

Paweł Romaniuk

Oddziaływanie organizacji pozarządowych na sposób zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 129-141

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Romaniuk

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

Oddziaływanie organizacji pozarządowych na sposób zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Administracja publiczna jest przede wszystkim instrumentem zarządzania terytorialnego, czyli sprawczego działania władz odpowiedniego szczebla na określonym obszarze¹. Władza lokalna powinna służyć społeczności lokalnej, w tym organizacjom pozarządowym. Warunkiem koniecznym pełnienia służby publicznej jest zaufanie, które można osiągnąć wyłącznie poprzez uczciwe i jawne działanie rządzących. Wszelkie czynności podejmowane przez władzę muszą być zrozumiałe dla społeczności, w tym dla organizacji pozarządowych. Transparentność taką można osiągnąć poprzez sprawnie działający system komunikacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. W taki właśnie sposób buduje się demokrację w skali lokalnej².

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia³.

Niniejsza praca dotyczy udziału i wpływu organizacji pozarządowych na funkcjonowanie i zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego. Badania własne autora, skupione na wzajemnej interakcji samorządów lokalnych z sektorem *non profit*, wskazały czynniki regulujące tę współpracę.

¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 45–63.

² Por. A. Noworól, *Podstawy zarządzania w samorządzie terytorialnym – skrypt*, Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 34–54.

³ Patrz art. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, (Dz.U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 ze zm.).

Organizacje pozarządowe pozostają więc w stałym związku z władzami samorządowymi oraz administracją publiczną. Wyodrębniono przy tym cztery najważniejsze, wzajemnie powiązane obszary oddziaływania. Należą do nich następujące sfery relacji organizacyjnych: partycypacja, partnerstwo, współpraca z partiami politycznymi, lobbying.

Poniżej wyjaśnione czynniki – wpływające na zachowanie i sposób zarządzania jednostek samorządu terytorialnego – przybliżają możliwe zachowania się jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym porządku prawnym. Warto w tym miejscu również wskazać istotę zarządzania publicznego, ważnego dla przedmiotowych rozważań. Bogata, dostępna literatura przedmiotu wskazuje wiele definicji zarządzania, wśród których warto dla ogólnej orientacji wskazać kilka. W metodologicznym ujęciu zarządzanie to m.in.:

- działanie, które polega na spowodowaniu funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób zgodnie z wytyczonym przez zarządzającego celem⁴;
- układ głównych działań, które regulują funkcjonowanie organizacji, zgodnie ze wskazanymi celami⁵;
- formułowanie celu działania, planowanie, czyli organizowanie toku czynności, pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów⁶.

Dla szerszego zrozumienia istotny zarządzania można wskazać, iż P. Drucker zwrócił uwagę, że „o ile pojęcie zarządzanie, jako oznaczające umiejętność, a także świadomość pewnych procesów, istnieje od dawna, to warto pamiętać, że właśnie w sferze publicznej zarządzanie jest bardziej potrzebne niż w organizacjach nastawionych na zysk. Życie publiczne, stanowiąc bowiem istotne pole zróżnicowanych napięć politycznych, społecznych i gospodarczych, nie jest obwarowane granicą opłacalności działania, charakterystyczną dla organizacji biznesowych”⁷.

Zarządzanie publiczne jest także zarządzaniem wszelkimi procesami świadczenia usług publicznych, zaspokajających potrzeby publiczne, niezależnie od sposobu organizacji ich zaspokajania. Według B. Kożuch z zarządzaniem publicznym mamy do czynienia „bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych”⁸. Zarzą-

⁴ Zob. *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1996.

⁵ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997, s. 23–47.

⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 31–67.

⁷ P. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, PWN, Warszawa 2000, s. 114–120.

⁸ Syntetyczną prezentację istoty zarządzania publicznego zawierają m.in. publikacje: B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2 oraz *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003, s. 31.

dzanie publiczne obejmuje zatem działania decyzyjne w ramach funkcji zarządzania w organizacjach publicznych oraz organizacjach współuczestniczących (w tym organizacjach pozarządowych) w procesie świadczenia usług publicznych zorientowanych na sprawne wykorzystanie zasobów (własnych i otoczenia) w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności.

Organizacje pozarządowe w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają na oddziaływanie i zarządzanie jednostek samorządu terytorialnego. Poniższe przykłady takiego oddziaływania wskażą jedynie ma pewne możliwości, z których coraz częściej korzystają jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Partycypacja

Pierwszą ważną zasadą w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim stanowi partycypacja⁹. Pojęcie „partycypacja społeczna” oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W szerokim rozumieniu partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie biorą udział w działalności publicznej. Udział ten może przybierać różne formy w zależności od warunków prawnych (odpowiadających konkretnym sprawom) i kultury organizacyjnej (organów lokalnej i regionalnej władzy publicznej).

Dzięki partycypacji społecznej i włączeniu mieszkańców w różnego typu procesy decyzyjne samorządy mogą osiągnąć sukces dzięki temu, iż podnoszą próg swojej wiarygodności – budują zaufanie do ludzi sprawujących władzę¹⁰. Usprawnia to proces komunikacji społecznej pomiędzy przedstawicielami władz i administracji a wspólnotą samorządową. Decyzje władz stają się zrozumiałe, zaś mieszkańcy mają poczucie wpływania na rozwój i funkcjonowanie jednostek terytorialnych. Warto przy tym podkreślić, że zakres i rola uczestników uspołecznionego procesu decyzyjnego jest jasno określona. Chodzi tu przede wszystkim o czytelne rozdzielenie fazy przygotowywania planów i decyzji z tym związanych od samego aktu podejmowania decyzji. Uczestnicy muszą wiedzieć, jak będą wykorzystane wyniki ich pracy i przy jakich warunkach mogą liczyć na akceptację wypracowanych z ich udziałem planów. Dodatkowo obserwuje się, iż proces partycypacji społecznej jest prowadzony w ramach ogólnej koncepcji udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez władze, a nie jako jednorazowa akcja.

⁹ Por. J. P. Lendzion, A. Stankiewicz-Mróz, *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2005.

¹⁰ Por. M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 44–48.

Procesy informacji, konsultacji i aktywnego uczestnictwa społecznego zmierzają do:

- lepszej podstawy dla działalności politycznej i efektywnego wdrażania polityki władz,
- wzrostu zaufania publicznego,
- wzmocnienia demokracji,
- wzmocnienia przejrzystości działania władz i odpowiedzialności jej przedstawicieli,
- określenia powszechnie akceptowanych form pomocy publicznej w sytuacjach tego wymagających¹¹.

Natomiast wśród struktur organizacyjnych pozwalających na włączenie się obywateli w procesy zarządcze A. Noworól – obok partii politycznych – wymienia:

a) organizacje pozarządowe i grupy obywatelskie, zorientowane na rozwiązywanie określonych celów publicznych,

b) tymczasowe struktury organizacyjne, powoływane przede wszystkim w celach konsultacyjnych¹².

Partycypacja ma często charakter charytatywny i wyraża głęboką potrzebę uczestnictwa mieszkańców w życiu wspólnoty¹³. Występowanie aktywnego partnerstwa i uczestnictwa na rzecz rozwoju społeczności lokalnych wymaga spełnienia istotnych warunków, do których zaliczyć można:

- 1) podmiotowe i przedmiotowe wzajemne traktowanie się partnerów,
- 2) aktywność, kreatywność i innowacyjność partnerów,
- 3) dzielenie wspólnej wizji dotyczącej kierunków rozwoju społeczności lokalnych dla realizacji wyznaczonych przez nie celów.

Do klasycznych narzędzi partycypacji społecznej, określonych przez J. Hausnera, zalicza się pięć instrumentów: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne, akcje bezpośrednie¹⁴.

Najważniejszym narzędziem partycypacji społecznej są konsultacje społeczne jako sfera oddziaływania organizacji pozarządowych na JST. Uzasadnieniem dla mechanizmu konsultacyjnego jest nie tylko optymalizacja podejmowanych decyzji, ale przede wszystkim fakt, że adresatem tych decyzji jest wspólnota danej gminy, a więc źródło władzy organów samorządowych. We wprowadzonych przez samorządy konsultacjach bardzo często uczestniczą funkcjonujące na obszarze ich działania organizacje pozarządowe. Konsulta-

¹¹ A. Noworól, *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 32-43.

¹² Ibidem, s. 38.

¹³ Patrz Ł. Krzyżanowska, Ł. Facjajew, *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego 2009, Warszawa, s. 45-76.

¹⁴ J. Hauser (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, MSAP AE, Kraków 2007, s. 42-64.

cje społeczne mogą dotyczyć wielu zagadnień. Mogą być zarówno pytaniem o pomysły rozwiązywania problemów, jak i sondowaniem, co organizacje pozarządowe i mieszkańcy danej wspólnoty sądzą o konkretnej propozycji danego rozwiązania. Mogą przybierać różne formy – od spotkania władz danej gminy z organizacjami pozarządowymi oraz zainteresowanymi mieszkańcami po specjalistyczne badania ankietowe¹⁵.

Konsultacje społeczne, przyjmujące często postać tzw. tymczasowych struktur organizacyjnych, najczęściej także stanowią płaszczyznę oddziaływania organizacji pozarządowych. Wymienia się przy tym:

- sesje konsultacyjne, związane z rozwojem gospodarczym i przestrzennym;
- grupy robocze powoływane dla rozwiązywania specyficznych, złożonych kwestii, związanych z bieżącym funkcjonowaniem organizacji terytorialnej;
- otwarte panele dyskusyjne, poprzez które władza realizuje proces dialogu społecznego we wszystkich sprawach wspólnoty¹⁶.

W procesie zarządzania zawsze istnieje potrzeba komunikowania się władzy ze społeczeństwem i organizacjami pozarządowymi. Dotyczy to także sytuacji, kiedy warto wykroczyć poza ramy kontaktów z partiami politycznymi w celu nawiązania bezpośredniego dialogu z członkami wspólnoty. Procesy komunikacji, konsultacji i aktywnego uczestnictwa społecznego odgrywają w tym przypadku ważną rolę. Komunikacja to nie tylko umiejętność odbierania informacji płynących od rozmówcy i przekazywania treści, jakie chce się przekazać, przy zachowaniu zrozumienia obydwu stron, ale także proces przekazywania określonych znaczeń od odbiorcy do nadawcy¹⁷. W realizacji zadań publicznych JST aktywnie uczestniczą organizacje pozarządowe, które wpływają na poprawę zdolności regulacyjnych administracji publicznej, jak też pomagają upowszechnić współpracę w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną a partnerami społecznymi¹⁸.

Partycypacja społeczna, zwłaszcza wsparta przez organizacje pozarządowe, wpływa na bieżące zarządzanie w JST. Należy podkreślić, że partycypacja społeczna to świadomy i aktywny udział mieszkańców zaangażowanych w działalność organizacji pozarządowych, w rozwiązywaniu ich problemów we wszystkich ważnych dla gminy i mieszkańców sprawach. Poprzez partycypację społeczną samorządy lokalne uczą się coraz więcej od organizacji pozarządowych, co owocuje wzajemnymi, bardziej poprawnymi relacjami i związkami.

¹⁵ Por. Ł. Krzyżanowska, Ł. Fadiejew, op. cit., s. 89–102.

¹⁶ A. Noworól, *Podstawy zarządzania w administracji...*, s. 41.

¹⁷ Informacja pochodzi z przygotowania społeczności do działań typu LEADER – Kształcenie animatorów partnerów lokalnych (Brwinów 22-24.06.2005).

¹⁸ J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, ISNS UW, Warszawa 2003, s. 92–103.

Partnerstwo

Z partycypacją społeczną oraz konsultacjami wiąże się ściśle kolejny instrument oddziaływania organizacji pozarządowych na samorząd. Omawiając partnerstwo w zarządzaniu publicznym, wyodrębnić trzeba partnerstwo trójsektorowe (międzysektorowe), które obejmuje: sektor publiczny, sektor prywatny i sektor pozarządowy.

Przykładem instytucjonalizacji prawnej partnerstwa publiczno-prywatnego jest ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁹. Partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości lub w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby (art. 1 ww. ustawy). Ustawodawca zaufał organizacjom pozarządowym, dając im możliwość realizacji zadań publicznych, a tym samym wskazując je jako sprawnego partnera w realizacji zadań o charakterze społecznym i gospodarczym. Dla potrzeb ustawy przyjęto, że partnerzy obu stron osiągają korzyści odpowiednio do stopnia realizowania przez nie zadań. Poprzez umożliwienie każdemu z sektorów robienie tego, co potrafią najlepiej, usługi publiczne są realizowane i dostarczane w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób. Głównym celem partnerstwa publiczno-prywatnego, obejmującego podmioty publiczne i organizacje pozarządowe, jest zatem kształtowanie takich wzajemnych stosunków pomiędzy stronami, aby większe ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować²⁰.

Niedawna nowelizacja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym stworzyła silniejsze więzi i relacje przy realizacji wspólnych zadań, wskazując m.in., aby przedmiotem tego partnerstwa była wspólna realizacja przedsięwzięć, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem publicznym²¹.

Ogólnie partnerstwo organizacji pozarządowych z samorządami lokalnymi może być realizowane poprzez:

1) gromadzenie, aktualizację i upowszechnianie informacji niezbędnych do sprawnego funkcjonowania niezależnych organizacji obywatelskich przy wykorzystaniu nowoczesnych technik komputerowych i internetowych – współpraca w tym zakresie z wyspecjalizowanymi organizacjami regionalnymi i ogólnopolskimi;

2) prowadzenie bezpłatnych usług konsultingowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych: poradnictwo prawne w zakresie za-

¹⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.).

²⁰ Informacja pochodzi z dokumentu pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych” opracowanego przez Ministerstwa Gospodarki w roku 2005.

²¹ M. Mączyński, M. Stec (red.), op. cit., s. 155-158.

łożenia i prowadzenia organizacji, poradnictwo księgowo, zarządzanie finansami, budowanie zespołu, tworzenie programów działania organizacji, poszukiwanie źródeł jej finansowania oraz współpraca z innymi partnerami²²;

3) organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków organizacji pozarządowych, radnych i urzędników oraz budowanie silnego zespołu trenerckiego;

4) promowanie współdziałania oraz budowanie systemu współpracy między organizacjami pozarządowymi a sektorem publicznym na różnych szczeblach i w różnych obszarach działalności;

5) rozwijanie i ułatwianie współpracy międzynarodowej w obszarze działalności organizacji pozarządowych;

6) nieodpłatne udostępnianie bazy technicznej i konferencyjnej²³.

Ponadto narzędziami partnerstwa publicznego-społecznego, będącego spoiwem organizacji pozarządowych z JST w kształtowaniu zarządzania publicznego, mogą być: dyskusje dotyczące bieżących i istotnych dla mieszkańców i organizacji pozarządowych tematów, informacje zamieszczone w prasie lokalnej, regularne wspólne konferencje prasowe, wspólne wydawnictwa zawierające listę programów i usług świadczących przez daną gminę.

Partnerstwo również wpływa na bieżące zarządzanie, podobnie jak partycypacja społeczna. Organizacje pozarządowe, angażując się w budowę społeczeństwa obywatelskiego, w krajach przechodzących do demokracji skutecznie wspomagają działalność państwa²⁴. Przy bliskiej współpracy ważne jest zachowanie autonomii partnerów. Tam, gdzie istnieje zgoda, co do zasadniczych celów, można znaleźć pola działań, na których czynnik publiczny nie musi wykazywać się aktywnością, ale które może – i wręcz powinien – oddać obywatelom, zwłaszcza tym zorganizowanym w ramach fundacji czy stowarzyszeń²⁵.

Partie polityczne

Kolejnym obszarem oddziaływania organizacji pozarządowych na sposób sprawowania władzy jest uczestnictwo w działalności organizowanej przez partie polityczne. Udział mieszkańców danej społeczności lokalnej w pracy

²² Por: A. Noworól, *Podstawy zarządzania w administracji...*, s. 40–42.

²³ Por. M. Mączyński, M. Stec (red.), op. cit., s. 80–84.

²⁴ G. Czubek (red.), *Partnerstwo dla polityki zagranicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002, s. 6.

²⁵ Szczególnie ważnym obszarem partnerstwa pomiędzy instytucjami publicznymi a sektorem pozarządowym była integracja europejska. Niewątpliwie wiele trzeba zmienić, by w pełni wykorzystać istniejący potencjał. Zagadnienie to stanowi ważny przedmiot dyskusji. Niektóre instrumenty współpracy instytucji publicznych z sektorem pozarządowym mają charakter uniwersalny. Można je wykorzystać do działań partnerskich organizacji pozarządowych i JST, gdzie te drugie coraz odważniej wykorzystują doświadczenia oraz zaangażowania w realizację działań dokonywanych przez organizacje pozarządowe.

organizacji pozarządowych czy też członkostwo w partiach politycznych pozwalają na osobiste zaangażowanie i bezpośrednie wpływanie na procesy zarządzania terytorialnego. Przynależność do organizacji politycznych stanowi istotną formę partycypacji bezpośredniej w zarządzaniu publicznym²⁶.

Poprzez członkostwo w partiach politycznych obywatel ma możliwość aktywnego, bezpośredniego udziału w kształtowaniu lokalnej polityki oraz zasad zarządzania terytorialnego. Partie są różnie zorganizowane i nie zawsze rządzone w sposób demokratyczny. Dają jednak szansę osobistego wpływu obywatela na władzę, a tym samym możliwość uczestniczenia w nich przedstawicieli organizacji pozarządowych, pod warunkiem, że takie osoby wyrażą chęć uczestnictwa w partii politycznej. Warto podkreślić, że organizacje pozarządowe często uważa się za apolityczne. Tym niemniej wiele organizacji wiąże się w bieżącym działaniu z partiami politycznymi poprzez bliskość ideologiczną – wspólną wizję świata, do której dążą. Taka symbiotyczna relacja powoduje, że wpływ organizacji pozarządowych na administrację samorządową, mimo iż pośredni, stanowi jednak wyróżnialny obszar problemowy.

W ramach pełnej, rozwiniętej demokracji lepiej funkcjonują partie polityczne zasilane dopływem ludzi o wyższej kulturze społecznej, przyzwyczajonych do działania w sferze szeroko rozumianej polityki, tzn. troski o dobro wspólne. Jednocześnie różnego rodzaju organizacje znacznie skuteczniej mogą kontrolować partie polityczne niż amorficzne, sproszkowane społeczeństwo. Dominacja partii nad życiem społecznym jest niebezpieczna, o czym przekonaliśmy się w czasach realnego socjalizmu. Widzimy to niebezpieczeństwo i dzisiaj na przykładzie doświadczenia wielu innych krajów. Zdrowa demokracja buduje się od dołu, a jeśli przechodzenie od totalizmu do demokracji wymaga szybkich przekształceń, to nie powinny być one wybiórcze, zwłaszcza nie powinny wprowadzać dominacji partii niedojrzałych, wkraczających na pole walki o władzę bez poważnych programów i środków działania.

Jednak na to zagadnienie można spojrzeć także z innej strony. Partie polityczne oddziałują w sposób formalny na JST poprzez udział ich członków w organach samorządów i te działania odbywają się zgodnie z prawem. Warto jednak odnotować, że w opisywanych relacjach występuje też oddziaływanie nieformalne (ukryte), polegające na tym, że partie polityczne bywają ściśle powiązane z wybranymi organizacjami pozarządowymi. Organizacje te – pozornie apolityczne – realizują cele powiązanych z nimi partii politycznych i poprzez instrumenty partycypacji czy nawet partnerstwa nieformalnie oddziałują na organy samorządowe, ukierunkowując zarządzanie JST.

²⁶ Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2011 r., nr 155, poz. 924).

Lobbing

Kolejną sferą odgrywającą znaczącą rolę we współpracy organizacji pozarządowych i samorządów jest lobbing. Warto zauważyć, że w naszej części Europy słowo „lobbing” nabrało pejoratywnego znaczenia²⁷. Zresztą także w Europie Zachodniej część opinii publicznej uważa działania lobbingowe za podejrzane. Niemały udział mają w tym mass media, które często łąpówkę, korupcję czy kumoterstwo nazywają działaniami lobbingowymi²⁸. Utrwała to wizerunek lobbingu jako aktywności niegodnej zaufania, a wręcz sprzecznej z prawem. W Polsce termin ten pojawił się w publicznych debatach na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. i również nabrał negatywnego znaczenia²⁹. Tymczasem obecnie w krajach rozwiniętej demokracji działania lobbingowe stanowią uzupełnienie parlamentarnej reprezentacji. Lobbing zaczyna być postrzegany już także w Polsce jako możliwość włączenia się do debaty publicznej za pośrednictwem skutecznych reprezentantów (lobbyistów). Możliwość wpływania przez organizacje pozarządowe na stanowione prawo i podejmowane decyzje świadczy o coraz wyższym poziomie demokratyzacji państwa i jest jednym z symptomów istnienia społeczeństwa obywatelskiego³⁰.

G. Rippel pisał, że przez lobbing (określany także jako „zorganizowane interesy”, „zorganizowane grupy”, „grupy presji” czy „grupy nacisku”) należy rozumieć „działania wykonywane w celu wpływania na decyzje, które jeszcze nie zapadły. Jest to więc wszelki przejaw wysiłków związanych z próbami kształtowania zachowań innych osób, które mogą skupiać się na dążeniu do zmiany lub utrzymania określonego zachowania”³¹. Należy dodać, że działania lobbingowe – najczęściej te spóźnione – podejmowane są także w celu odwołania decyzji, które szkodzą organizacji, a przez to interesowi wspólnemu obywateli (bezpieczeństwo miejsc pracy, wysokość wpłacanych do Skarbu Państwa podatków etc.) oraz inicjowania regulacji albo decyzji, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia firmy lub danej branży.

Przy okazji warto odpowiedzieć sobie na pytanie, kto w Polsce uprawia działalność lobbystyczną? Są to:

- duże przedsiębiorstwa i korporacje,
- politycy i grupy interesów powiązane z władzą polityczną,

²⁷ Zapewne jedną z przyczyn, z racji których lobbing jest często postrzegany w negatywnym świetle, jest jego tajemniczość – wynikająca z tego, że działania tego typu koncentrują się wokół szczytów władzy, niedostępnej dla większości ludzi.

²⁸ Por. G. Rippel, *O lobbingu czyli promocji interesów*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1008, Nauki humanistyczne 8”, pod red. J. Jarco, Wrocław 2003, s. 439.

²⁹ U. Kurczewska, M. Moleda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 17.

³⁰ A. Szymańska, *Public relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*, Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2004, s. 264–266.

³¹ G. Rippel, op. cit., s. 436.

- branżowe grupy interesów ekonomicznych,
- związki, organizacje i stowarzyszenia gospodarcze,
- związki zawodowe,
- lokalne władze samorządowe, które podejmują działania zmierzające do zwiększenia udziału samorządów w finansach państwa, zmiany prawa, wspomagają rozwój lokalny, pozyskują nowych inwestorów,
- wyspecjalizowane firmy doradcze i konsultingowe – chodzi tu o firmy działające w zakresie *public affairs*, *public relations*, *governmental relations* oraz niektóre kancelarie prawnicze³².

Współczesny lobbying dotyczący organizacji pozarządowych jest zjawiskiem nabierającym coraz większego znaczenia. Nie jest to już działalność kojarzona z partnerstwem i ustawodawstwem. Odnosi się raczej do wywierania wpływu na decyzje poszczególnych podmiotów, instytucji publicznych, jednostek samorządu terytorialnego jako władz lokalnych, a nawet niejednokrotnie na decyzje wymiaru sprawiedliwości. Ponadto działania lobbyingowe mają niekiedy na celu pozytywne załatwianie różnorodnych spraw, bez uciekania się np. do postępowania sądowego czy podejmowania wysiłków na forum parlamentu i samorządu. W pewnym sensie lobbying organizacji pozarządowych przybiera postać działań antykrzysowych, często likwidujących zagrożenia wynikające z możliwości zmodyfikowania prawa w taki sposób, że zaszkodzi interesom organizacji³³.

Istotna z punktu widzenia organizacji pozarządowych i ich relacji z administracją publiczną jest ustawa o działalności lobbyingowej w procesie tworzenia prawa³⁴. Ważną formą wpływania na proces stanowienia prawa przez organizacje pozarządowe jest wysłuchanie publiczne, które jednak może budzić pewne wątpliwości. Na przykład podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie, ale jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę chętnych osób, zorganizowanie wysłuchaniu nie jest możliwe – może je odwołać. Przedstawiciele organizacji pozarządowych powątpiewają w skuteczność wysłuchania. „To jest wentyl bezpieczeństwa, żeby się wygadali i żeby odnotować. A prawdziwa praca nad ustawą będzie się toczyła w komisjach i podkomisjach. Tam są zapraszani eksperci, a przedstawiciele organizacji nie będą tam dopuszczani” – uważa E. Kulik-Bielińska z Fundacji S. Batorego i Forum Darczyńców.

³² Por. M. Avner, *Lobbying na rzecz sektora non-profit: rola organizacji lokalnych w kształtowaniu polityki publicznej*, [w:] M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Municipium, Warszawa 2001.

³³ Por. B. Rozwadowska, *Public relations – teoria, praktyka, perspektywy*, Studio EMKA, Warszawa 2002, s. 236.

³⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie tworzenia prawa (Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 ze zm.).

Interpretacja nowych przepisów jest kluczowa. Czy interes trzeciego sektora to interes grupowy? Gdzie kończy się interes grupowy, a zaczyna publiczny? Przedstawiciele Stowarzyszenia Architektów Polskich obawiają się np., że ich działania zmierzające do zmiany zapisów dotyczących kryteriów oceny oferty w ustawie o zamówieniach publicznych (chodzi o to, aby uwzględniać nie tylko cenę oferty) będą traktowane jak interes korporacyjny. Chociaż – jak przekonują – celem tych zmian nie jest poprawa sytuacji architektów, ale naszego otoczenia, dbałość o zrównoważony rozwój i ład przestrzenny. A to leży przecież w interesie publicznym³⁵.

Warto zauważyć, że organizacje pozarządowe stanowią bardzo ważne ciało opiniodawcze dla niektórych inicjatyw samorządowych. Ponadto obserwuje się zwiększenie wiedzy na temat instytucji obywatelskich u przedstawicieli administracji lokalnej. Lobbing ze strony organizacji pozarządowych w zderzeniu z rzeczywistością dostępu i kontaktów z samorządami lokalnymi to ważne narzędzie wpływu organizacji sektora pozarządowego na JST. Możliwe jest to przede wszystkim dzięki metodom skutecznej promocji i lobbyngowi przez aktywnych przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że konsekwencją współdziałania samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi jest efekt synergiczny, skutkujący pozytywnie dla obu stron i poprawiający możliwości współpracy, pobudzenie do działania czy wspólną realizację zadań. Przytoczone powyżej obszary oddziaływania wskazują na wielorakie możliwości wpływu organizacji pozarządowych na określone zachowanie się JST. Określone interakcje łączące organizacje pozarządowe i JST utralają więź społeczną, budują określoną kulturę organizacyjną i społeczną. Wszyscy uczestnicy tego procesu kooperacji i wymiany oddziałują na siebie, a w szczególności pod wpływem organizacji pozarządowych zmienia się sposób zarządzania w JST. Nieustannie trzeba dbać o pozytywne relacje pomiędzy tymi podmiotami, które coraz częściej stają się partnerami, gdzie organizacje pozarządowe realizują w imieniu i na rzecz samorządów zadania publiczne.

Polskie organizacje pozarządowe funkcjonują w obecnym porządku prawnym bardzo blisko samorządów terytorialnych. Poprzez ich udział

³⁵ Tekst powstał na podstawie informacji i materiałów zebranych podczas seminarium „Lobbying i działalność orzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych”, zorganizowanego 10 stycznia 2006 r. przez Instytut Spraw Publicznych i Fundację im. Stefana Batorego. Zapis przebiegu seminarium dostępny [online] <www.batory.org.pl/korupcja/aktual.htm>. Tam też opinia prawna autorstwa M. Zubika na temat ustawy o działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa i jej wpływu na sytuację organizacji pozarządowych.

w tworzeniu lokalnych strategii rozwoju czy wspólnej dyskusji nad dokumentami z zakresu polityki przestrzennej tworzy się obraz harmonijnych podmiotów, które wypracowują wspólne stanowiska i postawy. Organizacje pozarządowe dzięki swojej obecności w życiu publicznym dostarczają nieustannej wiedzy i doświadczeń w rozwiązywaniu codziennych problemów. Sektor pozarządowy nie zawsze posiada wystarczającą ilość środków finansowych na realizację statutowych celów, stąd został niejako „zmuszony” do większej aktywności w ich pozyskiwaniu. Dlatego też stworzony przez organizacje pozarządowe model zarządzania jest wykorzystywany w funkcjonowaniu samorządów.

Współczesny proces zarządzania publicznego polega w dużym stopniu na ciągłym lub cyklicznym wykonywaniu zadań kierowniczych. Zadania te obejmują cztery strategiczne funkcje zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie. Jednym z ważniejszych elementów zarządzania w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych wydaje się być planowanie, w którym następuje formułowanie celów organizacji, określanie sposobów ich osiągania przy pomocy niezbędnych, ale dostępnych zasobów. Szczególne znaczenie i określoną specyfikę posiada planowanie strategiczne, równie istotne w organizacjach publicznych, jak organizacjach z sektora *non-profit*³⁶.

Samorządy terytorialne, współpracując z organizacjami pozarządowymi, wykorzystują w swoim systemie zarządzania dobre praktyki, którymi kieruje się sektor *non-profit*. Obserwuje się tendencję, że JST potrafią lepiej, bardziej realnie zaplanować wydatki i oszacować dochody (choć nie zawsze się do udaje), a także lepiej organizują sposób funkcjonowania swoich jednostek, wykorzystując do tego procesu nowy system kontroli zarządczej³⁷. Kierownicy jednostek samorządu terytorialnego potrafią lepiej zarządzać i wykorzystywać zasoby ludzkie, m.in. wprowadzając okresowe oceny pracowników³⁸. System kontroli jest realizowany w samorządach terytorialnych poprzez wykorzystywanie mechanizmów kontroli zarządczych czy stosownych wewnętrznych procedur.

³⁶ Patrz J. M. Bryson, *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, Jossey-Vass Publishers, San Francisco 1996, s. 25–38.

³⁷ Dnia 27 sierpnia 2009 r. Sejm uchwalił nową ustawę o finansach publicznych, która wprowadziła do swojego systemu finansów publicznych kontrolę zarządczą. Ponadto Minister Finansów przygotował standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, ogłoszone Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych, w tym wójt, burmistrz oraz prezydent miasta, musiał zdawać sobie sprawę, że wprowadzenie procedur kontroli zarządczej w miejsce obecnie funkcjonującej kontroli finansowej spowoduje konieczność przemodelowania i przebudowania istniejącego systemu kontroli zarządczej

³⁸ Patrz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 ze zm.).

Nie zawsze powyższy system zarządzania udaje się osiągnąć samorządom terytorialnym w ich codziennym funkcjonowaniu. Jednak autor zauważył, że dobre praktyki działalności sektora organizacji pozarządowych coraz częściej bywają wykorzystywane w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, a te w sposób zasadniczy wpływają na zmianę otoczenia, w którym przyszło nam realizować swoje cele.

Summary

The impact of NGO's in the management of local government units

Key words: management, local government, public administration, non profit organization

Every day observed in the process of the impact of NGO's in the management of local governments. A necessary condition to perform the public service is a trust that can only be achieved through a fair and transparent operation of government. Polish non-governmental organizations, therefore, remain in constant interaction with local authorities and public administration. One can distinguish five main areas of influence. These include participation, partnership, cooperation with political parties, lobbying and extra-legal enforcement. The consequence of local government cooperation with civil society is a synergistic effect, resulting in a positive for both sides and improving: the possibility of cooperation, stimulate action, and common tasks. Specific interactions of combining non-governmental organizations and local governments perpetuate a permanent social ties, build down the organizational culture and social policies. All participants in the process learn from each other, how to deal with difficult situations, showing ways to solve problems and difficulties in the future.