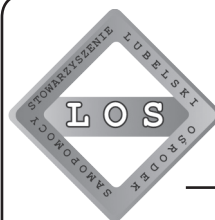


Spis treści

Rzecznictwo obywatelskie i działania monitorujące organizacji pozarządowych wobec instytucji administracji publicznej i samorządowej	1
<i>Agata Czwórny</i>	
Rola sektora pozarządowego w kreowaniu świadomości prawnej obywateli	4
<i>Sebastian Ignaszczak</i>	
Standardy reprezentacji i rzecznictwa interesów organizacji pozarządowych	9
<i>Agata Czwórny</i>	
Elementy modelowej współpracy międzysektorowej – najlepsze praktyki ...	12
<i>Arkadiusz Biały</i>	
Podsumowanie realizacji projektu „Obywatelski LOS- budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”	16
<i>Magdalena Fiuta</i>	



**Lubelski
Ośrodek
Samopomocy**

Redakcja czasopisma:

www.los.lublin.pl

los@los.lublin.pl

Punkt Informacyjny

20-016 Lublin

ul. Narutowicza 54

tel./fax: 0-81 743 66 13

pon. - pt.: 8⁰⁰-16⁰⁰

LOS - Czasopismo Samopomocy Społecznej

Wydawca: Stowarzyszenie Lubelski Ośrodek Samopomocy

Redaguje zespół: Magdalena Fiuta (redaktorka prowadząca), Sławomir Szymanek (skład i łamanie), Cezary Pachol, Arkadiusz Biały (projekt i wykonanie okładki)

Druk:

VIC. Centrum XEROgraficzno-poligraficzne

Lublin, ul. Narutowicza 34

tel/fax: 081 532 86 84

www.viclublin.pl

Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść tego dokumentu odpowiada Lubelski Ośrodek Samopomocy, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie stanowiska Unii Europejskiej



Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Projekt „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim” został współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Środki Przejściowe PL2005/017-488.01.01.01



Rzecznictwo obywatelskie i działania monitorujące organizacji pozarządowych wobec instytucji administracji publicznej i samorządowej

Przemiany demokratyczne w Polsce umożliwiły organizacjom pozarządowym a także samym obywatelom „wypowiadanie się w sprawach publicznych”, jednak sama wolność wypowiedzi nie jest wystarczającym elementem faktycznego zaangażowania, uczestnictwa oraz nadzoru sfery zadań publicznych przez sektor społeczny. Na wymienione elementy działalności obywatelskiej składają się działania rzecznictwa obywatelskiego oraz monitoringu. Działania te oznaczają zainteresowanie sprawami publicznymi, sprawowanie kontroli nad funkcjonowaniem różnych instytucji od strony formalno-prawnej oraz samych działań i podejmowanie interwencji w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Rzecznictwo i monitoring zorientowany jest przede wszystkim na instytucje publiczne i wszelkie przejawy życia publicznego. Tak rozumiany monitoring oraz rzecznictwo obywatelskie jest więc działaniem, które z jednej strony pozwala wprowadzać i inicjować zmiany w celu ulepszenia funkcjonowania określonej sfery rzeczywistości społecznej z drugiej zaś, pozwala na wykrycie wszelkich nieprawidłowości, naruszeń zakłócających ład społeczny. Z całą pewnością drugi aspekt monitoringu – aspekt kontrolny – jest jedną z ważniejszych metod społecznej kontroli funkcjonowania instytucji publicznych, a więc także samorządu terytorialnego, służący eliminacji zarówno dysfunkcji, jak i nadużyć. W społeczeństwie obywatelskim organizacje obywatelskie, jak i sami obywatele, mają prawo wypowiadania się w różnych sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które bezpośrednio ich dotyczą.

Zatem czym jest rzecznictwo obywatelskie?

- zabieganiem o interes osób, grup osób, organizacji,
- występowaniem w sprawie np. w imię jakiś wartości,
- proponowaniem rozwiązań,
- pilnowaniem i kontrolowaniem czy działania są wdrażane zgodnie z zasadami, przepisami, normami.

Cele działań rzeczniczych:

- dbanie o interesy społeczne, dobro społeczne,
- wpływ oraz konsultowanie zapisów aktów prawnych,
- zmiana świadomości oraz praktyk naruszających prawa obywatelskie przez urzędników,
- właściwe rozumienie służby publicznej osób sprawujących taką służbę,
- zawiązywanie koalicji, integracja osób i organizacji zjednoczonych wokół jakiejś sprawy.

Sposoby i metody działań monitorujących działalność administracji publicznej:

- udział w debacie publicznej, m.in. przez pisanie listów otwartych, publikację artykułów prasowych,
- udział w konsultacjach społecznych, m.in. z wykorzystaniem dostępnych kwestionariuszy, udział w zespołach roboczych, ciałach doradczych,
- zgłaszanie stanowisk z własnej inicjatywy, m.in. przygotowanych w oparciu o stanowiska ekspertów; wspólnie z innymi partnerami społecznymi, np. z organizacjami pozarządowymi (lub ich związkami),

- budowanie koalicji oraz zainteresowanie sprawą innych grup, np. parlamentarzystów, mediów, związków zawodowych.

Trudności związane z działalnością rzeczniczą oraz monitoringiem działalności administracji publicznej, zwłaszcza w środowiskach lokalnych:

- małe zainteresowanie organizacji pozarządowych monitorowaniem działalności instytucji publicznych, zwłaszcza lokalnych samorządów,
- niskie upowszechnienie wśród organizacji i obywateli samej idei rzecznictwa oraz monitoringu,
- brak wiedzy i umiejętności jak taką działalność rzeczniczą prowadzić,
- brak środków niezbędnych do prowadzenia działalności rzeczniczej, czasami także brak odpowiedniego zaplecza technicznego (biuro, sprzęt),
- różnego rodzaju powiązania lokalnych organizacji z lokalnym samorządem (np. część członków organizacji jest jednocześnie pracownikami samorządowymi) i wynikający z tego strach przed podejmowaniem niepopularnych lokalnie działań,
- niedorozwój infrastruktury wspierającej działalność strażniczą (brak zaplecza prawnego, eksperckiego),
- problemy z dostępem do informacji publicznej i nieumiejętność radzenia sobie z tym problemem w przypadku obstrukcji ze strony instytucji publicznej,
- brak właściwych narzędzi monitoringu, często gotowe narzędzie są przygotowane pod kątem dużych jednostek z dobrze rozwiniętym sektorem organizacji pozarządowych, które nie mają zastosowania w małych społecznościach.

Jak być powinno?

Władza i administracja samorządowa muszą być przyjazne dla obywateli. To warunek wstępny i konieczny. W tak funkcjonującej społeczności obywatel, zarówno indywidualnie jak i poprzez organizacje potrafi być

kreatywny w wykorzystywaniu posiadanych zasobów: ludzkich, geograficznych, historycznych. Instytucje publiczne w takiej społeczności lokalnej charakteryzują się odpowiednią, jawną i przejrzystą strukturą organizacyjną z właściwą delegacją uprawnień pomiędzy poszczególnymi jej szczeblami. Ich funkcjonowanie regulują czytelne i efektywne procedury stanowiące gwarancję, że wszelkie działania odbywają się w granicach i na podstawie prawa. Osoby sprawujące władzę oraz urzędnicy ponoszą indywidualną odpowiedzialność za podejmowane decyzje, są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych i przestrzegania kodeksu etycznego.

Okresowo dokonuje się oceny jakości pracy urzędu, urzędników i instytucji gminnych (audyt zewnętrzny). Problemy i potrzeby wspólnoty rozwiązuje się i zaspokaja na podstawie obiektywnych kryteriów i potrzeb identyfikowanych w trakcie prowadzonych badań i monitoringu. Propozycje polityk i działań służących temu celowi ujmuje się w strategię. Strategię opracowuje się przy udziale szerokiego spectrum środowisk społecznych. Zasadą jest konsultowanie z mieszkańcami decyzji w sprawach istotnych (np. w formie spotkań środowiskowych, osiedlowych, dyskusji w lokalnych mediach). Tak przygotowane decyzje są zrozumiałe i racjonalne, zaś gospodarowanie środkami finansowymi odbywa się na podstawie rachunku ekonomicznego. Cały proces pozwala odpowiednio reagować na potrzeby modele rozwiązań szczegółowych.

Informacja publiczna

Władze samorządowe tworzą i zapewniają drożność dwukierunkowych kanałów komunikacyjnych służących porozumiewaniu się instytucji gminy z lokalną społecznością. Przede wszystkim jednak to władze informują opinię publiczną o swych planach, poczynaniach ich kosztach i źródłach finansowania (w postaci zbiorczej informacji o planach inwestycyjnych, rozliczeniach, wykonaniach). W tym celu wydają ogólnodostępny (na razie

w wersji papierowej) „Biuletyn informacyjny” oraz administrują internetowym Biuletynem Informacji Publicznej (BIP). BIP jest na bieżąco aktualizowany, jego zawartość jest zgodna z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej, kompletna (np. w przypadku uchwał podaje numer, datę przyjęcia, przedmiot). Przebieg posiedzeń rad i innych ciał obieralnych jest rejestrowana za pomocą technik audiowizualnych oraz udostępniania w różnej postaci. Urzędy i siedziby jednostek gminy są dobrze oznakowane przy zastosowaniu obszernych, przejrzystych oraz na bieżąco aktualizowanych tablic ogłoszeniowych i informacyjnych.

Rada Gminy

Zasadą jest szeroko dystrybuowana informacja o terminach i porządku posiedzeń rady oraz jej komisji. Podejmowanie szczególnie ważnych decyzji odbywa się w trybie głosowania imiennego. Wypłata przysługujących radnym diet następuje na podstawie zweryfikowanych list obecności na sesjach i posiedzeniach komisji rady. Pełnienie funkcji radnego jest służbą publiczną, dlatego też społeczność lokalna, wyborcy dysponują większymi niż do tej pory możliwościami odwołania całej rady lub konkretnego radnego, jeżeli ich aktywność w radzie nie służy dobru wspólnemu.

Zarząd

Zasadą jest zawieranie umów cywilnych z obejmującymi urzędy i stanowiska odnośnie realizacji obietnic wyborczych. Podobnie, jak w przypadku radnych, istnieje łatwiejsza procedura odwołania członków zarządu, w tym prezydenta, burmistrza bądź wójta (np. w sytuacji oskarżenia o popełnienie poważnych przestępstw i zastosowania środka zapobiegawczego w postaci aresztu).

Standardy działania urzędu

Zasadą jest udostępnianie pełnej informacji na temat organizowanych przetargów: zarówno ewentualnych uczestników, jak opinii publicznej. Pożądane jest publiczne rozstrzygnięcie przetargów.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Współpraca instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi opiera się na wieloletniej strategii, która wyznacza jasne zasady współpracy w krótszych okresach czasu. Procedury udzielania dotacji zorganizowane w sprawny, przejrzysty i efektywny system. Istnieje odpowiednia infrastruktura współpracy (np. instytucja pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych).

Model działalności rzeczniczej i monitorującej na przykładzie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Głównym celem działalności Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich jest podniesienie jakości życia publicznego w Polsce - w szczególności zwiększanie jego przejrzystości i uczciwości, głównie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, a także na poziomie administracji rządowej. Główne pola zainteresowań to: przejrzystość, dostęp do informacji publicznej, partycypacja społeczna, działania przeciwdziałające korupcji.

W całym kraju jest 28 Lokalnych Grup Obywatelskich – wspólnie realizujących projekty, mające na celu poprawę funkcjonowania samorządów, przede wszystkim w kontaktach z mieszkańcami. Przykładowe projekty:

Programy współpracy gmin/miast z organizacjami pozarządowymi: Lokalne Grupy Obywatelskie (LGO) badają w jaki sposób kształtują się relacje samorząd – organizacje. Chodzi zarówno o stan prawny (czy samorząd wypracował Program Współpracy i czy rzeczywiście powstał on wspólnie z organizacjami, jak wyglądają procedury przyznawania dotacji organizacjom (np. czy wykluczają konflikt interesów, czy są przejrzyste, czy pozwalają efektywnie wydatkować pieniądze lokalne zgodnie z potrzebami społeczności lokalnej itd...), jak i o stan faktyczny (czy procedury są przestrzegane). Tę działalność określa się – monitoringiem: składa się on

z analizy dokumentów urzędowych oraz z wywiadów w tym przypadku z różnymi organizacjami i odpowiedzialnymi za dane kwestie urzędnikami. Wnioski z monitoringu są spisane w raporcie. Raport wskazuje co jest dobrze, a co źle - dalej kluczowy etap projektów, czyli wpłynięcie na decydentów, aby zmienili wadliwe lokalne prawo bądź praktyki. Inne działania to: kampanie edukacyjne w społecznościach lokalnych na temat szkodliwości korupcji, praw klienta w urzędzie. W akcji Przejrzysta Polska

Stowarzyszenie jest odpowiedzialne za moduł tzw. „monitoringu wspierającego”, czyli promującego wśród organizacji lokalnych Przejrzystą Polskę.

Agata Czwórnóg

Źródła:

1. Ryszard Skrzypiec, *Monitoring systemów współpracy władz samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi*,
2. www.ngo.pl,
3. gazeta.ngo.pl, 05.2008.

Rola sektora pozarządowego w kreowaniu świadomości prawnej obywateli

Ustępujący w 2006 r. po 9-letniej kadencji na stanowisku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prof. Marek Safjan, na konferencji prasowej podsumowującej swoją pracę, kilkakrotnie podkreślił, jak ważną kwestią w rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego jest poprawienie świadomości prawnej obywateli.

Przeciętnego obywatela trudno byłoby przekonać, że żyje w państwie prawa, o którym mówią zasady Konstytucji RP – mówił z kolei były Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Andrzej Zoll, rozpoczynając wystąpienie w Senacie poświęcone swojej działalności w 2003 r. oraz przestrzeganiu wolności i praw człowieka i obywatela.

Na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich czytamy, że w ponad 50% spraw, które wpływają do Rzecznika poucza się wnioskującego o przysługujących środkach działania. Dane te dowodzą ogromnej potrzeby działań na rzecz podniesienia poziomu świadomości prawnej obywateli, jak również konieczności zapewnienia szerszego

dostępu do informacji i pomocy prawnej. Problem wymaga wypracowania rozwiązań systemowych, stworzenia sieci odpowiednich, wyspecjalizowanych instytucji, np. biur pomocy prawnej.

Przez świadomość prawną rozumie się znajomość przepisów i instytucji prawnych jak również ocenę prawa przez społeczeństwo i jego zdolność do postulowania zmian prawnych pożądaných przez społeczeństwo. Społeczna świadomość prawna jest pewnym bardzo umownym pojęciem, a zarazem obiektywną rzeczywistością odzwierciedlającą różne wyobrażenia o prawie różnych grup ludzkości. Miarą tej świadomości jest zarówno stopień profesjonalizmu wśród specjalistów, jak i stan wiedzy prawniczej oraz odczuć ludzi mających luźne kontakty z normami prawa. Z pewnością dla wielu osób czy instytucji, które prowadzą działania na rzecz podniesienia świadomości prawnej obywateli, podstawowe znaczenie ma udzielenie osobie pomocy prawnej w konkretnej sprawie,

ponieważ dla większości osób, które korzystają z komercyjnej czy nieodpłatnej pomocy prawnej, podstawowe znaczenie ma zastosowanie prawa w ich osobistej sprawie. Nawet jeżeli są zainteresowani uzyskaniem wiedzy na temat konkretnych przepisów prawa, chcą zapoznać się z tekstem ustawy, poznać procedurę sądową a to z reguły jest potrzebne w rozwiązaniu ich osobistej sytuacji życiowej.

W jakikolwiek sposób nie spojrzelibyśmy na kwestie podnoszenia wiedzy prawnej obywateli (czy poprzez dążenie do zapoznania społeczeństwa z regułami prawnymi, normami prawa, instytucjami prawnymi, czy poprzez rozwiązywanie konkretnych problemów prawnych ludzi, którzy takiej pomocy oczekują) należy postawić pytanie czy i jaką rolę w kształtowaniu postaw prawnych wśród obywateli mogą spełnić organizacje pozarządowe.

Nawet dla przeciętnego obserwatora życia społecznego jasnym wydaje się fakt, że w dużej mierze to właśnie tzw. NGO-sy kształtują postawy społeczne i obywatelskie, w tym także poprzez wpływanie na normy prawne. Wystarczy podać przykład Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która spełnia bardzo ważną rolę w ochronie praw obywatelskich, w tym praw cudzoziemców i mniejszości narodowych. Fundacja Helsińska działa na rzecz realizacji praw człowieka, stara się też wpływać na uwzględnianie w tworzeniu nowych aktów prawnych zaleceń organizacji międzynarodowych odnośnie praw człowieka. Już na tym przykładzie widać że praca organizacji pozarządowych jest istotnym i koniecznym uzupełnieniem działań administracji rządowej w rozwiązywaniu problemów społecznych (i prawnych).

Inna ważna organizacja pozarządowa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, realizuje program „Obywatel i Prawo” w ramach którego prowadzone są działania na rzecz umacniania praw obywateli, państwa prawa oraz sprawnej, przejrzystej i przyjaznej

dla obywatela administracji publicznej. Jednym z najważniejszych celów programu jest zwiększenie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości i pomocy prawnej poprzez zapewnienie wybranym organizacjom pozarządowym świadczącym poradnictwo prawne i obywatelskie, finansowego i merytorycznego wsparcia ich działań; rozwinięcie i rozpowszechnianie rozwiązań systemowo zwiększających dostęp obywateli do informacji i pomocy prawnej; rozwinięcie i rozpowszechnianie metod zwiększających aktywność wyborczą obywateli.

Kolejny przykład dużej organizacji, która od lat prowadzi edukację prawną obywateli to Fundacja im. Stefana Batorego, która w ramach swoich dwóch programów: „Prawo w interesie publicznym” oraz „Biura Porad Obywatelskich” udziela dotacji dla prawniczych organizacji pozarządowych. Fundacja szczególnie nacisk kładzie na wsparcie organizacji, które wykorzystują dostępne instrumenty prawne do występowania w obronie obywateli przed różnymi formami nadużyć ze strony władzy, a także tych, które działają na rzecz zmian systemowych dotyczących świadczenia pomocy prawnej i poprawy sprawności funkcjonowania sądownictwa.

Warto wskazać, że każda z wymienionych organizacji bardzo mocno zaangażowała się w przygotowanie założeń oraz pierwszych projektów ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej, o której jeszcze będzie mowa w dalszej części artykułu.

Wskazane zostały duże warszawskie organizacje, które w modelowy sposób starają się wpływać na kształtowanie prawa i świadomości prawnej wśród obywateli. Jest jednak wiele znacznie mniejszych organizacji pozarządowych, które w swoich działaniach i realizowanych projektach docierają z informacją prawną do mieszkańców, czy to w formie prowadzonego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, czy też ogólniej, poprzez uwrażliwianie społeczeństwa na problemy

prawne, zachęcanie do korzystania przez obywateli ze swoich uprawnień, wskazywanie patologii życia społecznego i sposobów na ich zwalczanie, monitorowanie przestrzegania prawa na szczeblu samorządowym itp.

Jedną z organizacji, która w sposób aktywny realizuje postulat zwiększenia dostępności do profesjonalnej i bezpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej dla mieszkańców województwa lubelskiego jest Lubelski Ośrodek Samo-pomocy. Celem prowadzonych działań jest zapewnienie dostępu do pomocy prawnej poprzez rozwiązywanie indywidualnych spraw, z którymi zwracają się beneficjenci oraz ich rodziny, wsparcie tych osób w toczących się przed sądami i organami administracyjnymi postępowaniach, poszukiwanie rozwiązań problemów poprzez udzielanie porad oraz informowanie o ich prawach i obowiązkach.

Równie istotnym zadaniem LOSu jest inicjowanie i wsparcie działań w kierunku samoorganizacji obywateli w struktury prawne działające na rzecz obywateli i ich rodzin. Wszystkie te elementy zmierzają do osiągnięcia podstawowego rezultatu, jakim jest podniesienie świadomości prawnej i obywatelskiej wśród mieszkańców odwiedzających nasz ośrodek.

W ciągu 10 lat zostało udzielonych około 1500 nieodpłatnych porad prawnych zarówno dla osób fizycznych jak i organizacji pozarządowych. Doświadczenie większości organizacji prowadzących punkty pomocy i informacji prawnej pokazuje, że zapotrzebowanie na bezpłatną i fachową pomoc prawną w naszym regionie jest bardzo duże. Obowiązkiem organizacji posiadających w swoich szeregach prawników wydaje się być jak najszersze i najefektywniejsze dotarcie z pomocą prawną do osób, dla których jest to najczęściej jedyna możliwość uzyskania porady i informacji prawnej. Osoby, do których kierujemy nasze działania należą do grup szczególnego ryzyka, często nie radzą sobie w życiu, mają wiele problemów natury

prawnej, są dyskryminowane lub poniżane. Naszym celem jest więc dotarcie z pomocą prawną do grupy osób, która nie ma instytucjonalnie zapewnionego doradztwa i pomocy prawnej, a działania prowadzone w tym zakresie przez samorząd czy różnego rodzaju instytucje są niewystarczające.

Świadomość prawna mieszkańców odwiedzających nasze stowarzyszenie z reguły jest niewielka. Często pomoc dotyczy sporządzenia prostego pisma urzędowego. Ale to, co dla jednych wydaje się nieskomplikowane, dla innych może być, z wielu powodów, zbyt trudne. Wiek, choroba, trudna sytuacja życiowa i materialna, niskie wykształcenie, to tylko niektóre z przyczyn, które powodują, że obywatele odwiedzają takie punkty jak nasz, nawet wtedy, kiedy wydaje się, że zwykle doświadczenie i wiedza życiowa wystarczą, żeby poradzić sobie np. z przygotowaniem prostego pisma urzędowego czy procesowego, czy ze zrozumieniem przepisu prawa. Ale przecież znacznie częściej jest tak, że to skomplikowość przepisów czy procedur sądowych, a także brak dostępności do pomocy prawnej świadczonej przez kancelarie adwokackie czy radcowskie powoduje, że organizacje poradnicze „nie narzekają” na brak klientów. Ich rola jest więc nie do przecenienia. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment z konferencji pt. „Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania” która odbyła się 29 czerwca 2006 r. w Warszawie: *Duża część naszego społeczeństwa nie potrafi rozwiązywać własnych problemów natury prawnej. Powodem tego jest między innymi niespójność i złożoność systemu prawnego, brak edukacji prawnej, wysokie ceny usług prawnych oraz istniejące ograniczenia w dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez Państwo. (...) Obecnie ciężar świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej spada na organizacje pozarządowe.*

Szacuje się, że około 100 000 bezpłatnych porad prawnych udzielają rocznie organizacje pozarządowe. W samym Lublinie mamy co najmniej kilka organizacji pozarządowych świadczących bezpłatną pomoc prawną, takich jak: Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, Fundacja Academia Iuris, „AGAPE” Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Uzależnionych czy fundacja Fuga Mundi. Niebagatelną rolę w kształtowaniu i podnoszeniu świadomości prawnej obywateli odgrywają Biura Porad Obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich. Obecnie w sieci jest zrzeszonych 35 Biur Porad Obywatelskich. W każdym województwie działa co najmniej jedno takie biuro. W województwie lubelskim Biuro działa w Puławach przy Puławskim Forum Organizacji i Stowarzyszeń „Razem”.

Coraz więcej organizacji wychodzi z pomocą poza swoje stałe siedziby i stara się dotrzeć z informacją prawną do mieszkańców wsi i miasteczek, często znacznie oddalonych od dużych miast, gdzie praktycznie nie funkcjonują miejsca, w których mieszkańiec mógłby skorzystać z porady prawnej. Od dwóch lat także Lubelski Ośrodek Samopomocy prowadzi poradnicze punkty wyjazdowe (m.in. w Biłgoraju przy wsparciu Fundacji Pomocy Dzieciom „Krzyk” i w Adamowie w powiecie łukowskim dzięki wsparciu Urzędu Gminy).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w wielu organizacjach pracują społecznie i udzielają pomocy prawnej (jako tzw. prawnicy „PRO BONO”) adwokaci czy radcowie prawni, często także pracownicy naukowci. Ponadto „NGO-sy” bardzo często korzystają z pomocy wolontariuszy - studentów prawa. W odróżnieniu więc od profesjonalnych kancelarii prawnych, nie tylko porady są udzielane nieodpłatnie, ale także w dużej mierze praca wykonywana przez osoby świadczące pomoc prawną jest wykonywana społecznie.

Organizacje poradnicze próbują wypełnić lukę spowodowaną niewydolnością struktur administracyjnych. Natomiast one same nie rozwiążą problemu niskiej dostępności do informacji i pomocy prawnej i podniesienia poziomu świadomości prawnej w społeczeństwie.

Jest ich zbyt mało, a ponadto mają one te same problemy co cały Trzeci Sektor w Polsce: nie najlepszą sytuację finansową i problemy w pozyskiwaniu funduszy, trudności w utrzymaniu dobrego personelu, nie zawsze są też traktowane partnersko przez administrację.

Jednym ze sposobów, przynajmniej na częściowe rozwiązanie problemu dostępności do pomocy prawnej i zwiększenia świadomości prawnej obywateli, ma być przygotowywana ustawa o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym. Prace nad ustawą trwają już kilka lat. Pierwsze projekty przewidywały, że znaczącą rolę w systemie bezpłatnej pomocy prawnej odegrają organizacje pozarządowe. Miało im przysługiwać – na równi z kancelariami prawnymi – prawo startowania w konkursach, na podstawie których Krajowa Rada Pomocy Prawnej, działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, wybierałaby podmioty świadczące darmową pomoc prawną na podstawie kontraktów. Obecnie nie jest niestety jasne, czy – i jaką – rolę miałyby do odegrania w projektowanym systemie organizacje pozarządowe. Projekt ustawy ma trafić do Sejmu jeszcze w 2008 r. Byłoby wielką stratą zarówno dla obywateli, jak i dla samego Trzeciego Sektora, gdyby organizacje zostały wyłączone lub w niewielkim stopniu korzystałyby z „dobrodziejstw” ustawy. Zgodnie z założeniami, pomoc ma być świadczona osobom niezamożnym na podstawie decyzji ośrodka pomocy społecznej, który oceni ich sytuację majątkową i – jeżeli ich dochody nie będą przekraczały ustawowo określonego minimum – otrzymają one bon na określoną kwotę, z którym będą mogły

udać się do wybranego przez siebie adwokata lub radcy prawnego. Potencjał organizacji poradniczych, ilość udzielanych porad, ich jakość (której odzwierciedleniem są m.in. ankiety, które wypełniają osoby korzystające z porad udzielanych w organizacjach) powoduje, że Punkty Pomocy Prawnej, w których osoby najuboższe mogłyby „zrealizować” swój bon, mogłyby być prowadzone także przez organizacje pozarządowe.

A przecież nawet jeżeli NGO-sy zostaną uwzględnione w ustawie, to i tak będą dalej szukały alternatywnych możliwości finansowania swoich działań poradniczych.

Warto zwrócić uwagę, że wiele organizacji poradniczych podejmuje współpracę z innymi podobnymi organizacjami, ale także z kancelariami prawnymi czy studenckimi klinikami prawa. Z jednej strony służy to wymianie doświadczeń i informacji w zakresie efektywniejszej ochrony praw obywateli, ale służy także do podnoszenia świadomości prawnej samych osób świadczących pomoc prawną w organizacjach pozarządowych. Dzięki temu ma miejsce podwyższanie poziomu wiedzy zawodowej i praktycznych umiejętności tych osób (w szczególności prawników, którzy nie mają ukończonych aplikacji czy studentów prawa) a to bezpośrednio przynosi się na poziom świadczonych usług poradniczych i zadowolenie klientów z udzielonej pomocy prawnej.

Działalność prawniczych organizacji pozarządowych to nie tylko udzielanie porad prawnych. Równie istotnym aspektem prowadzonych działań jest przekazywanie obywatelom wiedzy o możliwościach podjęcia prawnych działań w instytucjach pomocowych, udostępnianie osobom korzystającym z poradnictwa niezbędnych materiałów (akty prawne, wzory pism procesowych, opracowania zagadnień prawnych, informatory, ulotki itp.), organizowanie konferencji i seminariów na których podejmowane są kwestie dostępu do pomocy prawnej dla obywateli,

dostępu młodych ludzi do wykonywania zawodów prawniczych, korzystania przez obywateli ze swoich uprawnień konstytucyjnych (w szczególności praw wyborczych), możliwości wpływania przez organizacje pozarządowe na stanowienie prawa, korupcji w życiu publicznym, relacji między obywatelem a urzędem itp.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że organizacje pozarządowe mogą występować jako przedstawiciele społeczni w postępowaniach sądowych, zarówno w postępowaniu karnym (w szczególności jeżeli zachodzi potrzeba ochrony wolności i praw człowieka) jak w postępowaniu cywilnym (np. w sprawach o roszczenia alimentacyjne i w sprawach o ochronę konsumentów), to okaże się, że rola jaką mogą spełnić NGO-sy w rozwiązywaniu problemów prawnych obywateli, ale także we wpływaniu na kształtowanie postaw prawnych w społeczeństwie jest bardzo duża. Miejmy nadzieję, że organizacje pozarządowe, mimo wielu problemów, z którymi stykają się na co dzień w swojej działalności, będą stanowiły ważny element w budowaniu świadomości prawnej obywateli. Jednak bez wsparcia państwa, czy samorządu, Trzeci Sektor nie wypełni tej roli na tyle efektywnie, na ile pozwala jego potencjał i kwalifikacje ludzi, którzy ten sektor współtworzą.

Sebastian Ignaszczak

Materiały źródłowe:

1. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 86 poz. 873 z późn. zm.)
2. Założenia do ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej – www.ms.gov.pl

Ponadto wykorzystano następujące źródła internetowe:

1. www.rpo.gov.pl;
2. www.hfhrpol.waw.pl;
3. www.batory.org.pl;
4. www.isp.org.pl;
5. www.ngo.pl.

Standardy reprezentacji i rzecznictwa interesów organizacji pozarządowych

Wprowadzenie

Pytanie o to, czy możliwa jest bardzo dobra lub modelowa współpraca między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi, nie jest bezpodstawne, gdyż między administracją samorządową a organizacjami non-profit istnieje wiele różnic. Podstawową jest ta, że w zaspokajaniu potrzeb społecznych samorząd musi kierować się interesem ogólnospołecznym. Z kolei organizacje non-profit w głównej mierze kierują się zasadą zaspokajania rzeczywiście istniejących, niekiedy subiektywnych potrzeb lokalnych grup społecznych czy jednostek. Oba podmioty są reprezentantami społeczności lokalnej, ale o ile samorząd i jego władze tworzone są z mocy prawa, o tyle organizacje zwykle powstają jako odpowiedź na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnej. Owe różnice stanowią jednak dodatkowy argument na rzecz współpracy. Standaryzacja jest procesem odpowiadającym na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup, adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspokajania. Standardy pełnią wiele przydatnych funkcji, do których zaliczamy:

- funkcję normotwórczą: standardy formalnie i organizacyjnie warunkują modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- funkcję stymulującą: standardy jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- funkcję ekonomiczną: poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego,

standardy określają racjonalność świadczonej usługi;

- funkcję społeczną: standardy porządkują relacje między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (określają czynnik jakości życia).

Najważniejsze zasady, które powinny towarzyszyć konstruowaniu standardów to:

- adekwatność – względna zgodność między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usług;
- elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;
- ramowość – możliwość poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim, o ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, dzięki możliwości wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub grupy klientów;
- spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną.

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych. Co widać w wielu dokumentach opisujących fundusze strukturalne (np. Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013) gdzie napotykamy zapisy typu: poprawa standardów, podnoszenie standardów, upowszechnianie standardów, wprowadzenie standardów, analiza standardów. Dodatkowo obecny stan dyskusji toczony na ten temat

w środowisku organizacji pozarządowych i w jednostkach administracji publicznej w Polsce jasno pokazuje, że problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście istniejących regulacji ustawowych, w tym *Ustawy o pomocy społecznej* i innych ustaw szczegółowych dotyczących sfery społecznej, a przede wszystkim *Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i Wolontariacie* (w skrócie UDPP).

Najważniejsza z punktu widzenia relacji organizacje pozarządowe – administracja publiczna ustawa – UDPP w art. 5 jednoznacznie wskazuje, że „*organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...). Współpraca (...) odbywa się na zasadach: pomocniczości (...), uczciwej konkurencji i jawności*”. Zasada pomocniczości w tym rozumieniu jest rodzajem względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych w realizacji zadań sfery pożytku publicznego o charakterze zadań publicznych. Przykładem jest konieczność ogłaszania przez administrację publiczną przetargów dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na zadania sfery społecznej dopiero przy braku rozstrzygnięć we wcześniejszych otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych na te same zadania publiczne. Jawność oznacza, że wszelkie możliwości współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi są powszechnie wiadome i dostępne oraz jasne i zrozumiałe w zakresie stosowanych procedur i kryteriów podejmowania decyzji, w tym mechanizmów wyboru obszarów priorytetowych do finansowania, a także istnienia standardów jako obiektywnego kryterium porównywania i wyboru konkretnych ofert. Podobnie jak wymóg udzielenia tych samych informacji zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne, a także obowiązek stosowania tych samych kryteriów przy dokonywaniu oceny tych działań i po-

dejmowaniu decyzji odnośnie ich finansowania – co jest treścią zasady uczciwej konkurencji. W interesie organizacji pozarządowych jest dążenie do jak najszybszego uruchomienia procesu standaryzacji różnych obszarów zadań publicznych. W przeciwnym bowiem razie pozostaną one na dotychczasowym poziomie dofinansowania zadań przez władze publiczne realizowanych przez organizacje pozarządowe, nazywanym „zlecaniem zadań”. Jest to zresztą przykład łamania zasady pomocniczości, gdyż administracja publiczna powierza organizacjom pozarządowym realizację zadań własnych, ale wymaga od nich wkładu własnego – czyli władza zamiast wspierać wspólnoty niższe sama jest przez nie wspierana. Z drugiej strony nągminnie łamana jest ustawowa zasada uczciwej konkurencji, gdyż brak spisanych i przyjętych przez odpowiednie urzędy centralne lub organy stanowiące Jednostki Samorządu Terytorialnego (w skrócie JST) standardów usług uniemożliwia dokonanie rzetelnej analizy złożonych w konkursie wniosków, preferowane są zatem oferty najtańsze.

Wprowadzanie standardów usług społecznych powinno być częścią procesu stopniowego wdrażania konstytucyjnej zasady pomocniczości. Oparcie systemu zlecenia i realizacji zadań publicznych przez podmioty wybrane w oparciu o kryterium spełniania obiektywnych norm (standardów) spowoduje docelowo wycofywanie się państwa z funkcji bezpośredniego wykonawcy rozmaitych usług na rzecz podmiotu odpowiedzialnego za diagnozowanie sytuacji różnorodnych grup i jednostek oraz gwarantowanie dostarczania im świadczeń i usług.

Podstawowe etapy procesu tworzenia standardów

Faza I – tworzenie standardów:

- Wybór usługi (zadania) do zestandaryzowania (w oparciu o diagnozę, doświadczenie, dyskusje);
- Wybór instytucji koordynującej proces standaryzacji (jednostka publiczna lub organizacja pozarządowa);

- Przeprowadzenie debaty publicznej z udziałem wielu środowisk (dostarcza materiału, pomaga w wyborze przedmiotu standaryzacji, zachęca potencjalnych członków zespołu standaryzacyjnego);
- Powołanie zespołu standaryzacyjnego złożonego z przedstawicieli władz publicznych, organizacji pozarządowych, firm komercyjnych, teoretyków i naukowców, a także odbiorców danej usługi (ok. 10 osób);
- Wybór facilitatora odpowiedzialnego za proces grupowy i sekretarza odpowiedzialnego za zbieranie i opracowanie materiałów. Ustalenie zasad pracy, w tym sposobu podejmowania decyzji;
- Ustalenie możliwych źródeł danych (np. raporty, sprawozdania, obserwacje, literatura przedmiotu);
- Powołanie konsultantów zewnętrznych i recenzentów końcowych oraz zespołu redakcyjnego;
- Przedłożenie opracowanych dokumentów do konsultacji społecznej wśród zainteresowanych środowisk

Faza II – stanowienie standardów:

- Nadanie utworzonym (wypracowanym) standardom zarysu formalnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poszczególnych elementów infrastruktury społecznej;
- Uruchomienie procesu legislacyjnego, mającego na celu stworzenie formalnych podstaw stosowania standardów w obszarze polityki społecznej wobec określonych kategorii osób;
- Upowszechnianie, poprzez informacje i promocje, idei oraz konkretnych rozwiązań w zakresie standardów w polityce społecznej.

Faza III – stosowanie standardów:

- Proces przystosowawczy (adaptacyjny) odpowiednich instytucji do pełnienia określonych ról na rynku usług społecznych, z wykorzystaniem formuły adekwatności, elastyczności, ramowości i spójności, w oparciu o takie zasady współdziałania, jak: pomocniczość, partnerstwo, jawność, równy dostęp i efektywność;
- Zgłoszenie gotowości do podjęcia określonych zadań publicznych;
- Partycypacja w realizacji zleconych zadań publicznych.

Faza IV – monitoring, kontrola i weryfikacja standardów:

- Ustalenie katalogu podstawowych zasad, metod oraz instrumentów monitoringu i założeń kontrolnych na okoliczność organizowania i realizacji konkretnych zadań publicznych;
- Uruchomienie procesu monitoringu i kontroli, jako narzędzi badających procedury oraz stopień realizacji zadań;
- Formułowanie zaleceń i wniosków, z uwzględnieniem szerokiego spektrum problemów towarzyszących stosowaniu standardów;
- Ewentualna weryfikacja standardów.

Agata Czwórnóg

Oprac. na podstawie:
Artykułu Zbigniewa Wajemana „Standaryzacja usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące w sferze pożytku publicznego” oraz „Poradnika standaryzacji” Jerzego Boczoncia

Stowarzyszenie LOS jest członkiem sieci SPLOT



Elementy modelowej współpracy międzysektorowej – najlepsze praktyki

Wprowadzenie

Pytanie o to, czy możliwa jest bardzo dobra lub modelowa współpraca między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi, nie jest bezpodstawne, gdyż między administracją samorządową a organizacjami non-profit istnieje wiele różnic. Podstawową jest ta, że w zaspokajaniu potrzeb społecznych samorząd musi kierować się interesem ogólnospołecznym. Z kolei organizacje non-profit w głównej mierze kierują się zasadą zaspokajania rzeczywiście istniejących, niekiedy subiektywnych potrzeb lokalnych grup społecznych czy jednostek. Oba podmioty są reprezentantami społeczności lokalnej, ale o ile samorząd i jego władze tworzone są z mocy prawa, o tyle organizacje zwykle powstają jako odpowiedź na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnej. Owe różnice stanowią jednak dodatkowy argument na rzecz współpracy. Obydwa podmioty mogą bowiem nawzajem uzupełniać swoje działania. Partnerska współpraca może przyczynić się do stworzenia zróżnicowanych możliwości zaspokajania potrzeb społecznych, których nie byłby w stanie osiągnąć żaden z podmiotów osobno¹.

Niniejszy artykuł został opracowany w oparciu o raport *Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora*².

Raport sporządzono na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu *Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*. Badanie miało charakter jakościowy. Zostało przeprowadzone techniką wywiadu pogłębionego. Zasadniczym celem było zbadanie jakości relacji między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w województwie lubelskim. Czytelników chcących dowiedzieć się więcej na temat wyników badań zapraszam do lektury raportu³. W artykule postaram się odpowiedzieć przede wszystkim na pytanie: od jakich czynników najczęściej zależy wysoki poziom współpracy między administracją samorządową a sektorem pozarządowym w województwie lubelskim?

Podstawowe warunki dobrej współpracy

Zacytowanie najciekawszych wypowiedzi badanych mówiących o bardzo dobrej i modelowej współpracy zajęłoby zapewne dodatkowo kilkanaście stron. W niniejszym artykule ograniczę się jedynie do przedstawienia zasadniczych opinii respondentów na ten temat. Zdaniem badanych bardzo dobry lub zaawansowany model współpracy międzysektorowej nie jest częstym zjawiskiem na Lubelszczyźnie. Nie mniej jednak ten stan rzeczy sukcesywnie zaczyna się zmieniać. Dzięki środkom unijnym, norweskim,

¹ Por. *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Poradnik dla samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, red. P. Frączak i in., Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Poznań 1998, s. 5.

² A. Biały, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora. Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”*, Lublin 2008.

³ Zob. tamże.

rządowym itp. coraz częściej można zauważyć różnego rodzaju wspólnie podejmowane inicjatywy. W wielu przypadkach jednak, to wręcz narzucany przez grantodawców wymóg realizacji projektu w partnerstwie z jakąś instytucją, zmusił organizacje pozarządowe i jednostki samorządowe do podejmowania ściślejszej współpracy ze sobą. Dobrze ilustruje to wypowiedź jednego z badanych, który podkreślał, że udana współpraca między administracją samorządową a sektorem non-profit w dużej mierze wynika ze strategicznych programów, które kładą nacisk na realizację inicjatyw lokalnych w partnerstwie z inną organizacją, instytucją publiczną, bądź z sektorem przedsiębiorców:

Wywiad 24: (...) to wymusił Program Integracji Społecznej. To nie to, że gminy są mądre i wójtowie, tylko wymuszenie formalne tego programu. Warto o tym wspomnieć.

Na podstawie analizy wyników badań można wyróżnić następujące zasadnicze elementy, dzięki którym lokalna współpraca może być nawet modelowa:

- wola współpracy,
- wzajemne zaufanie,
- wiedza o sobie nawzajem,
- dobra komunikacja,
- partnerskie podejście.

Są to czynniki, które najczęściej pojawiały się w wypowiedziach badanych. Do powyższej listy można dodać jeszcze wiele innych elementów, dzięki którym współpraca między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi jest na wysokim poziomie. Jednakże powyższe wydają się być fundamentalnymi. Bez woli współpracy, wzajemnego zaufania, wiedzy o sobie nawzajem, dobrej komunikacji i partnerskiego podejścia współpraca po prostu stoi pod znakiem zapytania. Kwestią dyskusyjną jest także to, na ile czynniki finansowe, czyli niski budżet, a nawet brak środków finansowych wielu, szczególnie małych i niedoświadczonych organizacji może mieć wpływ na jakość

współpracy. Problemy te zwykle nie dotyczą dużych organizacji, silnych pod względem finansowym, jak i kadrowym. Dla samorządu mogą być one partnerem, któremu można zaufać, z którym można współpracować. Nowo powstające i niewielkie organizacje są w gorszej sytuacji. Niekiedy potrzebują długiego czasu na udowodnienie administracji samorządowej, że są partnerem godnym zaufania i są w stanie wywiązać się z powierzonych im zadań. W opinii badanych organizacje, które mają problemy z utrzymaniem się na rynku lokalnym często dla samorządu nie są wiarygodnym partnerem do współpracy. Z kolei brak możliwości współpracy pociąga za sobą ryzyko wspierania już i tak silnych organizacji, a marginalizowania małych i niedoświadczonych, które stanowią większość trzeciego sektora. Nie mniej jednak warto zwrócić uwagę, że tam gdzie występuje bardzo dobra współpraca rozróżnienie na sektor pozarządowy, przedsiębiorczy i samorządowy praktycznie nie odgrywa istotnej roli w momencie podejmowania wspólnych inicjatyw. Wszystkie lokalne podmioty, nie tylko silne, lecz także małe, nowo powstające, czy też grupy nieformalne mogą brać udział w inicjowaniu ważnych przedsięwzięć w lokalnej społeczności. Podkreślali to szczególnie ci badani, którzy mówili wręcz o modelowej współpracy:

Wywiad 22: My już na naszym terenie mówimy nie „ja” tylko mówimy „my”, że „my” to wspólnie robimy.

Preferowany sposób współpracy organizacji non-profit z samorządem terytorialnym

Badanym przedstawicielom sektora pozarządowego zadano ponadto pytanie, w jaki sposób – ich zdaniem – najlepiej podejmować współpracę. Czy lepiej powołać wspólną reprezentację branżową (np. reprezentującą organizacje, które działają na rzecz osób niepełnosprawnych), czy powołać wspólną reprezentację ponadbranżową (np. związek sto-

warzyszeń), czy też podejmować współpracę z samorządem pojedynczo? Z wypowiedzi respondentów nie da się jednoznacznie wyodrębnić jednej, najbardziej pożądanej opcji współpracy trzeciego sektora z administracją samorządową. Badani bardziej przychylali się do federacji branżowych, które sprawdzałyby się w miastach i które mogłyby podejmować współpracę np. z poszczególnymi wydziałami miasta. Innym jednak trudno byłoby określić, do jakiej branży mogliby należeć, więc wybierali opcję federacji ponadbranżowej, która ich zdaniem wystarczyłaby do sprawnego przepływu informacji i podejmowania wspólnych działań. Jeszcze inni badani, działający szczególnie w gminach wiejskich nie widzą sensu w powoływaniu federacji branżowych, czy ponadbranżowych, gdyż na ich terenie jest niewiele organizacji pozarządowych. W opinii tych osób federacje ponadbranżowe sprawdzałyby się raczej przy podejmowaniu współprac z administracją na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, a w gminach wiejskich większą korzyścią byłoby zawieranie trójsektorowych partnerstw.

Dlaczego warto współpracować?

Jednym z głównych problemów polityki społecznej w Polsce jest rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy różne instytucje. Konsekwencją tego faktu jest brak przepływu informacji między podmiotami odpowiedzialnymi za pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Jednocześnie nadal w wielu gminach czy miastach brakuje podejścia strategicznego, długofalowych i zintegrowanych działań różnych instytucji. Gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych funkcjonują najczęściej formalnie, bo są wymagane ustawowo, ale się ich nie wykorzystuje, przez co nie spełniają swojej roli służąc skuteczniejszemu przeciwdziałaniu problemowi wykluczenia.

Samorząd bez pomocy innych lokalnych instytucji nie jest sam w stanie realizować założeń opracowanych w strategii. Potrzebo-

wałby na to dużo czasu i nie małych środków finansowych. Do sprawniej realizacji wspólnie opracowanej strategii powinny być zaangażowane wszystkie zainteresowane instytucje oraz jak najszersze grono społeczności lokalnej. Potrzebne są zatem zintegrowane działania, które będą wprowadzały nie tylko doraźne, ale kompleksowe rozwiązania. Integracja niektórych służb publicznych i pozarządowych skupia na sobie rosnącą uwagę rządów wielu państw europejskich. Wynika to przede wszystkim ze spostrzeżenia, że brak integracji usług świadczonych przez te instytucje często nie służy interesom beneficjentów i ich rodzin lub opiekunów. Niektórzy badani respondenci zwracali uwagę na ten problem i jednocześnie potwierdzali, że tam gdzie działania są jakoś zintegrowane, zyskiwały na tym nie tylko instytucje, ponosząc mniejsze koszty, lecz przede wszystkim sami beneficjenci, którym określone usługi były świadczone:

Wywiad 2: Partnerstwo jest ogromnie trudną rzeczą, to mogę potwierdzić. Natomiast jest naprawdę przełomowe jeśli chodzi o walory tejże współpracy, a konkretnie myślę tutaj o kliencie, który może skorzystać z kompleksowych usług oferowanych przez wszystkie instytucje, które ze sobą jakoś współpracują. O wiele łatwiej obsłużyć takiego klienta kompleksowo, tzn. że nie będzie musiał szukać informacji w jednym urzędzie, a znajdzie ją w drugim. Wymiana informacji, komunikacja między pracownikami tychże instytucji, to jest właśnie walor takiej współpracy, wymierny, odczuwalny na tym najniższym poziomie gdzie zapomina się tak naprawdę o szarym kliencie.

Potwierdza to także literatura dotycząca integracji publicznych i pozarządowych służb społecznych, która najczęściej wskazuje na takie korzyści wynikające z integrowanych działań, jak „zwiększenie szybkości reakcji na pojawiające się problemy; uproszczenie procesów decyzyjnych poprzez zmniejszenie liczby zaangażowanych w nie decydentów;

lepsze wykorzystanie dostępnych środków; redukcja nieporozumień w komunikowaniu się i poprawa satysfakcji ze świadczonych usług⁴.

Czy warto zatem podejmować współpracę? To pytanie niejednokrotnie stawiają sobie przedstawiciele zarówno administracji publicznej, jak i sektora pozarządowego. Wielu z nich odpowiada twierdząco: „warto współpracować”. Tam bowiem gdzie działania są zatowiszowane i podejmowane w oderwaniu od tego, co robią inne instytucje, często wręcz w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb lokalnej społeczności, nie przynoszą pożądanego efektów. Sukcesy w dużej mierze zależą od tego, czy na szczeblu lokalnym podejmowana jest wszechstronna współpraca, nie tylko z lokalnym samorządem, ale i z jednostkami mu podległymi czy nawet z sektorem przedsiębiorców. Organizacje pozarządowe, czy samorządy, które nie współpracują ze sobą zwykle podejmują działania krótkookresowe, doraźne, zaspokajające tylko najpilniejsze potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, zamiast wspólnie diagnozować i adresować swoje działania do większej grupy społecznej, która przecież także mogłaby w jakiś sposób wspomóc działania współpracujących ze sobą samorządów i organizacji. Nie bez znaczenia jest także fakt, że dla wielu grup defaworyzowanych, a szczególnie tym na poziomie lokalnym, zajmujące się nimi organizacje pozarządowe są często jedynymi wyrazicielami ich potrzeb i interesów. Można powiedzieć, że organizacje non-profit, które dostrzegają te potrzeby społeczne, często odgrywają rolę „reportera interwencyjnego”, ukazującego skalę pomijanych czy marginalizowanych problemów. Poprzez zinstytu-

cjonalizowanie, organizacje te stają się podmiotem zdolnym do bardziej profesjonalnego bronięcia praw określonej grupy społecznej⁵. Samorząd, który chce skutecznie docierać do poszczególnych mieszkańców społeczności lokalnej, szczególnie tych zagrożonych wykluczeniem społecznym, nie może ignorować organizacji pozarządowych, czy grup nieformalnych, które przecież często znajdują się bliżej problemów społeczności lokalnej. Organizacje pozarządowe bowiem skuteczniej potrafią projektować rozwiązania w tych obszarach, w których działają. Często na bazie wieloletnich doświadczeń są w stanie wypracować modele pracy z beneficjentami, odpowiednie standardy jakości wykonywanych usług niezbędnych do skutecznego działania. We współpracy z innymi lokalnymi instytucjami skutecznie mogą działać w interesie swoich beneficjentów. Trzeci sektor ma zatem tę specyficzną właściwość, że wypełnia przestrzeń między instytucjami administracji publicznej a formami życia pojedynczych obywateli. Stąd też nie powinien być on pomijany przez samorządowców chcących skutecznie rozwiązywać problemy społeczności lokalnej.

Tam gdzie tej współpracy między samorządem a trzecim sektorem nie ma, a występuje tylko współistnienie, a w niektórych przypadkach nawet rywalizacja, działania podejmowane, by pomóc potrzebującym lub zaspokoić potrzeby lokalnej społeczności staną się mało skuteczne. W konsekwencji prawdziwymi przegranymi staną się nie podmioty, które ze sobą rywalizują, lecz beneficjenci. Z kolei sprawniejsza współpraca, w której występuje koordynacja działań, sprzyja lepszej diagnozie potrzeb społeczności lokalnej i zastosowaniu właściwszych rozwiązań.

⁴ B. Munday, *Integracja usług socjalnych w Europie. Raport Briana Munday z Uniwersytetu Kent w Wielkiej Brytanii, konsultanta CS-US, Canterbury 2007*, s. 9.

⁵ Por. M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku)*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 28.

Podsumowanie

Analiza wyników badań pokazuje, iż na Lubelszczyźnie nie ma jednolitego modelu podejmowania współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Inaczej ta współpraca wygląda w Mieście Lublinie, gdzie jest ponad 1200 organizacji pozarządowych działających na różnych obszarach, a inaczej w małych miasteczkach, czy na wsiach gdzie tych organizacji jest niewiele i gdzie przeważają nieformalne grupy samopomocowe. Zaawansowany model współpracy nadal rzadko jest spotykany na Lubelszczyźnie. Tam jednak gdzie występuje, istnieją partnerstwa trójsektorowe, w których współpracują ze sobą samorządowcy i urzędnicy jednostek im podległych, przedsiębiorcy oraz pracownicy i wolontariusze sektora pozarządowego. Istnieją sprawne sieci wymiany informacji, wspólnie powstają wnioski na dofinansowanie zadań potrzebnych z punktu widzenia lokalnej społeczności, organizowane są spotkania przełamujące wzajemne stereotypy i uprzedzenia. Zrodziło się tam wzajemne zaufa-

nie, które stanowi podstawę do rozwoju wszystkich partnerów, co w rezultacie powoduje, że wspólnie podejmowane działania skutecznie potrafią przewycięzać newralgiczne problemy, wymagające nie doraźnych, lecz kompleksowych rozwiązań. Dorobek tych regionów, gdzie udało się wypracować skuteczny mechanizm współpracy jest imponujący. Szkoda tylko, że większa część Lubelszczyzny nie może się nim pochwalić. Jedno nie ulega wątpliwości – i było to też poruszane w wypowiedziach respondentów – „jest coraz lepiej”, wysiłki w celu zwiększenia zakresu i usprawnienia współpracy między administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie lubelskim idą w dobrym kierunku, lecz bez woli współpracy, wzajemnego zaufania, wiedzy o sobie nawzajem, dobrej komunikacji i partnerskiego podejścia oraz finansowego i pozafinansowego wsparcia współpraca między trzecim sektorem a administracją samorządową będzie bardzo utrudniona.

Arkadiusz Biały

Podsumowanie realizacji projektu „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”

Projekt „Obywatelski LOS” realizowany był przez Lubelski Ośrodek Samopomocy w okresie od lutego do października 2008 r. Miał on na celu rozwój rzecznictwa obywatelskiego oraz zwiększenie przejrzystości życia publicznego województwie lubelskim.

Działania projektu były skierowane głównie do przedstawicieli lubelskich organizacji pozarządowych zajmujących się rzecznictwem obywatelskim i działaniami monitorującymi, jak również do wszystkich innych osób, które chciały nabyć nowe umiejętności w tym zakresie. Projekt skierowany był również do osób z grup szczególnego ryzyka, zagrożonych wykluczeniem informacyjnym oraz mających ograniczone możliwości korzystania z pełni praw obywatelskich.

Istota projektu polegała na wykorzystaniu potencjału i doświadczenia Lubelskiego Ośrodka Samopomocy do aktywizacji środowiska lubelskich organizacji pozarządowych i lokalnej społeczności na rzecz rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Jednym z rezultatów projektu są zawiązane partnerstwa z organizacjami pozarządowymi z różnych rejonów Lubelszczyzny, które poprzedzone zostały wizytami studyjnymi w tychże organizacjach. W marcu odbyła się wizyta w biurze partnera projektu, w Federacji Organizacji Służebnych MAZOWIA w Warszawie. Spotkanie było okazją do wymiany doświadczeń z zakresu monitoringu i rzecznictwa interesów Trzeciego Sektora.

Dzięki działaniom projektu przyczyniliśmy się do podniesienia poziomu świadomości prawnej obywateli. Dzięki funkcjonowaniu Punktu Porad Obywatelskich udało nam się pomóc ponad 180 osobom, które skorzystały z profesjonalnej i bezpłatnej pomocy prawnika. W Punkcie Porad Obywatelskich świadczone są kompleksowe usługi doradcze m.in. z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, karnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Wsparcie przedstawicieli organizacji pozarządowych dotyczy głównie procedur zakładania stowarzyszeń i fundacji, tworzenia partnerstw międzysektorowych, uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego czy procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W ramach projektu powstała również podstrona pod nazwą „NGO dla Obywateli” w serwisie www.lubelskie.ngo.pl. Przydatne informacje mogą tam znaleźć przedstawiciele organizacji non-profit, jak też zwykli obywatele.

Projekt miał również na celu profesjonalizację działań oraz wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego na Lubelszczyźnie. Aby to osiągnąć LOS zorganizował dwie edycje szkoleń, w których łącznie uczestniczyło 66 osób. Od kwietnia do sierpnia odbywały się warsztaty nt. kreowania lokalnych rzeczników NGOs, mediów obywatelskich oraz planowania strategii PR organizacji pozarządowych.

Ponadto we wrześniu odbyła się konferencja pt. „Podnoszenie standardów reprezentacji i rzecznictwa interesów Trzeciego Sektora na Lubelszczyźnie”. Uczestniczyli w niej przedstawiciele organizacji pozarządowych z całej Lubelszczyzny. Wśród zaproszonych gości była m.in. przedstawicielka Federacji Organizacji Służebnych MAZOWIA z Warszawy, która zaprezentowała narzędzia współpracy mazowieckich fundacji i stowarzyszeń z przedstawicielami samorządów lokalnych. W konferencji uczestniczył też przedstawiciel Urzędu Miasta Lublin, odpowiedzialny za relacje z organizacjami pozarządowymi, który zadeklarował chęć dalszej współpracy w celu poprawienia relacji z organizacjami non-profit w Lublinie.

Projekt „Obywatelski LOS” służył upowszechnianiu idei rzecznictwa interesów jako sposobu wspólnego działania na rzecz rozwiązywania ważnych problemów społecznych oraz ochrony praw obywateli. Udało nam się zmonitorować współpracę między organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie Miasta, Powiatu i Województwa szczegółowo opisaną w raporcie „Monitoring realizacji rocznych programów współpracy Samorządu Województwa Lubelskiego, Powiatu Lubelskiego i Miasta Lublin z organizacjami pozarządowymi w 2008 r”. W ramach projektu powstał również raport pt. „Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora” – oparty na jakościowej analizie ww. współpracy.

Mamy nadzieję, że lektury obu raportów, jak i powyższego czasopisma zachęcą przedstawicieli lubelskich organizacji pozarządowych do aktywnego udziału w konsultowaniu rocznych programów współpracy. Poza tym wierzymy, że dzięki podjętym przez nas działaniom stworzy się na Lubelszczyźnie silna i wiarygodna reprezentacja trzeciego sektora a wobec tego będziemy poważnym partnerem dla jednostek samorządu terytorialnego w Lublinie i całym województwie.

Magdalena Fiuta
Koordynator projektu