

ZAŁOŻENIA
PROGRAMU WSPÓŁPRACY
MINISTRA KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI
NA LATA 2017-2019

Warszawa 2015

Założenia *Programu współpracy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z organizacjami pozarządowymi* powstały w ramach projektu pt. „Programy dla zmiany - partycypacyjne tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na szczeblu centralnym”, nr POKL.05.04.02-00-127/15

Zespół konsultacyjny:

Weronika Czyżewska, Alina Gałązka, Alicja Gawinek, Krzysztof Guzowski, Artur Józwik, Magdalena Kopczyńska-Zych, Justyna Kowal, Rafał Krenz, Marzanna Krupa, Katarzyna Rybicka, Piotr Stec, Małgorzata Szeląg-Zalewska, Marek Szladowski, Aleksander Tarkowski, Artur Witkowski.

Konsultant projektu: Tomasz Schimanek.

Redaktor: Piotr Vagła Wąglowski.



Ogólnopolska
Federacja
Organizacji
Pozarządowych

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
ul. Strzelecka 3 lok. 12
03-433 Warszawa

<http://ofop.eu/>

KRS: 0000 169795
NIP: 525-23-00-193
REGON: 015678615

e-mail: ofop@ofop.eu
tel.: + 48 22 416 40 30, fax: + 48 22 115 60 21
nr rachunku bankowego: 24 1500 1777 1217 7008 7698 0000

Spis treści

Spis treści	3
1. Wstęp	4
2. Diagnoza: stan obecny, szanse i ryzyka rozwoju współpracy	6
2.1 Ramy prawne prowadzonej współpracy	6
2.1.1 Współpraca finansowa	6
2.1.2 Współpraca pozafinansowa	7
2.2 Kondycja organizacji kulturalnych	9
2.3 Najważniejsze trudności i zagrożenia w rozwoju organizacji kulturalnych	11
2.3.1 Zasoby i potencjał organizacji kulturalnych	11
2.3.2 Preregulowane procedury i trudne formalności.....	12
2.3.3 Misyjność działań a tematy konkursów dotacyjnych	12
2.3.4 Transparentność działań	12
2.4 Główne wnioski z diagnozy - badania poprzedzającego opracowanie Założeń Programu	13
2.5 Uzasadnienie potrzeby przyjęcia Programu współpracy.....	13
3. Cele Programu współpracy	14
3.1 Wzmocnienie partnerskiej współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi (<i>cel szczegółowy nr 1</i>).....	15
3.1.1 Wypracowanie zasad naboru kandydatów na członków Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN, mających na celu zwiększenie reprezentatywności Rady	15
3.1.2 Zadanie: Wzmocnienie komunikacji o prowadzonych przez MKiDN konsultacjach	15
3.2 Poprawa komunikacji i koordynacji działań pomiędzy ciałami dialogu (<i>cel szczegółowy nr 2</i>)	18
3.2.1 Zadanie: Zwiększenie dostępności informacji dla członków ciał dialogu	18
3.2.2 Zadanie: Powołanie Pełnomocnika ds. współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi.....	18
3.3 Rozwój potencjału sektora pozarządowego (<i>cel szczegółowy nr 3</i>).....	19
3.3.1 Zadanie: Wzmocnienie działań na rzecz sieciowania organizacji.....	20
3.3.2 Zadanie: Wyodrębnienie obszarów współpracy systemowej MKiDN i organizacji pozarządowych.....	21
3.3.3 Zadanie: Wzmocnienie kompetencji organizacji pozarządowych koniecznych do udziału w procesie legislacyjnym oraz wypracowanie rozwiązań wzmacniających rzecznictwo	21
4. Sposób monitoringu realizacji programu	22
5. Dodatkowe omówienie wybranych zagadnień	22
5.1 Regranting.....	22
5.2 „Bon na start”	23
5.3 Wkład własny.....	25
6. Podsumowanie	26

1. Wstęp

Dokument powstał w ramach projektu pn. „Programy dla zmiany - partycypacyjne tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na szczeblu centralnym”, nr POKL.05.04.02-00-I27/15, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego POKL w ramach Priorytetu V – Dobre Rządzenie; Działania 5.4 – Rozwój potencjału trzeciego sektora; Poddziałania 5.4.2 – Rozwój Dialogu Obywatelskiego (dalej: „Program dla zmiany”).

Projekt „Program dla zmiany” realizowany jest przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych we współpracy z czterema ministerstwami: Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwem Sportu i Turystyki. Celem projektu jest przygotowanie i skonsultowanie założeń do programów współpracy wymienionych ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Nad każdym z czterech programów współpracy pracują Zespoły Konsultacyjne składające się z 6 przedstawicieli danego ministerstwa, 6 przedstawicieli organizacji pozarządowych, koordynatora projektu oraz doradcy - eksperta ds. programu współpracy i konsultacji społecznych.

Niniejszy dokument dotyczy założeń programu współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zakłada się, że opracowywany program będzie programem trzyletnim realizowanym w latach 2017-2019.

Przygotowanie projektu *Założeń Programu współpracy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z organizacjami pozarządowymi* poprzedzone było opracowaniem diagnozy potrzeb i oczekiwań autorstwa dr Magdaleny Arczewskiej¹. W ramach diagnozy analizowano wyniki badań w zakresie współpracy organizacji pozarządowych z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przeprowadzono analizę mocnych stron w zakresie dotychczasowej współpracy, w tym dobrych praktyk, zidentyfikowano bariery i problemy dotychczasowej współpracy. W przygotowanej diagnozie opisano pozytywne czynniki warunkujące zmiany w zakresie współpracy pomiędzy ministerstwem a organizacjami pozarządowymi, a także czynniki ryzyka związane z takimi zmianami.

Przedstawione w niniejszym dokumencie założenia do *Programu współpracy* zostały wypracowane przez Zespół Konsultacyjny w trakcie warsztatów i spotkań roboczych. Spotkania te odbywały się w okresie od kwietnia do lipca 2015 r. Punktem odniesienia dla prac Zespołu były m.in. przyjęty przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej *Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2017*², *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*³, raport o konsultacjach publicznych prowadzonych przez ministerstwa⁴ oraz *Siedem zasad konsultacji*⁵.

¹ M. Arczewska, *Diagnoza potrzeb i oczekiwań dotyczących form i zakresu współpracy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2015.

² Program Współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015-2017, MPiPS, Warszawa 2014.

³ Ł. Waszak (red.), P. Masłowski (red), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, SPLOT, Warszawa 2013.

⁴ J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska, *Konsultacje publiczne w ministerstwach*, STOCZNIA, Warszawa 2015.

⁵ *Siedem zasad konsultacji*, MAiC, Warszawa 2013: https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf.

W toku dyskusji analizowano dotychczasową i potencjalną współpracę MKiDN z organizacjami pozarządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem podstawy prawnej, jaką jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wskazywano na szereg istniejących już pól współpracy, w tym przede wszystkim na współpracę finansową - realizowaną poprzez Programy Ministra⁶.

W trakcie procesu dochodzenia do *Założeń* rozważano także pozafinansowe aspekty współpracy, w tym otoczenie prawne oraz praktykę prowadzenia konsultacji społecznych, mocne i słabe strony organizacji pozarządowych i MKiDN, wzajemne potrzeby i oczekiwania. Identyfikowano także posiadane zasoby i narzędzia.

Wyodrębniono szereg obszarów, w których możliwe wydają się usprawnienia i wypracowanie modelowych rozwiązań. Proponowane działania w przyszłości przyczynią się do zwiększenia potencjału organizacji pozarządowych działających w sferze kultury oraz do wzrostu wzajemnego zaufania pomiędzy organizacjami a Ministerstwem. W toku pracy Zespół Konsultacyjny zastanawiał się przede wszystkim nad tym, w jaki sposób budować w pełni partnerską współpracę MKiDN z organizacjami pozarządowymi oraz ciałami dialogu obywatelskiego funkcjonującymi przy resorcie.

Z całego wachlarza poruszanych wątków Zespół, w toku rozmów i dochodzenia do kompromisu, zdecydował się na wybranie najbardziej fundamentalnych spraw, które powinny zostać szczegółowo przeanalizowane i zrealizowane. Przedstawione postulaty mają charakter „pilotażowy”. Założono, że po uzyskaniu satysfakcjonujących rezultatów realizacji proponowanych zadań, za trzy lata będą mogły być one rozszerzone o nowe elementy.

Projekt założeń programu współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi został zaopiniowany przez poszczególne komórki organizacyjne resortu. Następnie poddany zostanie konsultacjom publicznym. Uwagi zebrane w czasie konsultacji będą poddane ocenie Zespołu Konsultacyjnego. Zespół Konsultacyjny zamierza przedłożyć wypracowany w ramach projektu dokument Założeń Ministrowi KiDN w celu podjęcia dalszych prac nad właściwym programem współpracy.

⁶ Organizacje pozarządowe uczestniczą w procedurze konkursowej w ramach Programów Ministra na zasadach przyjętych dla wszystkich podmiotów uprawnionych do aplikowania.

2. Diagnoza: stan obecny, szanse i ryzyka rozwoju współpracy

Opracowanie *Założeń Programu współpracy* poprzedzone było przygotowaniem diagnozy potrzeb i oczekiwań dotyczących form i zakresu współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi. Diagnoza ta opierała się m.in. na badaniach obejmujących gromadzenie opinii wyrażanych przez pracowników ministerstwa posiadających doświadczenia współpracy z III sektorem, jak i przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, mających takie doświadczenia we współpracy z ministerstwem. Analizie poddane zostały również opracowania opisujące kondycję organizacji pozarządowych.

Aby umożliwić nakreślenie celów *Programu współpracy* oraz zdefiniowanie zadań w poszczególnych celach, konieczne było również przeanalizowanie ram prawnych współpracy. Jest to o tyle istotne, że współpraca MKiDN z organizacjami pozarządowymi realizowana jest w specyficznym dla tego obszaru stanie prawnym. Istnieją bowiem szczególne regulacje prawne związane z realizacją zadań w sferze kultury.

2.1 Ramy prawne prowadzonej współpracy

Współpraca MKiDN z organizacjami pozarządowymi prowadzona jest w oparciu o ustawę z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* oraz przepisy innych aktów prawnych właściwych dla realizacji zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

2.1.1 Współpraca finansowa

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego powierza realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym na podstawie przepisów ww. ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy „Organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji”. W świetle art. 28 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* podmiotami, które mogą w imieniu Ministra KiDN udzielać dofinansowań, są państwowe instytucje kultury.

MKiDN realizuje współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi, w zakresie realizacji przez nie zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w ramach następujących mechanizmów:

- a) Programów ministra KiDN, finansowanych ze środka budżetu państwa⁷ oraz Funduszu Promocji Kultury⁸;

⁷ Środki budżetu w części 24, dla której dysponentem jest Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

- b) Dofinansowania do wydań realizowanego z Funduszu Promocji Twórczości⁹;
- c) Funduszy europejskich.

W Programach Ministra KiDN widać wzrost udziału organizacji pozarządowych zarówno w odniesieniu do liczby podpisywanych umów o dofinansowanie, jak i kwot uzyskiwanych przez NGO w ramach dofinansowań. „W latach 2010-2015 organizacje pozarządowe złożyły łącznie 17367 wniosków o dofinansowanie, spośród których 4708 wniosków otrzymało dofinansowanie w kwocie 413 764 285, 51 zł. Jedynie w 2015 r. 3764 organizacje ubiegały się o dotację w poszczególnych Programach i Priorytetach, z czego pozytywnie rozpatrzone 964 wnioski na łączną kwotę 74 720 771 zł.¹⁰”. W latach 2010-2015 systematycznie rósł udział wniosków składanych przez organizacje pozarządowe: od 29,55% w 2010 r. do 38,40% w 2015 r. Odpowiednio wzrósł procent dofinansowanych wniosków organizacji pozarządowych: z 33% w 2010 r. do 42% w 2015 r.

MKiDN pełni również rolę operatora dwóch programów finansowanych z funduszy norweskich i funduszy EOG w latach 2009-2014. W ramach *Programu Promowanie różnorodności kulturowej i artystycznej w ramach europejskiego dziedzictwa kulturowego* realizowane są projekty, których celem jest poszerzenie oferty kulturalnej i różnorodności prezentowanych wydarzeń artystycznych, realizowanych w ramach projektów partnerskich instytucji polskich z instytucjami z Norwegii, Islandii i Liechtensteinu¹¹. Alokacja Programu wynosi ponad 11 mln euro, a maksymalny poziom dofinansowania projektu wynosi 90%. W ramach Programu udzielane są granty, których wartość dla projektów małych wynosi od 50 tys. do 150 tys. euro, z kolei dla projektów dużych, powyżej 150 tys. euro, do 1 mln euro¹².

2.1.2 Współpraca pozafinansowa

Współpraca pozafinansowa MKiDN z organizacjami pozarządowymi obejmuje: udział w konsultacjach społecznych projektów aktów prawnych lub programów wieloletnich, działalność Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN oraz innych ciał i gremiów opiniodawczo-doradczych Ministra KiDN, jak np. Komitet Społeczny ds. Paktu dla kultury, zespoły eksperckie dla Programów Ministra KiDN i in. Należy również zauważyć, że istotną i dobrze funkcjonującą częścią współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi jest mechanizm przyznawania honorowych odznak, patronatów i nagród. Organizacje pozarządowe o różnym zasięgu działania mają możliwość wnioskowania do MKiDN o przyznanie odznak resortowych Zasłużony dla Kultury Polskiej i Zasłużony Kulturze Gloria Artis oraz o inne formy wyróżnień: dyplomy ministra, patronaty honorowe nad

⁸ Fundusz Promocji Kultury (FPK) stanowi państwowy fundusz celowy, ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 612).

⁹ Fundusz Promocji Twórczości (FPT) stanowi państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.). Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych, będący na dzień 24 lipca 2015 r. na etapie senackim (druk nr 1000), zakłada likwidację FPT z dniem 31 grudnia 2015 r. Z tym też dniem zobowiązania i należności FPT stają się zobowiązaniami i należnościami FPK, a środki pieniężne FPT stają się przychodami FPK w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 612).

¹⁰ M. Arczewska, *Diagnoza potrzeb i oczekiwań...*, op. cit., s.16.

¹¹ Podręcznik Wnioskodawcy. Program Promowanie różnorodności kulturowej i artystycznej w ramach europejskiego dziedzictwa kulturowego, Warszawa, wersja z dn. 15.04.2013 r.: <http://www.eog2016.mkidn.gov.pl/pages/pl/kirdk/dokumenty.php>.

¹² Program „Promowanie różnorodności kulturowej i artystycznej”: <http://www.eog2016.mkidn.gov.pl/pages/pl/prkia/o-programie.php>.

przedsięwzięciami kulturalnymi, nagrody ministra, jubileusze, itd. Wnioskodawcami są nie tylko stowarzyszenia i związki twórców, ale także inne organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną w różnych obszarach, w tym w sferze sztuki ludowej. Honorowani są twórcy i artyści indywidualni, działacze i społecznicy, ale także organizacje wyróżniające się swą działalnością na rzecz szeroko pojętej kultury.

Rada Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN działa na podstawie Zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 października 2012 r. w sprawie powołania Rady Organizacji Pozarządowych przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹³. Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. zarządzenia, Rada jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Określony w ww. zarządzeniu katalog zadań Rady pozostaje otwarty, zaś jako obszary działalności Rady wskazano:

- Przedstawianie propozycji i opinii w zakresie kierunków i form współpracy Ministra z organizacjami pozarządowymi w sektorze kultury oraz wypracowywanie rekomendacji w zakresie swojej działalności;
- Prezentowanie opinii w zakresie modeli wspierania i rozwoju potencjału kulturowego oraz kreatywnego w Polsce, w tym wykorzystywania funduszy budżetowych i funduszy europejskich w sektorze kultury, a także w zakresie wspierania rozwoju kapitału społecznego;
- Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych ważnych dla organizacji pozarządowych działających w sektorze kultury;
- Zbieranie, analizowanie i przedstawianie Ministrowi informacji na temat ważnych dla organizacji pozarządowych zjawisk, inicjatyw i procesów w sektorze kultury.

Rada składa się z 20 członków:

- 6 przedstawicieli stowarzyszeń twórczych;
- 6 przedstawicieli organizacji pozarządowych działających w skali ogólnopolskiej, w tym organizacji zrzeszających i reprezentujących podmioty sektora pozarządowego;
- 6 przedstawicieli organizacji pozarządowych działających lokalnie;
- 1 przedstawiciela Rady Działalności Pożytku Publicznego;
- 1 przedstawiciela Ministra.

Członkowie Rady, będący przedstawicielami organizacji pozarządowych, wybierani są przez Ministra KiDN spośród kandydatur zgłoszonych w ramach otwartego naboru. Kadencja członka Rady trwa cztery lata, przy czym Rada funkcjonuje w sposób rotacyjny, co oznacza, że co dwa lata zmienia się połowa jej składu. Rada wyłania spośród swego grona przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarza.

Komitet Społeczny jest organem pomocniczym Ministra KiDN. Działa na podstawie Zarządzenia nr 42 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 września 2011r. w sprawie powołania Komitetu Społecznego do spraw Paktu dla Kultury. Powołanie Komitetu wynika z postanowień Paktu

¹³ Dz. Urz. MKiDN 2012 r., poz. 55.

dla Kultury, podpisanego w 2011 r. przez Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawicieli ruchu społecznego Obywatele Kultury¹⁴.

Zadaniem Komitetu Społecznego jest monitorowanie procesu wdrażania postanowień *Paktu dla Kultury*, w tym opiniowanie i wypracowywanie projektów wydatków publicznych na kulturę wynikających ze wzrostu nakładów na kulturę określonego w § 2 *Paktu dla Kultury*¹⁵.

Skład Komitetu Społecznego ustalony został (zgodnie z postanowieniami *Paktu dla Kultury*) przez Zespół ds. Paktu dla Kultury (działający przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁶), który – kierując się zasadą równej reprezentacji organizacji społecznych, instytucji kultury, związków twórczych, samorządu i administracji rządowej – wybrał 25 członków Komitetu, a wśród nich:

- 5 przedstawicieli państwowych instytucji kultury i stowarzyszeń twórczych;
- 5 przedstawicieli samorządowych instytucji kultury;
- 5 przedstawicieli organizacji pozarządowych;
- 5 przedstawicieli ruchu Obywatele Kultury;
- 5 przedstawicieli Ministra.

2.2 Kondycja organizacji kulturalnych

Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika¹⁷, że kultura i sztuka stanowi główne pole aktywności dla 17% polskich organizacji pozarządowych. To ok. 8-9 tys. aktywnie działających stowarzyszeń i fundacji. Znacznie większa jest liczba tych podmiotów, które, oprócz działalności kulturalnej, zajmują się również innymi dziedzinami, tj. takich, dla których kultura jest jedną ze sfer działania. Takich organizacji jest 33% (wliczając w to wspomniane 17%, dla których kultura jest głównym obszarem działań). Wynika z tego, że działalnością kulturalną zajmuje się około 16,5-20 tys. stowarzyszeń i fundacji.

Wśród organizacji pozarządowych aktywnych w sferze kultury zdecydowaną większość stanowią stowarzyszenia – jest ich 83%. Pozostałe 17% z nich ma formę fundacji. W całym sektorze pozarządowym to: 87% stowarzyszeń i 13% fundacji.

Podwyższony w stosunku do całego sektora pozarządowego odsetek fundacji aktywnych w sferze kultury można tłumaczyć tym, że ich powołanie jest stosunkowo proste: do założenia fundacji wystarczy jedna osoba (a nie, jak w przypadku stowarzyszenia, 15), a fundusz założycielski fundacji może być minimalny. W potocznym odbiorze fundacja uchodzi za bardziej adekwatną formę organizacji do prowadzenia działalności ekonomicznej (z której zysk przeznacza się na cele statutowe fundacji), choć w świetle przepisów prawa, stowarzyszenia również mogą taką działalność prowadzić.

¹⁴ Strona internetowa Obywateli Kultury: <http://obywatelekultury.pl/>.

¹⁵ Rząd zobowiązał się podnieść poziom finansowania kultury z budżetu państwa do co najmniej 1% wszystkich wydatków budżetowych, poczynając od 2012 r., nie później niż w 2015 r. Do wydatków tych nie wlicza się środków europejskich i samorządowych.

¹⁶ Na mocy postanowień *Paktu* i zgodnie z Zarządzeniem nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2011r. w sprawie Zespołu do spraw *Paktu dla Kultury*.

¹⁷ Stowarzyszenie Klon/Jawor, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012, Warszawa 2013: http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/.

1/3 organizacji kulturalnych działa dłużej niż 10 lat. Ponad 5 lat (ale krócej niż 10 lat) – ponad 20%. Reszta, czyli ok. 45%, to organizacje stosunkowo młode (1-5 lat), w tym aż 18% powstało w ciągu ostatnich dwóch lat (dane za 2013 r.).

Sektor organizacji kulturalnych rośnie. W czasie objętym ww. badaniem, tj. w latach 2010-2012 zauważono, w porównaniu z poprzednimi latami, dynamiczny wzrost liczby organizacji kulturalnych. Wśród wszystkich nowo powstałych organizacji te zajmujące się kulturą stanowią najwyższy odsetek: jest ich 24%. Dla porównania: wśród organizacji istniejących od 3 do 10 lat, odsetek zajmujących się głównie kulturą wynosi 16%. Z kolei wśród organizacji działających ponad 10 lat, jest ich 15%.

Liczby te rosną, jeśli rozpatruje się szerszą definicję organizacji kulturalnej, tj. gdy weźmie się pod uwagę organizacje, dla których kultura jest jednym z obszarów działalności. Wśród „dwulatków” jest ich 44%; wśród tych w wieku 3-10 lat 36%; natomiast odsetek ten wśród organizacji działających dłużej niż 10 lat, wynosi ok. 25%.

Połowa organizacji kulturalnych swymi działaniami obejmuje raczej większy niż mniejszy obszar: 21% organizacji kulturalnych działa w skali województwa lub regionu, a 29% na terenie całego kraju. Działalność wykraczającą poza granicę kraju prowadzi 14% organizacji kulturalnych. Natomiast 37% organizacji ma zasięg ograniczony do najbliższego sąsiedztwa, gminy albo powiatu.

Prawie 75% organizacji kulturalnych deklaruje, że same wymyślają i planują swoje działania kulturalne – nawet jeżeli pieniądze na ich realizację pozyskują od sponsorów lub ze źródeł publicznych. Pozostałe organizacje twierdzą, że prowadzą głównie działania, które są im wskazane przez samorząd, administrację publiczną lub sponsorów. Oznacza to, przynajmniej w sferze deklaracji, znaczną niezależność merytoryczną.

57% organizacji deklaruje, że prowadzi na ogół stale te same działania i projekty. Tylko 16% organizacji zadeklarowało, że ich praca to różnorodne projekty, do których nie wraca się po ich zakończeniu.

45% organizacji kulturalnych korzysta wyłącznie z pracy wolontariuszy i członków, czyli nie zatrudnia pracowników w żadnej formie. Tylko 18% takich organizacji zatrudnia pracowników na umowę o pracę. Reszta organizacji rzadziej lub częściej zatrudnia współpracowników (oprócz pomocy wolontariuszy). W praktyce ponad 2/3 organizacji kulturalnych nie posiada żadnych regularnych pracowników, przez co coraz częściej są one oskarżane o łamanie kodeksu pracy („wyzysk pracowniczy”) i przyczynianie się do wzrostu zjawiska prekariatu.

Istotna część organizacji kulturalnych nie dysponuje znacznymi środkami finansowymi: 44% z nich miało w 2011 r. przychody niższe niż 10 tys. zł, a 20% dysponowało w 2011 r. kwotą niższą niż 1 tys. zł.

Grupa tworząca tzw. „niższą klasę średnią” stanowiła 34% wszystkich organizacji kulturalnych i miała przychody między 10 a 100 tys. złotych. „Wyższą klasę średnią” tworzyło 17% organizacji, zaś ich przychody wahały się między 100 tys. a 1 mln zł. Odsetek organizacji najbogatszych, dysponujących przychodami powyżej 1 mln zł, wyniósł 4%.

Ponad połowa organizacji kulturalnych ocenia, że źródła finansowania ich działań są stabilne, co oznacza, że co roku mogą liczyć na pieniądze z mniej więcej tych samych źródeł. Ok 30%

organizacji kulturalnych twierdzi, że co roku muszą szukać nowych źródeł finansowania i nie ma pewności, że wysiłki te zostaną uwieńczone sukcesem.

Ponad 50% organizacji kulturalnych nie posiada majątku, rozumianego jako wyposażenie czy prawa autorskie i licencje. Pozostałe dysponują natomiast stosunkowo niewielkimi zasobami. Właścicielem majątku wartego więcej niż 100 tys. zł jest 3% organizacji aktywnych w sferze kultury. Kapitałem rezerwowym dysponuje mniej niż 10% stowarzyszeń i fundacji aktywnych w obszarze kultury, a nieruchomościami 5%.

2.3 Najważniejsze trudności i zagrożenia w rozwoju organizacji kulturalnych

Biorąc pod uwagę przywołane w poprzedniej części dane, a także kierując się doświadczeniami członków Zespołu Konsultacyjnego, uznano, że do najważniejszych trudności i zagrożeń w rozwoju pozarządowych organizacji kulturalnych należą: „lekka” struktura organizacyjna, problemy ze stosowaniem obowiązujących procedur oraz stosowanie „wewnętrznej cenzury” – samoograniczenia związanego z koniecznością zdobywania środków finansowych.

2.3.1 Zasoby i potencjał organizacji kulturalnych

To co jest uważane za zaletę organizacji pozarządowych, czyli lekka struktura organizacyjna, może być także wadą stowarzyszeń i fundacji. Ponieważ w większości dysponują one niewielkimi środkami, ich zasięg jest dość skromny. Rzadko która organizacja może pozwolić sobie na prowadzenie dużych, widocznych, długofalowych projektów – także z powodu braku stałego zespołu.

Ograniczone możliwości zatrudniania stałej, profesjonalnej kadry powodują też, że organizacje gorzej niż instytucje radzą sobie z bardziej skomplikowanymi formalnościami, co źle wpływa na ich wizerunek i powoduje nieufne nastawienie do nich (jako do niefrasobliwych lub nieprofesjonalnych partnerów).

Kultura niemaszowa właściwie nie funkcjonuje bez dotacji, dlatego stopień zamożności organizacji kulturalnych jest pochodną tego, ile na dotacje przeznaczają administracja publiczna, która jest w Polsce największym mecenasem. Jednak państwo i samorządy przekazują środki przede wszystkim na realizację zadań publicznych – nie ma możliwości finansowania w ten sposób samej organizacji czy jej rozwoju, gdyż nie jest to zadaniem publicznym. Dlatego realizowane projekty (zadania) jedynie pośrednio przyczyniają się do stabilizacji funkcjonowania organizacji. W konkurencji z instytucjami (które otrzymują środki na administrację, inwestycje i rozwój) organizacje często mają mniejszy potencjał.

Ze względu na ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty, które otrzymują dotacje, nie rozwija się ekonomizacja działań, co byłoby potencjalnym źródłem finansowania.

Słabo rozwinięte jest także finansowe wspieranie organizacji kulturalnych przez prywatne podmioty – darowizny otrzymuje 1/3 organizacji i przeciętnie jest to kwota 3 tys. zł (dane za 2011 r.). W 2013 r. w ramach mechanizmu przekazywania 1% podatku od osób fizycznych organizacje pożytku

publicznego działające w sferze kultury otrzymały środki w łącznej wysokości nieco ponad 12 mln zł, co stanowiło 2,57% ogółu środków przekazanych OPP¹⁸.

Także projektowe działanie nie wydaje się sprzyjać budowaniu potencjału – kapitałem rezerwowym dysponuje 10% organizacji kulturalnych. W Polsce jest niewiele podmiotów, które wspierają nie realizację projektów, lecz rozwój organizacji (tzw. rozwój instytucjonalny). Dlatego organizacje mają ograniczone możliwości, by budować swój potencjał: szkolić pracowników czy wolontariuszy, budować kapitał żelazny, planować strategicznie swój rozwój.

2.3.2 Preregulowane procedury i trudne formalności

Problemem wielu organizacji pozarządowych, w tym kulturalnych, jest to, że prawo w pewnych obszarach nie jest dostosowane do ich działalności. Przykładowo: istnieją niejednolite wytyczne dotyczące rozliczania przez płatników VAT podatku VAT w dotacjach na poziomie samorządowym i centralnym; rok budżetowy nie pokrywa się z sezonami artystycznymi; realizacja projektów obarczonych ryzykiem artystycznym lub zmieniających swój kształt, jest utrudniona formalnie ze względu na rygory finansów publicznych.

2.3.3 Misyjność działań a tematy konkursów dotacyjnych

Niejednokrotnie organizacje pozarządowe, aplikując o środki na realizację zdań publicznych, odchodzą od misji, dla której zostały powołane. Publicystycznie proces ten bywa nazywany „grantozą”. Sytuacją sprzyjającą powstawaniu zjawiska „grantozy” jest m.in. ogłaszanie okolicznościowych konkursów dotacyjnych (np. upamiętniających wydarzenia historyczne lub rocznice), które, choć stanowią ważny instrument prowadzenia polityki kulturalnej, bywają rozbieżne z rzeczywistymi zainteresowaniami i pasją organizacji pozarządowych. Choć skala zjawiska nie jest znana, Zespół przygotowujący założenia do programu współpracy sygnalizuje istnienie takiego problemu.

2.3.4 Transparentność działań

Ważnym aspektem oceny aktywności organizacji pozarządowych jest transparentność ich działań. Wynika to m.in. z faktu, że korzystając ze środków publicznych, są one zobowiązane do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Innym zagadnieniem jest brak publicznego dostępu do łatwo przeszukiwalnych danych (np. w postaci bazy danych) na temat uzyskanego przez organizacje dofinansowania ze środków MKiDN w dłuższej perspektywie czasowej.

Wydaje się, że świadomość funkcjonowania norm prawnych związanych z dostępem do informacji publicznej nie jest wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych powszechna. Np. przepis art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 o *fundacjach* stanowi, iż roczne sprawozdanie z działalności fundacji jest przez fundację udostępnione do publicznej wiadomości, co w praktyce nie zawsze ma miejsce.

¹⁸ Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2012 rok, Departament Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013 r.

2.4 Główne wnioski z diagnozy - badania poprzedzającego opracowanie Założeń Programu

Badanie poprzedzające przygotowanie Założeń Programu współpracy wykazało, że współpraca MKiDN z organizacjami pozarządowymi przybiera różne formy i jest realizowana na szeroką skalę¹⁹. W trakcie badania zdiagnozowano mocne i słabe strony współpracy oraz szanse i ryzyka związane z jej rozwojem.

Mocną stroną dotychczasowej współpracy jest fakt, iż organizacje pozarządowe są ważnym partnerem dla resortu, a urzędnicy doceniają wkład i wysiłki podejmowane przez organizacje pozarządowe w działaniach w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego. Badani docenili szeroki zakres oraz stosowanie różnych form współpracy, a także wykorzystanie elektronicznego systemu składania wniosków. Pozytywnie oceniane jest też nawiązywanie osobistych relacji z osobami odpowiedzialnymi po stronie Ministerstwa za nadzorowanie realizacji projektów i ich rozliczanie. Mocną stroną współpracy jest także uregulowanie kwestii udzielania patronatów oraz coraz wcześniejsze ogłaszanie konkursów. Pozytywnie oceniono także działania Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN.

Wśród problemów identyfikowanych w trakcie dotychczasowej współpracy można wymienić pojawiające się wątpliwości dotyczące procedur konkursowych, w szczególności brak oceny opisowej w procedurze oceny wniosków i niejasność procedury odwoławczej. Wskazano także na kwestię braku zależności pomiędzy oceną merytoryczną i oceną zgodności zadania ze strategicznymi celami danego programu. Problemami dostrzeganymi przez organizacje pozarządowe są także nadmierna biurokratyzacja, usztywnienie procedur, niedostateczna reprezentatywność Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN oraz jej niewystarczające umocowanie i poparcie w środowisku. Respondenci wskazywali także na problem polegający na braku w sektorze pozarządowym wspólnej wizji roli organizacji kulturalnych.

Diagnoza pozwoliła na identyfikację pozytywnych czynników warunkujących zmiany w zakresie współpracy. Są nimi m.in. otwartość na współpracę pracowników MKiDN oraz fakt, iż pewne zmiany już zachodzą. Przykładem może być ogłaszanie konkursów na projekty wieloletnie, wspomniane wyżej coraz wcześniejsze uruchamianie konkursów w ramach Programów Ministra KiDN, a także możliwość finansowania etatów z dotacji. Za czynniki ryzyka uznano centralizację działań w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego, brak współpracy z władzami samorządowymi, brak przepływu informacji o grantobiorcach pomiędzy poszczególnymi departamentami MKiDN oraz instytucjami mu podległymi, znaczną dywersyfikację trzeciego sektora w obszarze kultury i podział na duże organizacje ogólnopolskie i małe organizacje lokalne. Jak wynika z wypowiedzi respondentów, reprezentantów trzeciego sektora i przedstawicieli MKiDN, przyczyną ograniczeń współpracy bywają również stereotypy.

2.5 Uzasadnienie potrzeby przyjęcia Programu współpracy

Sektor organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego jest jednym z kluczowych partnerów MKiDN na wielu płaszczyznach projektowania i realizowania polityki kulturalnej państwa. Organizacje pozarządowe, będące emanacją ważnej w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego aktywności, stanowią ważne źródło wiedzy, doświadczeń

¹⁹ M. Arczewska, *op. cit.*, str. 30 i nast.

i energii, które w istotnym zakresie przyczyniają się do rozwoju, ochrony i promowania polskiej kultury i dziedzictwa narodowego w kraju i na świecie. Z tej perspektywy partnerska współpraca MKiDN z organizacjami pozarządowymi wzmacnia sprawną realizację racjonalnej polityki kulturalnej.

Mając na uwadze efektywność funkcjonowania gremiów i ciał dialogu działających przy MKiDN, za istotny uznać należy czynnik wymiany informacji pomiędzy nimi. Dotychczas nie wypracowano jednoznacznych mechanizmów i zasad wymiany informacji pomiędzy Radą Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN i Komitetem Społecznym ds. Paktu dla Kultury (a także innymi zespołami, np. branżowymi, których działania mogą być zbieżne z zadaniami innych ciał). Zakłada się, iż możliwość współpracy i wymiany doświadczeń wpłynie na zwiększenie jakości pracy tych zespołów.

Wyodrębnienie obszarów współpracy systemowej w drodze dialogu będzie wpływało na wzmocnienie organizacji jako ważnego partnera ministerstwa. Przyczyni się również do poprawy funkcjonowania organizacji pozarządowych działających w sferze kultury i zwiększy możliwości ich rozwoju. Stworzenie mechanizmów i programów, które oparte są na współdziałaniu MKiDN z organizacjami pozarządowymi, społecznościami lokalnymi i instytucjami kultury działającymi na poziomie lokalnym, pobudzi aktywność obywatelską i tym samym wpłynie na budowanie kapitału społecznego.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* przewiduje, że organy administracji publicznej współpracując z organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych prowadzą działalność na zasadach: **pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności**²⁰.

Przywołana ustawa nie definiuje wspomnianych zasad, poprzestając na ich wymienieniu. Niemniej zasady te wyjaśniane są przez doktrynę, a także dokumenty programowe i strategiczne administracji publicznej oraz opracowania przygotowywane przez organizacje pozarządowe. W niniejszych Założeniach posłużono się rozwinięciem wspomnianych zasad, przygotowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej²¹. Program współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi powinien uwzględniać i respektować przywołane zasady.

3. Cele Programu współpracy

W oparciu o diagnozę stanu współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi oraz doświadczenia członków Zespołu Konsultacyjnego, ustanowiono cel główny oraz cele szczegółowe Założeń do Programu współpracy.

Celem głównym programu współpracy jest Rozwój współpracy między MKiDN oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze kultury.

Zakłada się, że do osiągnięcia celu głównego posłużą następujące cele szczegółowe:

1. Wzmocnienie partnerskiej współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi;
2. Poprawa komunikacji i koordynacji działań pomiędzy ciałami dialogu;

²⁰ Por. art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. 2014, poz. 1118, z późn. zm.).

²¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*: <http://www.mpips.gov.pl/program-wspolpracy-z-ngo/wspolpraca/>.

3. Rozwój potencjału sektora pozarządowego.

W ramach każdego ze wskazanych celów zdefiniowano zadania, a także zaproponowano wskaźniki realizacji celu. Poszczególne cele, zadania oraz wskaźniki omówiono w kolejnych częściach niniejszych Założeń.

3.1 Wzmocnienie partnerskiej współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi (cel szczegółowy nr 1)

Sprawna wymiana informacji stanowi podstawę efektywnej, satysfakcjonującej i harmonijnej współpracy. Jak wynika z omówionej w poprzednich rozdziałach diagnozy, obszar wzajemnej komunikacji – zarówno z perspektywy MKiDN, jak i organizacji pozarządowych – pozostaje przestrzenią, której ciągłe doskonalenie jest kluczowym elementem budowania pozytywnych relacji. Dlatego istotą realizacji celu pierwszego jest wzmocnienie partnerskiego dialogu. Cel pierwszy realizowany jest poprzez dwa zadania:

1. Wypracowanie zasad naboru kandydatów na członków Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN, mających na celu zwiększenie reprezentatywności Rady;
2. Wzmocnienie komunikacji o prowadzonych przez MKiDN konsultacjach.

3.1.1 Wypracowanie zasad naboru kandydatów na członków Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN, mających na celu zwiększenie reprezentatywności Rady

Znaczna różnorodność organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego sprawia, że skład Rady trudno skonstruować w taki sposób, aby można było z pełnym przekonaniem uznać ją za ciało reprezentatywne dla sektora jako całości, a zatem przedstawiające opinie i potrzeby większości środowiska.

Wzrost reprezentatywności Rady będzie korzystny zarówno dla organizacji (Rada w szerszym zakresie uwzględni ich poglądy i potrzeby), jak i dla MKiDN (rekomendacje Rady obejmą więcej różnorodnych perspektyw, a tym samym pomogą w optymalizacji stosowanych rozwiązań oraz realizacji szerszego spektrum potrzeb społecznych).

Mając na uwadze, że zadanie dotyczy bezpośrednio Rady, której jednym z podstawowych zadań jest „przedstawianie propozycji i opinii w zakresie kierunków i form współpracy Ministra z organizacjami pozarządowymi w sektorze kultury oraz wypracowywanie rekomendacji w zakresie swojej działalności”, jest ona naturalną przestrzenią, w której zadanie powinno być realizowane. Do decyzji Rady pozostawić należy sposób realizacji zadania.

Wskaźnik:

- Przedłożenie Ministrowi KiDN przez Radę uchwały ws. zmian w zasadach naboru kandydatów na członków Rady

3.1.2 Zadanie: Wzmocnienie komunikacji o prowadzonych przez MKiDN konsultacjach

Konsultacje społeczne, pojmowane jako wszelkie możliwe formy zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron w procesach stanowienia prawa oraz tworzenia rozwiązań strategicznych czy programowych, są jednym z narzędzi, które zwiększają efektywność, przejrzystość oraz zaangażowanie zainteresowanych podmiotów. Konsultacje stanowią tym samym jedną z podstawowych form partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa.

Konsultacje społeczne pozwalają m.in. na pozyskiwanie opinii, stanowisk, czy propozycji rozwiązań od instytucji i osób, których dotyczą skutki proponowanych przez administrację działań, najczęściej w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, albo w zakresie sfery zadań publicznych.

Obecnie nie ma systemowych rozwiązań prawnych w zakresie konsultacji społecznych, które określałyby sposób ich realizacji²². Kwestie przeprowadzania konsultacji społecznych zawarte są w różnych aktach prawnych. Przede wszystkim, w sposób pośredni można wywodzić to uprawnienie z ogólnych zasad konstytucyjnych (ich szczegółowe omówienie nie jest jednak przedmiotem tego opisu).

Dla administracji rządowej podstawy w tej dziedzinie wyznaczają w szczególności:

- ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 2012, poz. 392, z późn. zm.);
- ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. 2013, poz. 743, z późn. zm.)²³;
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658, z późn. zm.)²⁴.

Należy wskazać też kilka innych aktów normatywnych, które regulują kwestie konsultacji. Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin prac Rady Ministrów*²⁵ ma obecnie podstawowe znaczenie dla uzgadniania, konsultacji publicznych i opiniowania projektów dokumentów rządowych. Z kolei Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁶, w odniesieniu do metodyki prac legislacyjnych, wskazuje np. na obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy przed ostatecznym podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy²⁷. Również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie *Biuletynu Informacji Publicznej*²⁸

²² por. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. M. Wiszowaty, Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

²³ Obydwie ustawy ustanawiają zasadę współpracy m.in. z przedstawicielami organizacji społecznych. Art. 7 ust. 4 pkt 3) ustawy o Radzie Ministrów stanowi, że: „Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności: [...] 3) współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych”. Art. 38 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, że: „W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych”.

²⁴ Przepisy przedmiotowej ustawy dot. konsultacji projektów strategii rozwoju (art. 6), programów (art. 19a) oraz krajowej polityki miejskiej (art. 21c).

²⁵ M.P. 2013, poz. 979.

²⁶ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

²⁷ § 1. 1. *Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się: [...] 4) zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy”.*

²⁸ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

tworzy istotne podstawy dla dialogu obywatelskiego, gwarantując dostęp do informacji publicznej²⁹. W MKiDN obowiązuje natomiast Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz udziału w tym postępowaniu organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, nadzorowanych lub podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁰.

Przy Ministrze KiDN działa szereg organów pełniących funkcje opiniotwórczo-doradcze, w tym ciała w których skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych. Są to m.in. Rada Organizacji Pozarządowych, Komitet Społeczny ds. Paktu dla Kultury, Rada Ochrony Zabytków oraz Rada do spraw Instytucji Artystycznych. Organizacje pozarządowe uczestniczą również w konsultacjach ogłaszanych przez Ministerstwo w ramach procesu legislacyjnego.

MKiDN prowadzi również konsultacje poza procesem legislacyjnym, dot. np. strategii resortu lub stanowisk rządu dot. prawodawstwa europejskiego. Przykładem takich działań może być proces konsultacyjny prowadzony w latach 2013-2015 w ramach Forum Prawa Autorskiego.

Ministerstwo prowadzi podstawową komunikację dot. konsultacji z pomocą serwisu [www](http://www.mki.gov.pl).³¹ Przykładowo, o konsultacjach dot. prawa autorskiego i medialnego informuje na bieżąco prowadzony przez resort dedykowany serwis.³²

Niemniej w ramach prowadzonych badań i ewaluacji procesu konsultacyjnego powraca problem niewystarczającej reprezentatywności podmiotów zaangażowanych w ten proces oraz trudności z uzyskaniem informacji na temat prowadzonych konsultacji. Przykładowo wskazuje się, że na etapie tworzenia projektów aktów prawnych MKiDN prowadzi konsultacje w wąskim gronie wybranych podmiotów, nie informując o tym publicznie³³, jak również nie w pełni wykorzystuje dostępne narzędzia i platformy *online*, zapewniające dużą przejrzystość procesu konsultacji³⁴.

Wzmocnienie współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi oraz zwiększenie reprezentatywności sektora pozarządowego w relacjach z MKiDN może być stymulowane poprzez wzmocnienie (usprawnienie) komunikacji o prowadzonych konsultacjach.

Obecnie o konsultacjach są informowane wybrane organizacje, na podstawie tworzonych przez resort rozdzielników. Rozdzielniki te mają charakter otwarty i mogą być uzupełniane o dodatkowe podmioty. Informacje o konsultacjach można znaleźć również na stronie resortu, a w przypadku konsultacji prowadzonych w ramach procesu legislacyjnego także na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz w BIP MKiDN.

Zadanie polega na:

- Uruchomieniu *newslettera*, który umożliwi dowolnej organizacji zapisanie się i otrzymywanie informacji o prowadzonych przez resort konsultacjach (najlepiej w podziale na bloki

²⁹ Nie stanowiąc samodzielnej podstawy do konsultacji oceny skutków regulacji w procesie legislacyjnym ma zapewniać wczesne informowanie o planowanych działaniach. Dostęp do informacji może stanowić pomoc dla działań zmierzających do ustanowienia dialogu w oparciu o ocenę skutków regulacji.

³⁰ Dz. Urz. MKiDN 2013 r., poz. 65, z późn. zm.

³¹ <http://www.mki.gov.pl/>.

³² <http://www.prawoautorskie.gov.pl/>.

³³ J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska (2015). „Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym”.

³⁴ Por. Rządowy Portal Konsultacji Publicznych: <http://konsultacje.gov.pl/>.

tematyczne, związane z różnymi obszarami działalności resortu). *Newsletter* ten mógłby być analogiczny do istniejącego *newslettera* dla dziennikarzy.

Wskaźnik:

- Stworzenie dostępnego dla wszystkich zainteresowanych organizacji pozarządowych *newslettera* na temat prowadzonych konsultacji.

3.2 Poprawa komunikacji i koordynacji działań pomiędzy ciałami dialogu (cel szczegółowy nr 2)

Ciała dialogu, doradcze i inne branżowe zespoły działające przy MKiDN są podmiotami wzmocniającymi proces współtworzenia polityki kulturalnej. Skuteczna wymiana informacji pomiędzy tymi ciałami jest istotnym czynnikiem wpływającym na ich efektywność. Przedmiotowe zespoły podejmują dyskusje w sprawach dot. rozwoju kultury czy polityki kulturalnej, niejednokrotnie koncentrując się na zbliżonych obszarach. Brak poprawnej komunikacji i współpracy między nimi może wpływać na wypracowywanie sprzecznych rozwiązań i rekomendacji w ważnych kwestiach. Może to powodować trudności w procesie wdrażania konkretnych rozwiązań.

3.2.1 Zadanie: Zwiększenie dostępności informacji dla członków ciał dialogu

Aby zapobiegać sytuacjom, które mogą prowadzić do wydawania sprzecznych rekomendacji bądź równoległej pracy nad podobnymi zagadnieniami, konieczne jest wzmocnienie procesu wymiany informacji pomiędzy zespołami. Istotne wydaje się stworzenie przestrzeni do dyskusji i uspołnienienia, w drodze konsensusu, stanowisk, które są kluczowe z perspektywy organizacji kulturalnych. Wspólny głos w ważnych kwestiach może wpływać pozytywnie na przedstawiane rekomendacje czy proponowane rozwiązania. Dotychczas nie zaprojektowano mechanizmów zapewniających cykliczną wymianę informacji między poszczególnymi zespołami.

Rozwiązaniem tej sytuacji jest rozbudowanie informacji umieszczanych na stronach internetowych MKiDN (w BIP) i organizacji pozarządowych, których przedstawiciele uczestniczą w społecznym dialogu z administracją publiczną. Informacje powinny dotyczyć np. zasad pracy tych zespołów, relacji z posiedzeń, uchwał i innych wypracowanych dokumentów. Kolejnym rozwiązaniem jest wpisanie do kalendarza prac tych zespołów wspólnego (przynajmniej raz w roku) spotkania, podczas którego byłaby możliwość dyskusji nad sprawami wspólnymi, którymi zespoły zajmować się będą w danym roku. W przypadku podejmowania wspólnych lub tożsamy tematów, dobrą praktyką, która wpływałaby pozytywnie na poprawę wymiany informacji, byłaby możliwość wzajemnego uczestniczenia w posiedzeniach tych ciał przedstawicieli zajmujących się daną tematyką i referowanie wypracowanych rekomendacji.

Wskaźniki:

- Publikacja protokołów ze spotkań Rady na stronie MKiDN i BIP;
- Publikacja rocznego planu pracy Rady na stronie MKiDN i BIP;
- Publikacja rocznego podsumowania realizacji *Paktu dla Kultury* na stronie MKiDN i BIP.

3.2.2 Zadanie: Powołanie Pełnomocnika ds. współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi

Nie ma w chwili obecnej osoby, która byłaby odpowiedzialna za koordynację przepływu informacji pomiędzy Radą Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN oraz Komitetem

Społecznym do spraw Paktu dla Kultury. Powołanie osoby, w której kompetencjach byłaby koordynacja pracy tych zespołów, przepływu informacji czy rekomendacji jakie wypracowują, pozwoliłoby na usprawnienie pracy i wzmocnienie dyskusji. Jednocześnie nie wpływałoby to na suwerenność tych ciał, czy wyznaczony rytm pracy, a integrowało podejmowane działania.

Wskaźniki:

- Utworzenie stanowiska pełnomocnika koordynującego prace związane z programem współpracy;
- Zwiększenie wymiany informacji pomiędzy ciałami dialogu poprzez organizację przynajmniej jednego spotkania Rady Organizacji Pozarządowych przy MKiDN z Komitetem Społecznym ds. Paktu dla kultury.

3.3 Rozwój potencjału sektora pozarządowego (cel szczegółowy nr 3)

Organizacje pozarządowe odgrywają znaczącą rolę w „ekosystemie” kultury. Coraz skuteczniej realizują zadania publiczne, próbują dywersyfikować źródła przychodów i realizacji działań.

Rola sektora pozarządowego w budowaniu lokalnych społeczności, ich aktywizowaniu poprzez kulturę czy rozwijaniu ruchu nieprofesjonalnego (amatorskiego) jest ogromna i coraz bardziej widoczna. Warto podkreślić, że w organizacjach znajdują swe miejsce do rozwoju profesjonalni artyści, twórcy, kuratorzy nie mieszczący się (z różnych względów) w obiegu kultury instytucjonalnej.

Organizacje pozarządowe, jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i podmioty będące najbliższe lokalnych wspólnot mają również ambicje współtworzenia polityk publicznych – planowania działań, które przyczyniają się do rozwoju kultury i ulepszania rozwiązań systemowych na różnych szczeblach państwowych.

Ważną funkcją organizacji jest skłonność do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, podejmowania umiarkowanego ryzyka i opierania części działań na spontanicznym entuzjazmie, również pracy wolontarystycznej. Te atuty działalności wydają się być w ramach współpracy z administracją publiczną wykorzystywane w niewystarczającym stopniu.

Potencjał instytucjonalny organizacji pozarządowych jest znacznie mniejszy niż potencjał instytucji publicznych (m.in. kwestie zatrudnienia, możliwość rozliczania kosztów administracyjnych, infrastruktura). Tworzenie możliwości wspierania rozwoju potencjału instytucjonalnego organizacji, także w sposób pośredni (np. jako efekt realizacji zadań publicznych), wydaje się być ważnym zadaniem państwa.

Należy więc, z poszanowaniem zasad pomocniczości oraz efektywności, szukać systemowych rozwiązań, które przyczynią się do wzrostu potencjału sektora, dzięki czemu stanie się on silniejszym i bardziej profesjonalnym partnerem dla MKiDN.

Do zadań mających zwiększyć rozwój potencjału sektora pozarządowego należy zaliczyć:

1. Wzmocnienie działań na rzecz sieciowania organizacji;
2. Wyodrębnienie obszarów współpracy systemowej MKiDN i organizacji pozarządowych;
3. Wzmocnienie kompetencji organizacji pozarządowych koniecznych do udziału w procesie legislacyjnym oraz wypracowanie rozwiązań wzmacniających rzecznictwo.

3.3.1 Zadanie: Wzmocnienie działań na rzecz sieciowania organizacji

Potencjał organizacji pozarządowych nie zawsze jest w pełni doceniany i wykorzystywany. Dzieje się tak m.in. z następujących powodów:

- brak wiary w profesjonalizm;
- brak odpowiedniej infrastruktury technicznej;
- „samodzielna” działalność – brak działań zmierzających do sieciowania;
- brak jakichkolwiek (poza ściśle branżowymi) struktur zrzeszających, federacyjnych organizacji sektora kultury;
- niewystarczającą reprezentację w różnego rodzaju forach/ciałach dialogu.

Organizacje w swoich środowiskach wykonują wiele zadań z obszaru kultury, niejednokrotnie realizując i wzmacniając zadania gmin. Brakuje im jednak mechanizmów, środków oraz przestrzeni do tego, aby swoje wiedzę i umiejętności zwiększać i profesjonalizować.

Poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy działającymi na różnych poziomach organizacjami wytworzony zostanie efekt synergii, a procesy wzajemnego uczenia się przyczynią się do wzmocnienia sektora. Lokalne i regionalne fora współpracy będą miały istotny wpływ na kształtowanie współpracy z partnerami z sektora samorządowego i prywatnego oraz mieszkańcami lokalnych społeczności, budując kapitału społeczny na poziomie lokalnym. Jednym z proponowanych elementów wychodzących naprzeciw tym wyzwaniom jest realizacja postanowień *Paktu dla Kultury* w postaci programu „Aktywność obywatelska – program grantowy”, którego głównym celem jest budowanie kapitału społecznego na poziomie lokalnym w oparciu o współdziałanie organizacji pozarządowych, społeczności lokalnych i instytucji kultury poprzez prowadzenie lokalnych działań w kulturze. Istotnym wydaje się również podjęcie działań w regionach i środowiskach posiadających doświadczenie w obszarze tzw. mechanizmu regrantingu, którego celem jest zwiększenie zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w swoich środowiskach przy jednoczesnym wzmacnianiu zadań realizowanych przez samorządy.

Za realizację ww. zadań odpowiedzialny będzie, koordynujący prace związane z programem współpracy, Pełnomocnik ds. współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi.

Zadanie polega na:

- wzmocnieniu działań na rzecz sieciowania organizacji w obszarze kultury m.in. poprzez realizację Programu *Aktywność Obywatelska*;
- podjęciu wspólnych działań mających na celu sieciowanie organizacji kulturalne m.in poprzez stworzenie stałych form wymiany doświadczeń, takich jak np. Forum Kultury.

Wskaźniki:

- Wdrożenie Programu *Aktywność Obywatelska* i jego ewaluacja;
- Stworzenie planu realizacji działań sieciujących;
- Wypracowanie założeń i rekomendacji dotyczących możliwości wprowadzenia mechanizmu regrantingu³⁵ w MKiDN.

³⁵ Por. rozdział pt. „Dodatkowe omówienie wybranych zagadnień” niniejszych Założeń.

3.3.2 Zadanie: Wyodrębnienie obszarów współpracy systemowej MKiDN i organizacji pozarządowych

Wyodrębnienie obszarów współpracy systemowej powinno przyczynić się do realizacji założeń *Paktu dla Kultury* oraz *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego*. Winny być to działania szczególnego zainteresowania i wspólnej odpowiedzialności obu stron. Jako przykładowe obszary współpracy systemowej wskazać można:

- Przeanalizowanie i modyfikacja regulaminów konkursów, w tym zasad przyznawania dotacji wieloletnich;
- Wypracowanie modelu wsparcia instytucjonalnego jako elementu ofert składanych przez organizacje oraz założeń dot. wdrożenia mechanizmu regrantingu³⁶;
- Przeanalizowanie możliwości uwzględniania we wkładzie własnym³⁷ pracy społecznej (wolontariatu) oraz wkładu rzeczowego;
- Promowanie i wspierania przez MKiDN idei powierzania zarządzania samorządowymi instytucjami kultury organizacjom pozarządowym (np. kampania promocyjna wśród samorządów i wypracowanie mechanizmu „bonu na start”³⁸, który zachęcałby do takiego powierzania samorządy).

Wskaźniki:

- Wskazanie trzech obszarów współpracy systemowej MKiDN z organizacjami pozarządowymi i powołanie w ramach Rady Organizacji Pozarządowych przy MKiDN eksperckich zespołów roboczych odpowiedzialnych za wypracowanie rozwiązań problemów zdiagnozowanych w tych obszarach;
- Publikacja raportów z prac ww. zespołów.

3.3.3 Zadanie: Wzmocnienie kompetencji organizacji pozarządowych koniecznych do udziału w procesie legislacyjnym oraz wypracowanie rozwiązań wzmacniających rzecznictwo

Organizacje pozarządowe, chcąc zwiększyć efektywność udziału w tworzeniu rozwiązań prawnych, powinny wzmocnić swoje kompetencje prawne oraz umiejętności rzecznicze. Badania wskazują, iż organizacje chcą uczestniczyć w pracach dot. strategii, planów, procesów legislacyjnych, a także zapoznawać opinię publiczną ze swoim stanowiskiem poprzez informowanie, wydawanie opinii i ekspertyz. Oznacza to również gotowość do prac nad poprawą jakości legislacji. Bariery rosnących oczekiwań środowiska pozarządowego są zróżnicowane kompetencje poszczególnych organizacji pozarządowych. Władze publiczne, dostrzegając istotną rolę organizacji w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, chętnie sięgają po ich wiedzę i doświadczenie, ale musi to być wiedza merytoryczna wysokiej jakości, przydatna w procesach stanowienia prawa czy realizacji zadań publicznych. Stawia to wyzwanie poprawy jakości kompetencji uczestnictwa w dialogu z władzą publiczną szczególnie w zakresie prawa i rzecznictwa.

Zadanie polega na wzmocnieniu mechanizmów edukacyjnych dot. stanowienia prawa i rzecznictwa poprzez szkolenia, warsztaty, seminaria, konferencje itp., a także wypracowanie formuły prowadzenia działań rzeczniczych przez organizacje pozarządowe w obszarze kultury.

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

Wskaźniki:

- Wypracowanie założeń programu edukacyjnego w obszarze prawa i rzecznictwa dla organizacji pozarządowych;
- Wypracowanie form wysokiej jakości rzecznictwa organizacji pozarządowych w obszarze kultury.

4. Sposób monitoringu realizacji programu

Po przyjęciu właściwego *Programu współpracy* Minister KiDN powoła Komitet monitorujący, który co roku, posługując się proponowanymi w *Programie współpracy* wskaźnikami, dokonywać będzie podsumowania jego realizacji. Komitet będzie składał się z przedstawicieli Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze KiDN, a jego pracom przewodniczył będzie Pełnomocnik MKiDN ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Coroczny raport z realizacji *Programu współpracy* publikowany będzie w BIP MKiDN.

5. Dodatkowe omówienie wybranych zagadnień

W trakcie prac Zespołu konsultacyjnego analizowano możliwość opracowania i wprowadzenia mechanizmów umożliwiających rozwój sektora pozarządowego, dot. potencjalnych obszarów współpracy systemowej MKiDN z organizacjami pozarządowymi. W niniejszym rozdziale przedstawiono trzy rozwiązania wynikające z elementów diagnozy i celów szczegółowych Programu, które mogą służyć dalszym pracom nad właściwym *Programem współpracy*.

5.1 Regranting

Regranting polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, w celu realizacji przez nie określonych części zadania. Przykładowo: Minister KiDN zleca organizacji X realizację zadania z zakresu edukacji kulturalnej, które ta organizacja, za zgodą Ministra, realizuje w formie konkursu na dofinansowanie projektów zgłoszonych przez inne organizacje, które najskuteczniej i najefektywniej realizują zlecone zadanie.

Regranting jest stosowany przez administrację rządową w Polsce od lat 90-tych XX wieku. Stosowany był na początku głównie w ramach środków pomocowych UE, na przykład przez Fundusz Współpracy czy EkoFundusz, z czasem wykorzystywany był w poszczególnych konkursach dotacyjnych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych czy Ministerstwo Edukacji Narodowej. Regranting był także wykorzystany w ramach Grantu Blokowego Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz Funduszu dla Organizacji Pozarządowych finansowanego z funduszy norweskich, zarządzanych przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Obecnie w szerokiej skali mechanizm regrantingu wykorzystuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, w którym w każdym z 16 województw wyłaniane są organizacje realizujące w skali regionu zadania Programu w formule regrantingu.

Brak odpowiednich przepisów ustawowych uniemożliwił natomiast stosowanie regrantingu przez administrację samorządową, stąd w nowelizacji ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w 2010 r. wprowadzona została taka możliwość³⁹. Dzięki temu obecnie, według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ponad 100 JST wykorzystuje mechanizm regrantingu.

Praktyka stosowania regrantingu pokazała, że daje on wiele korzyści, tak zlecającemu, jak organizacji pośredniczącej w dystrybucji środków, a przede wszystkim organizacjom realizującym projekty dofinansowane w tej formie. Niektóre z tych korzyści mają istotne znaczenie z punktu widzenia zidentyfikowanych problemów we współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi. Chodzi przede wszystkim o możliwość uproszczenia w ramach regrantingu procedur aplikowania o środki, dzięki któremu organizacje, zwłaszcza mniejsze i mniej doświadczone, miałyby łatwiejszy dostęp do realizacji zadań zleczanych przez MKiDN.

Dzięki regrantingowi uspołecznia się proces przyznawania środków na realizację projektów. Zmniejsza się również obciążenie pracowników Ministerstwa obsługą procesu przyznawania środków, kontroli ich wykorzystania i rozliczenia, gdyż te obowiązki przejmuje na siebie wybrana organizacja, tak zwany operator regrantingu. Może on także, w ramach zleconego zadania, podejmować dodatkowe działania, których z przyczyn organizacyjnych nie będzie realizować MKiDN, np. szkolenia czy doradztwo dla organizacji aplikujących o środki.

Z tych powodów warto rozważyć przygotowanie i wdrożenie procedur regrantingu w ramach zadań zleczanych przez MKiDN organizacjom pozarządowym. Niezbędne do tego jest przede wszystkim przeanalizowanie prawnych możliwości zastosowania mechanizmu regrantingu, ocena i wybór zadań, w których ten mechanizm byłby użyteczny oraz przeanalizowanie organizacyjnych kwestii związanych z wdrożeniem tego rozwiązania.

5.2 „Bon na start”

Organizacje pozarządowe działające w sektorze kultury stają się coraz częściej zarówno realizatorami zadań publicznych w obszarze kultury, jak i pracodawcami. Ta ich podwójna rola nie jest powszechnie rozumiana, gdyż powszechnie sądzi się, że praca w organizacji pozarządowej powinna odbywać się na zasadzie wolontariatu. Wspieranie pozycji sektora jako pracodawcy wymaga przyzwolenia na budowanie trwałych pozarządowych struktur, których funkcjonowanie generuje – oprócz zysków w obszarze kultury i kapitału społecznego – również koszty administracyjne.

Liczne samorządowe instytucje kultury, w tym m.in. domy kultury, opierają swoją działalność wyłącznie na dotacji samorządowej, niektóre również na odpłatności za zajęcia oraz ofercie typowo komercyjnej. Dywersyfikacja źródeł finansowania działalności kulturalnej (w tym m.in. poprzez granty) oraz projektowe podejście do realizowanych zadań stanowi wśród tych instytucji kultury margines⁴⁰. Organizacje pozarządowe, które dużą część swoich działań opierają na różnorodnych źródłach finansowania, zyskują doświadczenie w aktywnym poszukiwaniu środków. Posiadając zaplecze finansowe oraz infrastrukturalne, organizacje te mogłyby dużo bardziej efektywnie wykorzystać posiadaną wiedzę i umiejętności.

³⁹ Por. art. 16, ust. 7 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

⁴⁰ „Zoom na domy kultury” RAPORT – diagnoza domów kultury w województwie mazowieckim, Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”, Warszawa 2009.

Wykorzystywanie wolontariatu w działaniach instytucji kultury nie jest mechanizmem powszechnym⁴¹. Natomiast aż 55% organizacji pozarządowych w Polsce współpracuje z wolontariuszami zewnętrznymi⁴². Jeżeli do tego dodamy pracę własną członków na rzecz organizacji, to można stwierdzić, że doświadczenie w zakresie działań wolontarystycznych jest powszechne w sektorze pozarządowym.

Problemem dla rozwoju sektora oraz realizacji przez organizacje pozarządowe nowych działań jest nieodpowiedni potencjał majątkowy tych organizacji. Wiąże się to m.in. z trudnością w zdobyciu lub całkowitym brakiem środków na wkłady własne do projektów, w tym infrastrukturalnych. Jednocześnie organizacje pozarządowe zakup odpowiedniego sprzętu na realizację działań wymieniają jako najważniejszą potrzebę⁴³.

Jednym ze sposobów rozwiązania ww. sytuacji jest tworzenia trwałych struktur pozarządowych poprzez powierzenie zarządzania samorządowymi instytucjami kultury organizacjom pozarządowym. Pozwoliłoby to uruchomić potencjał lokalnych i regionalnych społeczności, zmniejszyłoby obciążenia administracyjne, wzmacniałoby rozwój „kultury nieinstytucjonalnej” oraz przybliżyło kulturę i sztukę do lokalnego odbiorcy. Zmianie uległyby postrzeganie roli lokalnych i regionalnych ośrodków kultury i sztuki, ich misja i formy działania.

Wiele tego typu działań odnaleźć można w państwach UE, m.in. w Niemczech czy Wielkiej Brytanii. W Polsce takich przykładów jest ciągle niewiele. Brakuje wśród JST wiedzy i doświadczeń dot. tej formy realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wzmocnienia wymagają również mechanizmy zachęcające JST do powierzania instytucji kultury w zarząd organizacji pozarządowych. Warto nadmienić, że mechanizmy takie występują np. w obszarze pomocy społecznej (w tym np. prowadzenie rodzinnych domów dziecka, ośrodków interwencji kryzysowych czy też ośrodków dla osób bezdomnych).

Wspólna kampania MKiDN i organizacji pozarządowych promująca ten mechanizm współpracy wśród JST mogłaby być jednym z narzędzi służących reformowaniu i wspieraniu sektora kultury i sektora obywatelskiego zgodnie z założeniami Paktu dla Kultury oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.

Mechanizmem finansowym zachęcającym samorządy i organizacje do zmiany mechanizmów zarządzania kulturą i realizacji polityki kulturalnej może być również nowatorskie narzędzie w postaci tzw. „bonu na start”.

„Bon na start” byłby formą dofinansowania pomysłu na „początku drogi do zmiany” i wspierałby rozwój organizacji pozarządowej, która chciałaby zarządzać lokalną lub regionalną samorządową instytucją kultury (lub jej częścią) i miałaby na to zgodę gospodarza tej instytucji.

Wsparcie polegałoby na dofinansowaniu realizacji „planu rozwoju” takiej instytucji mającej przejść pod zarząd organizacji pozarządowej. Odpowiedzialność za stworzenie wysokiej jakości „planu rozwoju” instytucji spoczywałaby oczywiście na organizacji aplikującej.

Dofinansowanie miałoby charakter zarówno częściowego wsparcia infrastrukturalnego (sprzęt, wyposażenie, remont lub przebudowa), jak i „działań miękkich” (mini-projektów, które pozwalałaby

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² „Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012.

⁴³ „Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce”, *op. cit.*

organizacji np. wprowadzić nową ofertę do ośrodka kultury, dotrzeć do nowego odbiorcy i włączyć go w partycypację w kulturze, nabyć nowe kompetencje i wykorzystać je w procesie zmiany funkcjonowania ośrodka kultury).

„Bon na start” może mieć charakter jednorocznego lub wieloletniego wsparcia. Może to być np. oddzielny konkurs, który uwzględniłby komponent inwestycyjny oraz komponent „miękki”.

Ponieważ w aktualnym systemie konkursowym MKiDN nie ma możliwości łączenia ze sobą projektu inwestycyjnego i „miękkiego” – technicznym rozwiązaniem może być (w zależności od profilu takiej instytucji kultury) np. podzielenie całości „bonu na start” pomiędzy kilka programów:

1. „infrastruktura kultury” i „edukacja kulturalna”,
2. „infrastruktura kultury” i „wydarzenia artystyczne”.

Szczegółowe założenia projektu „Bon na start” powinny zostać opracowane przez Zespół monitorujący powołany przy MKiDN zgodnie z niniejszymi założeniami do Programu współpracy.

5.3 Wkład własny

Zasadą funkcjonowania organizacji pozarządowych jest opieranie znacznej części działalności na pracy społecznej. Jest to również ważny element budowania społeczeństwa obywatelskiego. Działania oparte na wolontariacie, szczególnie wolontariacie kompetencyjnym, wysoką jakością merytoryczną, a także powodują faktyczne zmniejszenie ponoszonych kosztów finansowych.

Stworzenie możliwości uwzględniania przez organizacje pozarządowe jednej z ustawowych form wykonywania przez nie zadań z udziałem pracy w formie wolontariatu w Programach Ministra KIDN byłoby zgodne z zasadami współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Dodatkowo art. 15 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy stanowi, iż „organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków”.

Możliwość uwzględniania pracy społecznej w ramach wkładu własnego funkcjonuje już od kilku lat m.in. w konkursach dotacyjnych następujących instytucji działających na podstawie ustawy *o finansach publicznych*:

- jednostki samorządu terytorialnego⁴⁴
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁴⁵
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁴⁶
- Państwowy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴⁷

⁴⁴ §2 pkt 6 Załącznika do zarządzenia nr 5794/2014 Prezydenta m.st Warszawy z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia III otwartego konkursu ofert: <http://ngo.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy/og-oszenie-iii-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacj-zada-publicznych-w-zakresie-ku>.

⁴⁵ Regulamin Konkursu FIO w 2014 r., str. 59 (część C, pkt 3): <http://www.pozYTEK.gov.pl/Regulamin,Konkursu,FIO,w,2014,r.,3500.html>.

⁴⁶ §6 pkt 10 Regulaminu konkursu na realizację zadania publicznego „Wspólne działania polsko-białoruskie 2014”:
http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/konkurs_na_realizacje_zadania_publicznego__wspolne_dzialania_polsko_bialoruskie_2014_.

6. Podsumowanie

Niniejszy dokument stanowi Założenia Programu współpracy Ministra KiDN z organizacjami pozarządowymi. Sformułowanie *Założeń* rozpoczyna dopiero pracę nad zakreśloną tu materią. Ostateczny kształt Założeń, a co za tym idzie również Programu wypracowanego w oparciu o takie Założenia, wymaga zorganizowania szerokich konsultacji publicznych. Ich wynik może wzbogacić proponowane tu cele i zadania.

Upowszechnienie konsultacji publicznych, obok postulatu zwiększenia przejrzystości działań ciał dialogu, jest też w niniejszych Założeniach wskazywane jako jedno z zadań służących do realizacji celu polegającego na wzmocnieniu partnerskiej współpracy MKiDN z organizacjami pozarządowymi. Wypada zauważyć, że chociaż niniejsze Założenia dotyczą współpracy Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi, stosowanie w praktyce narzędzi społecznej partycypacji stanowi realizację zasad demokratycznego państwa prawnego, budowania zaufania obywateli do państwa oraz przejrzystości działania państwa.

Postulaty dot. zwiększenia koordynacji prac różnych ciał dialogu, albo postulaty związane z upowszechnianiem regrantingu czy „bonu na start”, mają na celu zwiększenie racjonalności mechanizmów działania państwa. Stanowią też rozwinięcie zasad pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Beneficjentami proponowanych tu rozwiązań w istocie powinni być wszyscy obywatele, niezależnie od tego, czy korzystają z wolności zrzeszania się w organizacjach społecznych, czy też funkcjonują poza systemem trzeciego sektora.

⁴⁷ Rozdział VII pkt 1 Zasad wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON: <http://www.pfron.org.pl/pl/zadania-zlecane/konkurs-xiii/2050,Zasady-wspierania-realizacji-zadan-z-zakresu-rehabilitacji-zawodowej-i-spoeczne.html>.