kultury – różnice i relacje z publicznymi instytucjami kultury

W około jednej dwudziestej gmin – według wiedzy badanych przedstawicieli publicznych instytucji kultury – nie działają żadne organizacje pozarządowe realizujące działania kulturalne. Jako powód takiego stanu rzeczy kilku respondentów wymienia bariery biurokratyczne, jednak większość skupia się na braku środków finansowych oraz osób mogących założyć organizację (nierzadko uważając, że wynika to z małej liczby mieszkańców gminy).

Myślę że chodzi o pieniądze – muszą mieć środki, żeby cokolwiek zrobić; może też brak osób chętnych. W ponad połowie takich gmin istnieją jednak nieformalne inicjatywy i grupy mieszkańców działające w obszarach związanych z kulturą. Natomiast w nieco ponad jednej dziesiątej gmin, w których według badanych nie ma organizacji kulturalnych, publiczne instytucje kultury deklarują istnienie kontaktów z organizacjami spoza swojej gminy.

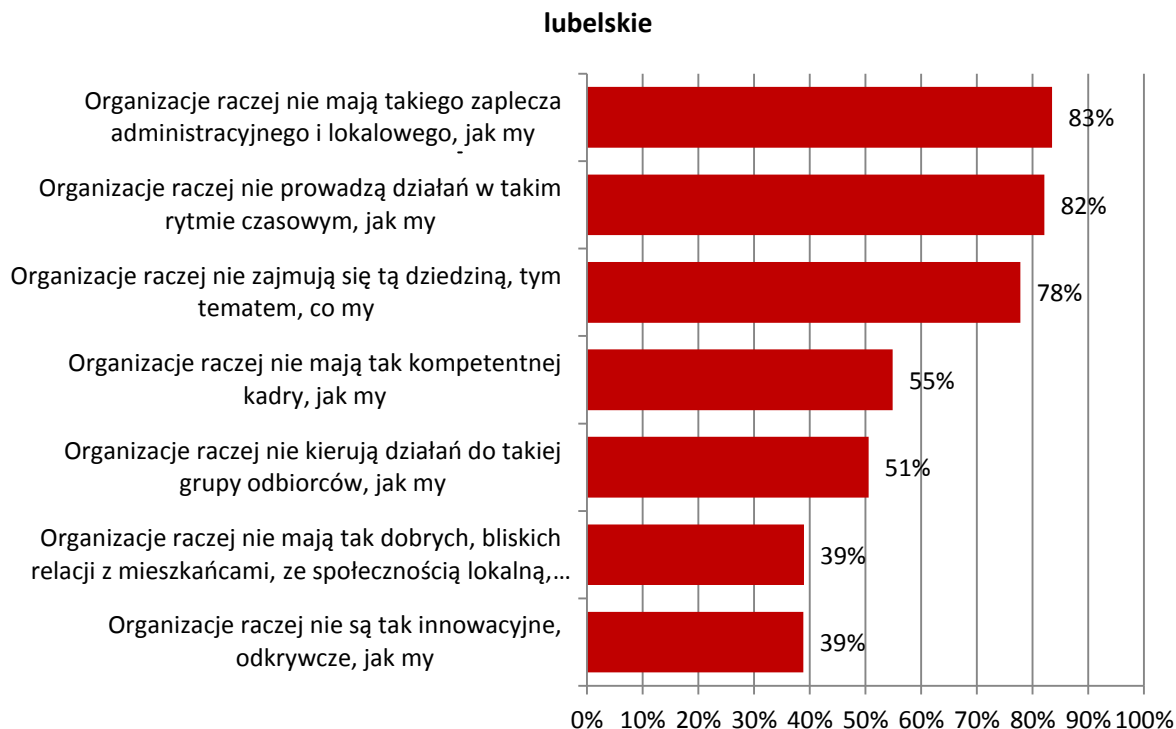
Respondenci dostrzegają różnice, które pomimo wspólnego obszaru zainteresowań dzielą trzeci sektor i publiczne instytucje kultury. Duża część z nich jest przekonana o innej specyfice pracy w stowarzyszeniach i fundacjach: ponad trzy czwarte uważa, że organizacje pracują w innym rytmie czasowym niż instytucje, a około trzech czwartych – że zajmują się innymi tematami. Dodatkowo, ponad połowa respondentów z Lubelszczyzny oraz ponad jedna trzecia ze Śląska uznała, że organizacje oraz instytucje publiczne ze sfery kultury kierują swoje działania do innego kręgu odbiorców.

Jednocześnie część badanych ocenia organizacje pozarządowe jako mniej profesjonalne oraz gorzej wyposażone od publicznych instytucji kultury. W większości zgadzają się ze zdaniem, że organizacje nie dysponują takim zapleczem administracyjnym i lokalowym jak instytucje (83% głosów na Lubelszczyźnie i 65% na Śląsku) oraz że nie posiadają równie kompetentnej kadry (ponad połowa wypowiedzi w obu województwach). Co więcej, ponad jedna trzecia respondentów uważa, że organizacje nie mają tak samo dobrych i bliskich relacji z lokalną społecznością jak instytucje publiczne. Podobny odsetek badanych twierdzi, że organizacje nie wykazują się innowacyjnością i odkrywczością równie dużą jak instytucje kultury.

Opinie o różnicach pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi instytucjami kultury są podobne we wszystkich typach instytucji. Jedynie przedstawiciele bibliotek – w porównaniu z domami kultury – częściej twierdzą, że ich praca związana jest z zupełnie odmienną tematyką niż

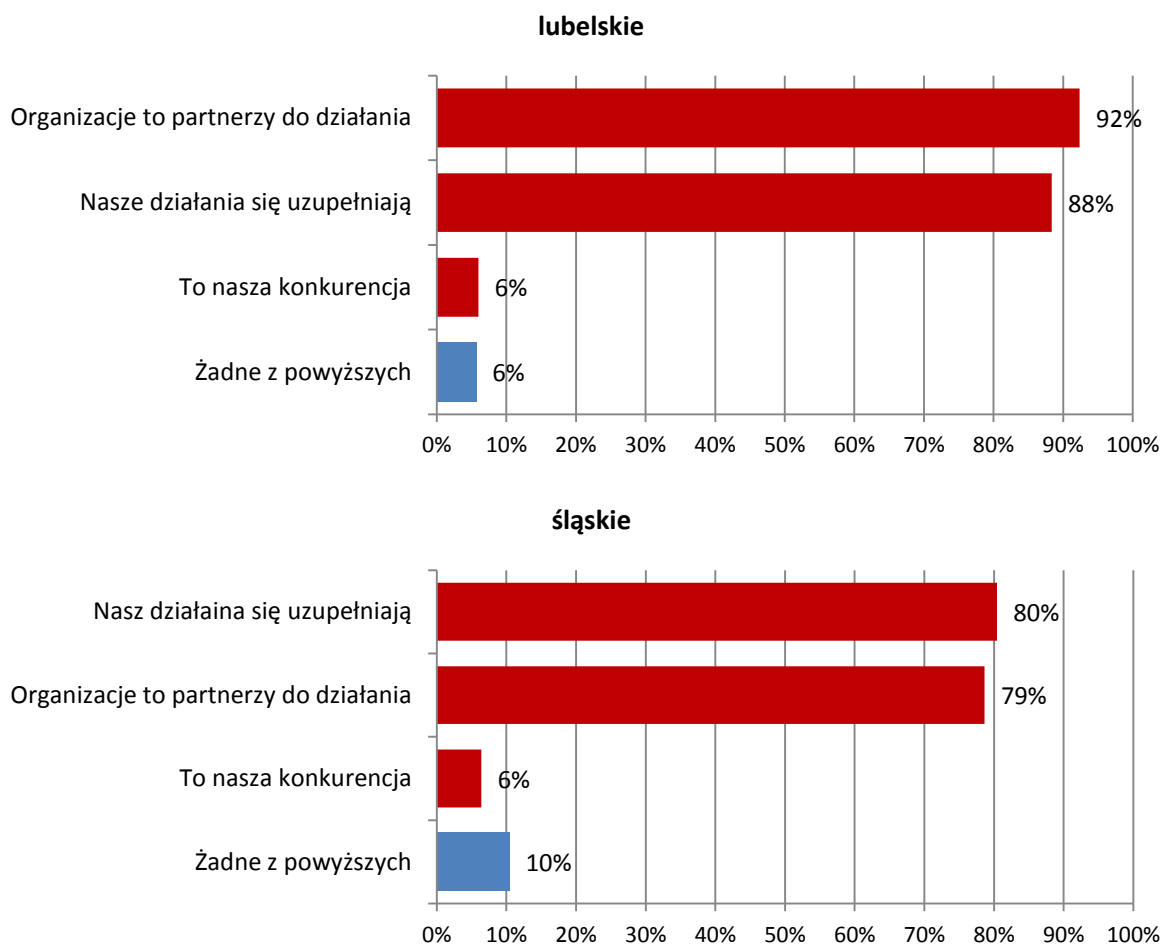
obszary zaangażowania organizacji. Z kolei pracownicy domów kultury częściej niż respondenci z bibliotek uważają, że zaplecze administracyjne i lokalowe organizacji jest słabsze.

Wykres 1.2.1 Różnice pomiędzy organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze kultury a publicznymi instytucjami kultury



Pomimo tych różnic przedstawiciele publicznych instytucji kultury na ogół postrzegają organizacje pozarządowe jako potencjalnych partnerów. Uważa tak 92% badanych z regionu lubelskiego i 79% ze Śląska. Większość respondentów (ponad 80%) jest przekonana, że działania instytucji i organizacji kulturalnych nawzajem się uzupełniają. Tylko co dwudziesty widzi w organizacjach pozarządowych konkurencję dla swojej instytucji.

Wykres 1.2.2 *Opinia o organizacjach pozarządowych ze sfery kultury w publicznych instytucjach kultury*



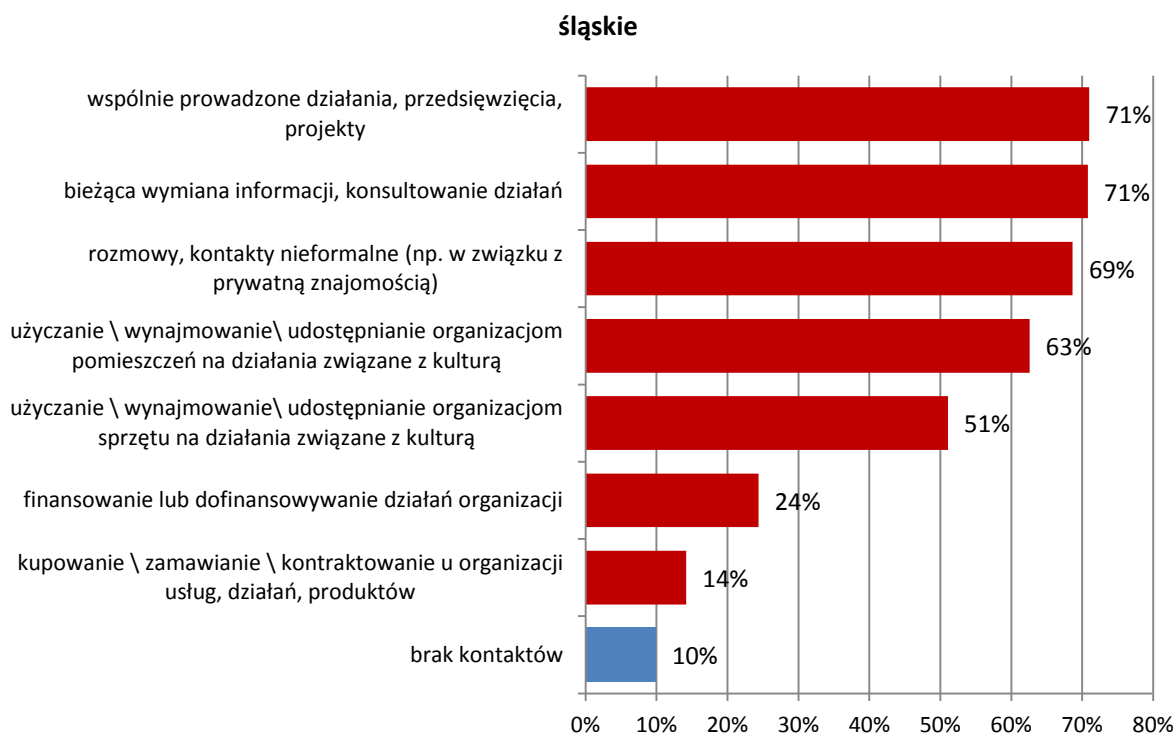
II. Wspólne działania organizacji oraz publicznych instytucji kultury

1. Formy kontaktów oraz współpracy pomiędzy organizacjami a publicznymi instytucjami kultury

W gminach (96% na Śląsku i 94% na Lubelszczyźnie), w których (według wiedzy badanych) istnieją kulturalne organizacje pozarządowe, zdecydowana większość publicznych instytucji kultury nawiązuje z nimi zróżnicowane formy kontaktu oraz współpracy. W województwie lubelskim postępują w ten sposób wszystkie przebadane instytucje, na Śląsku natomiast 94% z nich. Powszechność występowania różnych form współpracy oraz komunikacji jest podobna w obu województwach. Wyraźne różnice dostrzegalne są natomiast – co oczywiste – między różnymi typami instytucji: domy

kultury częściej niż biblioteki prowadzą wspólne projekty i działania z organizacjami, finansują ich aktywność, użyczają lub wynajmują im sprzęt oraz pomieszczenia na działania związane z kulturą.

Wykres II.1 Formy kontaktów pomiędzy organizacjami pozarządowymi ze sfery kultury a publicznymi instytucjami kultury



Publiczne instytucje kultury często utrzymują kontakt z organizacjami: bieżącą wymianę informacji oraz konsultacje prowadzi 82% instytucji z województwa lubelskiego oraz 71% ze Śląska; nieformalne kontakty i rozmowy deklaruje 87% instytucji z Lubelszczyzny i 69% ze Śląska.

Większość z nich prowadzi też z organizacjami wspólne działania i projekty: dzieje się tak w 82% przypadków z regionu lubelskiego i 71% ze Śląska. Zdecydowanie rzadszą formę współpracy stanowi finansowanie organizacji przez stronę publiczną – zdarza się to w około jednej czwartej przypadków w obu województwach. Respondent z pewnego domu kultury opisuje sytuację, w której jego placówka – wobec złej polityki samorządu – postanowiła wejść w rolę urzędu gminy i zacząć finansować organizacje w ramach konkursów.

Zrobiliśmy w tym roku krok dalej, ogłosiliśmy chyba po raz pierwszy w województwie konkurs Małe Granty, czyli z naszych pieniędzy, z naszego budżetu dofinansujemy projekty kulturalne

realizowane w tym roku. [...] Ten nasz program [jest konkurencyjny] wobec wydziału urzędu miejskiego, który ogranicza konkursy pożytku publicznego i wolontariatu do kilku stowarzyszeń. Widzę, że było szereg inicjatyw odrzuconych albo szereg stowarzyszeń ma pomysły i nie miało możliwości finansowych ich realizowania. Opracowaliśmy regulamin, dosyć prosty, przeznaczaliśmy w pierwszym rzucie kwotę 30 tysięcy złotych, z własnego budżetu, czyli nie zdobywaliśmy od burmistrza, bo dzięki temu możemy ten projekt współrealizować i współfinansować, i ogłosiliśmy ten konkurs.

Istotną formę pomocy organizacjom stanowi użyczenie lub wynajmowanie sprzętu (robi to ponad połowa instytucji) oraz pomieszczeń (około dwóch trzecich).

W moim przypadku stowarzyszenia szukają kontaktu z moją instytucją, z domem kultury, mając w świadomości to, że jest to instytucja dysponująca majątkiem w postaci czterech nieruchomości. I to jest rzecz, która większość stowarzyszeń pewnie najbardziej interesuje, bo o ile znalezienie jakichś środków finansowych na zorganizowanie czegoś, co stowarzyszenie czy NGO sobie wymyśli, jest możliwe, o tyle często barierą, która przekracza ich możliwości, [...] jest miejsce, lokal. To [u mnie] jest możliwość, miejsce na zorganizowanie swojego pomysłu.

Zdecydowanie rzadko występuje natomiast kupowanie przez publiczne instytucje kultury produktów lub usług u organizacji – robi to zaledwie 14% z nich.

Jak już wielokrotnie wspomniano, wśród różnych form współpracy na szczególną uwagę zasługują wspólne działania³⁶. **Prowadzi je 83% publicznych instytucji kultury na Lubelszczyźnie oraz 74% na Śląsku.**

2. Współpraca podczas wspólnych działań

a. Partnerzy

Publiczne instytucje kultury, które prowadziły w ciągu ostatnich dwóch lat wspólne działania z organizacjami pozarządowymi, współpracowały przeciętnie³⁷ z trzema takimi podmiotami. Współpraca z większą liczbą organizacji była częstsza na Śląsku, gdzie dotyczyła 43% instytucji, wobec 29% na Lubelszczyźnie. Charakterystyka partnerskich organizacji jest podobna w obu województwach. W około połowie przypadków, wśród organizacji, z którymi współpracowały

³⁶ Działania wspólne definiujemy jako: wspólne prowadzenie działań i projektów (współpraca merytoryczna) oraz działania zlecane organizacjom przez partnerów (urzędy miast i gmin lub publiczne instytucje kultury) połączone z przyznaniem na ten cel dofinansowania (finansowanie lub współfinansowanie projektów realizowanych przez organizacje).

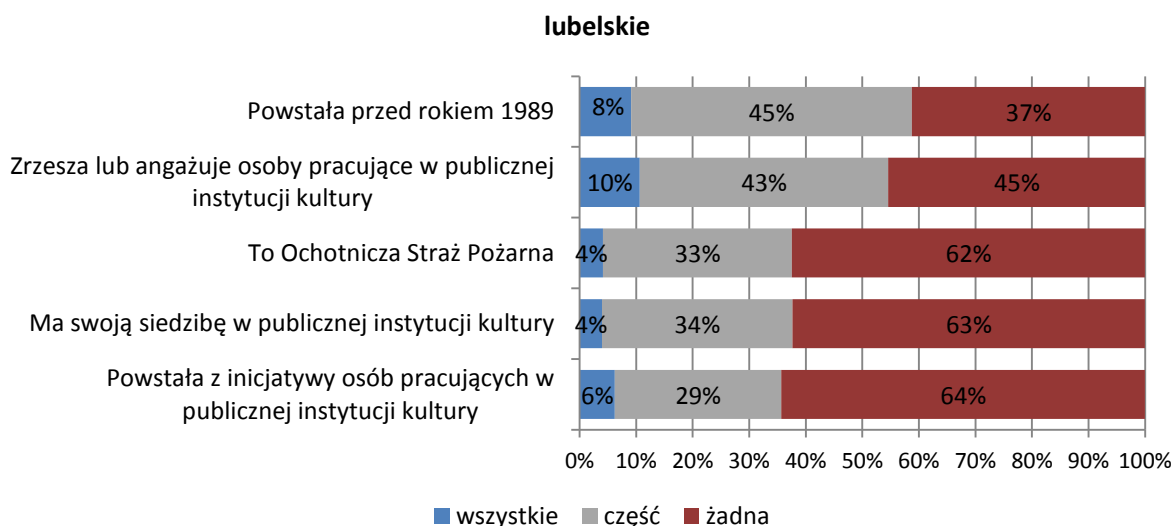
³⁷ Mediana

instytucje, były takie, które powstały przed 1989 rokiem. Ponad jedna trzecia instytucji wśród swoich partnerów miała jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej³⁸. Można przypuszczać, że oba wyżej wymienione typy organizacji to podmioty głęboko zakorzenione w lokalnej społeczności, posiadające długą tradycję współpracy z lokalnymi instytucjami.

Stosunkowo często zdarzało się również, że partnerskie organizacje miały silne związki personalne z publiczną instytucją kultury: w około połowie przypadków były wśród nich takie, które zrzeszały lub angażowały osoby pracujące w instytucji kultury, a w ponad jednej trzeciej przypadków na Lubelszczyźnie oraz jednej czwartej na Śląsku takie, które powstały z inicjatywy osób w niej pracujących. Oznacza to, że w dużej części przypadków prowadzenie wspólnych działań opiera się nie tyle o formalne kontakty pomiędzy instytucjami, ile raczej o nieformalne znajomości, zależności lub układy towarzyskie. Warto w tym kontekście przypomnieć, że 87% publicznych instytucji kultury z Lubelszczyzny oraz 69% ze Śląska utrzymuje z organizacjami kontakty nieformalne, na przykład związane z prywatną znajomością.

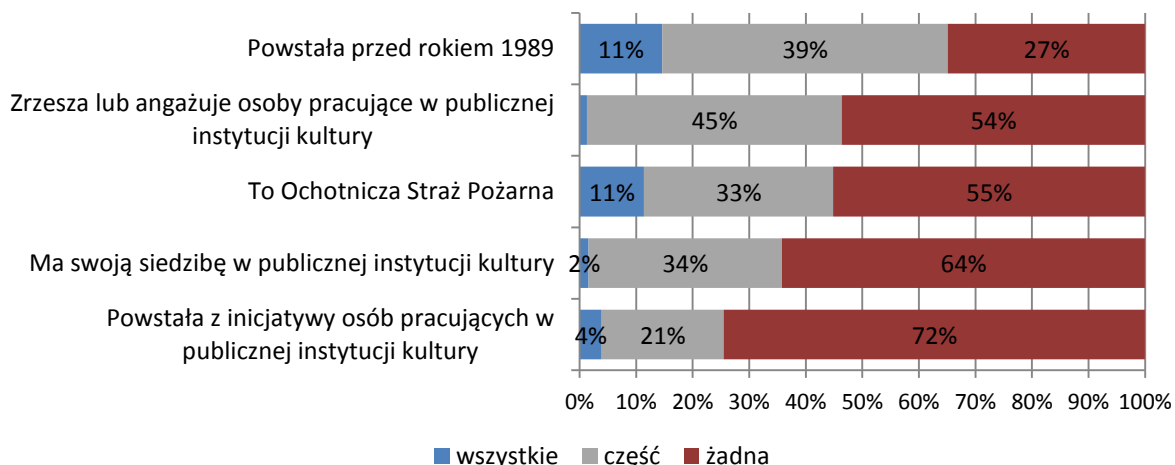
W ponad jednej trzeciej przypadków w obu województwach zdarzało się też, że wśród organizacji, z którymi współpracowały instytucje, były takie, które miały w niej swoją siedzibę. Pracownicy instytucji kultury zapewniają jednak, że najem lub użyczenie lokalu nie jest jedyną formą współpracy z daną organizacją, a wspólne działania są prowadzone również z innymi podmiotami. Można sobie wyobrazić, że stowarzyszenie literackie, które ma swoje biuro w miejskim domu kultury, organizuje tam również otwarte dla publiczności spotkania z pisarzami, co nie oznacza, że w tym samym budynku lokalna grupa teatralna nie może odbywać czasami swoich prób, a stowarzyszenie fotograficzne raz w roku wystawiać prac swoich członków, przy czym ani organizacja teatralna ani fotograficzna nie mają siedziby w domu kultury. W takich przypadkach współpraca wykracza niejednokrotnie poza zwykłe udostępnienie sali i w zależności od specyfiki wydarzenia rozszerza się na inne działania, takie jak użyczenie i obsługa sprzętu technicznego, biurowego czy promocja.

Wykres II.2.1 Charakterystyka organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury, współpracujących z publicznymi instytucjami kultury



³⁸ Warto zaznaczyć, że w przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych, badani za współpracę w obszarze kultury mogli też uznać zabezpieczenie koncertów lub festynów. Możliwe, że z tego wynika wysoki odsetek OSP, wśród partnerów publicznych instytucji kultury.

śląskie



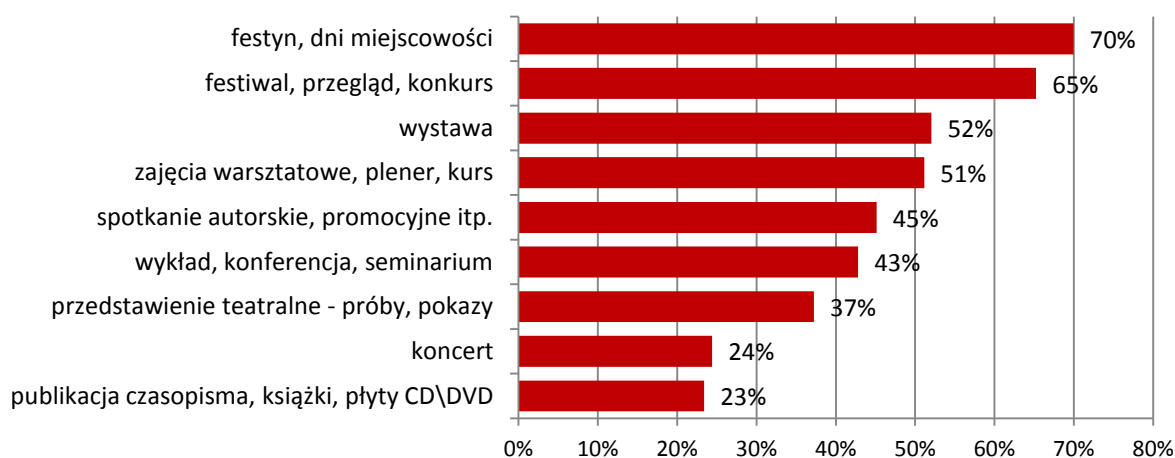
b. Przedmiot współpracy

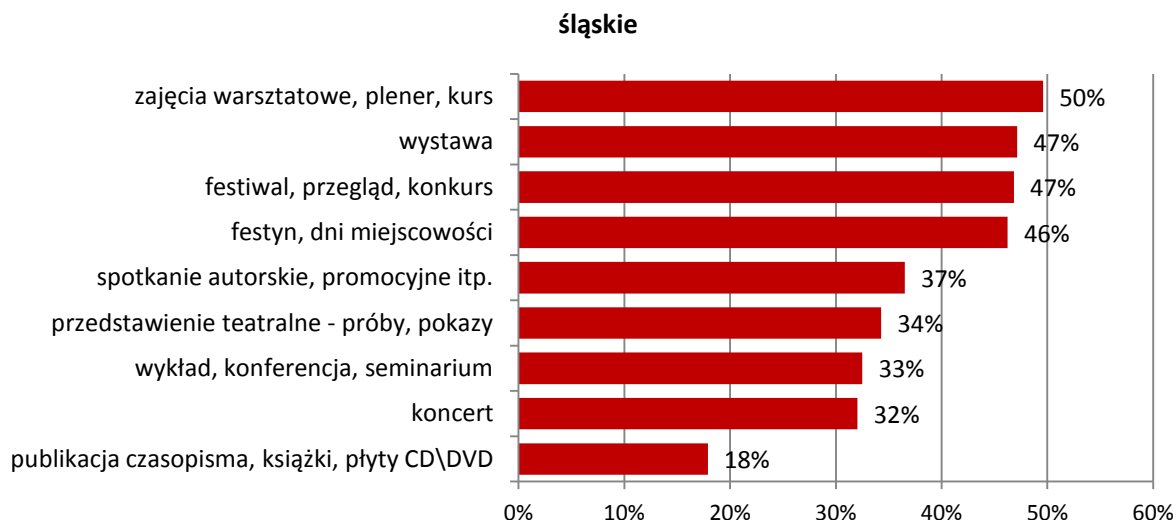
Wśród wspólnych działań instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych najpopularniejsze były festyny i dni miejscowości (współorganizowane przez ponad dwie trzecie instytucji w Lubelskiem oraz prawie połowę na Śląsku) oraz festiwale, przeglądy i konkursy (odpowiednio – dwie trzecie z Lubelszczyzny oraz prawie połowa ze Śląska). Instytucje często współpracowały też ze stowarzyszeniami i fundacjami przy okazji wystaw oraz zajęć warsztatowych, plenerów i konkursów (około połowa publicznych instytucji kultury z obu województw).

Warto zauważyć generalnie większą skłonność do współpracy z organizacjami po stronie instytucji z województwa lubelskiego. Można również zaobserwować pewne różnice związane z typem instytucji: przedstawiciele domów kultury częściej niż pozostali deklarowali zaangażowanie ich instytucji we wspólne organizowanie festynów i dni miejscowości; również częściej niż pracownicy bibliotek byli zaangażowani we współpracę przy organizacji koncertów. Wśród tych ostatnich natomiast bardziej powszechna – w porównaniu z domami kultury – była współpraca przy realizacji spotkań autorskich.

Wykres II.2.2 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury

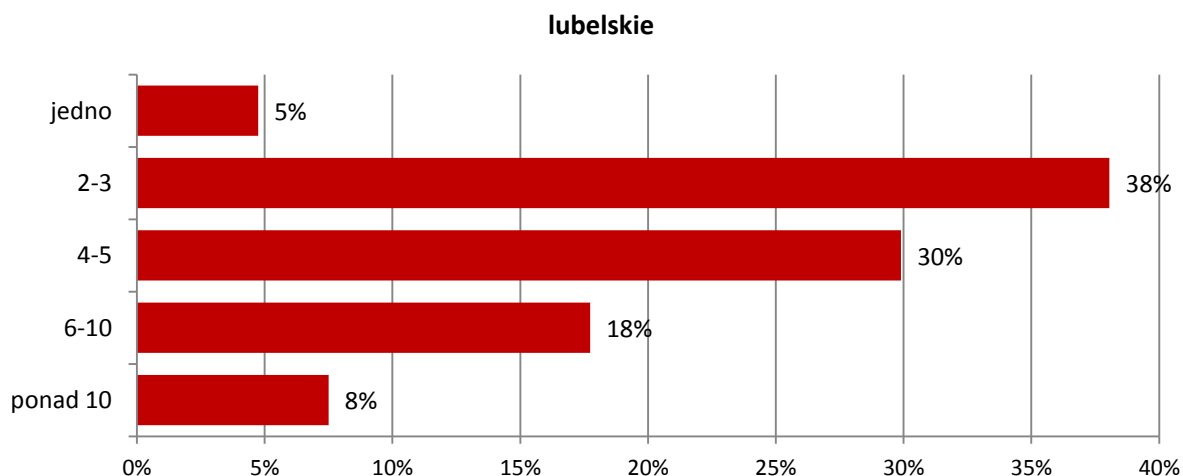
lubelskie



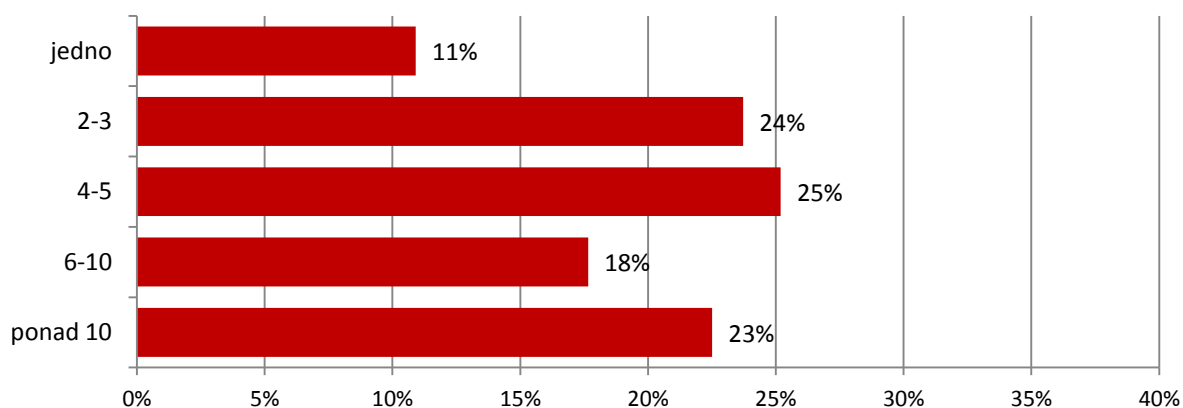


Instytucje publiczne prowadzące z organizacjami pozarządowymi działania w obszarze kultury realizowały najczęściej od dwóch do pięciu wspólnych projektów w ciągu ostatnich dwóch lat (68% instytucji z Lubelszczyzny oraz 49% ze Śląska). Współpraca przy realizacji tylko jednego przedsięwzięcia należała do rzadkości (tylko 5% instytucji z województwa lubelskiego oraz 11% ze Śląska). W tym ostatnim regionie częściej zdarzało się natomiast, że instytucje realizowały z organizacjami ponad pięć projektów – postępowo tak 41% z nich, podczas gdy na Lubelszczyźnie tylko 26%.

Wykres II.2.3 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury – intensywność (wśród instytucji prowadzących wspólne działania z organizacjami)



śląskie



W obu województwach intensywność realizowanych wspólnie działań była podobna: w ponad dwóch trzecich przypadków instytucje deklarowały, że część z nich jest powtarzalna, a część jednorazowa. Realizacja tylko projektów cyklicznych dotyczyła około 15% instytucji prowadzących wspólne działania z organizacjami; w mniej niż jednej piątej przypadków wspólne działania polegały natomiast zawsze na organizowaniu projektów jednorazowych.

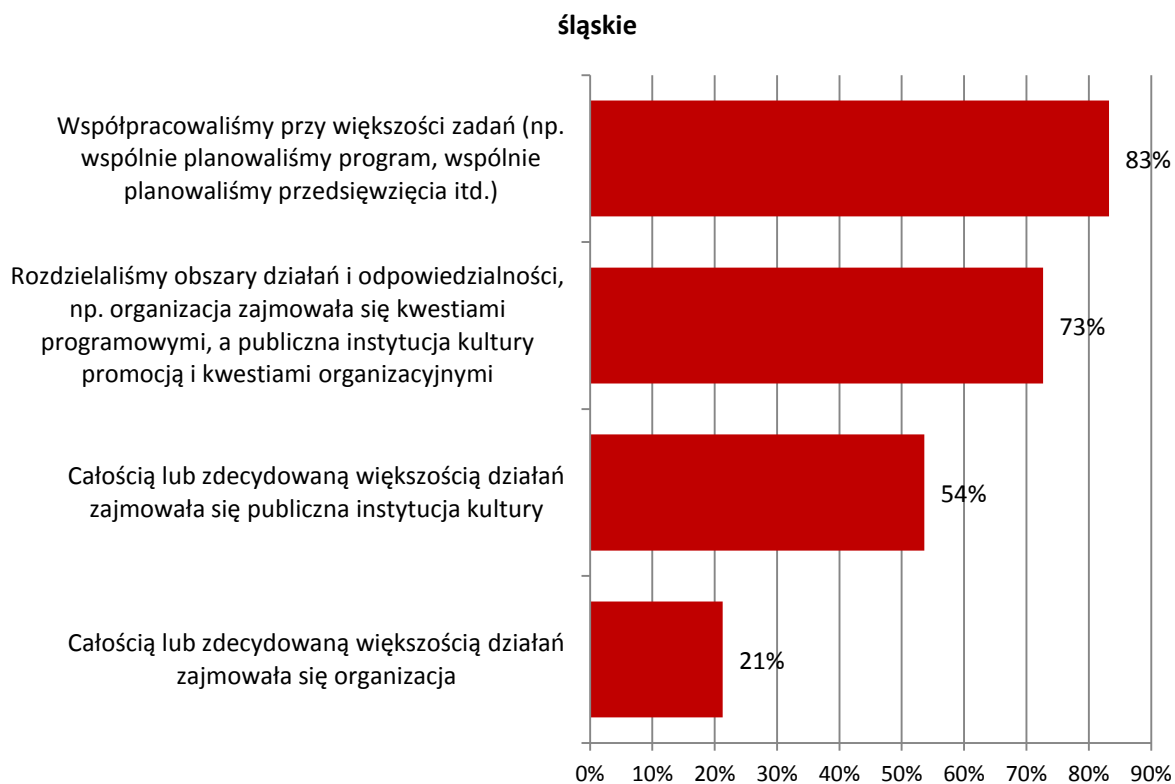
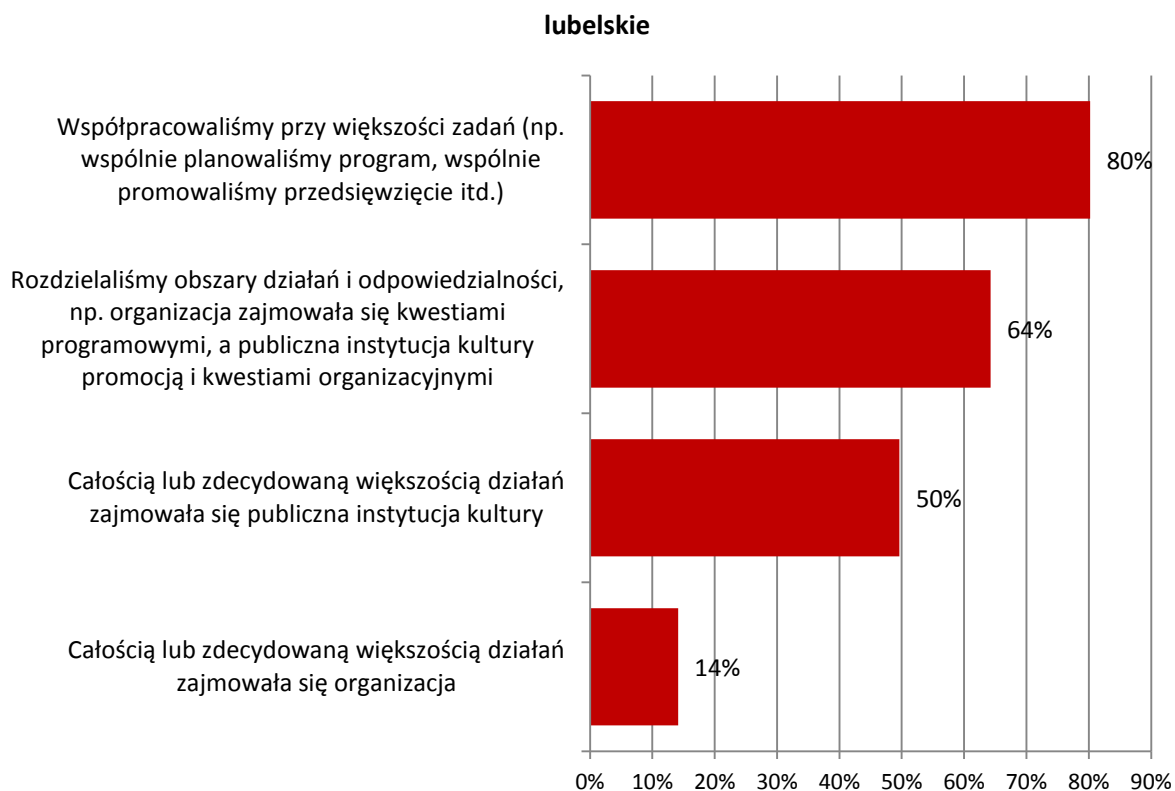
c. Podział zadań i zobowiązań finansowych

Zdecydowana większość (ponad 80%) instytucji kultury, które prowadziły działania wraz z organizacjami, zadeklarowało, że współpraca polegała na wspólnej realizacji większości zadań. Ponad dwie trzecie starało się też rozdzielać obszary odpowiedzialności pomiędzy organizacją a instytucją kultury.

Wzięcie odpowiedzialności za całość zadań przez tylko jedną stronę było zdecydowanie rzadsze: w połowie przypadków całością lub większością zadań zajmowała się instytucja kultury; samodzielne prowadzenie wspólnych projektów przez organizację miało miejsce najrzadziej – w jednej piątej przypadków na Śląsku i mniej niż jednej piątej w regionie lubelskim.

Trzeba dodać, że kompletnie odmienną perspektywę reprezentują przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy tylko w 6% przypadków zadeklarowali, że całością zadań zajmowała się publiczna instytucja kultury. Ich zdaniem częściej (38%) zdarzało się, że to organizacja brała na siebie całość obowiązków w trakcie współpracy.

Wykres II.2.4 Wspólne działania kulturalne organizacji pozarządowych i publicznych instytucji kultury – podział obowiązków



Warto jednak podkreślić, że odbiór społeczny wspólnych działań jest mniej skomplikowany – w programie instytucji pojawia się po prostu nowe wydarzenie.

Myślę, że mieszkańcy, jeśli idą na imprezę, to ich mało interesuje, czy to jest impreza organizowana przez stowarzyszenie, idą do domu kultury i to tak, jakby dom kultury był organizatorem. Jak przychodzą do biblioteki, to ja też czuwam nad tym, żeby to wypadło dobrze, bo jak mi coś stowarzyszenie schrzani, to później idzie fama w mieście, że to zrobiła biblioteka, coś nie wypaliło, ale to była wina biblioteki. Tak że staramy się mimo wszystko mieć nad tym kontrolę, żeby wszyscy byli zadowoleni, nikt nie popełnił żadnej gafy, żeby wszystko wypaliło.

Część wypowiedzi może sugerować, że podział zadań podczas realizacji wspólnych inicjatyw zależy od stopnia zażyłości współorganizatorów. Bezasadne wydaje się szukanie specjalizacji w przydziale obowiązków, gdy autorzy i koordynatorzy projektu składanego przez stowarzyszenie są jednocześnie pracownikami instytucji, w której ten projekt ma być zrealizowany. Trochę inaczej wygląda sytuacja, gdy wydarzenie przygotowuje organizacja pozarządowa, która ma swoją siedzibę w domu kultury, ale jej członkowie nie są w nim zatrudnieni, a jeszcze inaczej, gdy do jednej z tych instytucji przychodzi stowarzyszenie szukające miejsca na przygotowywany przez siebie spektakl czy koncert. Trudno jednak mówić tu o stałych, powtarzalnych wzorcach.

Organizacje pozarządowe oraz publiczne instytucje kultury, dzieląc pomiędzy siebie zadania związane z realizacją wspólnych projektów, często dzieliły się również zobowiązaniami finansowymi, które z nich wynikały. Około trzech czwartych przedstawicieli instytucji kultury, które w ciągu ostatnich dwóch lat prowadziły z organizacjami wspólne działania, zadeklarowało, że niektóre z nich były finansowane również ze środków pozyskanych przez organizację. Co więcej, z ponad połowy wypowiedzi wynika, że zdarzyły się i takie przypadki, które w całości finansowała organizacja pozarządowa. Współpraca organizacji z publicznymi instytucjami kultury ma więc – w odróżnieniu od współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego – bardziej partnerski i równorzędny charakter.

3. Przyczyny współpracy

a. Aspekty pozafinansowe

Inicjatywa współpracy i podjęcia wspólnych działań zdecydowanie najczęściej – w opinii ponad dwóch trzecich przedstawicieli instytucji kultury – wychodzi równocześnie od obu stron. Ponad jedna piąta badanych deklaruje natomiast, że inicjatywa współpracy zawsze wychodzi od instytucji publicznych. Organizacje są inicjatorem współpracy według mniej niż jednej dziesiątej badanych. Równocześnie w wielu wypowiedziach przewija się ten sam motyw – „przychodzenia” organizacji pozarządowej do domu kultury, biblioteki czy muzeum. Jak mówią pracownicy: organizacja „zwraca się do nas”, „przychodzi z inicjatywą”, „może do nas przyjść”, co wskazuje podstawowy, wstępny brak równowagi we wzajemnych relacjach. Pomimo zapewnień dyrektorów, że nikomu, kto „przyszedł” nie odmówiono pomocy, pojawia się przypuszczenie, że najczęściej inicjatorami współpracy międzysektorowej są jednak przedstawiciele trzeciego sektora.

Powodem, dla którego publiczne instytucje kultury najczęściej decydują się na podjęcie współpracy z organizacjami, jest fakt, że ułatwia to realizację ich ustawowych zadań – uważa tak ponad trzy czwarte badanych, którzy w ciągu ostatnich dwóch lat prowadzili wspólne działania ze stowarzyszeniami i fundacjami.

Staramy się wywiązać z zadań statutowych i wspólnie patrzeć na dobro mieszkańców i przyszłość.

Organizacje mają większe pole działania w mniejszych miejscowościach - w naszej gminie jest 14 miejscowości, tylko w 5 są placówki gminnego ośrodka kultury, poza tymi miejscowościami te

stowarzyszenia są naszym organizatorem działań, łatwiej jest im dotrzeć do ludzi na miejscu. W gminie wiejskiej mającej 22 tys. mieszkańców, przy takiej liczbie pracowników i takim stanie finansów ciężko jest zorganizować jakieś ciekawe przedsięwzięcia.

Dla prawie połowy respondentów istotny powód nawiązania współpracy stanowi możliwość działania na większą skalę.

Poszerzenie możliwości działania pod względem terytorialnym, jakościowym, ilościowym. Traktujemy współpracę jako podniesienie naszych możliwości.

Współpracujemy z tego powodu, że organizacje działają nie tylko na terenie miasta, gdzie znajduje się nasza placówka, ale także na terenie całego powiatu, i mają niejednokrotnie lepszy dostęp do społeczności lokalnych, które niekoniecznie mają czas i ochotę, żeby nas odwiedzić, a mają chęć skorzystania z dóbr kultury na swoim terytorium. Często też niektóre działania, które podejmowane są przez stowarzyszenia, statutowo nie mogą być bezpośrednio podejmowane przez nas, więc tego rodzaju uzupełnienia oferty kulturalnej są ważne.

Około jednej trzeciej badanych wspomina natomiast o możliwości integracji społeczności lokalnej i silniejszym oddziaływaniu na nią.

To pozwala wyjść szerzej, większy krąg ludzi wciągając, wyjść do widza – bo oni mają swoich widzów, a my swoich. Organizacyjnie łatwiej jest, jak się ma partnera, bo nasza załoga jest mała i musimy sięgać po pomoc.

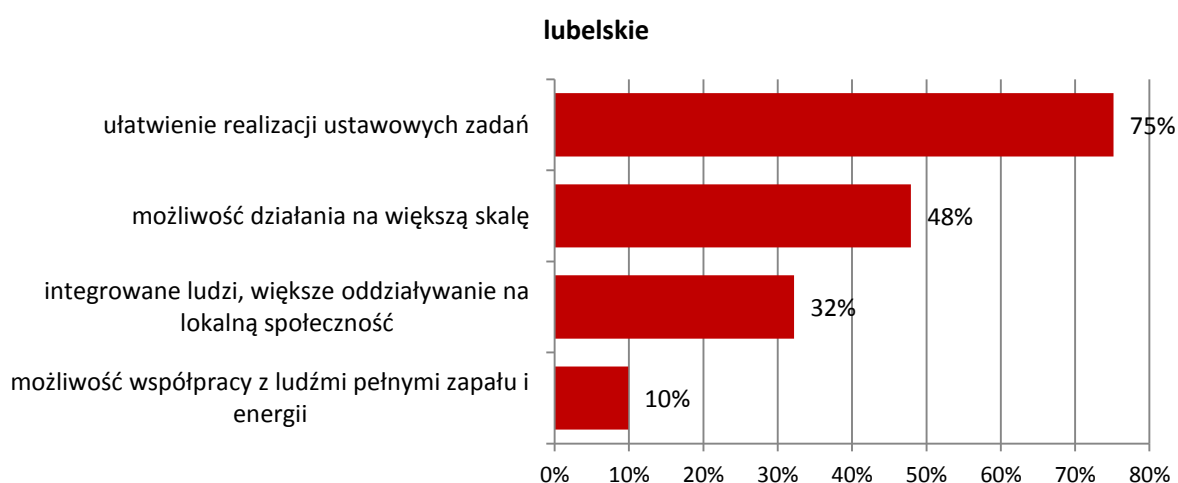
Przecież jest to nasze środowisko – jest to dla mnie naturalne, że działamy z naszym środowiskiem.

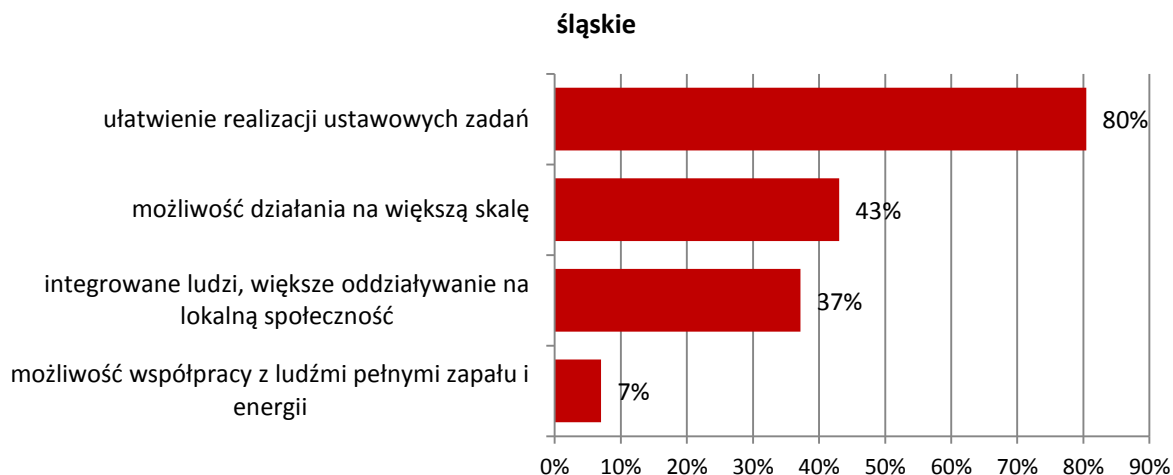
Rzadziej, w jednej dziesiątej przypadków, zdarza się, aby respondenci podali możliwość współpracy z ludźmi pełnymi zapału i energii.

Z wypowiedzi badanych można też wnioskować, że organizacje bywają dla publicznych instytucji kultury inicjatorami zmian, wprowadzającymi nową jakość działania.

To są ludzie, którzy mają idee jakieś, czasem szalone ... I to jest chyba właśnie wartość. Oni nas – instytucje kultury – czasem budzą z takiego letargu, z dobrobytu, że mamy dotacje, że sobie tak żyjemy.

Wykres II.3.1 Przyczyny współpracy publicznych instytucji kultury z organizacjami pozarządowymi





Na podjęcie współpracy oraz jej kształt z pewnością ma też wpływ fakt, że spośród instytucji kulturalnych, które w ciągu ostatnich dwóch lat podjęły wspólne działania z organizacjami pozarządowymi, prawie połowa wszystkie wspólne przedsięwzięcia traktowała jako część swojego programu. Niewiele mniejszy odsetek w ten sposób odniósł się do części wspólnych projektów. Tylko mniej niż jedna dziesiąta instytucji uznała, że wspólne działania nie stanowiły realizacji ich programu kulturalnego.

b. Aspekty finansowe

Wspólne pozyskiwanie środków finansowych przez organizacje pozarządowe oraz instytucje jest jednym z głównych motywów skłaniających obie strony do współpracy. Ten aspekt zdecydowanie łatwiej dostrzec w województwie lubelskim niż w śląskim. Na Lubelszczyźnie ponad połowa publicznych instytucji kultury pomagała organizacji pozarządowej w przygotowywaniu oferty lub wniosku w konkursie. Prawie dwie trzecie deklaruje, że w ciągu ostatnich dwóch lat jej pracownicy inicjowali działania organizacji związane z pozyskiwaniem środków finansowych. Natomiast na Śląsku w każdy z wymienionych rodzajów pomocy angażowała się nieco ponad jedna trzecia instytucji. Zarówno inspirowanie działań nakierowanych na pozyskanie środków finansowych, jak i pomoc w tworzeniu ofert, mają związek z osobistymi relacjami badanych z trzecim sektorem³⁹ – wśród tych, którzy zadeklarowali zupełny brak relacji ze stowarzyszeniami i fundacjami, odsetek osób angażujących się w powyższe działania był ponad dwukrotnie niższy niż wśród pozostałych. Współpracę przy pozyskiwaniu środków finansowych częściej oferują instytucje publiczne z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż z miast. Wreszcie, pomoc taka jest bardziej typowa dla domów kultury niż dla bibliotek.

Badani mocno podkreślają możliwości finansowe, jakie daje współpraca z organizacjami:

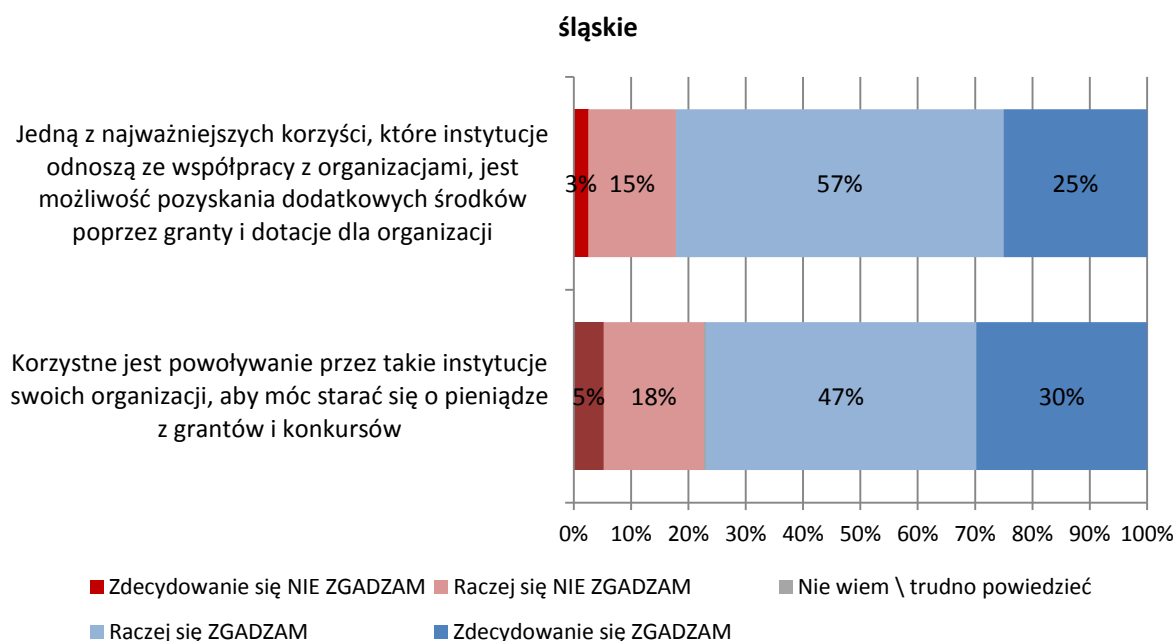
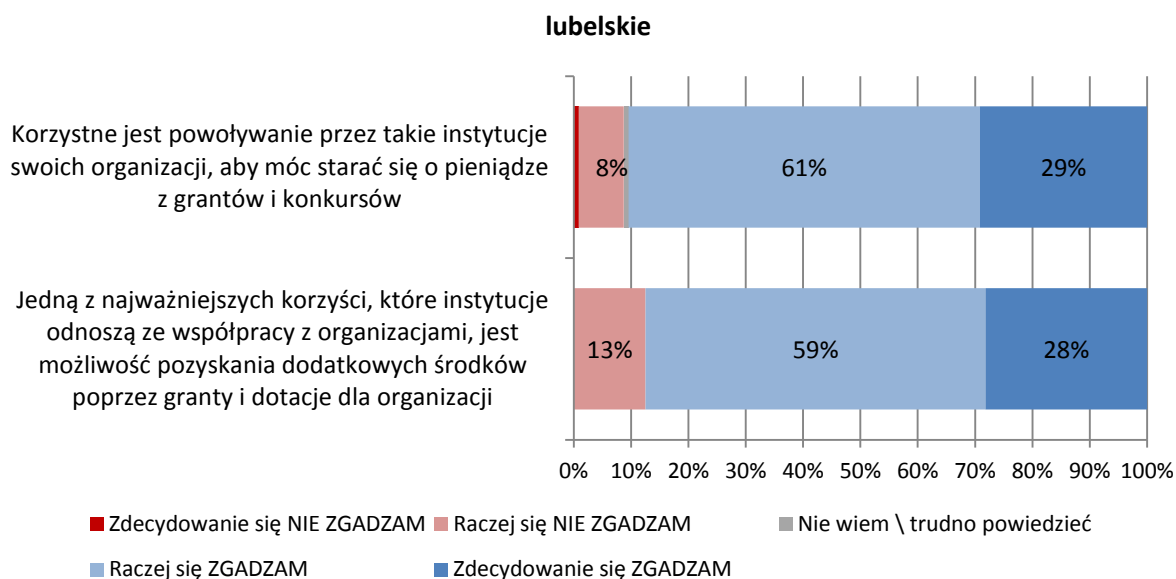
W tej chwili to tylko z organizacjami trzeba współpracować, ponieważ można uzyskać jakieś środki finansowe. No i jest to taka grupa ludzi, która chce współpracować w dzisiejszych czasach.

I my w ten sposób wzbogacamy swoją ofertę, poprzez to, że takie stowarzyszenie występuje w jakimś projekcie, w naszym imieniu w konkursach.

³⁹ Relacje z trzecim sektorem rozumiane są jako: uczestnictwo w zarządzie organizacji pozarządowej lub członkostwo w stowarzyszeniu lub, angażowanie się w działania organizacji pozarządowej (jako wolontariusz) lub inne bliskie związki i relacje z organizacjami.

Zdecydowana większość przedstawicieli publicznych instytucji kultury (którzy znają w swojej gminie jakieś organizacje pozarządowe działające w obszarze kultury) zgadza się, że jedną z najbardziej istotnych korzyści wynikających ze współpracy to możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych (grantów, dotacji), o które nie mogą ubiegać się instytucje publiczne – uważa tak ponad 80% respondentów. Część badanych idzie o krok dalej i przyznaje, że korzystne jest zakładanie przez instytucje publiczne własnych organizacji pozarządowych, umożliwiających samodzielne staranie się o pieniądze z grantów i konkursów. O korzyściach wynikających z założenia takiej organizacji przekonanych jest 90% badanych z Lubelszczyzny i 77% ze Śląska.

Wykres Il.3.2 Opinie o kształcie współpracy pomiędzy publicznymi instytucjami kultury a organizacjami pozarządowymi



Często zdarza się, że o podjęciu współpracy decyduje kilka czynników jednocześnie: organizacja wnosi do projektu pomysł oraz wkład finansowy, a publiczna instytucja kultury zapewnia zaplecze logistyczne, sprzętowe, a także opiekę merytoryczną.

Stowarzyszenie dostaje dotację na realizację tego zadania, a instytucja kultury wiadomo, że wspiera zasobami i personalnymi, i rzeczowymi, materialnymi, które ma. Nie partycypuje wprost finansowo.

Przedstawiciele publicznych instytucji kultury zgadzają się, że taki model jest dość powszechny – pomimo faktu, że dotację dostaje organizacja, to pośrednio w działania zaangażowane są również instytucje publiczne. Poprzez współpracę z organizacjami są one w stanie korzystać ze środków finansowych, które byłyby dla nich niedostępne, ponieważ pochodzą ze źródeł przeznaczonych wyłącznie dla sfery pozarządowej.

Trzeba podkreślić, że otwierające się w ten sposób możliwości finansowe stanowią ważny motyw współpracy pomiędzy publicznymi instytucjami kultury oraz organizacjami. Badani przyznają otwarcie, że publiczne instytucje kultury, nawiązując współpracę ze stowarzyszeniami oraz fundacjami, mają na celu oprócz poszerzenia swojej oferty zdobycie dodatkowych środków na finansowanie własnej działalności. Instytucje przyjmują więc pod swój dach organizacje, które już wcześniej zdobyły dofinansowanie, przygotowują z organizacjami wnioski o dofinansowanie lub zakładają własne organizacje (typu Towarzystwo Przyjaciół Domu Kultury, Stowarzyszenie Miłośników Biblioteki).

Stowarzyszenia powstawały przy instytucjach kultury, w momencie kiedy ustawa zablokowała możliwość instytucjom kultury aplikowania o środki na równi z organizacjami pozarządowymi.

Stowarzyszenie [nazwa ukryta] jest jakby współprowadzone przez moich pracowników. To był taki pomysł autorski na zasadzie, żebyśmy też jako dom kultury pośrednio zdobywali pieniądze poprzez stowarzyszenie. [...] to była taka inicjatywa sprzed 5 czy 6 lat, założyli ją moi pracownicy, więc tutaj nie robiłem problemu, a wręcz usprawiedliwiałem ich przed jakimiś zarzutami, że korzystają z telefonów służbowych, z kserokopiarki i tak dalej, ale to się naprawdę pięknie przedkładało na wspólne projekty.

Opisywany model działania generuje obopólne korzyści dla współpracujących partnerów, wiąże się też jednak z zagrożeniem instrumentalizowania organizacji przez instytucję publiczną:

Jak wygląda współpraca z [nazwa organizacji ukryta]? Jakiś koncert, jakaś publikacja, jakaś wystawa. I też Pani jest autorką całej koncepcji, a oni to dofinansowują. To są już takie leciwe dziadki. Podejrzenie o instrumentalizację może pojawić się wtedy, gdy organizacja powoływana jest w murach instytucji nie jako inicjatywa grupy ludzi, ale jako formuła prawna, świadomie wykorzystywana w ramach strategii finansowej domu kultury, biblioteki czy muzeum.

Bywa tak, że [instytucja] boryka się z dużymi problemami finansowymi, więc wtedy Towarzystwo występuje np. do starostwa powiatowego czy do miasta o dofinansowanie. My nie możemy pozyskać środków, a Towarzystwo może, tak że to jest taka chyba obopólna korzyść.

Instrumentalizacja może też być konsekwencją paternalistycznego podejścia kierownictwa instytucji do lokalnych organizacji i ograniczania ich roli do finansowania wspólnych przedsięwzięć ze źródeł zewnętrznych.

My jako biblioteka mamy ograniczone możliwości zdobywania środków pieniężnych, a stowarzyszenia mają większe możliwości, więc przytulamy się do tych, którzy je mają.

A jak wygląda ta współpraca? A generalnie tak: oni mają pieniądze, a ja je wydaję [...] Jakie korzyści płyną z takiej współpracy z organizacją pozarządową? Dla mnie to jest tylko ten atut finansowy.

c. „Wymiana barterowa”

Ten splot licznych i zróżnicowanych relacji między lokalnymi podmiotami działającymi w sferze kultury niektórzy badani opisują za pomocą terminów ekonomicznych jako kompleks wzajemnych świadczeń i zobowiązań. Dyrektorka jednego z domów kultury, charakteryzując relacje swojej instytucji z organizacjami pozarządowymi, używa konsekwentnie słowa „barter” i pokazuje jego znaczenie na prostym przykładzie.

[Jest] Orkiestra, oni ćwiczają tutaj, mają salę prób, wystarczy, że przyjdą, zarezerwują, za nic nie płacą, ale zdarza się, że dadzą nam koncert za darmo.

Upraszczając, można więc powiedzieć, że w ramach barteru instytucja, w zamian za udostępnienie przestrzeni i obsługi techniczno-biurowej, otrzymuje wydarzenie kulturalne, które może umieścić w swoim programie, wzbogacając własną ofertę. Warto bowiem podkreślić, że zarówno pojedyncze działania, takie jak wspomniany koncert, jak i większe przedsięwzięcia typu ogólnopolska konferencja organizowana przez fundację lub stowarzyszenie, stają się zazwyczaj elementami programu instytucji kultury, a sama instytucja ich współorganizatorem. Niektórzy rozmówcy ujmują to wprost – dzięki organizacjom pozarządowym tworzą program swoich instytucji.

Ja mam bardzo mało pracowników etatowych, całe mnóstwo rzeczy robimy siłami naszych partnerów. Oczywiście są też tacy, którzy prowadzą zajęcia, ale ja mówię o tych projektach okazjonalnych, że bardzo dużo działań robimy przy pomocy ludzi ze stowarzyszeń i fundacji.

Powyższa wypowiedź wyraźnie zwraca uwagę na istotny aspekt wymiany barterowej – dzięki współpracy z organizacjami instytucje rozbudowują swój program, nie zwiększając wydatków. Dotyczy to zarówno wydarzeń niskobudżetowych (koncert lokalnej orkiestry), jak i wspomnianych „projektów okazjonalnych”, zapewne posiadających wysoki budżet, których instytucja nie finansuje lub finansuje je w małym stopniu.

4. Powody braku wspólnych działań

Żadnych wspólnych działań nie prowadzi z organizacjami pozarządowymi 17% publicznych instytucji kultury z województwa lubelskiego oraz 26% ze Śląska. Ponad jedna dziesiąta z nich nie zna w swojej gminie żadnej organizacji aktywnej w sferze kultury. Kilku respondentów przyznało też, że nie widzi potrzeby takiej współpracy. Pozostali jej brak tłumaczą między innymi niską aktywnością i słabym zaangażowaniem organizacji, niedostatkami środków finansowych koniecznych do nawiązania współpracy oraz niskimi możliwościami logistyczno-organizacyjnymi.

Z naszej strony jest wielka otwartość, ale druga strona musi tego chcieć. A jesteśmy postrzegani jako konkurenci. Brakuje osób z charyzmą z drugiej strony, żeby robić coś ambitnego – my musimy mieć poziom i nie możemy sobie pozwolić na przekroczenie pewnych granic.

Jednocześnie większość instytucji nieprowadzących wspólnych działań z organizacjami pozarządowymi nie podejmowała w tym kierunku żadnych starań.

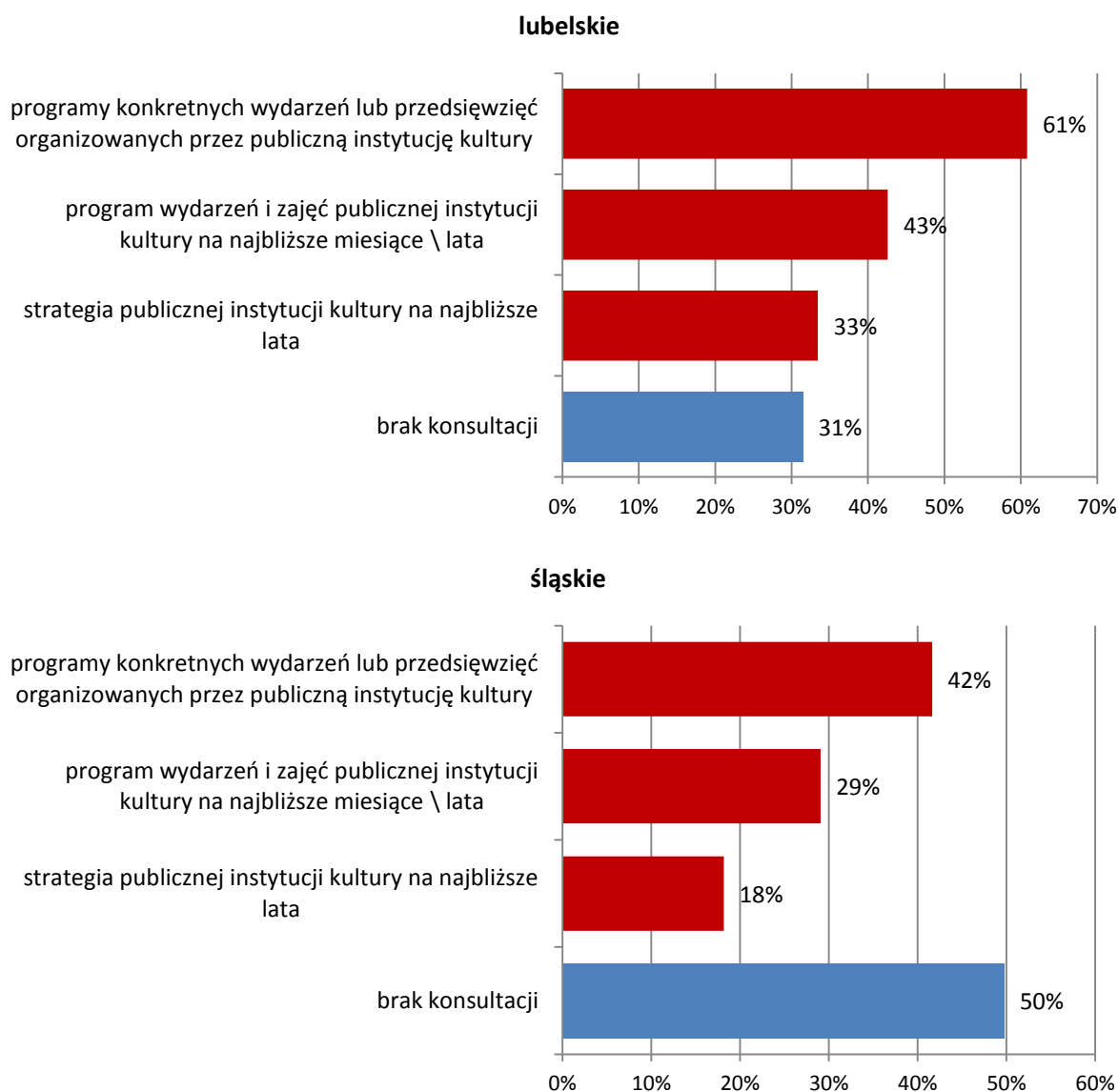
III. Inne formy współpracy – konsultacje oraz wsparcie lokalowe

1. Konsultacje

Prowadzenie z organizacjami pozarządowymi konsultacji dotyczących tworzenia planów, programów i dokumentów jest bardziej powszechne w województwie lubelskim niż śląskim. W tym ostatnim realizację tej formy współpracy zadeklarowała połowa badanych – w województwie lubelskim

natomiast 69%. Najczęściej konsultacje dotyczą programu konkretnego wydarzenia organizowanego przez instytucję kultury – tego typu kontakty występują w więcej niż sześciu na dziesięć instytucji z regionu lubelskiego oraz więcej niż czterech na dziesięć ze Śląska. Mniej niż połowa instytucji z województwa lubelskiego i mniej niż jedna trzecia ze śląskiego konsultuje z organizacjami całościowy program wydarzeń i zajęć organizowanych przez publiczną instytucję kultury. Stosunkowo najrzadziej podlega konsultacjom ogólna strategia rozwoju instytucji – dyskutuje o niej z organizacjami jedna trzecia instytucji z Lubelszczyzny i mniej niż jedna piąta ze Śląska.

Wykres III.1 Przedmiot konsultacji pomiędzy publicznymi instytucjami kultury a organizacjami pozarządowymi



Fakt konsultowania z organizacjami dokumentów i programów jest związany z osobistymi relacjami badanych przedstawicieli instytucji publicznych z trzecim sektorem⁴⁰. Wśród tych, którzy

⁴⁰ Relacje z trzecim sektorem rozumiane są jako: uczestnictwo w zarządzie organizacji pozarządowej lub członkostwo w stowarzyszeniu lub angażowanie się w działania organizacji pozarządowej (jako wolontariusz) lub inne bliskie związki i relacje z organizacjami.

zadeklarowali brak jakichkolwiek związków ze stowarzyszeniami i fundacjami, odsetek odpowiedzi „nie prowadzimy żadnych konsultacji z organizacjami” wyniósł ponad trzy razy więcej niż w grupie respondentów deklarujących związki z trzecim sektorem. Brak konsultacji jest również bardziej typowy dla miast niż dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich.

Przedstawiciele instytucji publicznych w trzech czwartych przypadków są zdania, że konsultacje decyzji i planów z organizacjami pozwalają lepiej zaplanować wydarzenia i podejmować bardziej trafne decyzje. Zdecydowana większość przekonana o tym fakcie jest jedna czwarta badanych, a umiarkowanie przekonana – ponad połowa. Ocena efektywności konsultacji nie ma związku z faktycznym ich przeprowadzeniem. Odsetek ocen pozytywnych występuje na podobnym poziomie w grupach respondentów z instytucji, które konsultują się z organizacjami, jak i tych, które tego nie robią.

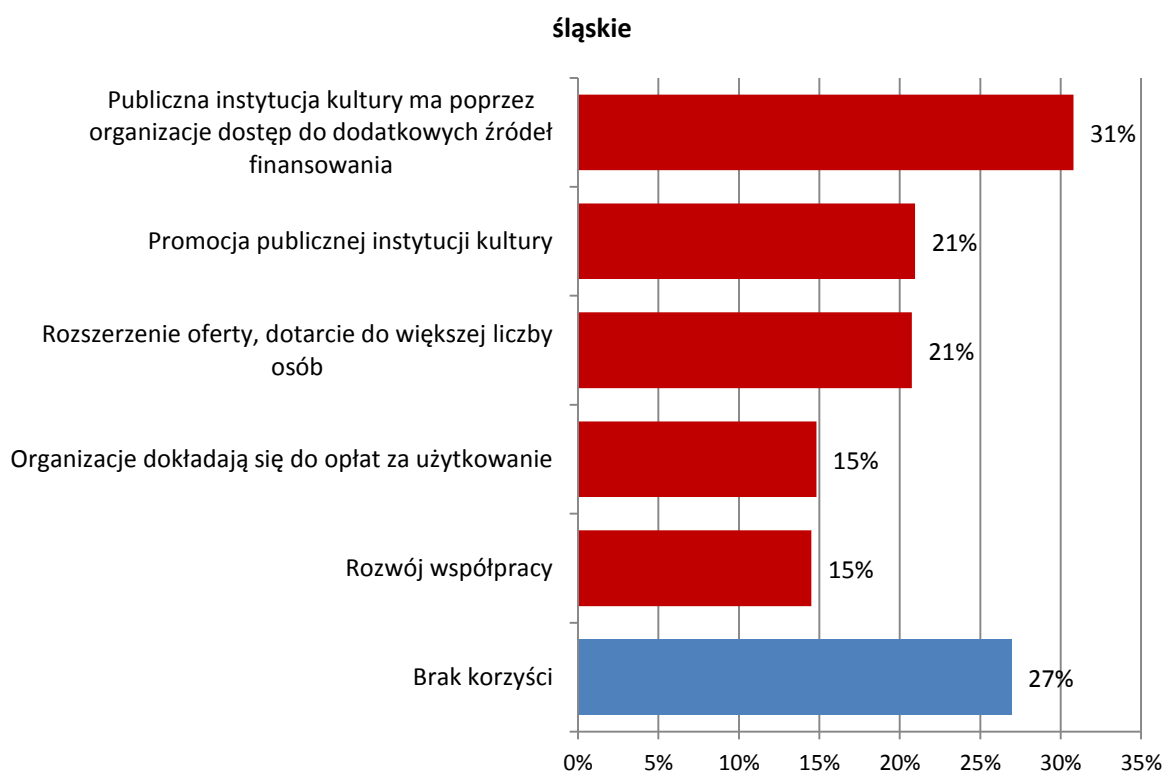
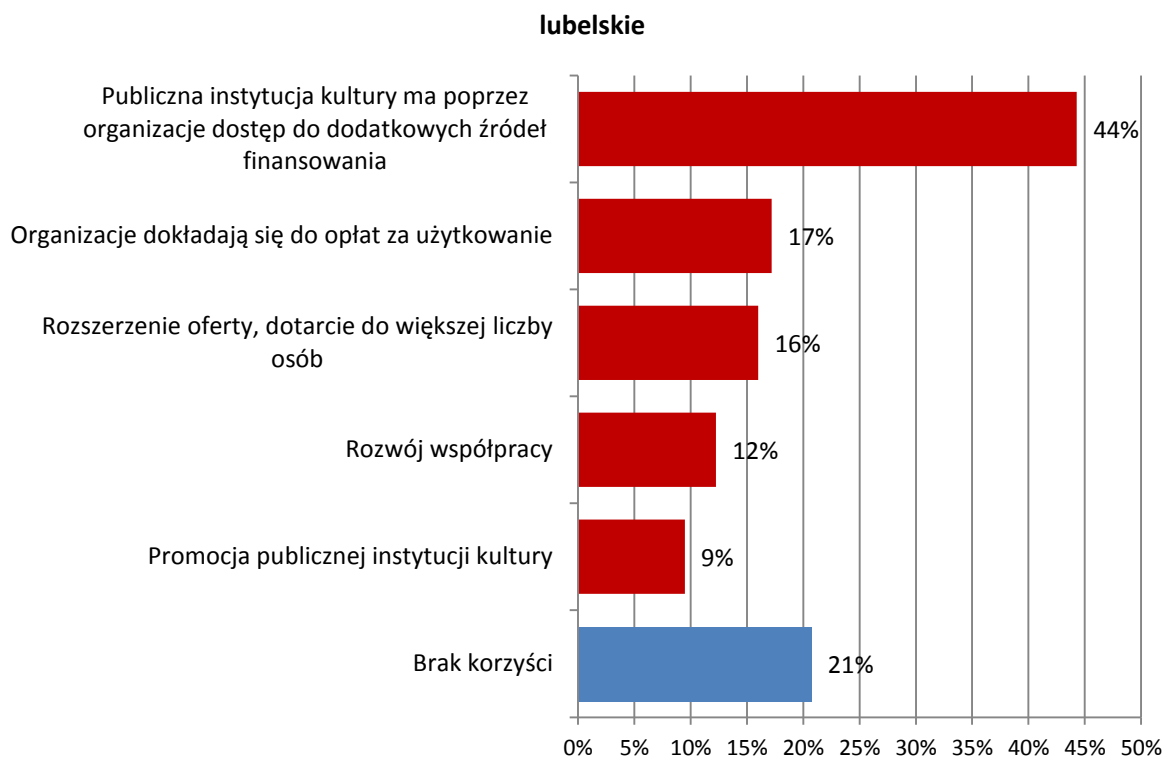
2. Wsparcie lokalowe

Organizacje często prowadzą działalność kulturalną, korzystając z pomieszczeń publicznej instytucji kultury. Taką formę wsparcia oferuje 68% instytucji z województwa lubelskiego oraz 63% ze śląskiego. Zdecydowana większość spośród nich – 97% na Lubelszczyźnie oraz 86% na Śląsku – nie pobiera za to żadnych opłat. Prawie dwie trzecie badanych (spośród znających organizacje kulturalne w swojej gminie) uznaje, że jest to powinność ich instytucji. Mówią oni o „obowiązku” udostępniania przestrzeni na inicjatywy obywatelskie, a o swojej instytucji jako o „miejscu publicznym utrzymywanym z podatku”, odwołując się tym samym do wyobrażenia instytucji jako miejsca wspólnego, do którego takie same prawa mają wszyscy członkowie wspólnoty lokalnej.

Większość opinii wyraża równocześnie przekonanie, że instytucje uzyskują dzięki temu inne korzyści. Takiego zdania jest prawie cztery piąte przedstawicieli instytucji wynajmujących lub użyczających pomieszczeń organizacjom z województwa lubelskiego oraz prawie trzy czwarte ze śląskiego. Użyczenie organizacji lokalu to jeden z głównych elementów kompleksu wzajemnych usług i zobowiązań, jakie świadczą sobie obie strony⁴¹.

⁴¹ Więcej o uwarunkowaniach związanych z udostępnianiem organizacjom lokalu w rozdziale III.3

Wykres III.3 Korzyści wynikające z udostępniania organizacjom pozarządowym lokalu należącego do publicznej instytucji kultury (wśród instytucji, które udostępniają lokal organizacjom)



Najczęściej wymienianą korzyścią jest dostęp do dodatkowych źródeł finansowania, który może uzyskać instytucja poprzez nawiązanie ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi – ten fakt podkreśla prawie połowa badanych z Lubelszczyzny oraz prawie jedna trzecia ze Śląska. Mniej niż

jedna piąta respondentów wskazuje też na fakt, że organizacje korzystające z pomieszczeń dokładają się do opłat za ich użytkowanie.

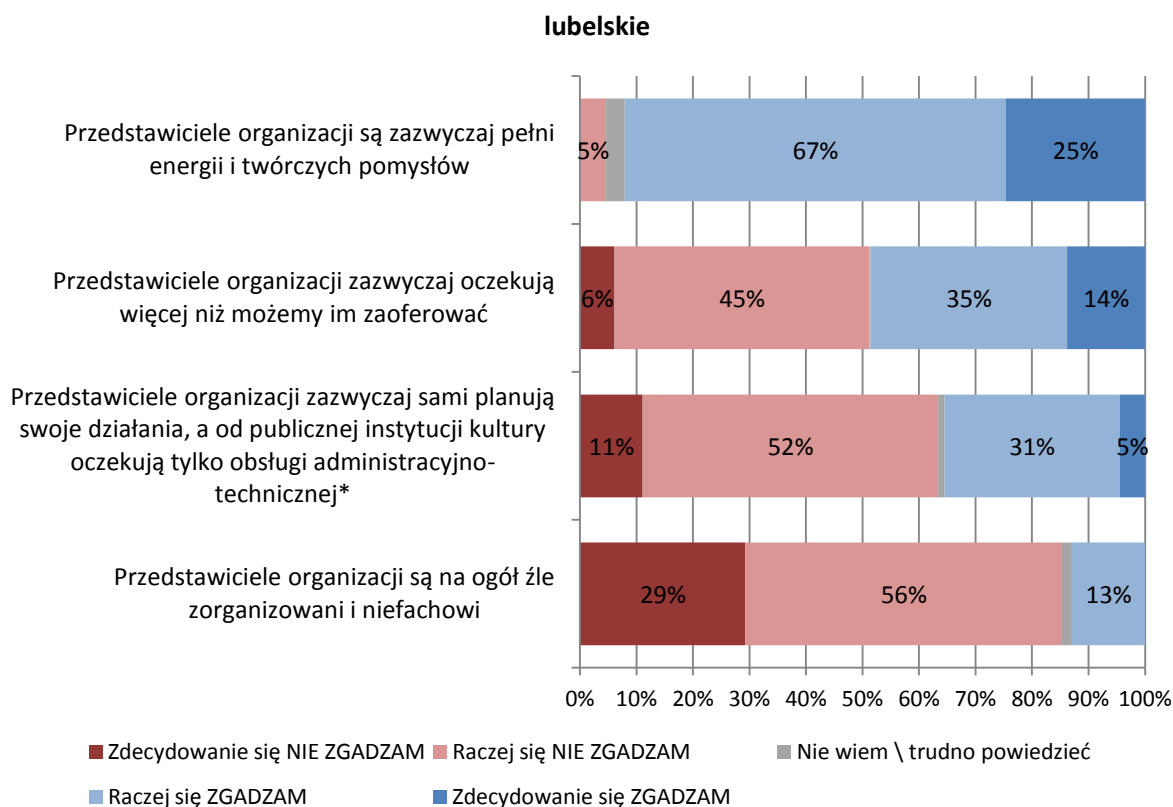
Także mniej niż jedna piąta przedstawicieli instytucji kultury, które udostępniają pomieszczenia organizacjom, uważa, że dzięki takiej współpracy może poszerzyć swoją ofertę i dotrzeć do większej liczby odbiorców. Nieco mniejszy odsetek badanych wskazuje też na ogólny rozwój współpracy pomiędzy sferą publiczną a pozarządową.

Korzyści związane z promocją instytucji kultury dostrzega natomiast jedna dziesiąta badanych z regionu lubelskiego oraz jedna piąta ze Śląska.

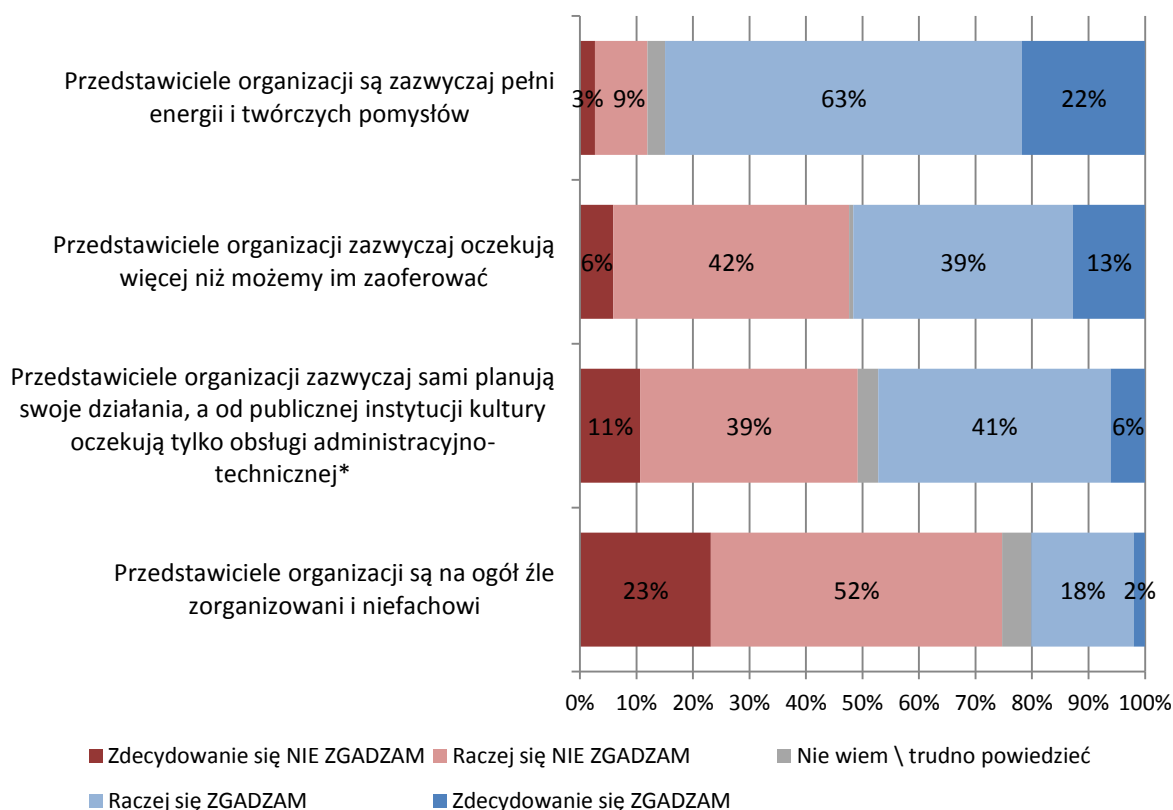
IV. Ocena współpracy z organizacjami pozarządowymi

1. Ocena organizacji pozarządowych oraz roli publicznych instytucji kultury we współpracy
Przedstawiciele instytucji podejmujących współpracę z organizacjami zostali poproszeni o ocenę partnerów po stronie pozarządowej. Opinie są zbliżone w obu województwach. Pozytywnie oceniano fachowość, zorganizowanie oraz energię i kreatywność reprezentantów trzeciego sektora. Część badanych dostrzega jednak pewne problemy wynikające z oczekiwań i wizji współpracy, które prezentują przedstawiciele organizacji.

Wykres IV.1.1 *Opinie o organizacjach pozarządowych*



śląskie

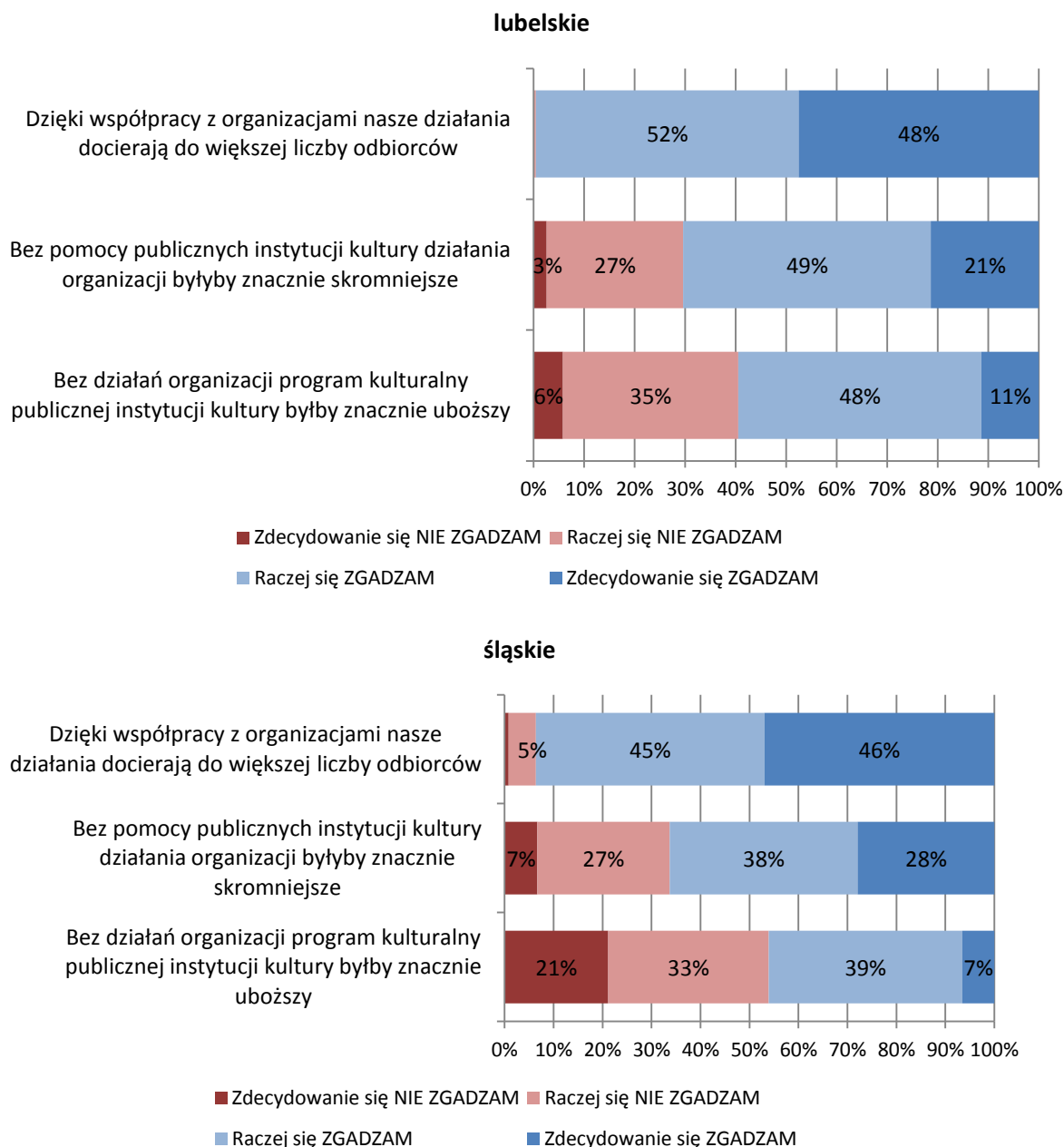


* Na pytanie oznaczone gwiazdką odpowiadali tylko ci respondenci, którzy mieli z organizacjami pozarządowymi kontakty polegające na prowadzeniu wspólnych działań i/lub kupowaniu od nich produktów lub usług i/lub używaniu lub wynajmowaniu im lokalu bądź sprzętu.

Przedstawiciele publicznych instytucji kultury z gmin, w których (według wiedzy badanych) istnieją organizacje aktywne na polu kultury, twierdzą zgodnie (uważa tak ponad 85% z nich), że osoby związane z organizacjami pozarządowymi są zazwyczaj pełne energii i kreatywności. Jednocześnie mniej niż jedna piąta uznała je za źle zorganizowane i niefachowe. Zdania na temat oczekiwań organizacji wobec publicznych instytucji kultury oraz na temat wizji współpracy, jaką prezentują organizacje, są podzielone niemal po równo. Około połowa przedstawicieli instytucji kultury uważa, że organizacje mają wygórowane oczekiwania. Druga połowa jest przeciwnego zdania. Część badanych (prawie połowa w województwie śląskim i ponad jedna trzecia w lubelskim) uważa również, że organizacje oczekują od instytucji kultury tylko obsługi administracyjno-technicznej, pozostawiając sobie wyłączność w kwestach merytorycznych. Z drugiej strony, w województwie śląskim nie zgadza się z taką opinią połowa, a w lubelskim prawie dwie trzecie respondentów⁴². Powyższe opinie przekładają się na przekonanie o korzyściach wynikających ze współpracy pomiędzy publicznymi instytucjami kultury a organizacjami. Respondenci zgadzają się, że pozwala ona dotrzeć do większej liczby odbiorców oraz wzajemnie wzbogacać ofertę kulturalną. Zdaniem przedstawicieli publicznych instytucji strona pozarządowa więcej zyskuje jednak na współpracy.

⁴² Na pytanie oznaczone na wykresie IV.1.1 gwiazdką odpowiadali tylko ci respondenci, którzy prowadzili z organizacjami wspólne działania i/lub kupowali od nich produkty lub usługi i/lub użycali lub wynajmowali im sprzęt lub pomieszczenia.

Wykres IV.1.2 Opinie o roli publicznych instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych w sferze kultury



Przedstawiciele publicznych instytucji kultury (które prowadziły z organizacjami wspólne działania, kupowały od nich produkty lub usługi albo użyczały im sprzęt lub pomieszczenia) w zdecydowanej większości (wszyscy na Lubelszczyźnie i 91% na Śląsku) uważają, że dzięki wspólnym działaniom udaje im się dotrzeć do większej liczby odbiorców. Jednak już tylko 59% w regionie lubelskim i zaledwie 46% na Śląsku uważa, że organizacje pozarządowe mogą przyczynić się do wzbogacenia programu ich instytucji. Nieco częściej – bo w ponad dwóch trzecich przypadków – respondenci twierdzą, że to organizacje dzięki pomocy ze strony instytucji kultury zyskują możliwość wzbogacenia swoich działań. Część badanych przyznaje też, że działalność organizacji służy promocji miasta lub gminy – szczególnie istotne jest to w przypadku małych miejscowości:

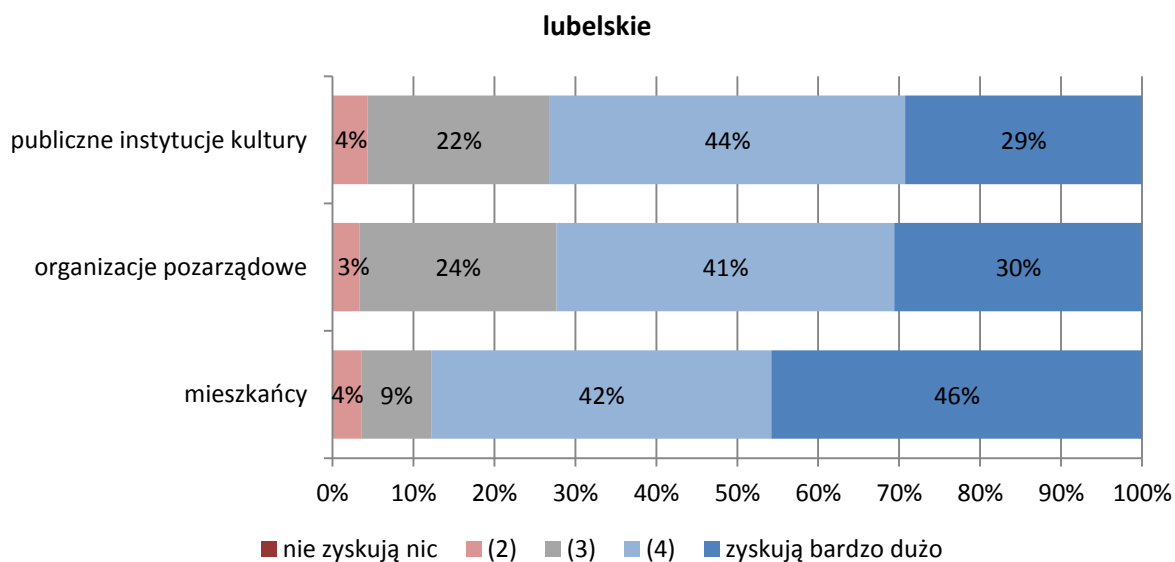
Mnie się wydaje, że z punktu widzenia gminy jest to też świetny środek promocyjny dla naszej gminy, bo tak naprawdę prężnie działające stowarzyszenia, które występują na różnych festiwalach, pojawiają się w różnych miejscach, dają sygnał, że taka gmina [nazwa gminy ukryta], która jest jedną z tysiąca innych gmin miejsko-wiejskich, gdzieś tam ma jakąś promocję, jakąś markę wyrobioną i w ogóle ktoś [o niej] słyszał.

2. Postrzeganie korzyści ze współpracy

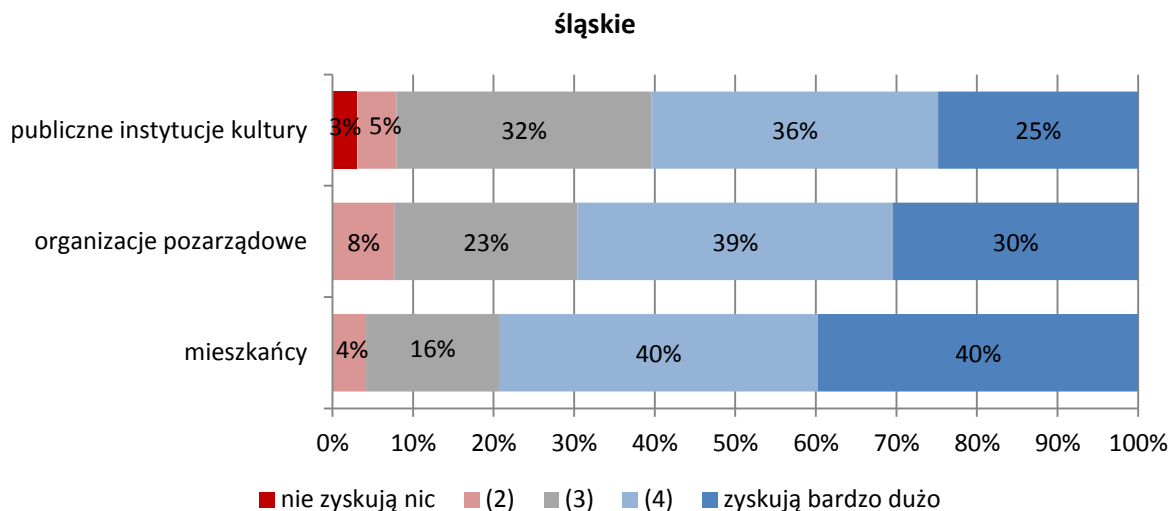
a. Postrzeganie korzyści przez publiczne instytucje kultury prowadzące z organizacjami wspólne działania

Badani oceniali bilans korzyści, jakie odnoszą ze współpracy między pierwszym a trzecim sektorem na polu kultury różni aktorzy życia społecznego w gminie. Korzystali z pięciopunktowej skali, gdzie liczba 1 oznaczała brak jakichkolwiek korzyści, a liczba 5 – bardzo dużo korzyści. Przedstawiciele publicznych instytucji kultury, które prowadzą wspólne działania z organizacjami pozarządowymi, ocenili ten bilans umiarkowanie pozytywnie. W ich opinii stroną, która zyskuje najwięcej na współpracy, są mieszkańcy gminy – uznało tak ponad 80% badanych (wybierając na skali liczbę 4 lub 5), przy czym największe korzyści dla mieszkańców dostrzegali respondenci z bibliotek, a najmniejsze z muzeów. Wiele korzyści (punkt 4 lub 5 na skali) odnoszą również zdaniem ponad dwóch trzecich respondentów organizacje pozarządowe. Nieco gorzej wypadł bilans korzyści, jakie zyskują dzięki współpracy instytucje kultury: na Lubelszczyźnie o wielu pozytywnych stronach współdziałania (punkt 4 lub 5 na skali) było przekonanych prawie trzy czwarte badanych, jednak na Śląsku odsetek ten wyniósł już tylko 61%⁴³.

Wykres IV.2 Korzyści ze współpracy organizacji pozarządowych z publicznymi instytucjami kultury



⁴³ Jednak w tym przypadku nie można porównywać wyników w obu województwach – różnica jest statystycznie nieistotna.



b. Postrzeganie korzyści przez publiczne instytucje kultury nieprowadzące wspólnych działań z organizacjami

Badani, którzy nie prowadzili z organizacjami pozarządowymi wspólnych działań, oceniają potencjalne korzyści mogące płynąć z takiej współpracy tylko nieco mniej pozytywnie. Około trzech czwartych z nich było przekonanych o wielu korzyściach, jakie mogłyby dla mieszkańców wynikać ze współdziałania instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, a około dwóch trzecich dostrzegało wiele potencjalnych korzyści dla samych instytucji kultury. Mniej – bo tylko nieco ponad połowa – było natomiast przekonanych, że ze współpracy mogą również wynikać korzyści dla organizacji pozarządowych.

Przedstawiciele publicznych instytucji kultury, którzy nie prowadzą wspólnych działań z organizacjami pozarządowymi aktywnymi na polu kultury a jednocześnie pozytywnie oceniają korzyści, jakie mogłyby z niej wynikać, wskazywali pozytywne aspekty potencjalnej współpracy. Wśród korzyści dla instytucji wymieniali przede wszystkim poprawę wizerunku oraz większą skuteczność działań związaną z docieraniem do większej liczby odbiorców i poszerzaniem oferty.

Przede wszystkim poznalibyśmy naszych mieszkańców, ich pasje, talenty, zainteresowania, moglibyśmy to wykorzystać. Moglibyśmy ich zaangażować w działalność merytoryczną. Mogłyby powstać nowe koła zainteresowań, kręgi, zespoły artystyczne itd.

Myślę, że taki pozytywny PR by się rodził. Jeżeli biblioteka uczestniczy w działaniach, które są w pewnym sensie działaniami społecznymi, charytatywnymi, no to jej wizerunek po pierwsze staje się lepszy, a po drugie zyskuje też odbiorców, czytelników.

Wśród korzyści, jakie mogłyby odnieść organizacje, badani wskazują przede wszystkim na zwiększenie skuteczności działań związane z szerszą ofertą docierającą do większej liczby odbiorców, a także na wsparcie merytoryczne uzyskane od instytucji publicznej oraz na promocję samej organizacji.

Główną korzyścią dla mieszkańców byłaby natomiast ich integracja i aktywizacja, a także zyskanie lepszego dostępu do kultury i szerokiej oferty zajęć kulturalnych.

Bardziej by się zintegrowali, poznali, wspólnie uczestniczyli w działaniach, miałyby to wpływ na patriotyzm lokalny.

Szersze spektrum organizowanych wydarzeń, lepiej trafiające w ich potrzeby, lepsze rozplanowanie czasowe przedsięwzięć.

- c. Potencjalne korzyści ze współpracy – opinie przedstawicieli publicznych instytucji kultury, którzy nie znają organizacji kulturalnych w swojej gminie

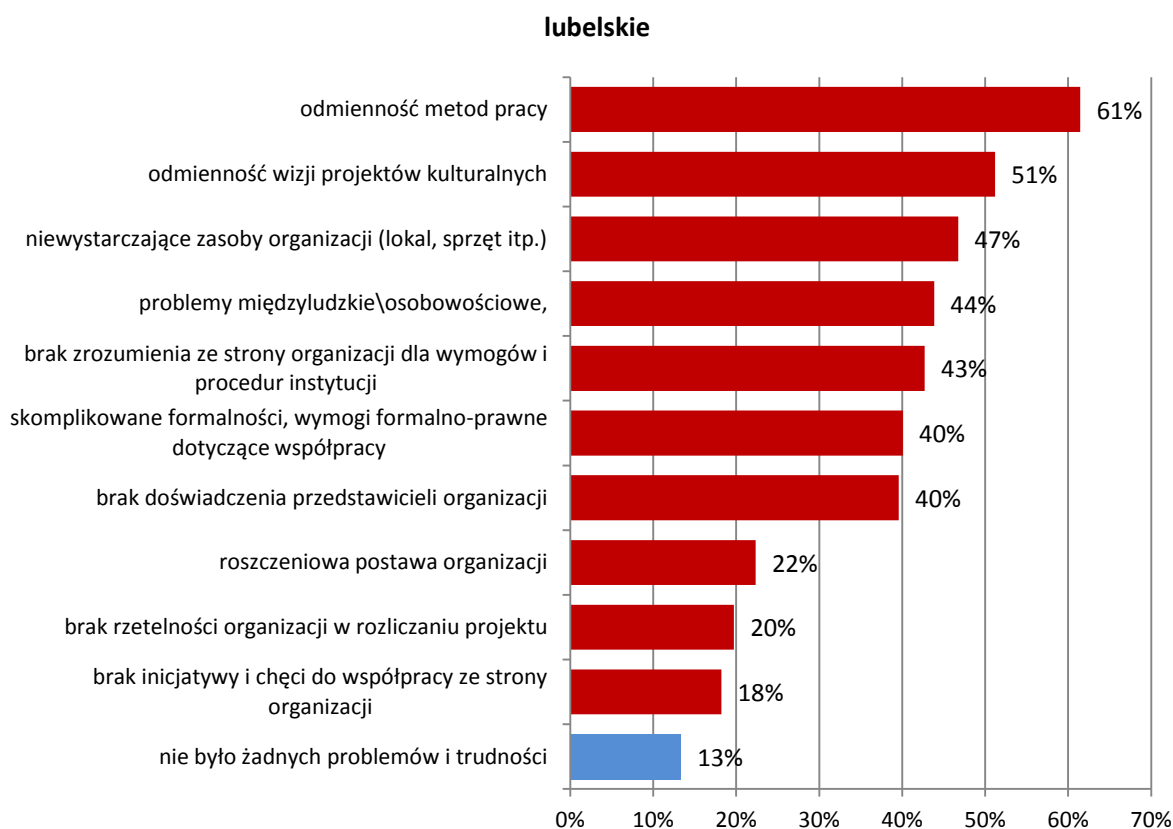
Niemal wszyscy przedstawiciele publicznych instytucji kultury deklarujący brak na terenie swojej gminy aktywnych organizacji kulturalnych oceniają, że powstanie takich stowarzyszeń i fundacji byłoby korzystne zarówno dla mieszkańców, jak i ich instytucji. Wskazują, że dzięki temu oferta kulturalna stałaby się szersza i lepiej trafiała w potrzeby społeczności. Wspominają też o możliwościach pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania działań kulturalnych.

Może mieliby [mieszkańcy] szerszą ofertę dostępu do wydarzeń kulturalnych. Stowarzyszenia być może mają możliwość pozyskiwania środków z wachlarza, który jest niedostępny dla instytucji kultury.

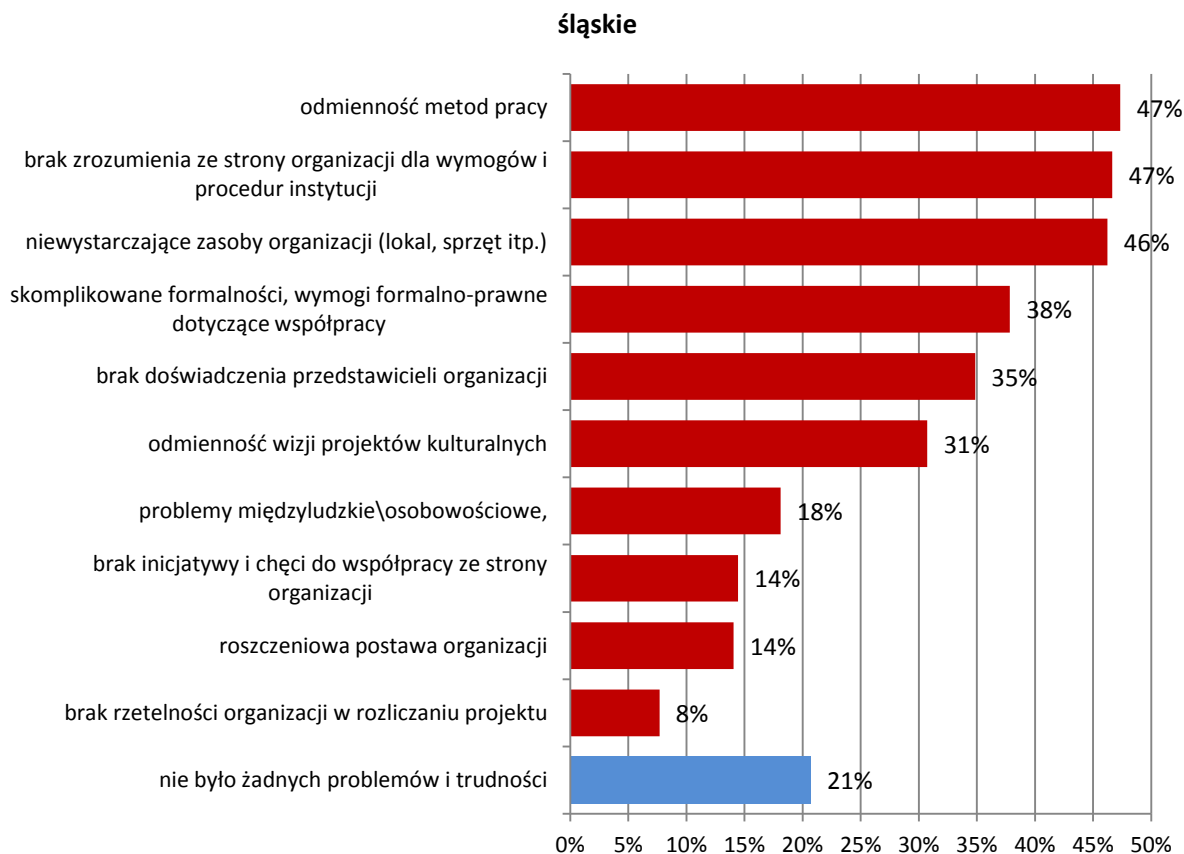
3. Problemy współpracy

Przedstawiciele publicznych instytucji kultury współpracujący w ciągu ostatnich dwóch lat lub kontaktujący się w jakiegokolwiek formie z organizacjami pozarządowymi wymieniali również problemy związane ze współdziałaniem. Występowanie przynajmniej jednej trudności w czasie trwania współpracy lub kontaktów z organizacjami zadeklarowało 87% respondentów z województwa lubelskiego i 79% ze śląskiego⁴⁴.

Wykres IV.3.1 Problemy we współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi instytucjami kultury (badani mogli wskazać wiele problemów)



⁴⁴ W tym przypadku nie można porównywać wyników w obu województwach – różnica jest statystycznie nieistotna.



✓ Różnice w działaniu

Najczęściej wskazywano problemy wynikające z różnic między instytucjami a organizacjami. Więcej niż sześciu na dziesięciu respondentów z Lubelszczyzny i prawie połowa ze Śląska uważa, że problem w dwustronnych relacjach stanowią odmienne metody pracy. Ponad połowa badanych z województwa lubelskiego oraz prawie jedna trzecia ze śląskiego wskazuje też na odmienność wizji projektów kulturalnych:

Odmienny sposób pracy, często różny poziom wiedzy i kompetencji; po naszej stronie – bardziej wiedza, u nich – determinacja, chęć działania, często niepoparta wiedzą merytoryczną. To powoduje że czasami trudno jest dopracować wspólną formułę.

Nie zawsze możemy się zgrać w czasie. Zdarzają się też przypadki bardzo różnych wizji na niektóre projekty i musimy się wtedy dość długo zgrywać, jeśli chodzi o dopracowanie wspólnej formy porozumienia.

Godziny pracy tych organizacji, nie zawsze można się zgrać, poświęcanie swojego prywatnego czasu.

Część badanych, potwierdzając opinie o różnicach, jakie dzielą metody pracy instytucji i organizacji, przyznaje jednocześnie, że to ich potencjalni partnerzy są lepiej zorganizowani i bardziej ideowi:

No, ja bym tutaj raczej wziął pod obronę te stowarzyszenia. Po pierwsze stowarzyszenia to są organizacje, które chcą, a nie muszą. Stowarzyszenia są często bardzo dobrze dookreślone, jeżeli chodzi o pewną strategię i o misję – znacznie lepiej niż wiele instytucji kultury, które tak naprawdę szukają i nie mogą znaleźć.

✓ Problemy związane ze stanem prawnym oraz jego respektowaniem

Istotne problemy wywoływał też obowiązujący stan prawny określający ramy współpracy organizacji i instytucji oraz niechęć organizacji do jego przestrzegania. Z jednej strony prawie połowa badanych na Śląsku i ponad 40% na Lubelszczyźnie jest zdania, że przedstawiciele organizacji nie mają zrozumienia dla wymogów i procedur rządzących instytucjami; z drugiej strony przyznają jednak (około 40%), że wymogi formalno-prawne dotyczące współpracy są zbyt skomplikowane.

Brak zorientowania organizacji pozarządowych w możliwościach instytucji bądź rygorach, którym ona podlega, możliwościach instytucji bądź przepisach prawa. Czasami [organizacje] spodziewają się rzeczy, które są po prostu kompletnie nierealistyczne, nie leżą w naszych możliwościach lub byłyby złamaniem prawa.

Niemożliwość składania projektów przez instytucje kultury we współpracy z organizacjami, a jedynie w odwrotnym kierunku – organizacje przy współpracy z domami kultury – to jest błąd.

Dla osób, które są po prostu laikami, to jest biurokracja, przepisy prawa. Ja jak najbardziej tego unikam, sporo rzeczy załatwiam, jak to się mówi, na gębę, jak najdalej od biurokracji. Słowo dla mnie jest ważniejsze. Ale organizacje mają z tym problemy.

✓ Profesjonalizm i zasoby organizacji

Dużą rolę odgrywa też niewystarczający – zdaniem badanych – profesjonalizm oraz stan materialny trzeciego sektora. Dla prawie połowy respondentów współpracę utrudniają zbyt małe zasoby (sprzęt, lokal itp.) organizacji. Ponad jednej trzeciej brak doświadczenia partnerów w realizacji różnych projektów kulturalnych. W opinii jednej piątej badanych z regionu lubelskiego i jednej dziesiątej ze śląskiego organizacje mają problemy z rzetelnym rozliczaniem wykorzystanych środków finansowych.

Brak ich przygotowania finansowo-administracyjnego.

Brak fachowych kompetencji ze strony organizacji.

Czasami istnieją stowarzyszenia i fundacje, które nie do końca są przygotowane do tego rodzaju działania. Troszeczkę mają mało doświadczenia albo [ich działanie] nie jest do końca przemyślane [...]

✓ Postawa organizacji

Wreszcie ostatnia grupa problemów wynika z postawy przedstawicieli organizacji. Prawie połowa badanych z województwa lubelskiego oraz prawie jedna piąta ze Śląska dostrzega we wzajemnej współpracy pojawiające się problemy międzyludzkie i osobowościowe.

Jeśli są problemy to tylko ludzkie, gdzie nie mogą się panie dogadać między sobą.

Przechwytywanie, przejmowanie naszych pomysłów i przedstawianie jako własnych.

Każdy chce sobie przypisywać dobre rzeczy, które zostały zorganizowane, choć nawet nie uczestniczył w tych pracach – głupia zazdrość.

Mniej niż jedna piąta badanych jest zdania, że organizacjom zwyczajnie brakuje chęci i inicjatywy do współpracy. Podobny odsetek uznaje ich postawę za roszczeniową:

Postawa roszczeniowa, żądania spełniania pewnych warunków. Traktują nas, jakbyśmy byli urzędem miejskim, budżetem gminy, a nie jak partnerów.

Roszczeniowość niektórych organizacji, które uważają że jesteśmy zobowiązani do współpracy z nimi nawet kiedy te projekty w naszej ocenie nie są tego warte.

Istotnym problemem we współpracy okazał się również brak środków finansowych na realizację projektów kulturalnych – zarówno po stronie instytucji publicznych, jak i organizacji:

Brak finansów na realizację celów, zamierzeń – z jednej i drugiej strony, wszyscy mają ograniczone środki.

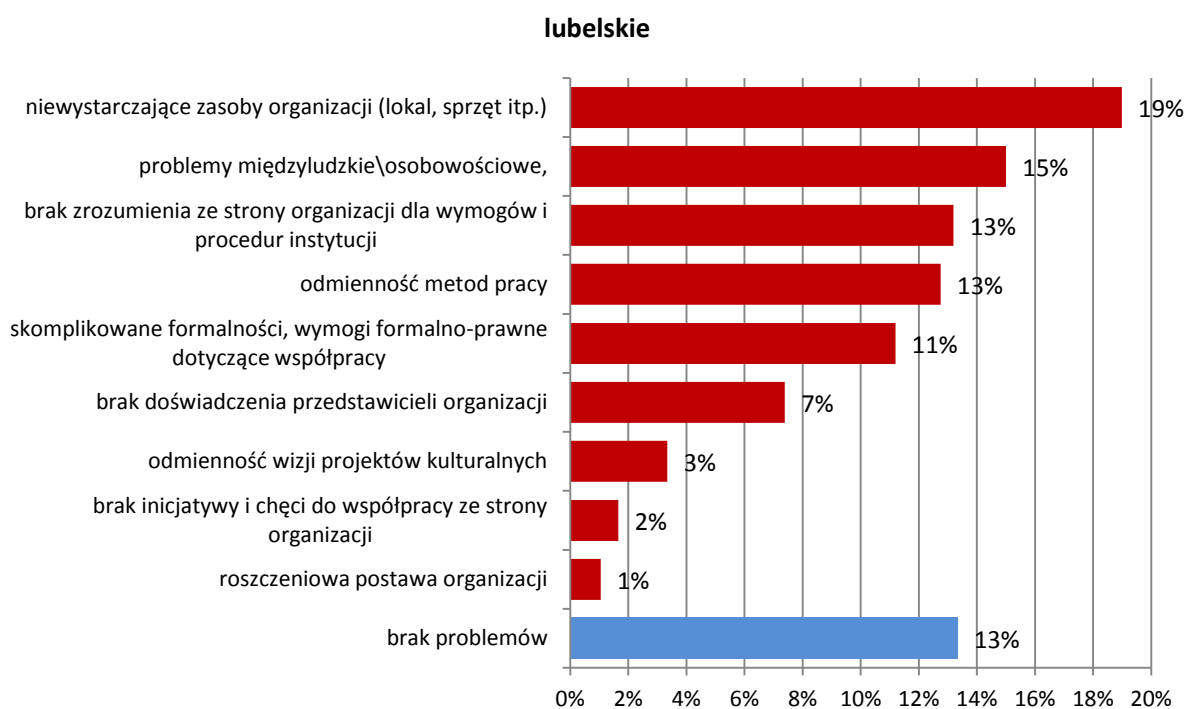
Brak środków finansowych, można byłoby wspólnie zrobić naprawdę ciekawe projekty, ale ograniczają nas finanse – zarówno muzeum, jak i te organizacje.

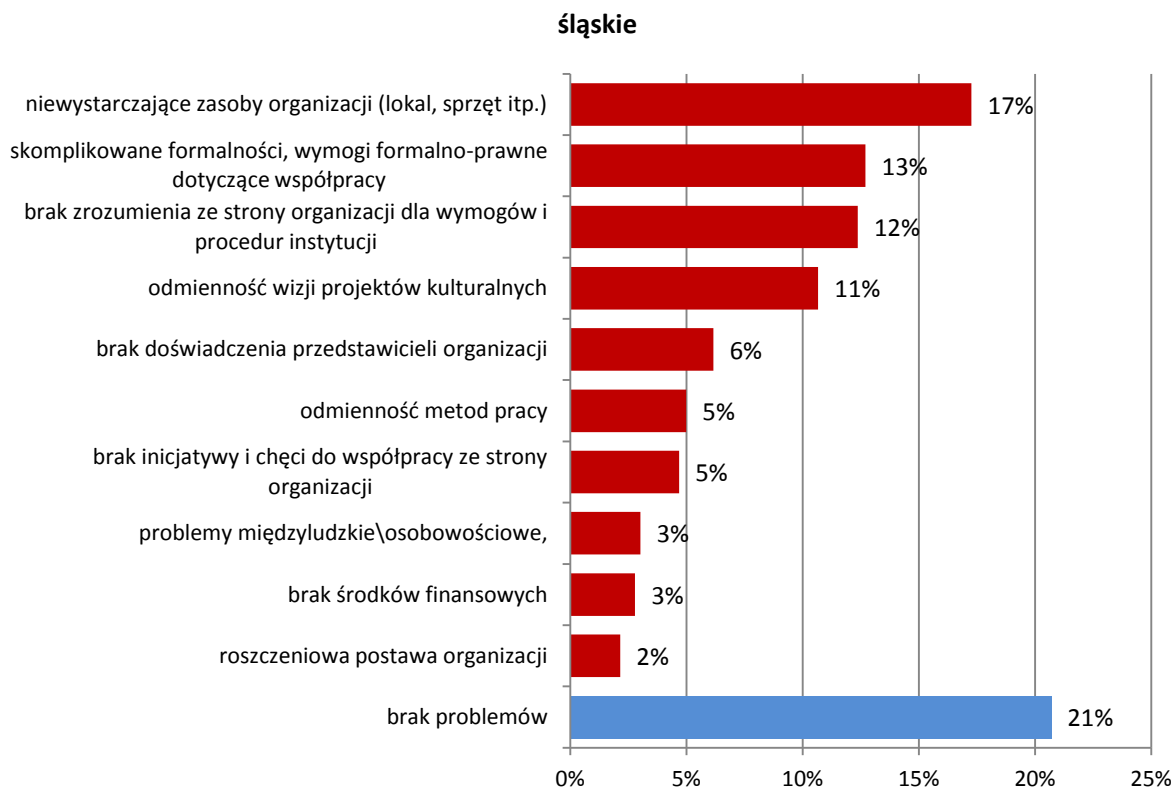
Trzeba też zauważyć, że gdy badani mieli wskazać jeden główny problem występujący we wzajemnych kontaktach, wymieniali najczęściej niewystarczające zasoby lokalowe i sprzętowe organizacji – w opinii prawie jednej piątej respondentów było to główne ograniczenie współpracy. Istotną rolę odgrywały też nieporozumienia dotyczące stanu prawnego, który określa zasady współpracy pomiędzy sferą publiczną a samorządową. Ponad jedna dziesiąta przedstawicieli publicznych instytucji kultury główny problem widzi w braku zrozumienia dla wymogów formalno-prawnych po stronie organizacji oraz skomplikowanych formalnościach związanych ze współpracą. Wydaje się więc, że czynnikami sprzyjającymi współpracy powinny być wzmocnienie podmiotów trzeciego sektora oraz modyfikacja istniejącego stanu prawnego – tak, aby ułatwiał współpracę i jednocześnie był zrozumiały dla przedstawicieli organizacji. Nie zmienia to jednak faktu, że organizacje muszą respektować obowiązujące przepisy prawne, niezależnie od tego, jak bardzo są one skomplikowane.

Warto też podkreślić, że dla ponad jednej dziesiątej badanych w każdym z województw główny problem stanowiły różnice między organizacjami a instytucjami: odmienne wizje projektów (na Śląsku) lub odmienne metody pracy (na Lubelszczyźnie). Aby przezwyciężyć tego typu problemy, konieczne wydaje się zacieśnienie współpracy, wzajemnych kontaktów i konsultacji, tak aby wypracować wspólną płaszczyznę działania.

Warto też wspomnieć o wysokim odsetku badanych (15%) z województwa lubelskiego, którzy jako główny problem we wzajemnych relacjach wskazali problemy międzyludzkie i osobowościowe.

Wykres IV.3.2 Główny problem związany ze współpracą publicznych instytucji kultury z organizacjami pozarządowymi (badani mogli wskazać tylko jeden problem)





4. Oczekiwania dotyczące współpracy oraz czynniki jej sprzyjające

a. Czynniki sprzyjające współpracy

Wśród czynników, które w opinii przedstawicieli publicznych instytucji kultury ułatwiają współpracę z organizacjami pozarządowymi, badani wymieniają przede wszystkim umiejętności komunikacyjne i otwartość (około 40% respondentów) oraz zaangażowanie i chęć działania z obu stron (około 30% badanych):

Dogadywanie się i mówienie o swoich problemach, i wspólne ich rozwiązywanie.

Wzajemna otwartość i chęć współpracy.

Autentyczne zaangażowanie przedstawicieli dwóch stron w realizację przedsięwzięć kulturalnych; żeby to było zdrowe, szczere, otwarte; wspólne dobro [...], a nie na zasadzie konkurencji.

Kolejne czynniki, które mogą polepszyć współpracę pomiędzy dwoma sektorami, to dobre relacje osobiste pomiędzy przedstawicielami obu stron oraz świadomość wspólnych celów – oba aspekty wskazuje około jednej piątej badanych:

Relacje osobiste pomiędzy pracownikami i przedstawicielami tych organizacji są zawsze pomocne, łatwiej się dogadać, łatwiej o współpracę.

Kontakty osobiste, znajomość osób, które pracują w tej organizacji, wpływa na to, że wiemy, o co chodzi w naszej pracy i możemy wspólnie coś stworzyć. Jednak najbardziej ważąca jest łatwość nawiązania kontaktu dzięki osobistej znajomości osób działających w organizacjach.

Wzajemne zrozumienie i działanie w jednym kierunku.

Pozostałe czynniki sprzyjające współpracy zostały wymienione przez mniej niż jedną dziesiątą badanych. Warto jednak podać jeden z nich: o inicjatywie i kreatywności organizacji wspomniało 8% respondentów – określają oni organizacje jako „źródło pomysłów” lub jako partnerów „wyznaczających kierunek działań”.

Ciekawe pomysły, inne spojrzenie, my już po 20 latach jesteśmy wypaleni.

b. Oczekiwania dotyczące dalszej współpracy

Pamiętając o czynnikach ułatwiających współpracę, warto przeanalizować oczekiwania, jakie wobec przedstawicieli organizacji zgłosili przedstawiciele publicznych instytucji kultury. Przede wszystkim oczekują oni od środowiska trzeciego sektora wychodzenia z inicjatywami nowych przedsięwzięć kulturalnych – wspomina o tym ponad jedna czwarta badanych.

Propozycji wspólnych działań – czegoś, co moglibyśmy razem zrobić, pomysłów, podpowiedzi na jakieś nowe działania, które nie były realizowane do tej pory przez nas.

✓ Intensyfikacja współpracy

Istotnym postulatem dla przedstawicieli publicznych instytucji kultury jest intensyfikacja wspólnie prowadzonych działań. Nieco mniej niż jedna piąta badanych oczekuje od organizacji większego zaangażowania w realizowane wspólnie projekty; podobny odsetek pragnie kontynuacji dotychczasowej współpracy. Około jednej dziesiątej uważa, że pożądane byłoby dalsze zacieśnianie kontaktów.

Czynnego zaangażowania w realizowane projekty.

Więcej zaangażowania z ich strony, mają pomysły ale chcą, żebyśmy my większość robili.

Częstych kontaktów i spotkań, aby wspólnie podejmować inicjatywy; zrozumienia i dobrej współpracy.

Mam świadomość, że jest to działanie spontaniczne – takich ludzi trzeba umiejętnie pielęgnować, żeby nie zniechęcić ich do dalszego działania. Oczekuję, żeby dalej chciało się tym ludziom cokolwiek robić, bo jest w nich pasja.

Chciałbym bliżej z nimi współpracować, jesteśmy od tego żeby im służyć – z takiego założenia wychodzę – bo są elementem społeczeństwa.

✓ Wsparcie działań instytucji publicznej przez organizacje

Przedstawiciele publicznych instytucji kultury niejednokrotnie oczekują również od organizacji pozarządowych różnorodnego wsparcia: finansowego, organizacyjnego oraz merytorycznego. Pomocy w zdobywaniu środków pragnie około 15% badanych:

Organizacje mogą pozyskiwać pieniądze, których my nie możemy pozyskać. Jest to też ważne przy organizowaniu wspólnych imprez.

Żeby też wspierali nas finansowo, a nie czekali tylko, żebyśmy im dawali wszystko. W tej chwili domy kultury są w trudnej sytuacji finansowej i myślę, że pozwolenie na zdobywanie pieniędzy przez organizacje przy jednoczesnym braku zgody na składanie wniosków do urzędów marszałkowskich [przez instytucje] to jest błąd, ponieważ my mamy kompetentną kadre, wykształconych ludzi, jesteśmy przygotowani do rozliczania projektów – to spada na nas, my piszemy projekty, a oni zdobywają pieniądze.

Wsparcia organizacyjnego, polegającego na pomocy w promocji oraz obsłudze większych imprez, również z udziałem wolontariuszy, oczekuje od trzeciego sektora nieco mniej niż jedna piąta badanych, a wsparcia merytorycznego około jednej dziesiątej. Część badanych określa nawet organizacje jako „źródło kapitału ludzkiego”, podkreślając, że w trakcie wspólnych działań przedstawiciele organizacji traktowani są jak „dodatkowi pracownicy”.

Zależy od charakteru organizacji; od jednych oczekujemy zasobów kadrowych, od drugich pomocy przy pisaniu wniosków, wyjścia w teren.

To jest źródło, brzydko mówiąc, materiału ludzkiego, który uzupełnia strukturę działu [...] Tak, że my z poziomu stowarzyszenia rekrutujemy nie tylko wolontariuszy, nie tylko stażystów, ale również ludzi, którzy są uczestnikami i realizują [projekt], i są praktycznie pracownikami działu przez okres trwania grantu – rok czy dwa, czy projektu jakiegoś badawczego i tak dalej. Tak że to jest dla nas w zasadzie, no jak gdyby... pracownik.

✓ Polepszenie jakości współpracy

Bardzo istotne oczekiwania związane z dalszą współpracą pomiędzy organizacjami oraz instytucjami publicznymi mają związek z polepszeniem jakości dotychczasowej współpracy. Około jednej czwartej badanych oczekuje od organizacji bardziej partnerskiego traktowania w czasie realizacji wspólnych działań:

Chciałabym być traktowana jako równorzędny partner, a nie tak na uboczu...

Rozsądnego planowania i podziału obowiązków.

Partnerstwa w pełnym tego słowa znaczeniu, nie zrzucania na instytucję kultury większości obowiązków. Czyli głównie partnerstwa po prostu, żeby to były równo podzielone role przy realizacji zarówno finansowej, jak i merytorycznej.

Jednym z postulatów, jakie stawiają badani organizacjom, jest także lepsza organizacja pracy – wspomina o niej około 15% przedstawicieli instytucji:

Odpowiedzialności za przydzielone zadania.

Większego sformalizowania i usystematyzowania ich działań.

Punktualności, nieodkładania na ostatnią chwilę!

Część respondentów oczekuje również jasnego i precyzyjnego określania oczekiwań organizacji wobec instytucji (około jednej dziesiątej badanych) oraz opracowania planu współpracy w celu realizacji wspólnych celów (ponad jedna dziesiąta badanych):

Określenia ich zapotrzebowań odnośnie danego projektu, żeby umieli sprecyzować projekt – co zawiera i jakie wymagania są po ich stronie, a jakie są oczekiwania w stosunku do nas jako instytucji.

Z pewnością spójnej polityki działania, czyli określenia wspólnych celów i konsekwencji w dążeniu do ich osiągnięcia.

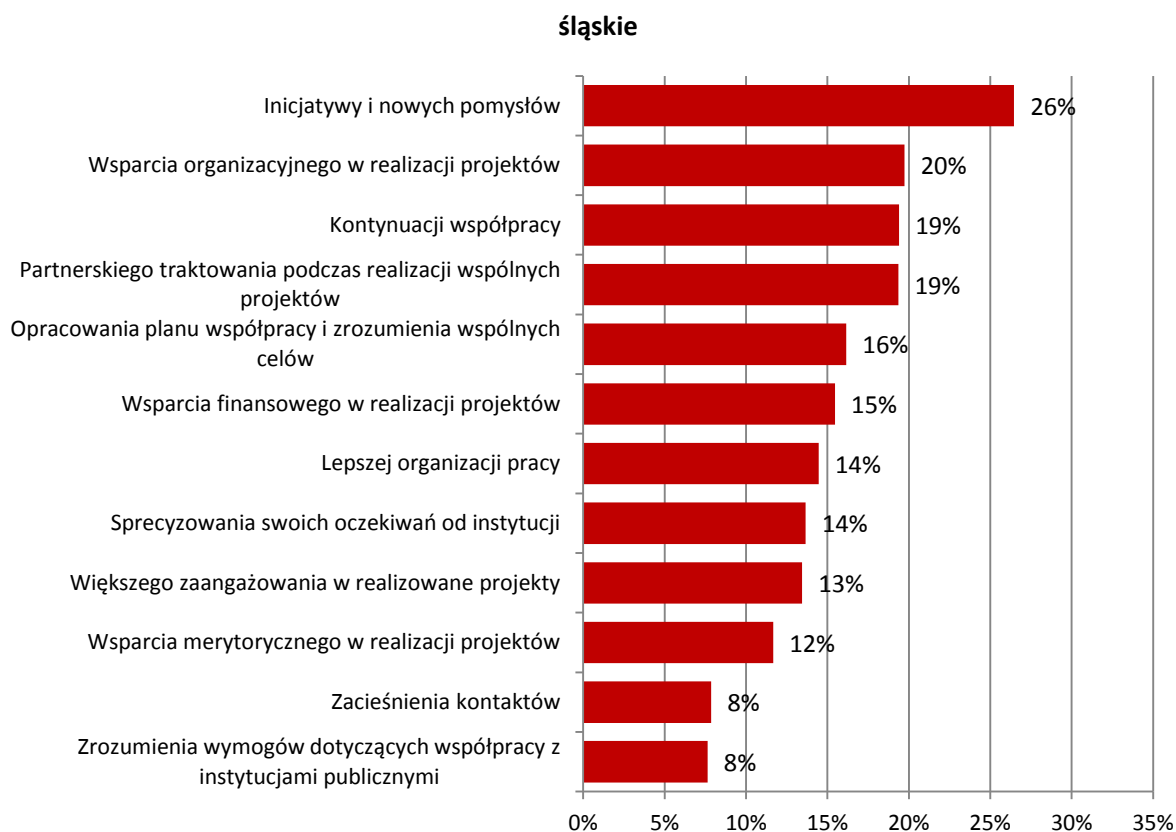
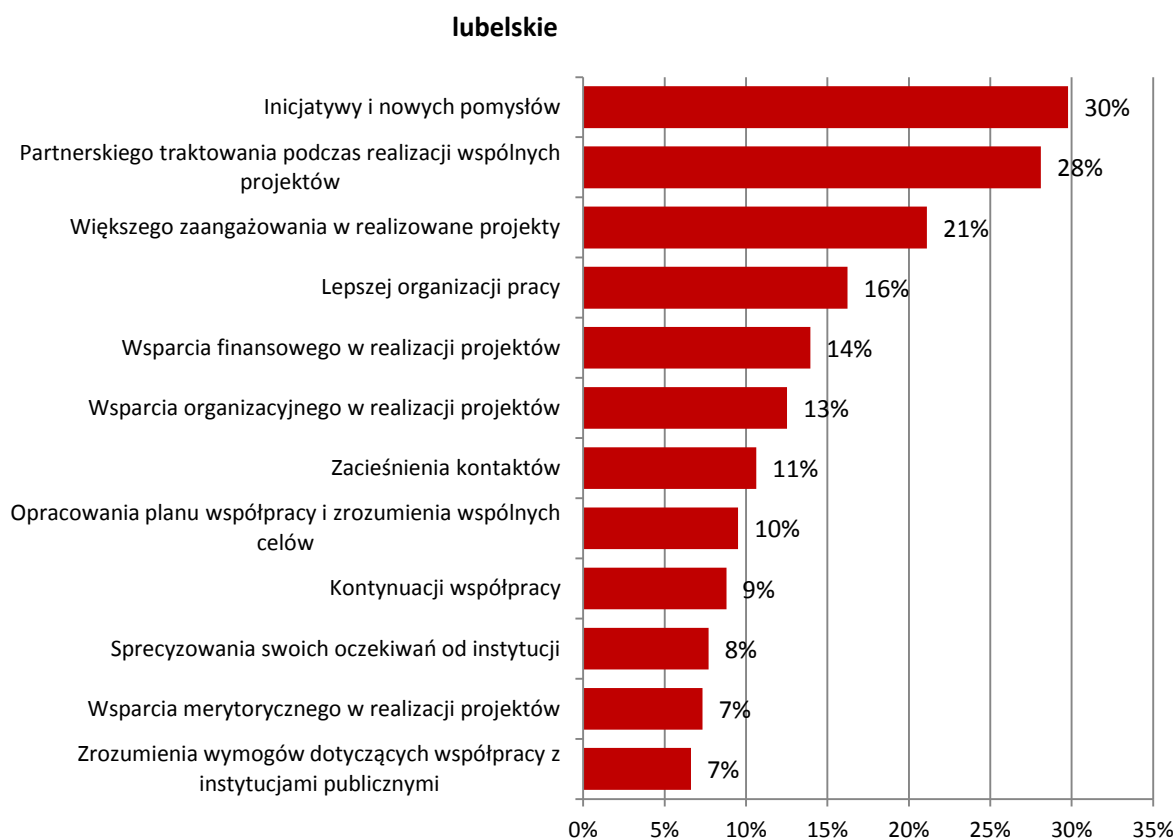
Podejmowanie wspólnych planów, sugerowania propozycji. Zdarza się, że niektóre przedsięwzięcia są konkurencyjne, realizowane w tym samym czasie, tak więc [oczekujemy] większego planowania działalności, żeby nawzajem sobie nie przeszkadzać, nie zabierać odbiorców.

Przedstawienia konkretnej oferty wspólnych działań.

Nieco mniej niż jedna dziesiąta respondentów kultury chciałaby również, aby przedstawiciele organizacji rozumieli wymogi formalno-prawne związane ze współpracą ze sferą publiczną:

Zrozumienia, że działamy inaczej niż oni, nie mamy takiej wolności.

Wykres IV.4 Oczekiwania publicznych instytucji kultury wobec organizacji pozarządowych



5. Przyszłość współpracy

Pomimo wszystkich oczekiwań i problemów związanych z dotychczasową współpracą ponad 90% przedstawicieli publicznych instytucji kultury z gmin, w których (według badanych) obecne są organizacje kulturalne, chciałoby kontynuować lub podjąć z nimi współpracę. Skłonność do współpracy wynika wprost ze zrozumienia roli publicznej instytucji kultury jako miejsca służącego lokalnej społeczności:

Ja nie pobieram od nikogo pieniędzy. Jeśli ktoś przychodzi z inicjatywą, uznaję, że to jest miejsce publiczne utrzymywane z podatku, więc każdy mieszkaniec ma taką możliwość. Jeśli ma jakiś pomysł, to nie ma problemu, żeby go zrealizować [...] ja jeszcze nikomu nie odmówiłam.

Mamy takie motto, że jesteśmy ośrodkiem otwartym, otwartym szczególnie na inicjatywy oddolne, sami zachęcamy [...] do szerszej z nami współpracy.

Dyrektorzy instytucji dają wyraz swojemu przekonaniu o potrzebie podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi – bez względu na to, jaki typ instytucji prowadzą oraz w jak dużej miejscowości pracują. Częściej sytuują się w pozycji dobroczyńców wobec lokalnych stowarzyszeń i fundacji, podkreślając, jak dużo zyskują one w ramach współpracy, ale dostrzegają także liczne korzyści po stronie swojej instytucji. Warto też zauważyć, że nie ograniczają się do wskazania korzyści finansowych, ale doceniają także m.in. entuzjazm i nowe pomysły, które wnoszą organizacje pozarządowe.

Stowarzyszenia to przede wszystkim młodzi ludzie, energia, nowe pomysły, kreatywność, nawet to, że [mają] nieograniczony czas pracy. To jest po prostu siła, a w tych instytucjach kultury bywa różnie. Jestem jak największym fanem stowarzyszeń.

Współpracując z tymi osobami, tworzysz szerokie partnerstwo, masz, brzydko mówiąc, po prostu wojsko, czyli osoby, na których możesz polegać, którym możesz ufać i nawet jak gdzieś się coś będzie działo [złego], to prawdopodobnie nie zostawią cię z tym problemem.

„Uważam, że należałoby wykorzystywać to, że istnieją już instytucje kultury, które mają jakąś bazę, sprzęt. My przez całe lata dochrapaliśmy się dużej ilości sprzętu, żeby można było wpuścić tu świeże powietrze, młodych ludzi, bo to najczęściej są młodzi ludzie.

Wśród powodów i korzyści wpływających na gotowość do współpracy zdecydowana większość (ponad 80% spośród tych, którzy zadeklarowali skłonność do współpracy) wskazuje, że umożliwiała ona zwiększenie zakresu działań – lepsze upowszechnianie kultury oraz oddziaływanie na lokalną społeczność.

Udaje się dotrzeć do szerszej grupy osób, adekwatnie do potrzeb stworzyć ofertę, zrealizować coś fajnego przy stosunkowo niewielkim nakładzie finansowym. Dysponujemy i my, i organizacja czymś, co po połączeniu sił i środków daje całkiem niezły efekt, udaje się stworzyć innowacyjną fajną ofertę, adekwatną do oczekiwań społeczeństwa.

Czym [nas] więcej, tym lepiej; wtedy sami się rozwijamy, trafiamy do większej grupy odbiorców, nasza oferta jest zróżnicowana, każdy z nas chce czegoś innego, a w sumie tworzy się coś nowego, nowy produkt mający lepszą jakość.

My stajemy się bliżsi mieszkańcom, którzy nie zawsze szukają tej bliskości z instytucją i [przyciąga ich] pewna innowacyjność osób, które prowadzą działania, które łamią schematy, w których na co dzień poruszają się pracownicy ośrodka. Organizacje mają większą swobodę działania – ja nie mogę prowadzić działań poza terenem gminy, a organizacja może organizować działania międzygminne i wydatkować pieniądze na wydarzenia poza gminą.

Nie wyobrażam sobie domu kultury bez pomysłów. Nasza działalność polega na tym, żeby zaspokajać gusta mieszkańców, a przez organizacje pozarządowe dostajemy sygnały co do potrzeb i oczekiwań. Musimy otworzyć się na większą grupę ludzi i na krytykę, musimy się zetrzeć z opinią: od tych najmłodszych do najstarszych, to jest nasza służba dla społeczeństwa.

Nie bez znaczenia jest także zwiększenie poprzez współpracę z organizacjami szans na dotarcie do źródeł finansowania niedostępnych dla instytucji publicznych oraz do pomocy przy organizacji projektów i działań kulturalnych. W opinii prawie jednej trzeciej badanych współpraca z organizacjami może stać się receptą na braki finansowe oraz kadrowe w publicznych instytucjach kultury.

Możemy jakieś środki otrzymać, byłby problem, gdyby nie ta pomoc od urzędów marszałkowskich uzyskana za pośrednictwem organizacji.

Ponieważ stowarzyszenia mają w niektórych obszarach większe możliwości i łatwiej działają w kwestii pozyskiwania pieniędzy z zewnątrz; są takie programy, które mogą być skierowane wyłącznie do organizacji pozarządowych – a że na kulturę państwowo-samorządowa jest coraz mniej pieniędzy, to trzeba sięgać po inne środki.

Dlatego że mają większy dostęp do środków, do grantów. My jako instytucja jesteśmy często wykluczeni.

Dzięki temu mamy osoby do współpracy. Kadra ośrodka kultury nie jest bardzo liczna, więc osoby do współpracy są mile widziane.

Pozostałe powody skłaniające badanych do współpracy wymienia mniej niż 5% z nich.

Natomiast ci respondenci, którzy nie są gotowi do kontynuacji lub podjęcia współpracy z organizacjami, jako powód podają najczęściej brak zapotrzebowania na takie działania oraz fakt, że samodzielna realizacja projektów jest korzystniejsza. Stanowią oni jednak mniej niż jedną dziesiątą wszystkich przedstawicieli publicznych instytucji kultury.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Zofia Dworakowska

I. Wnioski z badania

Zapewne najważniejsze informacje, jakie przynosi przeprowadzone na przełomie 2012 i 2013 roku badanie wzajemnych relacji pierwszego i trzeciego sektora na polu kultury, stanowią dane dotyczące braku tychże relacji. Zwraca uwagę wysoki odsetek organizacji pozarządowych, które w ogóle nie prowadziły wspólnych działań⁴⁵ z jednostkami samorządu terytorialnego (45%) oraz instytucjami kultury (40%), co więcej – około połowa z nich zadeklarowała, że nie była taką współpracą zainteresowana. Uzasadnienia takiej decyzji, podobnie zresztą jak wypowiedzi opisujące przyczyny trudności we wspólnych działaniach, obejmują przede wszystkim trzy grupy czynników: niedoboru środków finansowych, problemów formalno-prawnych oraz sfery postaw i komunikacji.

1. Finanse

Przeprowadzone badanie pokazuje jak na małym odcinku – współpracy międzysektorowej, objawia się szerszy problem niedofinansowania całego sektora kultury w Polsce. Tutaj widoczny jest on na kilku poziomach: dynamiki wydatków samorządowych na kulturę, trudnej sytuacji finansowej stowarzyszeń i fundacji, a wreszcie powraca wielokrotnie w obszarze potrzeb i trudności związanych z samą współpracą międzysektorową. Analiza budżetów gmin pokazuje, że w roku 2011 nastąpił spadek wydatków na kulturę, które stanowiły przeciętnie ok. 3,5% całego budżetu gmin. Ważnym kontekstem dla sytuacji finansowej organizacji aktywnych w sferze kultury jest fakt, że mimo iż ogół wydatków gminnych na sektor pozarządowy wyraźnie rośnie, to wysokość dofinansowania organizacji kulturalnych zwiększa się wolniej i niesystematycznie, a ostatnio nawet zmalała. Aby scharakteryzować finanse organizacji, wystarczy przywołać ponownie następujące informacje: ponad połowa z nich nie posiada żadnego majątku, są lata, w których prawie połowa ma przychody niższe niż 10 tysięcy złotych, a wreszcie taki sam odsetek fundacji i stowarzyszeń w żaden sposób nie płaci za pracę wykonywaną na ich rzecz.

Te nawet wyrwykowe dane pozwalają zrozumieć częstotliwość, z jaką w zebranych w tym badaniu wypowiedziach pojawia się temat finansowania. Staje się jasne, dlaczego trudności w pozyskiwaniu funduszy i sprzętu są jednym z najczęściej wskazywanych problemów funkcjonowania organizacji, a wsparcie finansowe sytuuje się bardzo wysoko na liście ich oczekiwań zarówno wobec samorządu, jak i publicznych instytucji kultury. Brak środków finansowych wymieniany jest również – zarówno przez przedstawicieli instytucji, jak i członków organizacji jako znaczący problem we wspólnych działaniach, uzasadnienie braku współpracy oraz źródło niepowodzeń w jej nawiązaniu.

Nie lekceważąc trudnej sytuacji budżetowej organizacji i sektora kultury, trzeba niestety odnotować, że problemy finansowe zdominowały inne aspekty wzajemnych relacji między sferą pozarządową a samorządami i ich instytucjami. Stanowią one również jeden z powodów utożsamienia przez niektórych respondentów współpracy z działaniami finansowymi właśnie. Takie utożsamienie prowadzi do niedostrzegania i niewykorzystywania innych możliwości wspólnych działań, co w opisanej sytuacji finansowej samorządów może spowodować znaczące ograniczenie wszelkich wzajemnych kontaktów. Niepokoi również wartościowanie, które pociąga za sobą tak rozumiana perspektywa finansowa – pierwszorzędne znaczenie zaczynają bowiem odgrywać tu potrzeby

⁴⁵ Wspólne działania rozumiane są jako merytoryczna współpraca przy projektach/działaniach kulturalnych i/lub finansowanie działalności organizacji pozarządowej przez partnera ze sfery publicznej.

konkretnych organizacji, a aspekt merytoryczny i strategiczny, dotyczący szerszej koncepcji kultury lokalnej zostaje zepchnięty na drugi plan.

2. Wymogi formalno-prawne

Skomplikowane wymogi formalno-prawne zostały wskazane jako utrudnienia we współpracy przez ponad jedną czwartą organizacji, ale jeszcze bardziej znaczące wydaje się miejsce, jakie zajęły w wypowiedziach przedstawicieli samorządów. Rozbudowane formalności stanowią najczęściej wskazywany przez nich problem (60% badanych), a zaraz po nich, porównywalnie często, wymieniony został brak zrozumienia organizacji dla wymogów i procedur urzędu (57-59%). Konsekwentnie – obie grupy rozmówców oczekują uproszczenia procedur i wymogów formalnych związanych na przykład z przyznawaniem i rozliczaniem dotacji. Samorządowcy chcieliby także większej znajomości prawa i lepszego przygotowania merytorycznego organizacji.

Fakt, iż znacznie więcej pracowników samorządów niż członków organizacji dostrzega problematyczność rozwiązań formalno-prawnych zaskakuje dlatego, że to właśnie oni muszą je egzekwować, a także – mimo iż nie tworzą przepisów – przez organizacje są często utożsamiani z ich autorami. Warto zwrócić uwagę na to rozróżnienie między zapisami prawnymi a sposobem ich realizacji, ponieważ widoczne jest ono w wypowiedziach obu grup. Członkowie organizacji z jednej strony wskazywali na ograniczające i mało elastyczne wymogi formalno-prawne, a z drugiej – mogące im towarzyszyć – nadmierne przywiązanie niektórych urzędników do tych wymogów. Analogiczną świadomość rozłączności przepisów i postaw widać w przywołanych wyżej wypowiedziach przedstawicieli samorządów, którzy obok skomplikowanych formalności wskazują także na brak zrozumienia dla nich ze strony organizacji. Badanie pokazało, że postawy przedstawicieli obu grup – sposób, w jaki realizują przepisy – odpowiednio zwiększają bądź zmniejszają uciążliwość wymogów formalno-prawnych dla każdej ze stron. Te same przepisy mogą więc być egzekwowane w różny sposób, czego dowodzi wiele zebranych wypowiedzi. Wystarczy przytoczyć opinie przedstawicieli samorządu, którzy sformułowali potrzebę wymiany doświadczeń różnych samorządów w zakresie wykonywania przepisów (a nawet swego rodzaju „prawa precedensowego”) oraz stworzenia przez Departament Pożytku Publicznego konkretnych interpretacji ustawy i ich upowszechnienia.

Warto zwrócić uwagę, że dość duża część przedstawicieli instytucji kultury wśród problemów we współpracy również wymienia skomplikowane formalności (ok. 40%) i brak zrozumienia dla nich ze strony organizacji (43–47%); tym razem różnica opinii jest jeszcze większa – zaledwie 6% organizacji wskazuje wymogi formalno-prawne jako utrudniające współpracę z instytucjami. Zapewne nie bez znaczenia jest fakt, że jak pokazało badanie, część organizacji oczekuje, aby to ich partnerzy zajęli się obsługą formalną wspólnych działań, a im pozostawili decyzje merytoryczne. Bez względu jednak na to, w jakim stopniu postawy obu stron współpracy dodatkowo zwiększają trudności formalno-prawne, nie można przeoczyć zgodności opinii przedstawicieli wszystkich trzech grup na temat zbytniego skomplikowania przepisów.

3. Postawy i komunikacja

Znaczący wątek wypowiedzi respondentów, oprócz dominujących niedostatków finansowych, stanowią także problemy dotyczące sfery postaw i komunikacji. Przeprowadzone badanie samo w sobie dostarcza konkretnych przykładów wzajemnego braku zrozumienia oraz przypadków odmiennej oceny tych samych zagadnień. W szczególny sposób dotyczy to przedstawicieli samorządu, którzy znacznie częściej niż członkowie fundacji i stowarzyszeń jako utrudniające

współpracę rozpoznają odmiennosć wizji projektów i metod pracy, a wśród trudności wymieniają brak zrozumienia ze strony organizacji oraz roszczeniowe postawy ich członków. Warto jednak zauważyć, że zapytani o czynniki poprawiające współpracę oraz o oczekiwania wobec partnerów, najczęściej przedstawiciele wszystkich trzech grup rozmówców zgodnie wymieniali nastawienie obu stron: wzajemne zrozumienie, partnerstwo, lepszą komunikację, otwartość, zaangażowanie i chęć działania. Z drugiej strony wydaje się, że relacje organizacji z publicznymi instytucjami kultury są o wiele bardziej partnerskie niż kontakty z urzędami, w których wyraźnie widoczna jest hierarchia i dominująca pozycja sfery publicznej.

Przeprowadzone badania pokazały pewne cechy charakteryzujące postawy, działania i opinie każdej z grup rozmówców, które można roboczo i skrótowo zamknąć w następujących hasłach: odpowiedzialność samorządu, pragmatyzm instytucji i indywidualizm organizacji.

a. Odpowiedzialność samorządu

Na kilku etapach badania urzędnicy definiowali swoją rolę we współpracy z organizacjami poprzez odpowiedzialność, jaką ponoszą za finanse samorządowe przeznaczone na kulturę oraz za pilnowanie obowiązującego porządku prawnego. Ta podwójna odpowiedzialność niejednokrotnie pozwala przedstawicielom samorządu uzasadnić swoją nadrzędną i rozstrzygającą pozycję w kształtowaniu kultury lokalnej, co może prowadzić do zaniedbania pozostałych zadań samorządu związanych z tym obszarem. Niepokoi również fakt, że ograniczenie roli samorządu do odpowiedzialności za porządek finansowo-prawny może w znacznym stopniu utrudniać traktowanie innych osób i podmiotów jako współtwórców kultury lokalnej i prowadzić do postrzegania ich jako zagrożenia dla wspomnianego porządku. Widać tu wyraźnie nie tylko kolejną odmianę sprowadzenia współpracy międzysektorowej do relacji finansowych, ale także możliwość odgórnego zarządzania kulturą lokalną wraz z którym odradzają się podziały typu „my-oni”.

Kolejne ryzyko związane z taką koncepcją odpowiedzialności dotyczy bezrefleksyjnego, powierzchownego realizowania wymogów formalno-prawnych, co zaprzecza intencjom ustawodawcy oraz uniemożliwia dostrzeżenie potencjalnej przydatności rozwiązań ustawowych w kształtowaniu kultury lokalnej. Jak pokazują badania, w wielu gminach w ten automatyczny sposób wypełniane są narzucone przez ustawę obowiązki konsultowania dokumentów oraz przeprowadzania otwartych konkursów ofert. Korzystając z faktu, że ustawa nie precyzuje formy ani wymiaru czasowego konsultacji, samorządy określają mianem konsultacji bardzo różne działania – m.in. indywidualne, półoficjalne rozmowy z przedstawicielami organizacji, czy upublicznianie informacji na tablicy ogłoszeń lub w internecie i umożliwienie ich opiniowania poprzez przesłanie opinii. Przywołane formy konsultacji nie prowadzą do uspołecznienia procesu kształtowania kultury lokalnej, ponieważ często ograniczają się do informowania, a więc nie stwarzają możliwości modyfikacji już podjętych decyzji, oraz/lub zapraszane są na nie tylko niektóre fundacje i stowarzyszenia. Dodatkowymi czynnikami, które poddają w wątpliwość społeczną użyteczność niektórych konsultacji, są m.in.: krótki czas przeznaczony na wyrażenie opinii, urzędowy, oderwany od praktyki język, w jakim są napisane konsultowane dokumenty, a wreszcie sam fakt, że przedstawiciele organizacji mogą czuć obawę przed wyrażeniem krytycznych opinii na temat postanowień samorządów, które decydują o udzieleniu dofinansowania.

Inna forma powierzchownego spełnienia wymogów ustawy to sposób, w jaki w niektórych gminach przeprowadzane są konkursy. Jak pokazuje kilka przykładów z przeprowadzonych badań, zdarza się, że decyzje o dofinansowaniu konkretnego projektu, a nawet jego wysokości, podejmowane są przed ogłoszeniem konkursu – bywa, że już na etapie tworzenia rocznego programu współpracy. Zabiegi

organizacji, aby zrealizować projekt, czasami rozpoczynają się od starań, aby wpisać go do programu współpracy, co oznacza, że potem zostanie ogłoszony na jego realizację konkurs, który ta organizacja prawdopodobnie wygra. Niektórzy respondenci przyznają również, że podział pieniędzy konkursowych odbywa się w toku nieformalnych i poprzedzających ogłoszenie konkursu ustaleń między organizacją a samorządem. Takie procedury świadczą o efektywnej i żywej współpracy międzysektorowej, ale nie można pominąć faktu, że zaprzeczają narzuconej przez ustawę zasadzie uczciwej konkurencji. Wprowadzane przez nie nierówności między lokalnymi organizacjami powodują, że mimo deklarowanej i zapewne sprawozdawanej, wieloaspektowej współpracy z organizacjami, część z nich – ta, która nie ma wystarczająco dobrych relacji z urzędem, zostaje wykluczona już na etapie starań o dofinansowanie. W szczególności dotyczy to młodych organizacji, które w podobnej sytuacji nie mają szansy na podjęcie współpracy z urzędem. Dodatkowym czynnikiem, który wspiera opisywane wyżej mechanizmy, jest fakt, że samorządy są skłonne częściej współfinansować właśnie te organizacje, które co roku składają bardzo podobne wnioski.

Wspomniane sytuacje dają się doskonale opisywać jako przejawy udanej współpracy międzysektorowej, jednak w rzeczywistości opisy te przesłaniają faktyczny stan wzajemnych relacji między urzędem a całym sektorem pozarządowym działającym w obszarze kultury. Wszystko to trzeba także rozpoznać jako czynniki wpływające na obniżenie motywacji fundacji i stowarzyszeń do inicjowania i prowadzenia współpracy międzysektorowej.

b. Pragmatyzm instytucji

W wielu odpowiedziach pracowników instytucji kultury powracają – po raz kolejny na obszarze całego badania – korzyści finansowe wynikające ze współpracy z organizacjami. Najczęściej wymienianym powodem udostępniania organizacjom lokalu należącego do instytucji jest zapewniony przez nie dostęp do dodatkowych źródeł finansowania. Prawie 15% instytucji oczekuje od organizacji właśnie wsparcia finansowego w realizacji projektów. Zdecydowana większość, ponad 80%, uważa, że jedną z najważniejszych korzyści, jakie odnoszą ich instytucje ze współpracy międzysektorowej, stanowi możliwość pozyskania dodatkowych środków poprzez granty i dotacje dla organizacji. O skutecznym korzystaniu z tych możliwości, świadczy również fakt, że w trzech czwartych przypadków przedstawiciele publicznych instytucji kultury deklaruowali, iż wśród wspólnych działań znalazły się takie, które współfinansowane były ze środków zdobytych przez organizacje. Połowa z nich zadeklarowała natomiast, że prowadzono również takie działania, które w całości zostały sfinansowane przez organizacje. Nie bez znaczenia jest również, że zgodnie z deklaracjami połowy respondentów, projekty finansowane w tym trybie włączane są następnie do głównego programu instytucji kultury. Organizacje pozarządowe mogą więc stać się dla instytucji publicznych źródłem różnorodnych zasobów – od finansów poprzez wiedzę merytoryczną, siłę roboczą aż po gotowe produkty kulturalne. Stosując więc dominującą w tym obszarze perspektywę finansową, można by stwierdzić, że współpraca z organizacjami pozarządowymi bywa instrumentalizowana jako dodatkowy i skuteczny sposób finansowania programu instytucji publicznej. Wydaje się to szczególnie niepokojące, gdy łączy się z naruszeniem partnerskich relacji między współpracującymi podmiotami. Zgromadzony materiał badawczy pokazuje, że może się to objawiać m.in. przez wykorzystywanie pomysłów organizacji z naruszeniem ich praw autorskich lub w niewypowiedzianym wprost, ale powracającym w niektórych opiniach, wartościowaniu działań organizacji opartym na stereotypowym podziale amatorskie – profesjonalne.

Przeprowadzone badania pozwalają podejrzewać, że w wielu przypadkach opisywane tutaj wykorzystywanie przez instytucje dodatkowych źródeł finansowych nie ogranicza się do nawiązywania współpracy z lokalnymi stowarzyszeniami i fundacjami. Większość pracowników instytucji (90% z Lubelszczyzny i 77% ze Śląska) deklaruje bowiem, że korzystne jest zakładanie przez instytucje własnych organizacji pozarządowych, umożliwiających samodzielne staranie się o pieniądze z grantów i konkursów. Mimo iż popularność tej opinii da się z pewnością wytłumaczyć niedofinansowaniem całego sektora kultury, które powoduje, że różni jego uczestnicy zmuszeni są do poszukiwania wszelkich dostępnych sposobów pozyskania funduszy na swoją działalność, to nie można jednak pominąć uprzedmiotowienia organizacji, jakie ta opinia zawiera. Instrumentalizacja dotyczy tu zarówno samej formy i idei społeczeństwa obywatelskiego, jak i konkretnych, lokalnych stowarzyszeń czy fundacji, a w szczególności organizacji założonych przez pracowników instytucji, które de facto stanowią jedynie puste formy prawne. Dane dotyczące relacji między oboma podmiotami pokazują, że 13% organizacji już teraz zrzesza lub angażuje osoby zatrudnione w instytucjach kultury, 10% powstało z inicjatywy ich pracowników, a 18% posiada siedziby w budynku instytucji publicznej.

Tego rodzaju unie personalne i związki lokalowe nie są niewłaściwe z zasady i nie mogą być automatycznie oceniane jako złe, ale ich analizie musi towarzyszyć świadomość ryzyka wspomnianej instrumentalizacji. Należy pamiętać, że podejmowanie wspólnych inicjatyw ze stowarzyszeniem czy fundacją niezwiązanymi formalnie lub lokalowo z instytucją, w znaczący sposób różni się od aplikowania o część środków na finansowanie programu instytucji za pośrednictwem organizacji znajdującej się w tej samej instytucji. W wielu takich przypadkach trudno mówić o realnym współdziałaniu dwóch podmiotów, ponieważ oba reprezentuje ten sam pracownik domu kultury, muzeum czy biblioteki, który w zależności od doraźnych potrzeb, okresowo występuje w roli członka organizacji pozarządowej. Z tego powodu warto zwrócić uwagę na znaczący odsetek przedstawicieli instytucji, którzy pomagają, uczestniczą w przygotowaniu lub są głównymi pomysłodawcami ofert oficjalnie firmowanych przez fundacje i stowarzyszenia i składanych przez nie na otwarte konkursy.

Opisywane ryzyko instrumentalizacji każe więc ostrożnie patrzeć na optymistyczne wyniki badań, świadczące o wysokiej częstotliwości współpracy i partnerskim relacjach między organizacjami i instytucjami. Trudno bowiem ocenić, czy instytucje są rzeczywiście otwarte na inicjatywy oddolne i podejmują wspólne działania z różnymi lokalnymi fundacjami i stowarzyszeniami, czy przede wszystkim prowadzą projekty z organizacjami-córkami i w ten sposób realizują współpracę międzysektorową.

c. Indywidualizm organizacji

Wydaje się, że niedostrzeżenie przez dużą część stowarzyszeń i fundacji powodów do podjęcia współpracy z pierwszym sektorem wynika z utrwalonej postawy organizacji, którą można by określić jako swego rodzaju indywidualizm. Przeprowadzone badanie dostarcza wielu jego przykładów. Po pierwsze, organizacje zdają się mieć ugruntowane przekonanie o własnej wyjątkowości związanej z tym, że pracują społecznie, oraz z tym, że wypełniają lukę spowodowaną przez niewłaściwą politykę urzędów. Niektóre z nich są tak skupione na własnej pracy, że w małym stopniu interesują się szerszymi zagadnieniami dotyczącymi kultury lokalnej – 27% badanych zadeklarowało brak wiedzy na temat rocznego programu współpracy, 31% – na temat rady działalności pożytku publicznego; a ponad jedna trzecia nie bierze udziału w pracach zespołów i komisji zajmujących się sprawami kultury, mimo iż wie, że takie istnieją.

Postawa, o której tu mowa, objawia się w zebranych materiale także w ten sposób, że trudno tam znaleźć wypowiedzi świadczące o silnym poczuciu więzi organizacji z innymi przedstawicielami sektora pozarządowego – zaledwie 10% organizacji uczestniczy w oddolnych, niezależnych od samorządu zrzeszeniach, porozumieniach lub federacjach trzeciego sektora. Nie bez znaczenia jest fakt, że najbardziej popularne formy komunikacji między organizacjami a urzędem są oparte na relacjach nieoficjalnych, w których konkretna organizacja spotyka się osobno z przedstawicielem urzędu, poza specjalnymi komisjami lub publicznymi konsultacjami. Praktykowane przez organizacje formy kontaktów międzysektorowych takie, jak bieżąca wymiana informacji i konsultowanie działań (60% organizacji) oraz relacje nieformalne, na przykład oparte na prywatnej znajomości (ponad 50%), również mają charakter spotkań indywidualnych.

Przeprowadzone badania pozwalają więc postawić hipotezę, że organizacje rzadko podejmują jakieś działania razem z innymi stowarzyszeniami i fundacjami. W badaniach fokusowych przedstawiciele trzeciego sektora podważali sens konsultacji społecznych właśnie z powodu konieczności uprzedniego wypracowania wspólnego stanowiska sfery pozarządowej, co ocenili jako trudne do przeprowadzenia. Byli wręcz przekonani, że organizacje nie są w stanie „dogadać się same ze sobą”.

Przywołane do tej pory konteksty współpracy międzysektorowej na obszarze kultury odślaniają kolejne rysy charakterystyczne nie tylko dla obszaru wspólnych działań, ale prawdopodobnie także dla całego sektora, którymi są: partykularyzm i stagnacja kultury lokalnej.

4. Partykularyzm

Przeprowadzone badanie pozwalają sądzić, że nie tylko działania dotyczące współpracy sektorowej mają bardzo często charakter partykularny i doraźny, ale dotyczy to także innych decyzji i działań podejmowanych w obrębie kultury lokalnej. Opisywany tu partykularyzm objawia się poprzez koncentrację na „tu i teraz”, co oznacza poświęcenie całej uwagi konkretnym, pojedynczym wydarzeniom kulturalnym, rozgrywającym się w najbliższej perspektywie czasowej. Prowadzi on do zaniedbania myślenia strategicznego, zarówno wybiegającego w przyszłość, jak i obejmującego szerokie i różnorodne pole aktywności kulturalnej. Co więcej, powoduje też, że aktywność kulturalna staje się oderwana od myślenia o jej odbiorcach. Rzadkością jest tworzenie map interesariuszy czy zadań. W wypowiedziach badanych prawie nie pojawiają się aspekty związane z potrzebami oraz poziomem zadowolenia odbiorców, z prowadzonych w gminie działań kulturalnych. Dominacja perspektywy finansowej oraz partykularyzm powodują, że wyjątkiem staje się rozumienie aktywności kulturalnej jako dobra publicznego, służącego lokalnej społeczności; częściej zaś rozumie się ją jako wykonanie określonego zadania lub projektu.

Warto więc zwrócić uwagę, że tylko mniej niż jedna piąta gmin opracowywała w ciągu ostatnich dwóch lat jakiegokolwiek programy, plany oraz strategie dotyczące kultury, podczas gdy ponad połowa gmin tworzyła dokumenty dotyczące konkretnych wydarzeń kulturalnych organizowanych przez urząd. W przeprowadzonych badaniach widoczna jest również opisywana wcześniej tendencja sprawozdania konsultacji dotyczących rocznych programów współpracy do dokładnych ustaleń zakresów tematycznych konkursów i wysokości ich dofinansowania. Nie można więc przeoczyć, że różnego rodzaju indywidualne i grupowe, oficjalne i nieoficjalne konsultacje konkursów w aż 72% (lubelskie) i 44% (śląskie) przypadków dotyczyły konkretnych projektów, które organizacje chciałyby realizować, a 58% (lubelskie), 57% (śląskie) – sum, o jakie chcą się starać.

Opisywany partykularyzm jest zapewne w szczególności silny sposób powiązany z niedofinansowaniem sektora kultury w ogóle, a konkretnie z ograniczoną dostępnością funduszy dla organizacji na

działalność kulturalną. Fundacje i stowarzyszenia muszą często zaangażować wszystkie swoje siły, aby zorganizować choć jedno wydarzenie, zdobyć choć małe dofinansowanie i przetrwać najbliższy okres. W ten sposób można by zapewne próbować uzasadniać tak niskie ich zaangażowanie w różnego rodzaju konsultacje (45% ogółu) oraz wspomniany indywidualizm.

Niepokojące jest jednak, że również działania lokalnych samorządów bardzo często zdają się być zdominowane przez doraźne rozwiązania i bieżące sprawy szczegółowe, co prowadzi do sytuacji, w której kultura lokalna staje się polem starcia ambicji i interesów poszczególnych podmiotów, zamiast obszarem ich współdziałania i współzrządzenia. Wydaje się, że reakcją na procesy tego rodzaju zachodzące w kulturze lokalnej stanowią niektóre wypowiedzi organizacji dotyczące czynników ułatwiających współpracę, ich oczekiwania, które wyrażają potrzebę strategicznego i wspólnego, społecznego kształtowania kultury lokalnej. Ponad jedna dziesiąta przedstawicieli organizacji deklaruje, że wspólne działania znacząco ułatwia posiadanie wspólnych celów, postuluje tworzenie długoterminowego planu współdziałania w sferze kultury oraz partnerskiej współpracy przy opracowywaniu kształtu wspólnych działań.

5. Stagnacja

Jeden z bardziej widocznych aspektów współpracy międzysektorowej, który pokazuje przeprowadzone badanie, stanowi stagnacja kultury lokalnej. Objawia się ona na wielu poziomach poczynając od tego, że ponad połowa organizacji prowadzi na ogół ciągle te same działania i projekty, przez fakt, że te same projekty są zgłaszane co roku do otwartych konkursów ofert, aż wreszcie po fakt, że te same projekty otrzymują dofinansowanie z samorządu. Swój udział w procesach prowadzących do stagnacji mają więc zarówno organizacje, jak i samorządy.

Opisywane wcześniej indywidualne, półoficjalne relacje niektórych samorządów z organizacjami, omijanie procedur konkursowych i unikanie demokratycznych konsultacji również utrwalają ustalony porządek w kulturze lokalnej, nie dopuszczając żadnych zmian, ani w postaci nowych organizacji, ani nowych projektów. Do pogłębienia stagnacji przyczyniają się również te samorządy, które ograniczają swoją odpowiedzialność w zakresie polityki kulturalnej do prowadzenia i finansowania publicznych instytucji kultury, rezygnując z ogłaszania konkursów dla organizacji lub ze współpracy w ogóle. Czyniąc w ten sposób wykonawcą polityki kulturalnej jeden podmiot, samorząd znacząco ogranicza różnorodność działań kulturalnych, wpływ mieszkańców na kulturę lokalną oraz powstawanie nowych organizacji na tym obszarze.

Swój udział w konserwowaniu raz ustalonego układu w kulturze mają także niektóre instytucje publiczne. Warto podkreślić, że w ten sposób są postrzegane przez część organizacji: 10 % zarzuca im brak elastyczności, a 7% uważa, że nie chcą realizować nowych projektów (wołąc kontynuację dotychczasowych) oraz angażować się w nowatorskie i niestandardowe przedsięwzięcia. Ryzyko stagnacji pojawia się szczególnie w tych instytucjach, w których dochodzi do unii personalnej między organizacją i instytucją, czyli wtedy, gdy pracownik instytucji jest jednocześnie członkiem współpracującego z tą instytucją stowarzyszenia czy fundacji. Pamiętając o dominującej wśród przedstawicieli instytucji motywacji finansowej do współpracy, można podejrzewać, że taka instytucja raz zapewniwszy sobie dodatkowe źródło finansowania, nie będzie skłonna inicjować nowych relacji z innymi, zewnętrznymi organizacjami. Z podobnych powodów należy ostrożnie podejść do faktu, że około połowa organizacji, z którymi współpracowały organizacje, powstała przed 1989 rokiem. Tego rodzaju wieloletnie, utralone współdziałanie również wiąże się z ryzykiem wykluczenia nowych inicjatyw. Opisane wyżej tendencje pokazują, że lokalna działalność kulturalna

kształtowana jest często przez automatyczne powielanie raz ustalonych rozwiązań i projektów, których kolejne edycje zazwyczaj nie podlegają ewaluacji, a więc realizowane są w oderwaniu od przemian społecznych i kulturowych.

Procesy stagnacyjne są szczególnie niepokojące w perspektywie współpracy międzysektorowej, ponieważ mogą prowadzić do znacznego ograniczenia wspólnych działań – wprowadzają nierówności między organizacjami, zaprzeczają zasadzie uczciwej konkurencji oraz w konsekwencji wpływają nie tylko na stagnację istniejących organizacji, ale także na zmniejszenie liczby powstających stowarzyszeń i fundacji.

II. Rekomendacje

1. Kultura jako dobro wspólne

Kultura lokalna jest dobrem wspólnym, wspólnie tworzonym przez członków społeczności i ich organizacje. Należy więc dążyć do tego, aby w procesie jej kształtowania uczestniczyło szerokie i różnorodne grono mieszkańców i aby ten proces nie ograniczał się do wypracowywania doraźnych, krótkoterminowych rozwiązań oraz planowania konkretnych wydarzeń kulturalnych.

Kształtowanie strategii rozwoju kultury lokalnej opartej na szerokiej partycypacji społecznej oraz realizującej wypracowaną społecznie wizję kultury stanowi w takim samym stopniu zadanie dla lokalnego samorządu, jak i dla lokalnego sektora pozarządowego. Kultura rozumiana jako dobro wspólne nie może być bowiem ani planowana odgórnie, ani zostać zdominowana przez plany i ambicje poszczególnych organizacji. Konieczne jest podjęcie wieloaspektowej, perspektywicznej i przekraczającej partykularyzmy współpracy – zarówno między pierwszym i trzecim sektorem, jak i w obrębie samego trzeciego sektora.

Kształtowanie kultury rozumianej jako dobro wspólne nie może też ograniczać się do mniej lub bardziej formalnych zabiegów związanych z dystrybucją środków finansowych, ale powinno obejmować o wiele szerszy zakres działań i tematów tworzących długoterminową strategię rozwoju kultury lokalnej. Oznacza to także, że władze samorządowe nie mogą ograniczać swojej roli do pilnowania porządku formalno-finansowego i jego bieżącej realizacji.

Postulowane podejście zakłada także myślenie o kulturze lokalnej jako o całości – niepokawałkowej na sektory, niedającej się zamknąć w murach publicznych instytucji kultury, a także różnorodnej, dopuszczającej zarówno formy tradycyjne, jak i wyrotowe. Takie rozumienie jest zaprzeczeniem statycznej koncepcji kultury oderwanej od rzeczywistości społecznej, wymaga ciągłego badania potrzeb społeczności i szukania nowych form działania. Z założenia kultura rozumiana jako dobro wspólne ma więc różnorodny charakter, który może być realizowany dzięki oddawaniu głosu różnym twórcom oraz wspieraniu współpracy między różnymi podmiotami.

Realizatorami polityki kulturalnej nie są więc jedynie publiczne instytucje kultury, które obecnie niektórzy przedstawiciele samorządu traktują jako oddziały samorządu ds. kultury, ale także inni twórcy i podmioty aktywne na tym polu. Oznacza to, że samorządy nie mogą ograniczać swojej odpowiedzialności za kulturę lokalną do współdziałania jedynie ze swoimi instytucjami oraz wspierania ich działań. Z taką koncepcją polityki kulturalnej powiązany jest jeszcze jeden niepokojący aspekt, który dotyczy rozumienia kultury w ogóle. Uzasadniając brak współpracy z organizacjami lub brak dofinansowania ich działań poprzez fakt, że organizują i finansują działalność publicznych instytucji kultury, przedstawiciele samorządu głoszą konserwatywną wizję uczestnictwa w kulturze.

Określa ona instytucje publiczne jako twórców i dostawców oferty kulturalnej, a mieszkańców sytuuje w biernej roli odbiorców. Kultura rozumiana jako dobro wspólne oparta jest na zupełnie odmiennym modelu uczestnictwa, który zakłada kształtowanie postaw twórczych wśród wszystkich mieszkańców oraz ich aktywny udział w tworzeniu kultury lokalnej. Jednocześnie należy podkreślić, że ani organizowanie imprez, ani prowadzenie instytucji kultury nie stanowią same w sobie metod aktywizacji społeczności do twórczego udziału w kulturze.

Kształtowanie kultury rozumianej jako dobro wspólne wymaga poświęcenia szczególnej uwagi w wspieraniu różnego rodzaju wspólnych działań w sferze kultury, a w szczególności współpracy międzysektorowej. Niski poziom współpracy, indywidualizm organizacji oraz partykularyzm kultury lokalnej pokazują, że lokalne samorządy powinny tworzyć specjalne mechanizmy wspierające działania wspólne, wśród nich mogłyby być m.in. warsztaty dla organizacji pokazujące korzyści z współpracy i uczące, jak ją podejmować, konkursy promujące działania wspólne czy programy-laboratoria, w ramach których organizacje mogą spotkać partnerów wspólnych działań i stworzyć wspólny projekt.

Kultura rozumiana jako dobro wspólne wymaga zmian najtrudniejszych, bo zachodzących w słabo mierzalnym i silnie zindywidualizowanym obszarze postaw i wzajemnego zrozumienia. Warto po raz kolejny zwrócić uwagę, że obok niedoborów środków finansowych na kulturę to jedyny temat, w ramach którego przedstawiciele wszystkich trzech grup są tak zgodni. Kształtowanie wzajemnego zrozumienia zależy w dużym stopniu od zakresu, form i skuteczności komunikacji międzysektorowej, która nie może się ograniczać do indywidualnych, na poły formalnych rozmów, do rozpatrywania spraw finansowych, do informowania o decyzjach podjętych przez urząd ani do ustaleń dotyczących pojedynczych wydarzeń.

2. Konsultacje

Konsultacje stanowią istotny sposób poznania oczekiwań społecznych, rozbudowy i urozmaicenia lokalnego życia kulturalnego, a wreszcie rozszerzenia i uwspólnienia odpowiedzialności za stan i kierunki rozwoju kultury lokalnej. Głównym celem konsultacji powinno być współdecydowanie – partycypacja w kształtowaniu kultury lokalnej, a nie jedynie informowanie o decyzjach podjętych wcześniej przez samorząd. Konsultacje są więc podstawowym sposobem realizacji wizji kultury jako dobra wspólnego. Należy dołożyć wszelkich starań, aby zarówno ich zakres tematyczny, jak i forma realizacji mogły spełnić ten cel, a więc aby mógł wziąć w nich udział jak najszerszy krąg osób i podmiotów zaangażowanych w sprawy kultury.

a. Zakres tematyczny

Konsultacje międzysektorowe powinny przekraczać sektorowe afiliacje i dotyczyć wszystkich zagadnień związanych z kulturą lokalną, zaczynając jednak od jej wizji ogólnej. Udział organizacji pozarządowych nie może być tu ograniczany do konsultacji ich współpracy z samorządem, a więc jedynie do fragmentu problematyki kulturalnej.

Istnieje potrzeba wspólnego wypracowywania strategii kultury, która przekraczałaby z jednej strony horyzont jednego roku budżetowego, a z drugiej – rutynę kształtowania kultury lokalnej jedynie poprzez planowanie konkretnych wydarzeń.

Wypracowana w toku konsultacji strategia kultury, jak i każdy inny dokument dotyczący współpracy międzysektorowej, powinien stać się punktem wyjścia dla tworzenia projektów, a nie być projektowany na podstawie oczekiwań i planów konkretnych organizacji. Współtworzenie okresowych programów współpracy nie może polegać na zapisywaniu w nich już wymyślonych

projektów konkretnych organizacji, na które następnie ogłasza się otwarte konkursy, które wygrywają właśnie te organizacje, którym udało się wprowadzić swoje pomysły do programu współpracy. Niewłaściwa jest tego typu instrumentalizacja konsultacji i procedur konkursowych, sprowadzająca konkurs ofert do pustych procedur i zaprzeczająca ustawowej zasadzie uczciwej konkurencji. Konsultacje powinny więc dotyczyć kształtu i kierunku polityki kulturalnej, a nie szczegółowego kalendarza konkretnych wydarzeń i wysokości ich budżetów. Celem organizacji nie może być wprowadzenie swoich wydarzeń i ustalenie wysokości ich dofinansowania do rocznego programu współpracy czy innego dokumentu strategicznego.

Konsultacje oraz inne formy komunikacji między organizacjami a urzędem powinny także obejmować sam sposób przeprowadzenia konkursów, ich wyniki, a wreszcie także przebieg realizacji dofinansowanych projektów.

b. Formy konsultacji

Równie ważna jest forma zaproszenia do udziału w konsultacjach, jak i sam sposób ich prowadzenia. Zaproszenia powinny zostać upublicznione na tyle wcześnie, aby wszyscy zainteresowani mogli zaplanować w nich udział. Organizatorzy winni dołożyć wszelkich starań, aby objąć konsultacjami wszystkich zainteresowanych, niezależnie od oceny ich działalności oraz własnych upodobań. Szczególną uwagę należy poświęcić uaktualnianiu bazy danych o organizacjach, a także wprowadzać do niej aktywne grupy nieformalne.

Trzeba wykorzystać różne środki przekazu: od ogłoszeń wywieszanych w miejscach publicznych, przez mailingi i rozmowy telefoniczne, informacje na portalach internetowych, po informacje w mediach lokalnych.

Konsultacje nie mogą ograniczać się do udostępnienia mieszkańcom gotowego dokumentu tuż przed jego uchwaleniem czy też przekazywania informacji o decyzjach urzędu, są one sposobem partycypacji obywatelskiej, muszą więc dopuszczać możliwość, że w ich wyniku dokument zostanie zmieniony, a decyzje podjęte przez urząd zmodyfikowane. Aby konsultacje tego rodzaju mogły się odbyć, urząd musi stworzyć takie warunki, które upewnią reprezentantów strony społecznej, że ich wypowiedzi, nawet te krytyczne, nie wpłyną w przyszłości na ocenę ich wniosków oraz na wysokość dofinansowania.

Konsultacje dotyczące tak ważnych spraw jak kształt kultury lokalnej i form uczestnictwa w niej nie mogą ograniczać się do uwag zgłaszanych internetowo lub składanych w urzędzie. Trudno również sobie wyobrazić, aby mogły się zamknąć w jednorazowym spotkaniu wszystkich zainteresowanych, powinny być raczej planowane jako dłuższy proces obejmujący robocze spotkania w podgrupach zdefiniowanych tematycznie, a nie przez przynależność sektorową. Wydłużenie czasu konsultacji, przyjęcie warsztatowego, partycypacyjnego trybu pracy, przekroczenie tożsamości instytucjonalnych będzie sprzyjać lepszemu poznaniu się różnych podmiotów, modyfikacji początkowych, często stereotypowych, postaw i rozszerzeniu perspektywy poza indywidualne potrzeby i korzyści, a także poza okres jednego roku budżetowego.

3. Konkursy

Aby zapewnić warunki konkurencyjności, które zakłada ustawa oraz kształtować różnorodną, otwartą na nowe inicjatywy i włączającą mieszkańców kulturę lokalną, należy położyć szczególny nacisk na poprawne i przejrzyste przeprowadzenie konkursów – począwszy od sformułowania zadań i wskazania kryteriów oceny wniosków, poprzez upublicznienie informacji o trybie i zasadach ich

rozpatrywania, zapewnienie bezstronności i eksperckiego charakteru komisji oceniającej, po udostępnieniu opinii publicznej punktacji i jej uzasadnienia.

a. Zadania

Zakres tematyczny konkursów powinien wynikać z wypracowanej w toku społecznych konsultacji strategii rozwoju kultury lokalnej, obejmującej okres dłuższy niż konkretny rok budżetowy. Należy znaleźć odpowiednią równowagę w opisie zadań konkursu, tak aby jednocześnie wyczerpująco precyzowała ona typ i zakres tematyczny dofinansowywanych projektów, a z drugiej – umożliwiała zgłaszanie do konkursu wielu różnych, konkurencyjnych propozycji. Ogłoszenia powinny zawierać oprócz zadań konkursowych i krótkiego ich opisu także wyraźnie sformułowane kryteria oceny wniosków, które nie mogą ograniczać się do spraw formalnych, ale muszą uwzględniać m.in. doświadczenie realizatorów, jakość proponowanych działań oraz ich oddźwięk społeczny.

Aby unikać sytuacji, w której drobne błędy formalne uniemożliwiają wsparcie interesującego projektu, urzędy powinny zapewnić warunki konsultowania gotowych wniosków od strony formalnej, a nawet stwarzać możliwość korekty tych błędów formalnych, które nie wpływają na realizację projektu.

b. Ocena wniosków

Sposób doboru członków komisji oraz zasady ich pracy – omawiania, oceniania i przyznawania dotacji, powinny stanowić informację publiczną i być transparentne oraz zrozumiałe. Należy dążyć do tego, aby komisje miały charakter bezstronny i ekspercki, w tym celu powinni w nich brać udział zarówno przedstawiciele sektora pozarządowego, jak i niezależni specjaliści. Wszyscy oni muszą mieć dostęp do złożonych wniosków oraz zapewniony wystarczający czas na ich przeczytanie i zaopiniowanie. Wszelkie ustalenia dotyczące oceny konkretnego wniosku oraz wysokości jego dofinansowania powinny zostać podjęte właśnie na podstawie tej lektury podczas obrad bezstronnego i eksperckiego grona, w sposób, który może zweryfikować postronny obserwator. W tym celu należy wprowadzić taki system rozpatrywania wniosków, który opierając się na wcześniej zdefiniowanych i upublicznionych kryteriach, umożliwi obiektywną i merytoryczną ocenę, a także pozwoli ją w wyczerpujący sposób uzasadnić.

c. Ogłaszanie wyników

Organizacje powinny mieć zapewniony dostęp do protokołu komisji zawierającego wspomniane uzasadnienia, które nie ograniczałyby się do lapidarnych stwierdzeń typu: „Projekt nie odpowiada na zadanie konkursowe”, ale stanowiłyby wyczerpujące informacje o mocnych i słabych stronach wniosku. Wskazane byłoby również opracowanie formuły odwoławczej od decyzji komisji (od kilku lat istnieje ona np. w konkursach MKiDN).

Organizatorzy konkursów powinni analizować projekty kulturalne – ich jakość artystyczną i społeczną, nie tylko w formie, w jakiej zostały zapisane we wniosku, ale także już po udzieleniu dofinansowania, na etapie realizacji, kierując się przede wszystkim strategią rozwoju kultury lokalnej powstałą w toku konsultacji społecznych. W szczególności dofinansowanie projektów cyklicznych w kolejnym roku powinno być oparte na rzetelnej i udokumentowanej ewaluacji poprzedniej edycji wydarzenia. Należy unikać automatyzmu w ocenie i udzieleniu dotacji organizacjom, które co roku starają się o dofinansowanie kolejnej edycji tego samego projektu. Procedura konkursowa powinna zawierać mechanizmy pozwalające nie tylko na rzetelną i krytyczną ocenę wniosków dotyczących wydarzeń cyklicznych, ale także zapewniające możliwość dofinansowania nowych, nieznanych projektów, składanych także przez nowe, mniej doświadczone organizacje.

4. Instytucje kultury w społeczności lokalnej

Instytucje publiczne realizujące wizję kultury jako dobra wspólnego powinny stanowić lokalne platformy współpracy dla różnych formalnych i nieformalnych, zbiorowych i indywidualnych podmiotów aktywnych w obszarze kultury. Nie chodzi o to, aby zaniechały one prowadzenia działalności własnej i przekształciły się w placówki impresaryjne, ale o uspołecznienie procesu tworzenia i realizacji ich programu. Jak pokazują badania, przedstawiciele instytucji kultury świadomi są takich korzyści płynących ze współpracy międzysektorowej, jak: możliwość rozszerzenia programu instytucji, dotarcie do szerszego grona mieszkańców czy dopływ nowych, oryginalnych pomysłów. Ta świadomość pozwala na podjęcie bardziej zdecydowanych działań wykorzystujących w jeszcze większym stopniu potencjał współpracy międzysektorowej. Wydaje się, że właśnie instytucje publiczne, wychodząc od swojego szczególnego usytuowania gdzieś pomiędzy samorządem a organizacjami oraz wykorzystując swoją infrastrukturę, mogłyby stać się laboratorium refleksji nad kulturą lokalną, wzajemnego uczenia się i wspólnego wypracowania zmiany społecznej. W ich obrębie możliwe jest wypracowanie mechanizmów, które będą przeciwdziałać stagnacji kultury lokalnej poprzez wspieranie różnorodności tematów i form inicjatyw kulturalnych bez względu na indywidualne gusta i upodobania. Pierwszym z nich mogłaby być tzw. polityka „otwartych drzwi”, w ramach której znacząco rozszerza się zakres współdecydowania i konsultacji poprzez oddanie części programu bądź jakiegoś okresu w roku pod opiekę merytoryczną osobom lub grupie spoza instytucji. Projektowanie różnorodności kultury lokalnej musi także brać pod uwagę tworzenie rozwiązań, wspierających nowe projekty oraz inicjatywy młodych organizacji i twórców. Instytucje publiczne mogłyby więc wprowadzić do swojej działalności programy inkubatorowe, wspierające merytorycznie, organizacyjnie, a także finansowo innowacyjne działania zarówno organizacji pozarządowych, jak i grup nieformalnych. O zasadności i możliwości wprowadzenia takich rozwiązań świadczy fakt, że już teraz prowadzi je kilka instytucji, np. w formie programu małych grantów, w ramach którego organizacje otrzymują niewielkie dofinansowanie oraz opiekuna merytorycznego projektu.