

**Joanna Grzechnik  
Ewelina Góral  
Magdalena Wilk**

# **DIALOG OBYWATELSKI W KRAKOWIE**

**UCZESTNICZY  
RELACJE  
KOMUNIKOWANIE**



**DIALOG  
OBYWATELSKI  
W KRAKOWIE**



# **DIALOG OBYWATELSKI W KRAKOWIE**

**UCZESTNICY  
RELACJE  
KOMUNIKOWANIE**

JOANNA GRZECHNIK  
EWELINA GÓRAL  
MAGDALENA WILK

---

KRAKÓW 2019

Publikacja sfinansowana przez Gminę Miejską Kraków

Recenzja: Magdalena Furdzik

Redakcja: Maciej Zweiffel

Redakcja techniczna: Marcin Kulig, ToC

Skład, łamanie, wersja cyfrowa, projekt okładki: Wydawnictwo ToC

Copyright © 2019 Gmina Miejska Kraków

Do pobrania:

[www.dialogobywatelski.org](http://www.dialogobywatelski.org)

[www.odo.wzks.uj.edu.pl](http://www.odo.wzks.uj.edu.pl)

[www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl)

Wydawca: Wydawnictwo ToC

ul. Szaflarska 85, 34-400 Nowy Targ

[www.toc-editions.com](http://www.toc-editions.com)

Wydanie 1

ISBN 978-83-952278-9-9 (wydanie drukowane)

ISBN 978-83-66492-00-4 (wydanie elektroniczne)

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Wprowadzenie</b>	
<b>Definiowanie a postrzeganie dialogu obywatelskiego</b>	<b>13</b>
<b>Rozdział 1.</b>	
<b>Aktorzy dialogu obywatelskiego</b>	<b>21</b>
1.1. Kto uczestniczy w dialogu obywatelskim?	21
1.1.1. Aktorzy odgórni: władze miasta	24
1.1.2. Aktorzy oddolni: organizacje obywatelskie	25
1.1.3. Media jako aktor dialogu obywatelskiego	28
1.2. Instytucje dialogu obywatelskiego oraz ich kompetencje	31
1.2.1. Jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Kraków (UMK)	31
1.2.2. Gremia konsultacyjne	33
1.3. Formy i narzędzia dialogu obywatelskiego	40

<b>Rozdział 2.</b>	
<b>Relacje w dialogu obywatelskim</b>	<b>53</b>
2.1. Współpraca organizacji publicznych i pozarządowych w Krakowie	53
2.2. Zarządzanie dialogiem obywatelskim w Krakowie	61
2.2.1. Wieleletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022	63
2.2.2. Praktyczne formy współpracy	67
2.3. Ewaluacja dialogu obywatelskiego w Krakowie	77
2.3.1. Studium przypadku ewaluacji Centrum Obywatelskiego w Krakowie	80
2.3.2. Podstawowe założenia i cele ewaluacji Centrum Obywatelskiego	82
2.3.3. Wyniki, ocena i rekomendacje	85
<b>Rozdział 3.</b>	
<b>Komunikowanie</b>	<b>89</b>
3.1. Komunikowanie w dialogu obywatelskim	89
3.2. Poziomy komunikowania	90
3.3. Rola i funkcje krakowskich mediów w dialogu obywatelskim	100
3.4. Narzędzia komunikacyjne wykorzystywane przez krakowskie instytucje miejskie	105
<b>Zakończenie</b>	<b>109</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>111</b>
<b>Aneks.</b>	
<b>Dokumenty regulujące procedury dialogu obywatelskiego</b>	<b>129</b>
<b>Nota wydawnicza</b>	<b>133</b>



## WSTĘP

Książka ta stanowi kompendium wiedzy o dialogu obywatelskim w Krakowie. Jest swoistym podsumowaniem czterech lat badań, które zrealizowano w ramach Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego (ODO). Przeprowadzone analizy umożliwiły opisanie zjawisk, procesów i instytucji dialogu. Celem niniejszej publikacji jest prezentacja najważniejszych problemów, jakie ujawniły badania ODO, omówienie wiedzy teoretycznej i przedstawienie praktycznych uwag dotyczących funkcjonowania dialogu obywatelskiego w Krakowie. „Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego” (ODO) to długoterminowy projekt dydaktyczno-naukowy realizowany na mocy porozumienia o współpracy zawartego pomiędzy Gminą Miejską Kraków – Urzędem Miasta Krakowa a Uniwersytetem Jagiellońskim<sup>1</sup>. Do głównych zadań ODO należy prowadzenie badań diagnozujących kondycję dialogu obywatelskiego w Krakowie. Przedmiotem tych badań są społeczne, instytucjonalne oraz medialne okoliczności istnienia oraz funkcjonowania dialogu obywatelskiego w Krakowie (Hess 2018, s. 245). ODO ma charakter interdyscyplinarny, co oznacza, że w projekcie istnieją równoległe dwie perspektywy badawcze. Dzięki temu prowadzone badania uwzględniają szerszy kontekst, a to w konsekwencji daje możliwość dokonania bardziej złożonej analizy opierającej się na zróżnicowanych metodach i technikach badawczych. Pierwszą perspektywę reprezentują naukowcy z Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

---

1 Dokumentem regulującym zasady współpracy jest Porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Gminą Miejską Kraków – Urzędem Miasta Krakowa a Uniwersytetem Jagiellońskim nr W/V/22/SO/16/2015 z dnia 5 lutego 2015 roku. 1.03.2016. *BIP Miasto Kraków*. <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/152932/karta> [27.04.2018].

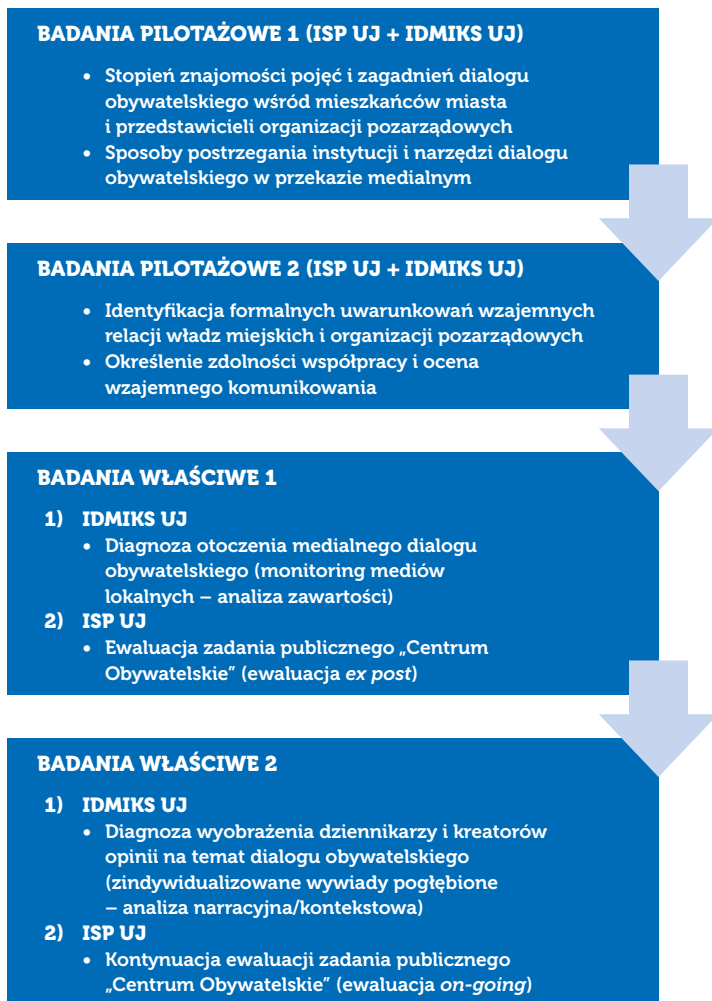
(ISP UJ), którzy koncentrują się na organizacyjno-instytucjonalnym wymiarze dialogu obywatelskiego (zob. Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona 2018; Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona, Meisel-Dobrzański 2017). Sprowadza się to do monitorowania i oceny współdziałania Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi oraz ich zdolności do podejmowania współpracy na poziomie instytucjonalnym. Natomiast obszary zainteresowania drugiego partnera naukowego, czyli Instytutu Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej UJ, obejmują medialno-społeczne uwarunkowania dialogu obywatelskiego. Precyzyjniej rzecz ujmując, tematyka badawcza IDMKS UJ dotyczy procesów komunikowania i przepływu informacji pomiędzy uczestnikami (aktorami) dialogu obywatelskiego oraz roli mediów w tych procesach, a także w ich społecznym postrzeganiu<sup>2</sup>.

Na rysunku 1 przedstawiono schemat dotychczas zrealizowanych w ramach ODO badań dialogu obywatelskiego w Krakowie. W pierwszych dwóch latach trwania projektu wykonywano preanalizy, czyli serie badań pilotażowych prowadzonych wspólnie przez obu partnerów naukowych. Wyniki i wnioski z tych badań stanowiły podstawę konceptualizacji badań właściwych. Na tym etapie zadania badawcze realizowano już dwutorowo, z zastosowaniem odrębnych podejść teoretycznych, metodologii oraz sposobów prowadzenia analizy (Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018, s. 10–12; Hess 2018, s. 249). Każde z zrealizowanych badań zostało zaprezentowane w odrębnej książce.

---

2 Szerzej o poszczególnych etapach badań: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018, s. 10–12; Hess 2018.

**Rysunek 1.** Schemat badań dialogu obywatelskiego w Krakowie realizowanych w latach 2015–2018 w ramach Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hess 2018

W 2015 roku ukazała się pierwsza z serii publikacji w ramach ODO pt. *Dialog obywatelski w Krakowie w opiniach mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i mediów* (Bogacz-Wojtanowska,

Hess, Lisowska-Magdziarz, Lendzion, Nowak 2015). Drugą książkę *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi* (Hess, Bogacz-Wojtanowska, Gad, Wrona, Góral 2016) opublikowano w 2016 roku. W 2017 roku efekty projektu ODO przedstawiono w dwóch tematycznych tomach publikacji. W pierwszym tomie pt. *Dialog obywatelski w Krakowie. Reprezentacje Medialne* (Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2017) omówiono medialne uwarunkowania prowadzenia dialogu obywatelskiego w Krakowie oraz ich wpływ na współpracę władz miasta z organizacjami pozarządowymi w oparciu o przeprowadzony monitoring i analizę mediów lokalnych. W drugim tomie *Dialog obywatelski w Krakowie. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego* (Bogacz-Wojtanowska, Góral, Meisel-Dobrzański, Wrona 2017) przedstawiono założenia oraz obszary ewaluacji zadań publicznych, metodologię jej przeprowadzenia oraz wyniki wraz z wnioskami. W 2018 roku te odrębne zadania badawcze kontynuowano, ponieważ ich celem było pogłębienie badań zrealizowanych zarówno w perspektywie medioznawczej, jak i ewaluacyjnej. Kolejny raz opracowane wyniki zaprezentowano w dwóch tomach: *Dialog obywatelski w Krakowie. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii* (Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018) oraz *Dialog obywatelski w Krakowie. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego-kontynuacja* (Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona 2018). Każda z publikacji ODO zakończona jest rekomendacjami sformułowanymi na podstawie wniosków ze zrealizowanych badań. Niniejsza książka jest siódmą publikacją przygotowaną przez zespół ODO. Każdorazowe odwołanie w tekście do badań realizowanych w ramach projektu „Observatorium Dialogu Obywatelskiego” dotyczy badań opisanych w wyżej wymienionych publikacjach.

Niniejsza książka składa się z trzech części, które zostały poprzedzone charakterystyką pojęcia dialogu obywatelskiego, uwzględniającą genezę, polskie uwarunkowania oraz zróżnicowane sposoby definiowania obecne w literaturze przedmiotu, a także społeczne i medialne postrzeganie procesów wpisujących się w podejmowaną tematykę. W części pierwszej przedstawiono opis struktury dialogu obywatelskiego w Krakowie. Scharakteryzowano głównych uczestników, czyli – stosując terminologię

ODO – aktorów dialogu obywatelskiego oraz ich kompetencje, a także narzędzia, jakimi dysponują. W obrębie rozdziału dotyczącego aktorów dialogu obywatelskiego czytelnik ma także możliwość zapoznania się z najbardziej popularnymi formami dialogu obywatelskiego, a także ramami prawnymi, które regulują funkcjonowanie podstawowych procedur zachodzących w obrębie tytułowej problematyki.

Z kolei w drugim rozdziale uwagę czytelnika pragniemy skupić na zagadnieniach związanych ze współdziałaniem oraz współpracą organizacji publicznych i pozarządowych. Określono zakres i formy relacji oraz sposoby realizacji współpracy Urzędu Miasta Krakowa z krakowskimi aktorami trzeciego sektora. W tej części omówiono także atrybuty współpracy, czynniki wpływające na sukces danej współpracy oraz praktyczne formy współpracy. Dodatkowo rozważaniom poddano zagadnienia związane z prowadzeniem ewaluacji zadań publicznych, wskazując jako studium przypadku dwie ewaluacje Centrum Obywatelskiego, które zespół ODO prowadził w 2017 i 2018 roku.

W części trzeciej omówiona została komunikacja pomiędzy organizacjami pozarządowymi a instytucjami miejskimi. Tematyka badawcza ODO dotyczy przede wszystkim komunikacji na poziomie instytucjonalnym, a nie zindywidualizowanym, dlatego do opisu uczestników analizowanych procesów komunikacyjnych nie stosuje się takich określeń, jak „pracownicy instytucji miejskich” czy „urzędnicy”. Komunikacja zachodzi oczywiście za pośrednictwem konkretnych osób, czyli przedstawicieli wymienionych instytucji, ale uwaga jest skoncentrowana w szczególności na samych mediach, organizacjach pozarządowych oraz instytucjach miejskich jako uczestnikach dialogu obywatelskiego. Na podstawie dotychczasowych wyników badań zespołu Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w obrębie dialogu obywatelskiego w Krakowie wyróżniono trzy poziomy komunikacji: (1) media – instytucje miejskie, (2) media – organizacje pozarządowe oraz (3) instytucje miejskie – organizacje pozarządowe. Przedstawiono także rolę i funkcje krakowskich mediów w dialogu obywatelskim oraz wybrane narzędzia komunikacyjne wykorzystywane przez lokalne instytucje miejskie.

Oddawana w ręce czytelnika książka ma przede wszystkim służyć zebraniu i zaprezentowaniu w jednym miejscu wszystkich wyników badań przeprowadzonych przez zespół ODO, które szczegółowo omówione zostały w wyżej wymienionych sześciu tomach. Tym samym publikacja daje całościowy i spójny obraz dialogu obywatelskiego w Krakowie, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków z badań prowadzonych w latach 2015–2018. Zamysłem naszym było stworzenie publikacji opisującej w sposób prosty i przystępny procedury i procesy sprawiające niekiedy wrażenie skomplikowanych, a także zarysowanie kontekstu, w jakim się one odbywają. Książkę pomyślano jako podręcznik kierowany przede wszystkim do studentów oraz pracowników i wolontariuszy organizacji pozarządowych, ale także do wszystkich zaangażowanych lub pragnących się zaangażować w działania partycypacyjne mieszkańców miasta.

Mamy nadzieję, że treści w niej zawarte spotkają się z pozytywnym odbiorem i będą stanowić wartościowy drogowskaz na drodze do budowania trwałych fundamentów lokalnego dialogu obywatelskiego.

*Joanna Grzechnik  
Ewelina Góral  
Magdalena Wilk*

---

## WPROWADZENIE DEFINIOWANIE A POSTRZEGANIE DIALOGU OBYWATELSKIEGO

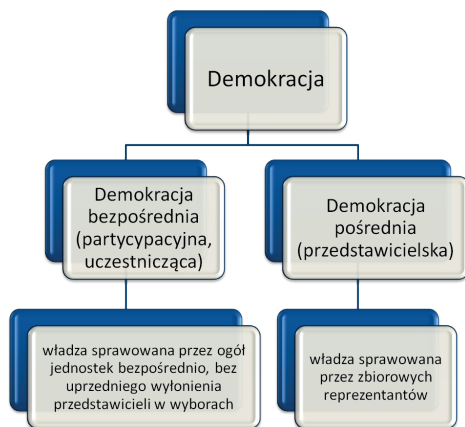
W związku z narastającym rozczarowaniem mechanizmami współczesnej demokracji pośredniej w ostatnich latach coraz mocniej rozwijają się koncepcje związane z poszukiwaniem innego, bardziej efektywnego modelu demokracji. Stąd m.in. pojawiło się zainteresowanie działaniami w obrębie demokracji partycypacyjnej, czyli uczestniczącej (rysunek 2). Jej korzenie sięgają lat 60. XX wieku, wyrastają z idei nieposłuszeństwa obywatelskiego i związane są z aktywnością tzw. nowych ruchów społecznych pragnących włączyć do życia publicznego, poza tradycyjnymi formami reprezentacji, także tych niezinstytucjonalizowanych aktorów. Zaangażowanie podmiotów niepaństwowych, czyli reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego to jedna z charakterystycznych cech demokracji uczestniczącej (Misztal 2008, s. 7–11).

Jedną z odsłon demokracji partycypacyjnej (uczestniczącej) stanowi właśnie dialog obywatelski. Jest on ściśle związany z ideą społeczeństwa obywatelskiego oraz koncepcjami kapitału społecznego (Hess i in. 2018, s. 15–16).

W ogólnym ujęciu dialog obywatelski można określić jako relacje władz z organizacjami obywatelskimi służące usprawnieniu funkcjonowania systemu politycznego i społecznego. W takim właśnie rozumieniu pojęcie to zostało wprowadzone przez Unię Europejską w latach 90. XX wieku, gdy pojawiło się w zapisach Zielonej (1993), a potem Białej (1994) Księgi Europejskiej Polityki Społecznej.

Dialog obywatelski to wszelkie relacje władz z organizacjami pozarządowymi służące usprawnieniu funkcjonowania systemu politycznego i społecznego.

**Rysunek 2.** Typy demokracji ze względu na kryterium sprawowania władzy



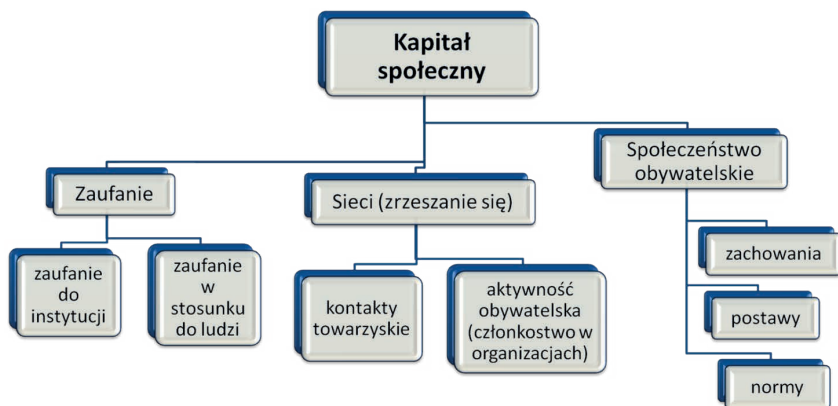
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Piech 2015, s. 122

Definicja ta ma swoje fundamenty m.in. w zasadzie subsydiarności państwa, zgodnie z którą decyzje publiczne powinny być podejmowane na poziomach władzy usytuowanych najbliżej obywatela, oraz w koncepcji dobra wspólnego (Schimanek 2007, s. 8–10). Głównym celem dialogu obywatelskiego jest „uwzględnienie interesów różnorodnych grup społecznych w podejmowanych decyzjach, ustalanych strategicznie celach i programach rozwojowych” (Miształ 2008, s. 16).

Dwa główne obszary obejmowane przez ten dialog, czyli w obrębie których dochodzi do negocjacji stanowisk różnych grup społecznych i poszukiwania konsensusu uwzględniającego wielorakie interesy społeczne, to: (1) regulacje prawne i mechanizmy ich egzekwowania oraz (2) redystrybucja, czyli podział środków publicznych (Schimanek 2007, s. 10).



Rysunek 3. Model konceptualny kapitału społecznego



Źródło: zestawienie własne na podstawie: Czapiński, Panek 2013; Więziak-Białowska 2010

Dokładniejsze omówienie istoty dialogu obywatelskiego należy jednak poprzedzić krótką refleksją na temat zróżnicowanych sposobów definiowania oraz wieloznacznego posługiwania się tym pojęciem zarówno w literaturze naukowej, jak i publicystyce oraz doniesieniach medialnych. Termin „dialog obywatelski” nie ma jeszcze ugruntowanej pozycji ani w sferze publicznej, ani w regulacjach prawnych i dokumentach programowych, które są tworzone przez instytucje publiczne (zob. m.in.: Bogacz-Wojtanowska 2013; Hess 2013; Sroka 2007). Specyfika dialogu obywatelskiego w Polsce nadal pozostaje niedookreślona i wciąż trwają dyskusje nad kształtem instytucjonalnego dialogu między władzą a obywatelami. Na poziomie krajowym pojęciem dialogu obywatelskiego posłużono się dotychczas jedynie w dokumencie programowym *Zasady dialogu społecznego* przyjętym przez Radę Ministrów w 2002 roku.

Głównym celem dialogu obywatelskiego jest uwzględnienie interesów różnorodnych grup społecznych w podejmowanych decyzjach, ustalanych celach i programach.

Na niski poziom znajomości i słabą konotację pojęcia wpływa m.in. chaos definicyjny, który spowodowany jest wymiennym stosowaniem przez autorów publikacji i raportów terminów „dialog społeczny” i „dialog obywatelski” (Misztal 2011, s. 149–152). Komentarz ten odnosi się zarówno do przedstawicieli środowisk naukowo-badawczych, jak i reprezentantów administracji publicznej. Dialog społeczny dotyczy relacji pomiędzy tradycyjnie rozumianymi partnerami społecznymi, czyli władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

### dialog obywatelski ≠ dialog społeczny

Celem tego dialogu jest uzyskanie porozumienia w sprawach dotyczących zbiorowych stosunków pracy. Znaczy to, że dialog społeczny dotyczy negocjacji stanowisk w obrębie zbiorowego prawa pracy (Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej 2013, online). Natomiast w dialogu obywatelskim uczestniczą – obok władz publicznych – organizacje obywatelskie, których działania obejmują różne przestrzenie: społeczną, ekonomiczną, światopoglądową, zawodową lub terytorialną. Z tego względu przedmiotem dialogu obywatelskiego są wszystkie zagadnienia dotyczące pozycji grup obywateli w państwie i w społeczeństwie. Nie można więc stawiać znaku równości pomiędzy tymi dwoma różnymi typami relacji, jakimi są dialog społeczny i dialog obywatelski (Misztal 2018, s. 17).

Do najpopularniejszego sposobu kategoryzacji definicji dialogu obywatelskiego obecnego w literaturze przedmiotu należy rozróżnienie na szerokie oraz wąskie, tzw. instytucjonalne ujmowanie tego pojęcia (Schimanek 2007, s. 8). Podział ten jest uwarunkowany klasyfikacją uczestników dialogu obywatelskiego.

Na potrzeby projektu „Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego” została wypracowana definicja, która ma właśnie instytucjonalny charakter. W jej ramach dialog obywatelski jest definiowany jako

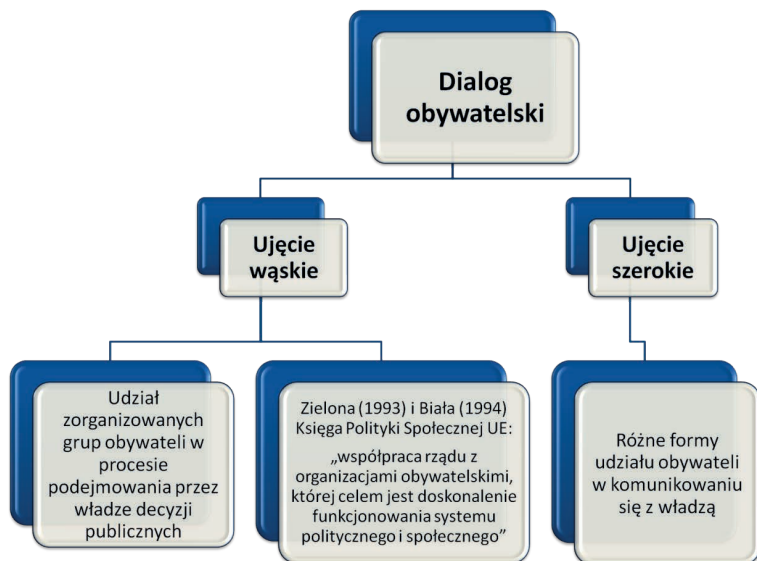
forma kontaktu między władzą publiczną na różnych szczeblach a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Innymi słowy, dialog obywatelski to pozarządowo-publiczna współpraca o charakterze pozafinansowym, w ramach której oprócz wzajemnej komunikacji powstają zespoły doradcze, inicjatywne i konsultacyjne (Rymsza 2007a, s. 7–20; Makowski 2008, s. 73–94; Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej 2013, online).

Oznacza to, że aktorami dialogu obywatelskiego są przedstawiciele władzy różnego szczebla oraz organizacje pozarządowe. W powyższy sposób dialog obywatelski pojmują właśnie autorzy publikacji z serii *Dialog obywatelski w Krakowie...* Ale jednocześnie w swoich badaniach uwzględniają oni szerokie rozumienie pojęcia, w którym „dialog obywatelski to różne formy udziału obywateli w komunikowaniu się z władzą publiczną” (Schimanek 2007, s. 8). Ta poszerzona perspektywa wynika z założenia, że nie można badać zjawiska – nawet jeśli ma ono charakter instytucjonalny – w oderwaniu od warunków, w jakich ono zachodzi.

Wąskie rozumienie dialogu obywatelskiego nie obejmuje bowiem tych relacji, w których biorą udział pojedynczy obywatele oraz niesformalizowane grupy. Uwzględnia ono jedynie te relacje, które zachodzą pomiędzy władzami a zorganizowanymi obywatelami, którzy swoją aktywność podejmują w ramach konkretnych podmiotów, czyli organizacji pozarządowych. Te organizacje stanowią najbardziej zinstytucjonalizowaną formę społeczeństwa obywatelskiego i z zasady powinny tworzyć alternatywę dla tradycyjnych instytucji państwa. W tym wąskim (instytucjonalnym) ujęciu dialog obywatelski to systematyczny proces komunikacji i negocjacji. Proces ten odbywa się za pośrednictwem konkretnych procedur, których główną podstawą prawną w Polsce jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W niniejszej książce procedury te określa się terminami „instrumenty” bądź „narzędzia dialogu obywatelskiego”. Należą do nich m.in.: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, wysłuchania

społeczne oraz inne fora uzgadniania stanowisk i decyzji, w ramach których reprezentowane są interesy grup i organizacji. Innymi słowy, zinstytucjonalizowany dialog obywatelski należy do form regulowania relacji społecznych między organizacjami obywatelskimi a państwem (Makowski 2011, s. 38–56).

**Rysunek 4.** Wąskie i szerokie definiowanie dialogu obywatelskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schimaneck 2007, s. 8

Przykładem wąskiego pojmowania dialogu obywatelskiego jest także nominalistyczna definicja<sup>3</sup> Piotra Frączka, zgodnie z którą dialog obywatelski to forma uzgadniania decyzji publicznych i konstytuuje go istnienie trzech elementów. Są to:

- 1) zinstytucjonalizowana forma;
- 2) relacje władza wykonawcza – zorganizowane grupy obywatelskie;

3 Wyróżnia się różne typy definicji. Definicja nominalistyczna to definicja opisowo-wyliczająca.

- 3) kluczowa rola negocjacji na drodze ustalania wspólnych stanowisk czy współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji (Frączek 2010a, s. 64).

W przedstawionej definicji pojawia się pojęcie władzy wykonawczej. Podobnie jak na poziomie centralnym, tak na szczeblu samorządowym, czyli w obrębie każdej gminy, funkcjonują dwa organy: wykonawczy i uchwałodawczy. Organ uchwałodawczy tworzy rada gminy. W Krakowie, czyli miejscowości posiadającej prawa miejskie, nazywana jest ona Radą Miasta Krakowa<sup>4</sup>. Natomiast funkcję organu wykonawczego pełni, w zależności od wielkości gminy, posiadanych praw miejskich oraz innych czynników o charakterze historycznym, wójt, burmistrz albo prezydent. Z wyjątkiem miast takich jak Kraków, czyli na prawach powiatu, gdzie prezydent ma również uprawnienia starosty powiatu, kompetencje wójta, burmistrza i prezydenta są identyczne. W praktyce znaczy to, że Rada Miasta Krakowa tworzy prawo lokalne (prawo miejscowe) w formie uchwał rady miasta. A do zadań Prezydenta Miasta oraz struktur Urzędu Miasta Krakowa należy wprowadzanie prawa w życie (Niedośpiał 2016, s. 8–13).

Można wskazać także inne sposoby przyjmowania zróżnicowanej optyki na dialog obywatelski, w których kryterium nie dotyczy uczestników, a raczej istoty samego dialogu obywatelskiego oraz tego, na jaki jego aspekt położony jest nacisk. W takich ujęciach dialog obywatelski bywa określany systemem, instytucją, procesem, relacją, przestrzenią czy też formą komunikowania (Misztal 2008, s. 11–20), a nawet filozofią sprawowania władzy (Fałkowski 2006, s. 35).

Wszystkie te przedstawione powyżej zawilości powodują, że „zwykły obywatel” nie otrzymuje spójnego przekazu dotyczącego tego, czym jest bądź powinien być dialog obywatelski (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 29). Badania zrealizowane przez zespół ODO potwierdziły niski poziom znajomości pojęcia zarówno wśród „zwykłych mieszkańców”

---

4 Informacje o Radzie Miasta Krakowa, takie jak skład aktualnej kadencji, harmonogramy sesji, protokoły z posiedzeń, komunikaty, terminy dyżurów radnych czy wyniki głosowań, dostępne są na stronie BIP Miasto Kraków.

miasta, jak i przedstawiciele lokalnego środowiska medialnego. Co interesujące, nawet kreatorzy opinii<sup>5</sup>, czyli osoby aktywnie uczestniczące w procesach wpisujących się dialog obywatelski, niekiedy nie wiedzą, czym ów dialog obywatelski jest, a tym bardziej – czym powinien być. Oczywiście w większości potrafią intuicyjnie zrekonstruować jego sens, aczkolwiek często przy tym wskazując, że z tym pojęciem wcześniej się chyba nie spotkali (Hess i in. 2018).

Jeśli chodzi o kwestię funkcjonowania dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym, związana jest ona m.in. z dyskusją dotyczącą „skali” skutecznego działania. Spośród trzech poziomów: globalnego, państwowego oraz lokalnego, to właśnie wymiarowi miejskiemu rzeczywistą demokratyczność przypisuje się niemal *a priori* jako bardziej efektywnemu poziomowi polityki, a także stanowiącemu zabezpieczenie społeczności lokalnej przed kapitałem narodowym i globalnym (Pluciński 2014b, s. 142). Demokrację miejską niejednokrotnie przedstawia się jako skuteczne remedium na niedomagania demokracji przedstawicielskiej. Kwestia lokalizmu pozostaje tutaj kluczowa i stanowi punkt wyjścia, a także może przyjmować formę horyzontu zmiany (Pluciński 2014a, s. 131).

Na koniec należy dodać, że realizowana w Polsce koncepcja dialogu obywatelskiego, która wyrasta właśnie z wizji wprowadzonej przez Unię Europejską, opiera się na modelu neokorporacyjnym, co oznacza, że to przedstawiciele władzy mają za zadanie pełnić funkcje inicjujące i regulujące, będąc swoistymi gospodarzami tego dialogu (Schimanek 2007, s. 11).

---

5 W badaniach realizowanych w 2018 posłużono się koncepcją *kreatora opinii*, aby opisać pewien typ rozmówców reprezentujących społeczną (oddolną) stronę dialogu obywatelskiego. Należą do nich m.in.: aktywiści, działacze organizacji pozarządowych, wyjątkowo zaangażowani społecznie mieszkańcy miasta. Zob. konceptualizacja pojęcia kreatora opinii: Hess i in. 2018, s. 31–34.

Joanna Grzechnik

## ROZDZIAŁ 1.

### AKTORZY DIALOGU OBYWATELSKIEGO

#### 1.1. Kto uczestniczy w dialogu obywatelskim?

Określenie, kogo bierze się za uczestnika dialogu obywatelskiego, wynika bezpośrednio z tego, w jaki sposób rozumie się to pojęcie. Gdy przyjmuje się wąską, czyli zinstytucjonalizowaną definicję dialogu obywatelskiego, to podstawowymi aktorami na poziomie miasta są instytucje publiczne miasta oraz organizacje pozarządowe funkcjonujące w tym mieście.

Jednak badania zrealizowane przez zespół ODO, po pierwsze, potwierdziły prognozy dotyczące dezinstytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego (zob. Skrzypczak 2015), a po drugie, obejmowały jego uwarunkowania społeczne i medialne. Zatem uwzględniając, że

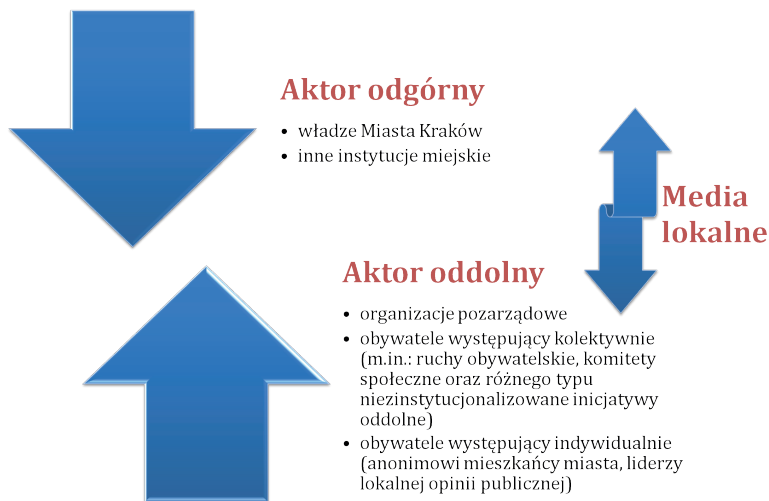
za uczestnika dialogu obywatelskiego należy uznać każdego, kto komunikuje w sferze publicznej sprawę wykraczającą poza sferę prywatną i potrafi nią zainteresować szersze grono mieszkańców (Hess i in. 2018, s. 17),

można wyodrębnić sześć kategorii aktorów, tj. uczestników dialogu obywatelskiego w Krakowie (rysunek 5). Są to:

1. Aktorzy reprezentujący władze Miasta Kraków.
2. Inne instytucje miejskie (w tym miejskie jednostki organizacyjne).

3. Organizacje pozarządowe (organizacje obywatelskie, trzeci sektor, NGO).
4. Obywatele występujący kolektywnie, czyli tzw. grupy nieformalne (w tym m.in.: ruchy obywatelskie, komitety społeczne oraz różnego typu niezinstytucjonalizowane inicjatywy oddolne).
5. Obywatele występujący indywidualnie.
6. Media lokalne.

**Rysunek 5.** Aktorzy dialogu obywatelskiego w Krakowie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2017

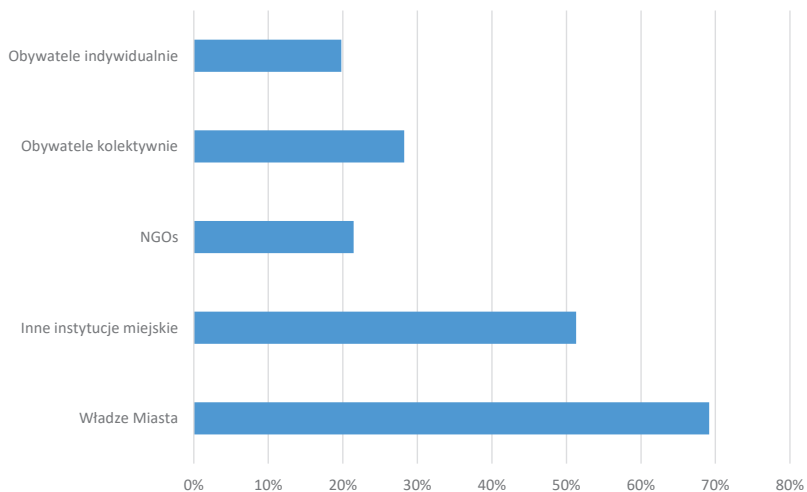
Należy jednak pamiętać, że każdy z tych aktorów posiada inne możliwości i uwarunkowania uczestnictwa w dialogu obywatelskim, a także zróżnicowany zakres kompetencji.

Badania realizowane w ramach ODO ujawniły, że społeczne wyobrażenia na temat roli, możliwości i kompetencji poszczególnych aktorów dialogu obywatelskiego niekiedy mocno odbiegają od tych rzeczywistych, prawnie regulowanych. Nie jest to zaskakująca obserwacja, jednak warto ją mieć na uwadze przy lekturze i interpretacji licznych raportów



i ewaluacji dotyczących funkcjonowania różnych instytucji i realizacji procedur wpisujących się zakres dialogu obywatelskiego. Przykładem obrazującym taką rozbieżność mogą być opinie mieszkańców negatywnie oceniających dialog obywatelski w Krakowie. Poglądy te wynikają z postrzegania konsultacji społecznych jako procesów fasadowych. Nierzadko towarzyszy im także przypisywanie złych intencji przedstawicielom administracji publicznej, przy równoczesnym braku wiedzy na temat istoty i celu realizacji konsultacji społecznych oraz przepisów prawa je regulujących, a zgodnie z którymi wynik konsultacji nie ma charakteru wiążącego dla administracji publicznej.

**Wykres 1.** Aktorzy dialogu obywatelskiego w przekazach medialnych [udział procentowy, n = 616]



Źródło: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2017, s. 98

Należy także podkreślić, że na społeczne wyobrażenia o dialogu obywatelskiego, więc także na wiedzę o kompetencjach jego uczestników, oddziałują media. Sposób prezentowania uczestników dialogu obywatelskiego to istotny czynnik kreowania dyskursu o lokalnym dialogu obywatelskim. Przykładowo monitoring mediów przeprowadzony przez zespół ODO w 2017 roku (wykres 1) wykazał, że w publikacjach

dotyczących dialogu obywatelskiego znacznie częściej, bo niemalże w 70% doniesień medialnych, występują reprezentanci Miasta Kraków aniżeli formalni reprezentanci obywateli, jakimi są organizacje pozarządowe (21%). Odnosząc się do wspomnianej tezy o deinstytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego, warto zwrócić uwagę, że medialna reprezentacja grup nieformalnych wyniosła 28%.

### 1.1.1. Aktorzy odgórni: władze miasta

W miastach funkcjonują instytucje powoływane do rozwijania dialogu obywatelskiego. Realizują one zadania oraz projekty wpisujące się zakres funkcjonowania dialogu obywatelskiego. Ponadto przy jednostkach administracji powoływane są zespoły zadaniowe oraz gremia opiniujące, składające się z reprezentantów grup interesu zaangażowanych w działania w obszarach, w jakich wybrane gremium ma doradzać.

W odniesieniu do Krakowa należy w tym miejscu wymienić w szczególności: Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS), Miejskie Centrum Dialogu (MCD), Krakowską Radę Działalności Pożytku Publicznego (KRDP), Radę Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa, Komisje Dialogu Obywatelskiego (KDO) oraz zadanie publiczne pod nazwą Centrum Obywatelskie (CO).

Biuro MOWIS oraz Referat MCD zostały w tym miejscu wymienione, ponieważ: (1) były one obiektem badań zespołu ODO; (2) zrealizowane badania wykazały silne ich zakorzenienie w świadomości społecznej mieszkańców miasta. Obecnie zadania realizowane przez Biuro MOWIS oraz Referat MCD funkcjonują w strukturze Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia UMK.

Jednak, jak wykazały badania komunikologiczne realizowane przez zespół ODO, w szerokim ujęciu i powszechnym pojmowaniu także inne miejskie jednostki organizacyjne, które nie reprezentują bezpośrednio w dialogu obywatelskim władzy wykonawczej, funkcjonują często jako aktorzy tego dialogu. W Krakowie można do nich zaliczyć w szczególności: Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM), Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK), Zarząd Infrastruktury Sportowej (ZIS), Miejski

Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS), Grodzki Urząd Pracy w Krakowie, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji (MPWiK). W minionych latach częstym uczestnikiem procesów wpisujących się w dialog obywatelski był także Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT), w miejsce którego obecnie powstały dwie jednostki: Zarząd Dróg Miasta Krakowa (ZDMK) oraz Zarząd Transportu Publicznego (ZTP).

### 1.1.2. Aktorzy oddolni: organizacje obywatelskie

Koncepcja dialogu obywatelskiego zakłada, że reprezentację obywateli w debacie publicznej powinny stanowić organizacje pozarządowe (tzw. NGO, trzeci sektor, organizacje obywatelskie), czyli

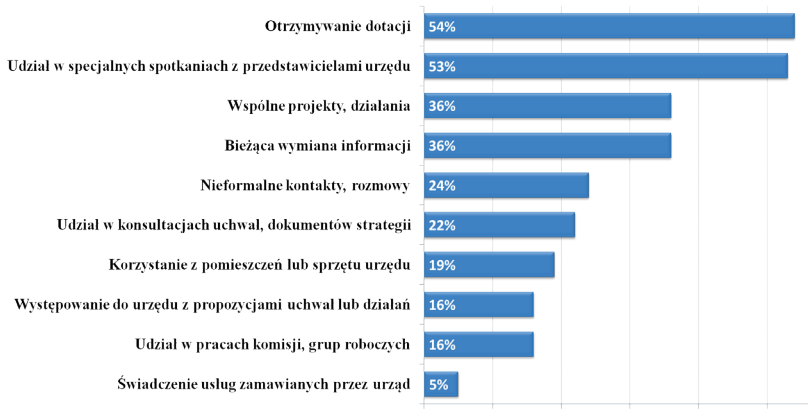
niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia z wyłączeniem m.in. partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa (Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej 2013, online).

Organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczne stanowią „instytucjonalny szkielet społeczeństwa obywatelskiego” (Memorandum 2010, s. 18). W perspektywie dialogu obywatelskiego ich rola nie sprowadza się jedynie do dostarczania usług i rzecznictwa w imieniu marginalizowanych grup. Organizacje obywatelskie pojmowane są jako „jedna z metod agregowania poglądów i uzgadniania stanowisk”. Ich udział w rządzeniu ma prowadzić do uspołeczniania procesów podejmowania decyzji publicznych (Frączek 2010b, s. 25).

Dla polskich organizacji pozarządowych samorządy pozostają jednym z najważniejszych partnerów. Sytuacja taka utrzymuje się od wielu lat. Ogólnie rzecz ujmując, te kontakty są częste i w dużej mierze oparte na współpracy finansowej. Fundusze samorządowe to kluczowy składnik budżetów wielu organizacji (wykres 2). Jak wynika z badań Stowarzyszenia

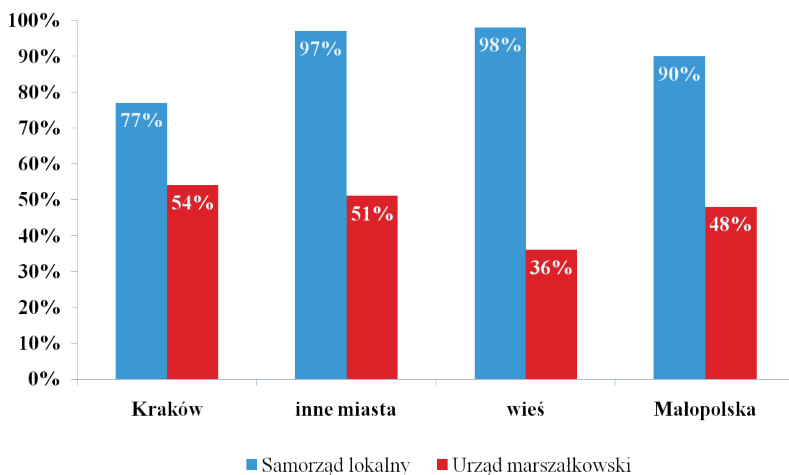
Klon/Jawor, z urzędami gmin współpracuje 92% organizacji III sektora w Polsce. W Małopolsce wskaźnik ten jest niewiele niższy, wynosi bowiem 90%. Natomiast jeśli chodzi o ścisłą i regularną współpracę, to 40% małopolskich organizacji pozarządowych deklaruje taką formę relacji – jest to mniej ścisły kontakt niż w skali kraju, gdzie wartość ta wynosi 46% (Charycka, Gumkowska 2017, s. 91). Do głównej zmiennej regulującej intensywność kontaktów należy wielkość miejscowości (wykres 3). Taki stan rzeczy uzasadnia się specyfiką małych ośrodków, w których istnieje większa dostępność i łatwość kontaktów, czyli mniejszy dystans na linii urząd – trzeci sektor (Charycka, Gumkowska, 2018, s. 56–59).

**Wykres 2.** Kontakty organizacji pozarządowych z urzędem miasta/gminy (2016–2018)



Źródło: Charycka, Gumkowska 2018, s. 59

Poza korzystaniem ze środków finansowych samorządu istnieją także inne formy kontaktu – takie, które wpisują się w mechanizmy partycypacji organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych.

**Wykres 3.** Kontakty organizacji pozarządowych z samorządami

Źródło: Charycka, Gumkowska 2017 s. 93

W instytucjonalnym znaczeniu dialogu obywatelskiego, tzn. związanym z relacjami władza – organizacje pozarządowe, funkcjonują pewne regulacje prawne. Na poziomie samorządowym uchwalane są m.in. programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy (art. 5a ust. 1) oraz daje możliwość uchwalania programów wieloletnich (art. 5a ust. 2) (Poradnik NGOa, online). W Krakowie uchwalane są zarówno roczne, jak i wieloletnie programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Władze miasta są zobligowane do tego, aby konsultować z lokalnymi organizacjami pozarządowymi tworzone programy. Na poziomie samorządu z organizacjami pozarządowymi konsultuje się również akty prawa miejscowego (tj. w przypadku Krakowa – uchwały Rady Miasta) w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych konsultujących organizacji. Krakowskie organizacje pozarządowe mają także swoich przedstawicieli w Krakowskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego

(KRDP)⁶, z którą władze miasta również muszą konsultować projekty prawa miejscowego w obrębie realizacji zadań publicznych⁷.

Dokładniejsze omówienie relacji organizacji pozarządowych z administracją publiczną, w tym – programów współpracy – znajduje się w rozdziale 2.

### 1.1.3. Media jako aktor dialogu obywatelskiego

Ujmowanie mediów jako aktora dialogu obywatelskiego można uzasadniać wielorako⁸. Perspektywa, która towarzyszy medioznawczym badaniom dialogu obywatelskiego w Krakowie, zakłada, że

istota dialogu obywatelskiego polega na aktywnym komunikowaniu się obywateli i władzy w sferze publicznej, a w mediach tkwi potencjał tworzenia dyskursywnej sfery publicznej (Hess i in. 2018, s. 7).

Ta idealna, dyskursywna sfera publiczna ma sprzyjać demokratyzacji i wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Sposób obecności mediów w sferze publicznej kreuje jej rzeczywisty obraz. Brian McNair twierdzi, że w „idealnym” systemie demokratycznym media powinny realizować pięć funkcji: (1) informacyjną, (2) edukacyjną, (3) tworzenia platformy do publicznej debaty, (4) strażnika interesów różnych grup społecznych (*watchdog*) – robiąc „dobrą” lub „złą prasę” podmiotom politycznym (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2013, s. 121), oraz (5) perswazyjną, czyli stanowić kanał komunikacyjny umożliwiający przedstawienie odbiorcom różnych politycznych punktów widzenia. Te funkcje

6 KRDP to jeden z przykładów funkcjonujących w Krakowie rad opiniująco-doradczych, o czym szerzej w kolejnym rozdziale.

7 Do sfery ustawowo zdefiniowanych zadań publicznych zalicza się m.in. zadania w zakresie pomocy społecznej, integracji społecznej, na rzecz osób niepełnosprawnych, kultury, edukacji, ekologii, pomocy ofiarom katastrof, ochrony praw konsumentów, organizowania wolontariatu, przeciwdziałania uzależnieniom, na rzecz organizacji pozarządowych.

8 Szerzej o perspektywie medioznawczej, w tym o mediatyzacji sfery publicznej i roli mediów w dialogu obywatelskim: Hess i in. 2018, s. 17–26; Hess 2018, s. 247–248.

mają bezpośredni związek z istnieniem sfery publicznej (McNair 2011 s. 18–20). Gdy media stwarzają warunki przepływu informacji i debaty, to można je traktować jako jedną z ważniejszych instytucji tej sfery (McQuail 2012, s. 193–194).

Rozważając funkcję i pozycję mediów w dialogu obywatelskim, należy przywołać także główną normatywną teorię komunikowania masowego. W myśl teorii odpowiedzialności społecznej

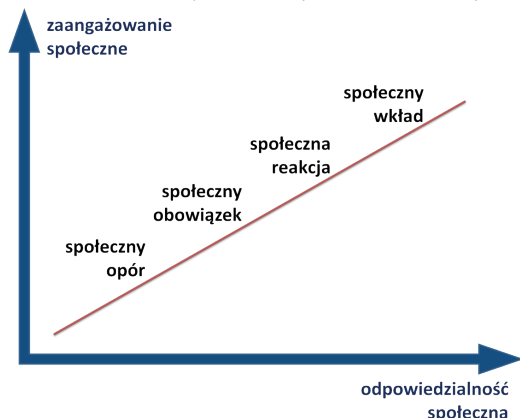
media mają obowiązki wobec społeczeństwa [...]; powinny być prawdomówne, rzetelne, uczciwe, obiektywne i adekwatne [...]; powinny przestrzegać dobrych praktyk zawodowych (McQuail 2012, s. 185).

Ricky W. Griffin odwołuje się właśnie do teorii odpowiedzialności społecznej w swojej charakterystyce postaw etycznych, jakie prezentują współczesne korporacje medialne. Opisuje on cztery kategorie: (1) stawianie oporu wobec społecznej odpowiedzialności, co objawia się brakiem zrozumienia dla konieczności rozwiązywania problemów społecznych i nieprzestrzeganiem zasad etycznych; (2) realizację obowiązku społecznego wyłącznie poprzez przestrzeganie prawa i obowiązków koncesyjnych bez stosowania dodatkowych zasad etyki zawodowej; (3) postawę reaktywną wyrażającą się poprzez dochowywanie należytej staranności przy relacjonowaniu wydarzeń społecznych oraz przestrzeganie zasad profesjonalizmu dziennikarskiego zarówno pod względem prawnym, jak i etycznym; (4) społeczny wkład, czyli postawę charakteryzującą media, które włączają się w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych, a także mobilizują opinię publiczną do przyjęcia konkretnego stanowiska wobec opisywanych projektów zmian społeczno-ekonomicznych (Griffin, 1996, s. 152, za: Nowakowski 2008, s. 9). Zależność zachowania firm medialnych od ich zaangażowania społecznego przedstawiono w formie graficznej na rysunku 6.

Rolę i badania mediów jako aktora dialogu obywatelskiego można także uzasadniać, odnosząc się do teorii działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa (Habermas 1999). Komunikacja może mieć istotny wpływ na przebieg zmian społecznych. Znaczy to, że zmiany w praktykach

językowych mogą implikować przekształcenia na poziomie społecznym (Lisowska-Magdziarz 2006). Zatem narracja o dialogu obywatelskim, czyli to, w jaki sposób się o nim mówi i pisze, może skutkować tym, czy i w jaki sposób się w nim uczestniczy.

**Rysunek 6.** Proces zwiększania odpowiedzialności społecznej



Źródło: Griffin 1996, s. 152, za: Nowakowski 2008, s. 9

W badaniach realizowanych w ramach ODO przeprowadzono wywiady z dziennikarzami mediów lokalnych, w których podejmowana była kwestia roli odgrywanej przez media w komunikacji między przedstawicielami władzy a obywatelami. W swoich wypowiedziach podkreślali oni często, że media stanowią istotne ogniwo tego procesu – są uczestnikiem dialogu obywatelskiego i zarazem aktorem pełniącym różne funkcje. Mogą być głosem tych, którzy w swojej opinii sami nie osiągnęli by tego, co potrafią zrobić w ich imieniu media. Jako przykład ilustrujący można wskazać wypowiedź jednego z dziennikarzy od kilku lat zajmującego się polityką lokalną:

Często ludzie uważają, że sami nic nie osiągną. Nie zdają sobie sprawy, że mogą poprosić o jakieś informacje w urzędzie i urząd jest zobligowany, żeby im te informacje do dwóch tygodni wydać. Nie zdają sobie z tego sprawy, więc idą do mediów, bo mają poczucie, że media



mogą coś zdziałać w ich sprawie. Media też biorą udział w tym dialogu obywatelskim. Mieszkaniec, zamiast iść do urzędu, idzie do mediów i media w jego sprawie pytają się urzędu (Hess i in. 2018, s. 65–66).

## 1.2. Instytucje dialogu obywatelskiego oraz ich kompetencje

### 1.2.1. Jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Kraków (UMK)

Jak wskazano wcześniej, w Krakowie, podobnie jak w innych miastach Polski, istnieją instytucje, których głównym celem działalności jest rozwijanie lokalnego dialogu obywatelskiego. Uwzględniając zarówno stan obecny, jak i perspektywę historyczną, należy w tym miejscu wymienić przede wszystkim: Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa (WPSiZ UMK), nieistniejący już Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS) oraz Miejskie Centrum Dialogu (MCD), które funkcjonuje aktualnie w strukturze WPSiZ UMK. Ważną część tej struktury stanowi także Centrum Obywatelskie (CO). Poniżej zaprezentowano ogólne opisy funkcjonowania i kompetencji wskazanych jednostek Urzędu Miasta Krakowa oraz zadania publicznego pn. Centrum Obywatelskie.

#### Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia UMK

Obecnie z punktu widzenia lokalnego dialogu obywatelskiego w Krakowie najważniejszą funkcję pełni Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia UMK. W strukturach wydziału znajdują się referaty, które zajmują się m.in.: współpracą z sektorem organizacji pozarządowych, partycypacją obywatelską, projektami i inicjatywami społecznymi, problematyką młodzieży i seniorów, programami integracji społecznej, koordynacją spraw związanych z krakowskim budżetem obywatelskim i udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. W zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi wydział nadzoruje funkcjonowanie krakowskich fundacji

i stowarzyszeń oraz realizowane przez nie zadania publiczne. Ważnym aspektem funkcjonowania wydziału jest także współpraca i koordynowanie działalności rad o charakterze opiniodawczo-doradczym, które funkcjonują w Krakowie, oraz nadzór nad Miejskim Centrum Dialogu (BIP Miasto Kraków, online).

### **Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS)**

Przez niemal dziesięć lat MOWIS odgrywał jedną z kluczowych ról w funkcjonowaniu dialogu obywatelskiego w Krakowie. Obecnie jego kompetencje i zadania zostały przeniesione i realizowane są w różnych referatach w obrębie Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa, a sam MOWIS jako odrębny wydział UMK przestał istnieć<sup>9</sup>. Jednak z punktu widzenia krakowskiego dialogu obywatelskiego warto w tym miejscu przywołać krótko historię MOWIS.

Idea powstania MOWIS sięga lat 2008–2011. W tym czasie Gmina Miejska Kraków realizowała projekt dofinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, mający na celu profesjonalizację współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi i rozwój społeczeństwa obywatelskiego pn. „MOWIS – Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych w Krakowie”. W trakcie realizacji tego projektu przygotowano zaplecze techniczno-kadrowe późniejszego Biura MOWIS, przeprowadzono szkolenia dla organizacji pozarządowych i pracowników samorządowych i wykonywano badania socjologiczne dotyczące potencjału organizacji pozarządowych w Krakowie. Wtedy także powstał miejski portal internetowy dla III sektora: [ngo.krakow.pl](http://ngo.krakow.pl). W 2011 roku w ramach zreorganizowanego Wydziału Spraw Społecznych UMK został utworzony Referat Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych, który realizował zadania na rzecz organizacji pozarządowych i inicjatyw społecznych. Przez ostatnie dwa lata swojego funkcjonowania MOWIS był samodzielnym Biurem w Urzędzie Miasta Krakowa i funkcjonował

---

9 Stan na lipiec 2019.

w pionie Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta<sup>10</sup>.

### **Miejskie Centrum Dialogu (MCD)**

Powstanie Miejskiego Centrum Dialogu (MCD) w Krakowie wiąże się z utworzeniem w 2008 roku pierwszego w Polsce w strukturach jednostek samorządu terytorialnego referatu ds. komunikacji społecznej. Obecnie MCD ma status projektu realizowanego przez jeden z referatów zajmujący się partycypacją społeczną, który znajduje się w strukturach Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa. Główna rola Miejskiego Centrum Dialogu polega na koordynowaniu prowadzonych w Krakowie konsultacji społecznych. Ważnym z punktu widzenia mieszkańców miasta aspektem funkcjonowania MCD jest także prowadzenie portalu internetowego [www.dialoguj.pl](http://www.dialoguj.pl), który działa od początku istnienia MCD, czyli także od 2008 roku. W serwisie znajdują się m.in. informacje o realizowanych konsultacjach społecznych, planowanych inwestycjach i projektach miejskich. Warto zaznaczyć, że konsultacje społeczne realizowane są w Krakowie głównie przez MCD, ale także przez inne komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa, a ponadto miejskie jednostki organizacyjne, takie jak np. Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM). Celem MCD jest centralizowanie wszystkich tych procesów (Miejskie Centrum Dialogu, online).

#### **1.2.2. Gremia konsultacyjne**

Istnienie różnego typu rad i komisji konsultacyjnych dotyczy dialogu obywatelskiego na poziomie współdecydowania<sup>11</sup> (zob. tabela 1), czyli procesu podejmowania wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej

---

10 Zob.: ANEKS: MOWIS: historia zmian strukturalnych związanych z realizacją działań na rzecz organizacji pozarządowych w Gminie Miejskiej Kraków.

11 O różnych formach dialogu obywatelskiego mowa w rozdziale 1.3. Rady opiniodawczo-doradcze mogą być rozumiane jako narzędzia dialogu obywatelskiego, które opisane zostały w rozdziale 1.3. Jednak ze względu na ich instytucjonalny charakter w niniejszej publikacji zakwalifikowano je jako instytucje dialogu obywatelskiego.

przez reprezentantów dwóch stron, czyli władzy i organizacji pozarządowych (Misztal 2008, s. 36–38). Prawną podstawą ich funkcjonowania jest ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm.). Rady opiniodawczo-doradcze działają obecnie niemal przy każdej jednostce administracji w Polsce zarówno na poziomie centralnym<sup>12</sup>, jak i samorządowym. Ich główne zadanie polega na umożliwieniu udziału obywateli w tworzeniu nowych przepisów prawnych. W praktyce ich działalność i rzeczywisty udział w procedurach podejmowania decyzji publicznych jest zarówno na poziomie kraju, jak i miasta bardzo zróżnicowany.

### **Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego (KRDPP)**

Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego (KRDPP) to organ konsultacyjno-opiniodawczy Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi. Po raz pierwszy KRDPP została powołana w 2012 roku (Zarządzenie nr 2179/2016).

Gdy powstawała niniejsza publikacja, kończyła się III kadencja KRDPP (2016–2019), rozpoczęta 5 września 2016 roku. W czasie jej trwania skład i proporcje udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz samorządu ulegały zmianie kilkakrotnie. Do grudnia 2017 roku w 16-osobowej Radzie zasiadało ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz ośmiu przedstawicieli samorządu – po czterech wskazanych przez Radę oraz Prezydenta Miasta Krakowa, zgodnie z *Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3598/2017 z 27 grudnia 2017 roku*. Do marca 2019 roku w Radzie zasiadało 14 osób: ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz sześciu z samorządu – dwóch przedstawicieli Rady Miasta Krakowa oraz czterech reprezentujących Prezydenta Miasta Krakowa. Od 15 marca 2019 roku w Radzie znów zasiadało 16 osób, w tym ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych

---

12 Np. Rada Działalności Pożytku Publicznego przy Komitecie ds. Pożytku Publicznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zob. BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, online.

oraz ośmiu ze strony samorządu – po czterech wskazanych przez Radę oraz Prezydenta Miasta Krakowa. Od 15 marca 2019 roku w KRDPPIII kadencji zasiadali przedstawiciele następujących krakowskich organizacji pozarządowych: Fundacja Ukryte Skrzydła, Krakowski Komitet Zwalczenia Raka, Stowarzyszenie „4Zmiana”, Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych (Zarząd Wojewódzki w Krakowie), Fundacja Rodzina Plus, Fundacja PROJEKT ROZ, Fundacja Przestrzeń Rozwoju, Fundacja Hipoterapia – na rzecz Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych<sup>13</sup>.

Przedmiot i zakres działalności Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego określają uchwały Rady Miasta Krakowa (BIP Miasto Kraków, online). Do zadań KRDPPI należy w szczególności:

- opiniowanie projektów strategii i polityk miejskich;
- opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- promowanie dobrych praktyk współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi;
- współpraca z Komisjami Dialogu Obywatelskiego;
- współpraca z Małopolską Radą Działalności Pożytku Publicznego (Uchwała nr XLI/731/16).

---

13 Od 2019 roku fundacja nosi nazwę Fundacja Pełna Życia.

### Komisje Dialogu Obywatelskiego

Komisje Dialogu Obywatelskiego (KDO) to zespoły inicjatywno-doradcze działające przy wybranych jednostkach organizacyjnych UMK. W ich skład wchodzi reprezentanci organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele Miasta Krakowa (przedstawiciele właściwego wydziału/biura/miejskiej jednostki organizacyjnej). Z wnioskiem o utworzenie tematycznej Komisji Dialogu Obywatelskiego mogą wystąpić organizacje w liczbie co najmniej ośmiu, których cele statutowe zgodne są z problematyką danej tematycznej Komisji Dialogu Obywatelskiego. Wniosek zawierający zakres tematów mający stanowić przedmiot prac KDO kieruje się do merytorycznego wydziału/biura/miejskiej jednostki organizacyjnej<sup>14</sup> za pośrednictwem jednostki organizacyjnej UMK, w której kompetencjach mieści się koordynowanie funkcjonowania komisji dialogu obywatelskiego<sup>15</sup>.

Do zadań KDO należy m.in.:

- opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Krakowa i innych dokumentów przedkładanych przez kierującego wydziałem/biurem/miejską jednostką organizacyjną, przy której działa KDO;
- określanie potrzeb społecznych w zakresie działalności danego KDO i przedstawienie propozycji ich rozwiązania;
- współpraca z właściwymi merytorycznie wydziałami/biurami/miejskimi jednostkami organizacyjnymi UMK/komisjami Rady Miasta Krakowa w zakresie opiniowania dokumentów strategicznych, zwłaszcza na etapie tworzenia ich założeń;
- współpraca z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego (Zarządzenie nr 1379/2019).

---

14 Zasady tworzenia i funkcjonowania KDO oraz możliwych odstępstw od wymienionych zasad reguluje Regulamin będący załącznikiem do aktualnego zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa regulującego zasady tworzenia i funkcjonowania Komisji Dialogu Obywatelskiego (aktualne przepisy stanowi Zarządzenie nr 1379/2019).

15 Obecnie funkcję tę pełni Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa (stan na lipiec 2019 roku).

Obecnie w Krakowie funkcjonuje osiem (BIP Miasto Kraków, online) Komisji Dialogu Obywatelskiego. Są to:

1. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji Nowej Huty,
2. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Kultury,
3. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Środowiska,
4. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Zdrowia,
5. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Osób Niepełnosprawnych,
6. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Bezpieczeństwa,
7. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Młodzieży,
8. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Przeciwdziałania Uzależnieniom<sup>16</sup>.

Pierwszą Komisją Dialogu Obywatelskiego utworzoną w Krakowie jest Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji Nowej Huty, która została powołana 13 grudnia 2011 roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele dziewięciu organizacji pozarządowych. Są to: Stowarzyszenie Łąki Nowohuckie w Krakowie, Towarzystwo Przyjaciół Ogrodu Doświadczeń w Krakowie, Małopolskie Stowarzyszenie Kupców i Przedsiębiorców, Towarzystwo na rzecz Ochrony Przyrody, Towarzystwo Urbanistów Polskich. Oddział w Krakowie, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Przemysłu Hutniczego. Oddział Hutnictwa Żelaza i Stali w Krakowie, Stowarzyszenie Zielona Mogiła, Fundacja „Partnerstwo dla Środowiska”, Polski Klub Ekologiczny (oddział Małopolska). Natomiast najmłodszą komisją jest powstała 11 lipca 2017 roku Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Przeciwdziałania Uzależnieniom (BIP Miasto Kraków, online).

Posiedzenia Komisji Dialogu Obywatelskiego są jawne i otwarte. Informacje o terminach spotkań oraz protokoły i sprawozdania można znaleźć na stronach internetowych: [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl); [www.dialoguj.pl](http://www.dialoguj.pl) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa [www.bip.krakow.pl](http://www.bip.krakow.pl) (BIP Miasto Kraków).

---

16 Skład poszczególnych KDO, strategię oraz sprawozdania z ich posiedzeń dostępne są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Kraków.

### Rada Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa

Rada Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa jest organem doradczym Prezydenta Miasta Krakowa. W skład ostatniej Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa wchodziło 27 osób. Należało do nich: sześćo przedstawicieli organizacji pozarządowych, jedenaścioro z ramienia Prezydenta Miasta Krakowa, czterech z Rady Miasta Krakowa, dziesięcioro z Rad i Zarządów Dzielnic i sześćo reprezentantów wnioskodawców do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa. Do zadań Rady należy:

1. monitorowanie wdrożenia i realizacji harmonogramu budżetu obywatelskiego;
2. promocja idei budżetu obywatelskiego;
3. wyrażanie – na wniosek Prezydenta Miasta Krakowa – opinii w sprawach związanych z poszczególnymi etapami realizacji budżetu obywatelskiego (Zarządzenie nr 1281/2018).

W Krakowie pierwszą edycję Budżetu Obywatelskiego (BO) przeprowadzono w 2014 roku. W skład ówczesnej Rady BO wchodziło: pięcioro przedstawicieli organizacji pozarządowych, siedmioro od Prezydenta Miasta Krakowa, pięcioro z Rady Miasta Krakowa oraz pięciu reprezentantów Rad i Zarządów Dzielnic. Organizacje pozarządowe, których przedstawiciele zasiadali w Radzie, to: Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska, University for Peace ONZ, Inicjatywa Prawo do Miasta, Krytyka Polityczna oraz Federacja Anarchistyczna Sekcja Kraków (Zarządzenie nr 929/2014).

W 2018 roku odbyła się piąta edycja Budżetu Obywatelskiego, natomiast w trakcie powstawania niniejszej publikacji trwała szósta edycja Budżetu Obywatelskiego. Ostatni skład Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa reguluje Zarządzenie nr 1281/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z 21 maja 2018 roku. Tworzy ją trzynastu przedstawiciele aktywistów, organizacji pozarządowych, grup nieformalnych oraz wnioskodawców, czterech reprezentantów Rady Miasta Krakowa oraz osiemnastu z ramienia Rad i Zarządów Dzielnic. Organizacje pozarządowe reprezentują: Stowarzyszenia All in UJ, Stowarzyszenie Eskato, Stowarzyszenie Demokracja w praktyce, Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej „U-Work”, Polski Zespół Humanitarny, Polski Związek



Emerytów Rencistów i Inwalidów. W ubiegłych latach w skład Rady wchodził także przedstawiciel Prezydenta Miasta Krakowa. W myśl ostatniego rozporządzenia zaproszeni przez Radę przedstawiciele Prezydenta Miasta Krakowa mogą brać aktywny udział w posiedzeniach Rady.

Pracom Rady przewodzi trzech współprzewodniczących, którzy zostają wybrani podczas pierwszego posiedzenia Rady. Współprzewodniczący są wybierani według klucza: (1) przedstawiciel aktywistów, NGO, grup nieformalnych oraz wnioskodawców; (2) przedstawiciel Rad i Zarządów Dzielnic; (3) przedstawiciel Rady Miasta Krakowa. W pracach Rady uczestniczyć bez prawa głosu mogą również inne osoby zaproszone przez współprzewodniczących.

W Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa dostępne są protokoły z posiedzeń Rady Budżetu Obywatelskiego, a także wykazy projektów zrealizowanych w ramach każdej z dotychczasowych edycji Budżetu Obywatelskiego wraz ze stanem realizacji poszczególnych zadań.

### Centrum Obywatelskie

Centrum Obywatelskie to zadanie publiczne, które od 2015 roku jest zlecane organizacjom pozarządowym w ramach konkursu ofert. W latach 2015–2019 jego realizację nadzorował MOWIS, a obecnie zadanie to leży w kompetencjach Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia UMK. Organizacja pozarządowa (lub konsorcjum organizacji), która wygrywa konkurs, otrzymuje dotację i podpisywana jest umowa dotacyjna (BIP Miasto Kraków, online) pomiędzy organizacją a Gminą Miejską Kraków. Takiej organizacji przysługuje też prawo do korzystania z lokalu na Stadionie Miejskim im. Henryka Reymana w Krakowie, gdzie jest realizowany projekt. Podstawę prawną regulującą działalność Centrum Obywatelskiego stanowią: umowa dotacyjna zawarta pomiędzy organizacją pozarządową oraz Gminą Miejską Kraków, ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku oraz ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku.

Działalność Centrum Obywatelskiego polega na zapewnieniu kompleksowego wsparcia infrastrukturalnego i merytorycznego dla rozwoju działalności społecznej i obywatelskiej w Krakowie oraz wzmocnieniu

współpracy wewnątrz- i międzysektorowej w zakresie działań na rzecz krakowian. Projekt skierowany jest do organizacji pozarządowych, mieszkańców Krakowa lub grup nieformalnych działających bądź chcących działać na rzecz Krakowa i jego mieszkańców (BIP Miasto Kraków, online).

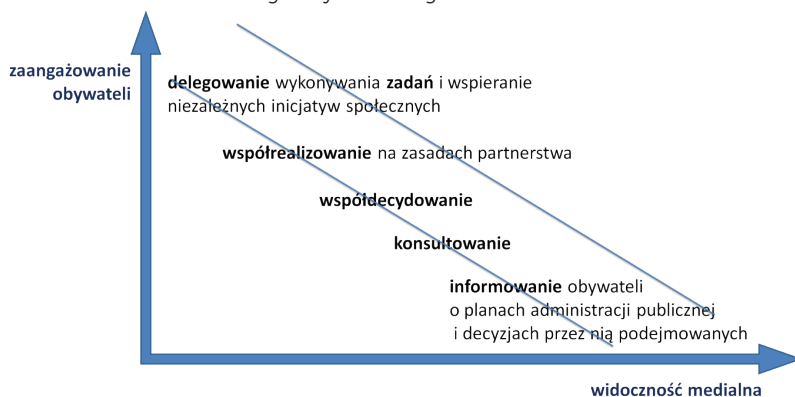
W latach 2015–2016 projekt Centrum Obywatelskie realizowany był przez konsorcjum trzech krakowskich organizacji pozarządowych: Fundację Biuro Inicjatyw Społecznych, Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska i Stowarzyszenie Regionalne Centrum Wolontariatu. W tym okresie Gmina Miejska Kraków przeznaczyła na realizację przedmiotowego zadania publicznego środki finansowe w wysokości 518 000,00 zł (BIP Miasto Kraków, online). Krakowskie Forum Organizacji Społecznych KraFOS wygrało dwa ostatnie otwarte konkursy ofert na realizację tego zadania publicznego. Prowadziło ono Centrum Obywatelskie od 1 marca 2017 roku do 31 grudnia 2018 roku (Magiczny Kraków, online) i prowadzi obecnie, tj. od 18 lutego 2019 do 31 grudnia 2020.

### 1.3. Formy i narzędzia dialogu obywatelskiego

#### Drabina partycypacji obywatelskiej

W dialogu obywatelskim najczęściej wyróżnia się trzy lub – w wersji bardziej rozbudowanej – pięć poziomów zaangażowania obywateli. Podstawowa wersja tzw. *drabiny partycypacji obywatelskiej* obejmuje: (1) informowanie obywateli o planach administracji publicznej i decyzjach przez nią podejmowanych; (2) konsultacje oraz (3) współdecydowanie. W wersji rozszerzonej dodaje się jeszcze dwa wyższe stopnie włączenia obywateli w doskonalenie systemu polityczno-społecznego, czyli: (4) współrealizowanie na zasadach partnerstwa oraz (5) delegowanie wykonywania zadań i wspieranie niezależnych inicjatyw społecznych (Schimanek 2007, s. 12).

**Rysunek 7.** Poziom zaangażowania obywateli a widoczność dialogu obywatelskiego w Krakowie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018, s. 79–81

Na podstawie analizy wywiadów z przedstawicielami krakowskiego środowiska dziennikarskiego zespół ODO ustalił, że te odmienne formy dialogu obywatelskiego w opiniach osób relacjonujących wydarzenia wpisujące się właśnie w tę tematykę posiadają w Krakowie mocno zróżnicowaną widoczność medialną. O ile dwa najniższe poziomy są obecne w przekazach medialnych, to – jak twierdzili dziennikarze – współpraca mediów z organizacjami pozarządowymi pozostaje bardzo słabo widoczna. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że im wyższy poziom zaangażowania obywateli, tym rzadziej media lokalne temat podejmują. Dlatego medialny wizerunek dialogu obywatelskiego w ujęciu instytucjonalnym dotyczy głównie tych form o niskim poziomie zaangażowania obywateli. Taki stan rzeczy ma wydzźwięk w sposobach identyfikowania i rekonstruowania dialogu obywatelskiego oraz formułowania opinii na jego temat przez mieszkańców miasta. Warto zaznaczyć, że medialny wizerunek dialogu obywatelskiego może posiadać silniejszy potencjał oddziaływania na osoby w ogóle niezaangażowane w działania partycypacyjne. One bowiem w przeciwieństwie do tych aktywnych jednostek czy grup dysponują o wiele węższym zakresem własnych doświadczeń, na których mogłyby bazować (Hess i in. 2018, s. 79–81).

Zaprezentowana na rysunku 7 medialna rekonstrukcja drabiny partycypacji obywatelskiej ma potencjał kreowania konkretnych wyobrażeń wśród mieszkańców miasta na temat lokalnego dialogu obywatelskiego.

Wymienione formy dialogu obywatelskiego czy też szczeble drabiny partycypacji obywatelskiej realizowane są zarówno poprzez instrumenty odgórnego, jak i oddolnego inicjowania dialogu. Dialog obywatelski rozumiany jako pewien typ relacji między „zorganizowanymi i działającymi w ramach konkretnych podmiotów” obywatelami a władzą opiera się na względnie trwałych i konkretnych procedurach (Makowski 2011, s. 48–49), które tworzą zestaw instrumentów, czyli narzędzi dialogu obywatelskiego.

Narzędzia dialogu obywatelskiego to mechanizmy pozostające do dyspozycji jego uczestnikom. Służą one komunikacji i współdziałaniu. Podstawowym źródłem informacji o narzędziach dialogu obywatelskiego jest artykuł 5.2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku, który wyszczególnia formy prowadzenia współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami określonymi w tej ustawie przez organy administracji publicznej, wymieniając: konsultowanie, zlecenie zadania publicznego, umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej oraz tworzenie zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Do narzędzi dialogu obywatelskiego zalicza się także budżet obywatelski (partycypacyjny) oraz referendum, oba będące procesami decyzyjnymi, których organizowanie należy do kompetencji organów władzy, jak także inicjatywę lokalną czy wystąpienie o dofinansowanie realizacji zadania publicznego.

Tabela 1. Formy i przykładowe narzędzia dialogu obywatelskiego

Forma dialogu obywatelskiego	Charakterystyka	Przykłady stosowanych narzędzi dialogu obywatelskiego
Informowanie	<p>pierwszy element dialogu, podstawa procesów komunikacyjnych i konsultacyjnych;</p> <p>może mieć charakter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ bierny (dostęp do informacji) lub</li> <li>→ aktywny (promocja informacji)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ ulotki, broszury, informatory;</li> <li>→ sprawozdania, raporty administracji publicznej (najczęściej raporty roczne, zawierające prezentację celów wyznaczonych na dany okres sprawozdania z działań i ewaluacja realizacji celów);</li> <li>→ szkolenia dla obywateli;</li> <li>→ dni otwartych drzwi;</li> <li>→ wystawy (prezentacje urzędu w centrach handlowych, bibliotekach, festynach, itp.);</li> <li>→ komunikacja elektroniczna (sondy, fora, czaty, e-maile)</li> </ul>
Konsultacje	<p>proces uzyskiwania informacji działający na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Najpierw informuje się o proponowanych rozwiązaniach te podmioty, których owe rozwiązania dotyczą, a następnie zbiera się opinie, stanowiska, propozycje na ów temat;</p> <p>konsultacje <b>nie są negocjacjami</b>, w efekcie których wypracowuje się wspólnie uzgodnioną decyzję. Zakładają one wysłuchanie, dzielenie się informacją i wiedzą oraz dialog, debatę nad poruszonymi problemami. Szczególne znaczenie mają w projektowaniu oraz wdrażaniu złożonych, wieloletnich programów publicznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ skargi i wnioski;</li> <li>→ <b>panele obywatelskie</b><sup>17</sup> – forma partycypacji obywatelskiej, w której grupa mieszkańców wybranych losowo z uwzględnieniem takich kryteriów, jak: płeć, grupa wiekowa, miejsce zamieszkania (dzielnica) i poziom wykształcenia, wypracowuje w drodze głosowania <b>wiążące</b> rekomendacje w zadanym panelowi temacie. Głosowanie następuje po zdobyciu wiedzy przez uczestników panelu (część edukacyjna panelu) i ich wspólnym namyśle nad możliwymi rekomendacjami – część deliberycyjna panelu. Panel obywatelski ma charakter wiążący, gdy paneliści zmierają w stronę konsensusu i wypracowują decyzje, które uzyskają poparcie na poziomie 80%;</li> <li>→ prośby o propozycje;</li> <li>→ spotkania publiczne – najczęściej stosowana metoda konsultacji, podczas której prezentuje się na forum publicznym efekty pracy zespołu konsultacyjnego;</li> <li>→ wysłuchania publiczne, tj. spotkania, w których uczestniczą reprezentanci administracji publicznej i najważniejszych partnerów, a w ich trakcie każdy obywatel może zabrać głos; spotkaniu powinna przewodniczyć neutralna wobec przedmiotu dialogu organizacja;</li> <li>→ konsultacje pisemne;</li> <li>→ grupy fokusowe (spotkania w małych grupach (8–10 osób) prowadzone przez specjalistów/moderatorów</li> </ul>

17 Panel obywatelski to stosunkowo młode narzędzie dialogu obywatelskiego. W Polsce zastosowały ją dotychczas tylko dwa miasta: Gdańsk i Lublin. Organizowany jest na podstawie przepisów o konsultacjach społecznych, dlatego został umieszczony w rzecznej kategorii. Ale ze względu na jego wiążący charakter powinien się również zaliczać do kategorii „Współdecydowanie”, zob. Duda-Jastrzębska i in. 2018, s. 6–8.

Forma dialogu obywatelskiego	Charakterystyka	Przykłady stosowanych narzędzi dialogu obywatelskiego
	<p>proces podejmowania wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej przez strony; zasadą jest tu występowanie względnego lub bezwzględnego konsensusu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ sądy obywatelskie – niewielka grupa obywateli lub przedstawicieli partnerów społecznych (10–12 osób) obraduje i przedstawia opinię dotyczącą jakiegoś zagadnienia z zakresu planowanej lub prowadzonej przez władzę polityki;</li> <li>→ warsztaty obywatelskie, tj. spotkania grup obywateli lub partnerów społecznych reprezentujących wybraną grupę społeczną; w ich ramach pracują oni nad rekomendacjami dotyczącymi problematycznych dla danej społeczności zagadnień, w przeciwieństwie do sądów obywatelskich skład grupy jest stały;</li> <li>→ konferencje uzgodnieniowe – termin używany w dwóch znaczeniach: (1) jako nieformalny proces podobny do sądów obywatelskich lub (2) jako spotkania podsumowujące zrealizowane konsultacje, w których biorą udział różne grupy decydentów oraz innych zaangażowanych osób;</li> <li>→ rady opiniodawczo-doradcze – komisje, komitety, rady, ciała doradcze, do których powołuje się przedstawicieli różnych grup społecznych. W Polsce metoda stosowana często. Niemal przy każdej jednostce administracji funkcjonują ciała doradcze, które umożliwiają udział obywateli w tworzeniu nowych przepisów prawnych;</li> <li>→ panele obywatelskie</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Misztal 2008, s. 30–38; Duda-Jastrzębska, Gerwin, Jagaciak, Nazaruk-Napora, Pliszczyńska 2018

Warto podkreślić, że niektóre z wymienionych narzędzi mają charakter wyłącznie odgórny, czyli inicjowane mogą być jedynie przez władze (np. budżet obywatelski), inne zaś funkcjonują oddolnie – przykładem inicjatywa lokalna, ale są także takie, które można zakwalifikować do obu tych kategorii, tzn. mogą być inicjowane zarówno odgórnie, jak i oddolnie (np. konsultacje społeczne). Niektóre z nich cechuje obligatoryjność – jak w przypadku budżetu obywatelskiego, który musi być realizowany w miastach na prawach powiatu, a inne dobrowolność, czego przykładem większość konsultacji społecznych.

### Informowanie, czyli fundament każdego dialogu

Informowanie w dialogu obywatelskim posiada wiele wymiarów. W zależności od typu nadawcy, rodzaju kanału komunikacji czy celu samego procesu komunikacji można mówić o różnych aspektach informowania. W jego obrębie znajdują się różnorodne formy rozpowszechniania informacji przez administrację publiczną (zob. tabela 1), ale także jej

relacje z mediami lokalnymi oraz doniesienia medialne. Informowanie może mieć charakter czynny (np. kampanie promocyjno-edukacyjne) lub bierny, czyli jako dostęp do informacji publicznej.

Przykładowym obszarem, w którym brak wiedzy kształtuje sposób uczestnictwa w dialogu obywatelskim oraz jego postrzeganie, jest właśnie niska społeczna świadomość w kwestiach przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej, a także brak kompetencji umożliwiających dotarcie do informacji publicznie dostępnych. W kontekście Krakowa warto wspomnieć chociażby o takich serwisach internetowych, jak *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Kraków (BIP Miasto Kraków)* czy też *Miejski System Informacji Przestrzennej (MSIP)*. Zawierają one różnego typu bazy danych, wszelkiego rodzaju raporty i sprawozdania o stanie miasta. Z punktu widzenia kwestii dostępu do informacji publicznych po stronie trzeciego sektora w Krakowie istotną rolę odgrywa Fundacja Stańczyka. Prowadzi ona zarówno działania w obrębie edukacji, jak i monitoringu z zakresu szeroko rozumianej przejrzystości w życiu publicznym (Fundacja Stańczyka, online).

W dalszych podrozdziałach omówione zostaną dwa najbardziej popularne i rozpoznawalne narzędzia dialogu obywatelskiego, jakimi są konsultacje społeczne oraz budżet obywatelski.

### Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne to jedno z najbardziej rozpoznawanych narzędzi dialogu obywatelskiego. Po raz pierwszy zasady ich realizacji zostały uporządkowane przez Komisję Europejską w *Komunikacie z 11 grudnia 2002 roku ustanawiającym ogólne zasady i minimalne normy mające zastosowanie w odniesieniu do konsultacji podejmowanych przez Komisję z zainteresowanymi stronami* (Schimanek 2007, s. 9).

Na poziomie języka codziennego konsultacje społeczne stanowią niemalże funkcjonalny synonim dialogu obywatelskiego w szerokim rozumieniu. Są również podstawowym instrumentem realizacji ogólnych celów dialogu obywatelskiego, tj. partnerskiego współtworzenia polityk publicznych przez władzę i obywateli. Idea konsultacji społecznych

opiera się na pojmowaniu osób wypowiadających się na temat, który ich bezpośrednio dotyczy jako ekspertów:

Konsultacje społeczne to proces, w trakcie którego przedstawiciele organów władzy publicznej przedstawiają obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom projekty planowanych przedsięwzięć, których skutki mogą ich pośrednio lub bezpośrednio dotyczyć, w celu uzyskania ich opinii, służącej optymalizacji projektu planowanego przedsięwzięcia (włącznie z jego zaniechaniem) (Zychowicz 2014, s. 23).

Samo pojęcie dialogu obywatelskiego bywa definiowane właśnie poprzez konsultacje społeczne. W takiej perspektywie dialog obywatelski stanowi

zinstytucjonalizowaną formę prowadzenia szeroko pojętych konsultacji społecznych w aspekcie planowania, rozwiązywania i podejmowania decyzji w zakresie społecznie ważnych kwestii w danej grupie społecznej. Jego uczestnikami powinni być zarówno partnerzy dialogu społecznego, jak również przedstawiciele szeroko definiowanego trzeciego sektora (Mandrysz 2007, s. 115).

Prawne uwarunkowania prowadzenia konsultacji wynikają (1) z przepisów prawa UE, (2) pośrednio z polskiego ustawodawstwa oraz (3) bezpośrednio z przepisów prawa miejscowego. W polskim ustawodawstwie nie ma odrębnego aktu prawnego dotyczącego konsultacji społecznych. Problematyka formalnych wymogów konsultacji społecznych na poziomie lokalnym jest rozproszona w szeregu ustaw. Ogólnie rzecz ujmując, można te normy prawne podzielić na przepisy o charakterze „terytorialnym”, „tematycznym” oraz regulacje dotyczące konsultacji z przedstawicielami III sektora (rysunek 8). Do tych pierwszych należą m.in. ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, w których rozróżnia się konsultacje obligatoryjne oraz te mające charakter dobrowolny (fakultatywny). Lista konsultacji obligatoryjnych jest krótka. Na poziomie samorządu są to głównie projekty zmian nazw lub granic gminy.



W obrębie przepisów regulujących konsultacje o charakterze „tematycznym” można podać przykład ustawy o planowaniu przestrzennym. Ustala ona procedury udziału obywateli w tworzeniu i modyfikowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zgodnie z przepisami prawa wnioski z konsultacji są rozważane, ale nie ma gwarancji, że zostaną wzięte pod uwagę (Matuszyńska-Dziewitek 2016, s. 56).

W Krakowie konsultacje społeczne traktuje się jako główny nurt dialogu obywatelskiego (Krakowska Biała Księga Dialogu Społecznego 2011, s. 7). Przez ostatnie dziesięć lat kwestię konsultacji społecznych regulowały dwie odrębne uchwały: jedna dotycząca konsultacji z mieszkańcami, a druga z organizacjami pozarządowymi. Obecnie wszystkie zapisy znajdują się jednym dokumencie (Uchwała nr CXI/2904/18). W serwisie BIP Miasto Kraków znaleźć można treści aktualnych przepisów regulujące sposób przeprowadzania konsultacji (BIP Miasto Kraków) oraz regulaminów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta oraz organizacjami pozarządowymi. Natomiast ogłoszenia o planowanych konsultacjach publikowane są m.in. w serwisie Miejskiego Centrum Dialogu: [dialoguj.pl](http://dialoguj.pl).

W 2018 roku w Krakowie przeprowadzono 45 procesów konsultacyjnych z mieszkańcami miasta. Konsultacje swoim zasięgiem obejmowały praktycznie cały obszar działań miejskich, dotyczyły m.in. transportu, ochrony przyrody i zwierząt oraz wydarzeń kulturalnych. Jednak najpopularniejszy temat konsultacji w Krakowie to planowane inwestycje gminne (Wydział Rozwoju Miasta UMK 2014, s. 6). Media lokalne także stosunkowo często je opisują. Natomiast przeważnie wykorzystywaną techniką konsultacji są spotkania z mieszkańcami, dyżury konsultacyjne z ekspertami i konsultacje *online* w postaci formularzy bądź ankiet (Miejskie Centrum Dialogu 2019).

Procedurę konsultacji społecznych można podzielić na następujące etapy:

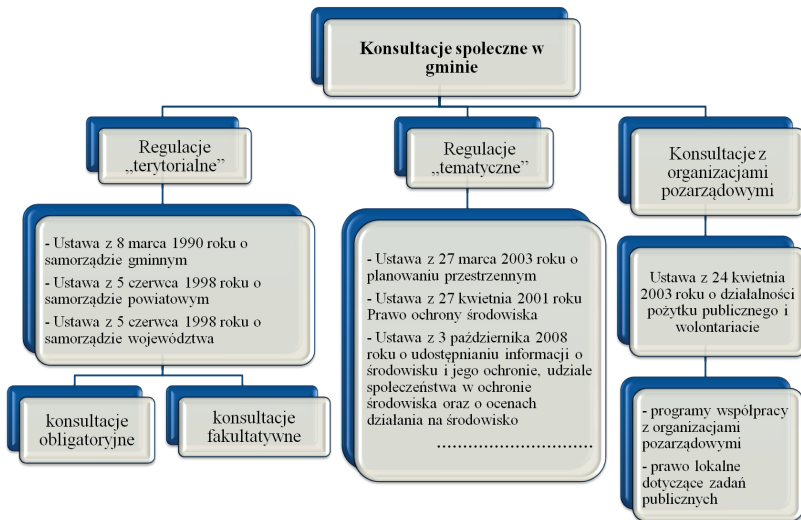
1. informowanie o zamierzeniach i planach,
2. prezentacja poglądów oraz sposobów rozwiązania problemów,
3. wymiana opinii,

4. wspólne wypracowywanie rozwiązań,
5. informowanie o wynikach, z uzasadnieniem uwzględnienia lub odrzucenia uwag, opinii i propozycji.

Według przepisów prawa miejscowego konsultacje w Krakowie przeprowadza się z inicjatywy m.in.:

- Prezydenta Miasta Krakowa,
- Rady Miasta Krakowa (w drodze uchwały),
- mieszkańców Miasta Krakowa<sup>18</sup> (Miejskie Centrum Dialogu 2019).

**Rysunek 8.** Klasyfikacja ram prawnych konsultacji społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zychowicz 2014, s. 46–51

18 Pełny katalog podmiotów mających inicjatywę w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych jest szerszy. Aktualna uchwała Rady Miasta definiuje minimalną liczbę mieszkańców lub organizacji pozarządowych, które mogą wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji oraz wskazuje inne jednostki, które mogą inicjować konsultacje społeczne (Uchwała nr CXI/2904/18).

Podsumowując, na poziomie gminy można wyróżnić dwa podstawowe typy konsultacji społecznych: (1) konsultacje społeczne z mieszkańcami miasta oraz (2) konsultacje społeczne prowadzone z sektorem organizacji pozarządowych. Konsultacje w Krakowie z mieszkańcami miasta koncentrują się głównie na projektach inwestycyjnych, natomiast konsultacje z organizacjami pozarządowymi obejmują tworzenie rocznych i wieloletnich programów współpracy oraz uchwały Rady Miasta Krakowa, które dotyczą realizacji zadań publicznych.

### Budżet obywatelski

Budżet partycypacyjny, często nazywany budżetem obywatelskim (BO), to szczególnie przypadek konsultacji społecznych. Jego pozycja jako narzędzia dialogu obywatelskiego została wzmocniona w 2018 roku, gdy pojęcie budżetu obywatelskiego zostało literalnie wprowadzone do ustawy regulującej pracę samorządów w Polsce. Nowelizacja Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wprowadziła wiele zmian, do których należy zobligowanie gmin będących miastami na prawach powiatu do obowiązku realizacji budżetu obywatelskiego.

Od 2018 roku miasta na prawach powiatu mają obowiązek przeprowadzania budżetu obywatelskiego.

W literaturze przedmiotu budżet obywatelski definiuje się jako demokratyczny proces dyskusji i podejmowania decyzji dotyczącej przeznaczenia środków publicznych z udziałem obywateli (mieszkańców) (Kalisiak-Mędelska 2016, s. 106). Mówiąc najprościej, budżet obywatelski to wydzielona część budżetu miasta (lub budżetu miasta i budżetów dzielnic), o której przeznaczeniu decydują mieszkańcy poprzez składanie propozycji projektów. W przypadku Krakowa są dwie kategorie zadań: projekty o charakterze ogólnomiejskim i projekty dzielnicowe.

W Polsce pierwszy raz budżet obywatelski przeprowadzono w 2011 roku w Sopocie, natomiast w Krakowie miało to miejsce w 2013 roku. Była

to oddolna inicjatywa mieszkanki i mieszkańców Starego Miasta („Priorytet Obywatelski Dzielnicy I”) przeprowadzona bez zewnętrznego finansowania. W tym samym roku Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska z Fundacją Biuro Inicjatyw Społecznych przeprowadziły pilotażowy projekt pn. *Dzielnice się liczą* w krakowskich Dzielnicach IV, VI i VII. Projekt finansowano ze środków Fundacji Batorego. Natomiast w 2014 roku przeprowadzono pierwszą edycję Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa (Bochenek 2016).

Budżet obywatelski cieszy się coraz większą popularnością zarówno wśród mieszkańców miasta, jak i mediów, które chętnie podejmują ten temat. W 2017 roku do budżetu obywatelskiego zgłoszono 587 projektów, w 2018 roku – 678, a w 2019 roku mieszkańcy Krakowa złożyli łącznie 949 projektów do budżetu obywatelskiego Krakowa, w tym: 224 projekty dotyczące zadań ogólnomiejskich oraz 725 zadań dzielnicowych (Radłowska 2019, online). W ramach wszystkich edycji budżetu obywatelskiego do realizacji zostało wybranych 482 zadań o charakterze dzielnicowym i ogólnomiejskim z poddanych pod głosowanie 2054 projektów (Magiczny Kraków 2019, online). Zgłaszając projekty do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, mieszkańcy mają bezpośredni wpływ na zagospodarowanie wspólnej przestrzeni publicznej, decydują o wyglądzie najbliższego otoczenia, ale także zdobywają wiedzę z zakresu funkcjonowania mechanizmów demokracji na poziomie im najbliższym, czyli wspólnoty samorządowej. Zasadność budżetu obywatelskiego argumentowana jest m.in. zwiększaniem poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne wśród obywateli, co ma sprzyjać budowaniu lokalnego kapitału społecznego.

Budżet obywatelski to wydzielona część budżetu miasta, o której przeznaczeniu decydują mieszkańcy poprzez składanie swoich propozycji, a następnie przez głosowanie na wybrany projekt.

Możliwość udziału mieszkańców w BO istnieje nie tylko w ramach zgłaszania projektów. Budżet obywatelski jest narzędziem dialogu obywatelskiego, które umożliwi wspólne wypracowywanie procedur jego realizacji poprzez m.in.:

- zgłaszanie uwag na adres e-mail: [budzetobywatelski@um.krakow.pl](mailto:budzetobywatelski@um.krakow.pl) (lub w inny sposób kontaktując się z UMK);
- uczestniczenie w obradach Rady Budżetu Obywatelskiego;
- włączanie się w organizację takich wydarzeń, jak: spotkania w dzielnicach i maratony pisania projektów.

Każdej z dotychczas przeprowadzonych w Krakowie edycji towarzyszyła ewaluacja, w ramach której odbywały się m.in. spotkania z mieszkańcami oraz konsultacje dotyczące wprowadzanych zmian w regulaminie BO (Bochenek 2016, s. 35).

W 2019 roku kwota przeznaczona w Krakowie na BO wynosiła 30 mln zł, z czego 10 mln wyasygnowano na projekty o charakterze ogólnomiejskim, a 20 mln zł rozdysponowano w 18 krakowskich dzielnicach. Algorytm podziału kwot dla poszczególnych dzielnic opiera się na kilku zmiennych. Są to: liczba ich mieszkańców, powierzchnia dzielnicy oraz poziom aktywności dzielnicy w poprzednich edycjach BO ustalony na podstawie liczby złożonych projektów oraz frekwencji w głosowaniu. Do 2018 roku budżety przyznawane na projekty dzielnicowe wydzielano ze środków własnych dzielnic. Na przestrzeni lat budżety projektów dzielnicowych w Krakowie miały wielorakie źródła, co przekładało się na mocno zróżnicowany sposób przebiegu budżetów obywatelskich w poszczególnych regionach Krakowa (Radłowska 2019, online). W 2014 roku środki te pochodziły wyłącznie z budżetu miasta. W latach 2015–2017 budżety obsługujące projekty dzielnicowe pochodziły wyłącznie ze środków własnych dzielnic. Natomiast w 2018 roku ich finansowanie zapewniały w jednej części budżety dzielnic, a w drugiej budżet miasta.

Istotną rolę w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego odgrywają jednostki pomocnicze samorządu, jakimi w Krakowie są Rady Dzielnic. Dlatego też zasady budżetu obywatelskiego w szczególności regulują:

- statuty Rad Dzielnic;
- aktualny Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa określony w załączniku do Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa;
- aktualne zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa.

Należy jednak nadmienić, że w pierwszych latach funkcjonowania BO w Krakowie regulacje na poziomie dzielnic (tj. Statuty Dzielnic z 2014 roku) odgrywały ważniejszą rolę. Obecnie w dużej mierze zapisy w tych statutach cedują określenie szczegółowej procedury budżetu obywatelskiego na poziomie dzielnic na Prezydenta Miasta.

---

Ewelina Góral

## ROZDZIAŁ 2.

### RELACJE W DIALOGU OBYWATELSKIM

#### 2.1. Współpraca organizacji publicznych i pozarządowych w Krakowie

W 2017 i 2018 roku Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przygotowało dwie publikacje poświęcone ewaluacji projektu Centrum Obywatelskie realizowanego przez Urząd Miasta Krakowa od 2015 roku w ramach zleconego zadania publicznego. Przykład Centrum Obywatelskiego stał się przyczynkiem do analizy i pogłębienia takich obszarów teoretycznych, jak współpraca, współdziałanie, budowanie relacji między sektorem publicznym i pozarządowym oraz ewaluacja zadań publicznych i jej znaczenia dla sprawnego i efektywnego współdziałania przy realizacji wspólnych zadań<sup>19</sup>.

Krakowskie organizacje pozarządowe oraz Urząd Miasta Krakowa współdziałają ze sobą w wielu obszarach. Aby poznać i zrozumieć praktyczne formy współpracy oraz zasady zarządzania dialogiem obywatelskim w Krakowie, należy w pierwszej kolejności przybliżyć pojęcia teoretyczne związane ze współdziałaniem oraz współpracą. Tym samym warto

---

19 Przedstawione w niniejszym rozdziale treści stanowią skrót opisu zagadnień związanych z naukowym podejściem do współpracy, współdziałania i ewaluacji opracowany na podstawie: Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona 2018; Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona, Meisel-Dobrzański 2017.

zaznaczyć, że współpraca jest pojęciem nieco węższym niż współdziałanie. Współdziałanie w potocznym rozumieniu tego słowa stanowi pewnego rodzaju wspólną pracę, wspólne działanie, które zmierza do osiągnięcia jakiegoś wyznaczonego przez wszystkie współpracujące strony celu. Czarniawski wskazuje, że współdziałanie stanowi

jedną z możliwych postaci [...] pojęcia działania człowieka i ludzi, a więc – świadomej i celowej aktywności, skierowanej na jakiś obiekt, dokonującej zmian w tym obiekcie. Działanie jest zachowaniem celowym, zmierzającym do osiągnięcia określonego stanu końcowego, czyli wyniku (Czarniawski 2002, s. 18).

W definicji współdziałania zwraca się także uwagę na konieczność dostrzeżenia sensu wspólnych działań przez minimum dwa podmioty działające w jakimś konkretnym obszarze (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 19). Współdziałanie oraz współpraca są pewnego rodzaju procesami, w których istotne jest dostrzeżenie i określenie wspólnego celu, ale także celów indywidualnych wynikających z misji organizacji współpracujących. Współdziałanie ma charakter pozytywny i wymaga równego zaangażowania wszystkich podmiotów. Zapewnia budowanie relacji i więzi, które przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonego celu.

W procesie współdziałania [...] wszyscy więc ujawniają pozytywne postawy wobec wspólnego celu grupowego. Wytwarza się i pogłębia zaangażowanie w realizację celu [...] Wyrazem tego jest powstanie określonych więzi i wzajemnych zależności między jednostkami, a także gotowość dzielenia się wkładanym wysiłkiem i oczekiwania konkretnych rezultatów działania (Czarniawski 2002, s. 23).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że współdziałanie może być także postrzegane jako specyficzny typ korzystnych, pozytywnych relacji między organizacjami (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 23, za: Matessich i in. 2001, s. 59). Z kolei współpraca, będąc pojęciem węższym niż współdziałanie, polega na skoordynowanym wykonywaniu działań czy



zadań cząstkowych z przewidzianym i ustalonym wcześniej podziałem pracy (Pszczółowski 1978, s. 273; Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 20).

W przypadku sektora publicznego oraz pozarządowego współdziałanie, a tym samym także współpraca, odbywa się z w kontekście realizacji różnego rodzaju zadań, których efekty mają służyć ogółowi społeczeństwa. Współdziałanie sektora publicznego i pozarządowego przyczynia się do zwiększenia możliwości świadczenia usług publicznych i społecznych (Kozuch 2007/2018, s. 229). Cele tych działań wiążą się często z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego, rozwijaniem dialogu społecznego, pomocą społeczną czy ochroną środowiska. Wachlarz działań podejmowanych przy realizacji zadań przez sektor publiczny we współpracy z sektorem pozarządowym jest bardzo szeroki. Organizacje podejmują decyzję o współpracy, by zająć się jakimś problemem, którego rozwiązanie nie byłoby możliwe przez jeden tylko podmiot (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 29; Bogacz-Wojtanowska 2011, s. 25).

Tak jak wspomniano wyżej, współpraca oznacza proces i jak każdy proces charakteryzuje ją pewnego rodzaju fazowość i stopniowość. Możemy wskazać pięć faz procesu współpracy (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 26–27, za: Frey i in. 2006). Budowanie sieci charakteryzuje pierwszą fazę procesu, czyli fazę sieciową. Na drugim etapie procesu (faza kooperacyjna) następuje stałe dzielenie się informacjami oraz stopniowy podział ról i zadań. Zdefiniowanie roli podmiotów we współdziałaniu w konkretnych zadaniach oraz podejmowanie wspólnych decyzji charakteryzuje fazę koordynacji. Etap, w którym organizacje zaczynają wspólnie podejmować decyzje oraz dzielić się zasobami, to faza koalicyjna. Z kolei ostatnia faza procesu współpracy obejmuje fazę partnerską, którą charakteryzuje wysoki poziom zaufania organizacji współpracujących oraz wspólnie wypracowany konsensus dotyczący ustalania i realizacji celów danej współpracy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przez proces współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych należy rozumieć „łańcuch wartości i następujących po sobie zdarzeń, z których każde stanowi istotny wkład w tworzenie wartości współpracy” (Bogacz-Wojtanowska 2010, s. 81).

Partnerskie relacje we współpracy sektora pozarządowego i publicznego zależą od trzech podstawowych czynników. Każdą współpracę warunkuje wzajemne zaufanie organizacji. Sektor publiczny dzieli się swoją władzą z organizacjami pozarządowymi i powierza im realizację zadań ważnych z perspektywy ogółu społeczeństwa. W partnerskich relacjach organizacje pozarządowe są traktowane jako „obywatelski partner” samorządu. Innym czynnikiem partnerskich relacji jest konieczność realnej partycypacji szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego (Hess i in. 2016, s. 29–30).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (z dnia 24 kwietnia 2003 r.) stanowi podstawowy akt prawny regulujący działania pożytku publicznego (w tym działalność organizacji pożytku publicznego) oraz obszary związane z wolontariatem.

Należy zaznaczyć, że nie istnieje jeden powszechnie obowiązujący model współpracy organizacji publicznych i organizacji trzeciego sektora. Jak zaznacza Bogacz-Wojtanowska (2013), organizacja, forma i zakres współpracy wynika z przyjętego i obowiązującego systemu prawnego w danym kraju. W Polsce współpracę jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych regulują przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, uchwalonej 24 kwietnia 2003 roku. Według Bogacz-Wojtanowskiej na bazie tej ustawy:

[...] dokonuje się zasadnicza współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi, zwłaszcza na poziomie lokalnym, choć współpraca tych podmiotów w Polsce odbywa się także na podstawie zapisów innych ustaw (Bogacz-Wojtanowska 2011, s. 53).

Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie określa zasady współpracy, wskazując kolejno na zasadę pomocniczości (inaczej subsydiarności), suwerenności stron, partnerstwa,

efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (zob. Makowski 2007, s. 106–131; Fleszer 2018, s. 241–252). Wydaje się, że dla partnerskiej współpracy organizacji publicznych i pozarządowych największe znaczenie ma zasada subsydiarności, która daje możliwość realizacji zadań bądź rozwiązywania problemów społecznych bezpośrednio przez podmioty trzeciego sektora. W tym obszarze instytucje sektora publicznego pełnią funkcję pomocniczą i jeśli istnieje taka możliwość, to powinny one pozwolić realizować konkretne działania szeroko rozumianemu społeczeństwu obywatelskiemu (Bogacz-Wojtanowska 2011, s. 148; Makowski 2007, s. 111).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że wspomniana ustawa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek współpracy z sektorem pozarządowym (Kasprzak 2007, s. 133). Obowiązek ten widoczny jest np. w organizowaniu konsultacji społecznych z udziałem organizacji trzeciego sektora czy tworzeniu rocznych lub wieloletnich programów współpracy. Dodatkowo, zwłaszcza na poziomie lokalnym, ustawa podnosi znaczenie i rangę organizacji pozarządowych, określając je jako ważnych przedstawicieli zwykłych mieszkańców czy lokalnej społeczności (Bogacz-Wojtanowska 2011; Rymśza 2007b). Dzięki zapisom ustawy organizacje pozarządowe mają realny wpływ na kształtowanie polityk publicznych i mogą przyczyniać się do budowania silnej pozycji społeczeństwa obywatelskiego.

Społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów (Frączak i in. 2005).

Obustronna satysfakcja ze współpracy jest jednym z elementów, które wpływają na sukces oraz trwałość relacji organizacji współpracujących

(Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 37). Duża część organizacji pozarządowych i publicznych wskazuje na wartości bądź standardy, jakimi kieruje się w swoich codziennych działaniach oraz we współpracy z innymi organizacjami. Do tych standardów zaliczyć możemy: jawność, uczciwość, transparentność, zaangażowanie, kompetencje, klarowność relacji z otoczeniem czy lojalność w stosunku do swoich klientów, beneficjentów konkretnych działań (Bogacz-Wojtanowska 2011, s. 62). Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego podnosi, że współpraca (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018):

- powinna przynosić korzyści obu stronom;
- zwiększać możliwości realizacji własnych celów;
- rozwijać organizacje kooperujące.

W praktyce oznacza to, że nie można w krótkim czasie zbudować satysfakcjonującej i owocnej współpracy, ponieważ

każdy proces relacyjny wymaga długotrwałego, żmudnego zaangażowania i pracy nad jakością współdziałania. Zaufanie, wiarygodność i zaangażowane jako istotne warunki skutecznego współdziałania rozwijają się stopniowo (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 136).

Badania przeprowadzone przez Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w 2016 roku (zob. Hess i in. 2016), określające formy i zakres współdziałania Urzędu Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi, pozwoliły określić, że współpraca krakowskich organizacji pozarządowych i Urzędu Miasta Krakowa oceniana jest przez pryzmat konkretnych doświadczeń związanych z realizacją różnego rodzaju zadań. Dlatego też trudno o uogólnienie zakresu i znaczenia dla organizacji jakości tej współpracy. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że badani, tj. przedstawiciele krakowskich organizacji pożytku publicznego, dostrzegają pozytywne zmiany we współpracy ich organizacji z Urzędem Miasta Krakowa. Przeprowadzone badania wskazały, że

istotne w budowaniu wzajemnych relacji jest zaufanie. Organizacje pozarządowe chcą być partnerem miasta w realizacji wspólnych zadań. Tym samym duże znaczenie ma wzajemna pomoc i zrozumienie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że doskonalenie i praca w zakresie budowania wzajemnych relacji powinna stanowić proces ciągły i wynikać z chęci podjęcia współpracy przez obie strony (Hess i in. 2016, s. 113).

Budowanie współpracy na podstawie określonych przez wszystkie strony standardów oraz brak przewagi jednego z partnerów i wspólna praca zakładająca niehierarchiczne powiązania może także być przyczynkiem do udanej, satysfakcjonującej obie strony współpracy (Bogacz-Wojtanowska i in. 2010; Hess i in. 2016; Bogacz-Wojtanowska i in. 2018). Należy zaznaczyć, że Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego podczas prezentacji wyników ewaluacji pierwszej edycji projektu Centrum Obywatelskiego wskazało na kluczowy wniosek w kontekście współdziałania sektora publicznego i pozarządowego. Zaznaczono, że na wzajemne zaufanie oraz partnerskie relacje w procesie współdziałania duży wpływ mają kwestie związane z etyką współpracy. Dlatego też

warto sugerować rozwój standardów współpracy i wzajemnych relacji, wspólnych dyskusji w zakresie podniesienia jakości realizacji zadań publicznych, jak również wskazywać korzyści ze współdziałania. Może to przyczynić się do wzrostu zaufania pomiędzy organizacjami, co w konsekwencji zapewne zaowocuje rozwiązaniem najistotniejszych problemów współdziałania pozarządowo-publicznego w Polsce (Bogacz-Wojtanowska 2017, s. 162).

W przypadku Centrum Obywatelskiego realizacja zadania publicznego z założenia za każdym razem zostaje powierzona organizacji pozarządowej lub konsorcjum organizacji. Miasto Kraków w tym przypadku wspiera organizację pozarządową w realizacji zadania głównie finansowo, ale także i merytorycznie. Następuje wymiana zasobów nie tylko w postaci przekazywanej dotacji, ale odnośnie zasobów rzeczowych czy również

kadry. Jednocześnie zadanie to wpisuje się w zadania własne gminy dotyczące wspierania i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z kolei organizacje pozarządowe dzięki możliwości prowadzenia zadania publicznego mogą swobodnie realizować swoją misję i cele. Badania przeprowadzone przez Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w 2017 i 2018 roku (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2017; Bogacz-Wojtanowska i in. 2018), obejmujące ewaluację Centrum Obywatelskiego, wskazały, że zarówno Urząd Miasta Krakowa, jak i realizatorzy Centrum Obywatelskiego dostrzegają wymierne rezultaty współpracy w ramach realizacji zadania publicznego. Rezultaty te interpretować możemy na trzy sposoby. Są to bezpośrednie korzyści dla Urzędu Miasta Krakowa, następnie dla organizacji pozarządowej, czyli realizatora projektu, wreszcie dla ogółu społeczeństwa, tj. mieszkańców Krakowa czy konkretnej grupy beneficjentów projektu. Korzyść dla mieszkańców Krakowa, a zarazem zaleta Centrum Obywatelskiego wynika ze sposobu jego prowadzenia:

[...] to, że realizatorem tego zadania są organizacje pozarządowe, jest największą wartością, gdyż wiele jednostek samorządu terytorialnego w Polsce uruchomiło podobne centra, nie oddając ich jednak w ręce organizacji trzeciego sektora, tylko tworząc własne, publiczne struktury (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 142).

Tym samym Centrum Obywatelskie jest przykładem współpracy sektora publicznego i pozarządowego w ramach realizacji zleconego zadania publicznego nastawianego na osiągnięcie celów, które potencjalnie nie byłyby możliwe do zrealizowania w pojedynkę (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018). Inną korzyścią wynikającą z podjęcia współpracy w tym konkretnym projekcie jest rozszerzenie zakresu świadczonych usług oraz poprawa ich jakości. Przed powołaniem Centrum Obywatelskiego jako miejsca integrowania organizacji formalnych i nieformalnych trzeciego sektora w Krakowie, działania informacyjne, szkoleniowe i doradcze świadczone przez Urząd Miasta w Krakowie na rzecz organizacji trzeciego sektora były rozproszone i zdecentralizowane. Aktualnie Centrum Obywatelskie jest miejscem sprzyjającym powstawaniu nowych

organizacji, tworzeniu sieci rozległych powiązań. Dodatkowo Centrum Obywatelskie przyczynia się do wzrostu społecznej spójności oraz budowania kultury i dialogu obywatelskiego (zob. Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 40, za: Bryson i in. 2006, s. 51).

Możemy wyróżnić także inne, potencjalne rezultaty i korzyści płynące ze współpracy sektora publicznego i pozarządowego, które ze względu na specyfikę projektu nie zostały wypracowane podczas współpracy Urzędu Miasta Krakowa z organizacjami przy realizacji Centrum Obywatelskiego. Korzyściami wynikającymi ze współpracy organizacji publicznych i pozarządowych może być tworzenie innowacyjnych strategii społecznych (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 40, za: Innes, Booher 1999), integrowanie i łączenie programów realizowanych oddzielnie przez organizacje pozarządowe i publiczne, rozwiązanie problemów trudnych, złożonych, skomplikowanych, niejednoznacznych, z którymi dany sektor nie radzi sobie samodzielnie (Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 39).

## **2.2. Zarządzanie dialogiem obywatelskim w Krakowie**

Obecnie w Krakowie procedury wchodzące w zakres zarządzania dialogiem obywatelskim są rozproszone w obrębie kompetencji różnych jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa. Nie ma bowiem jednostki bezpośrednio koordynującej ten obszar. Jednak zarówno z punktu widzenia organizacyjnego, jak i w społecznym postrzeganiu za „instytucjonalne serce” dialogu obywatelskiego uznaje się Miejskie Centrum Dialogu. Do zadań Miejskiego Centrum Dialogu należy przede wszystkim planowanie i koordynacja konsultacji społecznych, które odbywają się zarówno w siedzibie Centrum Dialogu, jak i w innych lokalizacjach na terenie całego Krakowa (Miejskie Centrum Dialogu, online).

Strona [www.dialoguj.pl](http://www.dialoguj.pl) to kompendium wiedzy na temat konsultacji społecznych w Krakowie.

Należy zaznaczyć, że w Krakowie konsultacjom społecznym poddaje się szereg pomysłów, projektów czy inwestycji proponowanych do realizacji z myślą o mieszkańcach. W trakcie konsultacji mieszkańcy Krakowa zachęceni są do wyrażania swoich opinii i dzielenia się doświadczeniami w różnych obszarach. Każdy krakowianin zainteresowany organizacją wspólnej przestrzeni i otoczenia może mieć głos i wypowiedzieć się w wielu sprawach (Miejskie Centrum Dialogu, online). Takie konsultacje pozwalają stronie społecznej wpływać na decyzje w kwestiach dla nich istotnych. Szeroko pojęty dialog obywatelski możliwy jest w sytuacji, w której następuje

dyskusja, artykułowane są indywidualne i zbiorowe uwagi i opinie. Jedynie w takich warunkach przyjmuje się najlepsze dla ogółu rozwiązanie, uwzględniające poglądy, stanowiska i zapotrzebowania wielu różnych grup interesariuszy, uczestników i użytkowników wspólnej przestrzeni publicznej (Miejskie Centrum Dialogu, online).

Wyniki działań konsultacyjnych Miejskiego Centrum Dialogu oraz opracowywane co roku nowe raporty o stanie dialogu obywatelskiego w Krakowie przez Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego są dla Urzędu Miasta ważnym źródłem informacji na temat kondycji trzeciego sektora w Krakowie oraz zakresu relacji i postępach we współpracy między sektorem publicznym a pozarządowym w różnych obszarach.

Dodatkowo Urząd Miasta Krakowa dzięki pracy poszczególnych referatów w ramach Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia także zarządza dialogiem obywatelskim, kierując pracą Wydziału w stronę poszczególnych, konkretnych obszarów życia społecznego mieszkańców Krakowa. Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia tworzą m.in. referaty zajmujące się: promocją i kształtowaniem polityki społecznej miasta, współpracą z organizacjami pozarządowymi, partycypacją, projektami



społecznymi czy kwestiami wielokulturowości. Miasto stara się na bieżąco monitorować współpracę z organizacjami trzeciego sektora poprzez m.in. zlecenie niezależnym podmiotom lub samym krakowskim organizacjom pozarządowym przygotowanie różnego rodzaju ekspertyz bądź przeprowadzenie ewaluacji różnych zadań albo wydarzeń ważnych z perspektywy współpracy sektora pozarządowego i publicznego.

### **2.2.1. Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022**

Ważnym dokumentem, który pozwala przynajmniej częściowo zarządzać dialogiem obywatelskim, są roczne (zob. Makowski 2007, s. 169–170) oraz wieloletnie programy współpracy. Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przewiduje obowiązek uchwalenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego rocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie ustawa ta nie określa, ile lat mogą obowiązywać wieloletnie programy współpracy uchwalane przez samorząd (Poradnik NGOa, online). W Krakowie wieloletnie programy ustala się co cztery lata.

9 stycznia 2019 roku uchwałą nr IV/79/19 Rada Miasta Krakowa przyjęła Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022 (WPW). Dokument ten poprzedzony został ewaluacją wcześniej obowiązującego wieloletniego programu współpracy na lata 2015–2018. Obecnie dokument ten określa fundamentalne zasady dla budowy systemu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Jest trzecim programem o tym charakterze opracowanym przez Gminę Miejską Kraków w porozumieniu i we współpracy m.in. z krakowskimi organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z zapisami ustawy w czasie tworzenia omawianego wieloletniego programu jego założenia konsultowano także z mieszkańcami Krakowa. Dokument ten określa ramy współpracy – jej cele, zasady, priorytety, formy oraz standardy (WPW 2019–2022).

9 stycznia 2019 roku uchwałą nr IV/79/19 Rada Miasta Krakowa przyjęła Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022.

Realizacja tego programu przyczynić się ma do zwiększenia udziału i zaangażowania organizacji pozarządowych w rozwój Krakowa i poprawę jakości życia jego mieszkańców (WPW 2019–2022). Celem WPW na lata 2019–2022 jest przede wszystkim określenie:

- kierunków rozwijania współpracy na najbliższe lata;
- zasad współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych;
- wspólnych działań podejmowanych na rzecz dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Krakowie.

W Wieloletnim programie współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022 wskazano takie konkretne i obowiązujące zasady kultury współpracy, jak: subsydiarność, suwerenność stron, partnerstwo stron, efektywność, uczciwą konkurencję, jawność, współodpowiedzialność.

Współpraca Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi ma skupiać się na realizacji wizji Krakowa określonej w obowiązującej Strategii rozwoju Krakowa, ze szczególnym uwzględnieniem „celów związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego oraz partycypacji społecznej poprzez zaangażowanie organizacji pozarządowych” (WPW 2019–2022). W dokumencie wymieniono także następujące cele szczegółowe, jakie program współpracy reguluje i do których współpraca ma dążyć w najbliższych latach (WPW 2019–2022):

1. włączenie organizacji pozarządowych oraz sieci, porozumień i związków organizacji pozarządowych jako partnera w tworzeniu polityk publicznych Gminy;
2. włączenie organizacji pozarządowych jako partnera w realizacji zadań publicznych;
3. wypracowanie i wdrożenie rozwiązań tworzących fundament stabilnej współpracy Gminy i organizacji pozarządowych.

Należy zaznaczyć, że dokumentem zasadniczym i mającym największy wpływ na określenie celów Programu współpracy był model współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego stworzony w ramach projektu partnerskiego: „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”. Tym samym Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2018–2022 reguluje współpracę na trzech płaszczyznach (WPW 2019–2022):

### **Płaszczyzna I: Współpraca Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi w zakresie tworzenia polityk publicznych.**

- Cel główny: Włączenie organizacji pozarządowych jako partnera w tworzeniu polityk publicznych Gminy.
- Cele szczegółowe:
  - » rozwój systemów wymiany informacji pomiędzy Gminą Miejską Kraków a organizacjami pozarządowymi;
  - » zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesach konsultacji społecznych;
  - » wzmocnienie roli organizacji pozarządowych jako partnera Gminy w realizacji zadań zapisanych w strategiach/programach/politykach miejskich.

### **Płaszczyzna II: Współpraca Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych.**

- Cel główny: Włączenie organizacji pozarządowych jako partnera w realizacji zadań publicznych.
- Cele szczegółowe:
  - » Zwiększenie roli organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych Miasta Krakowa.

### **Płaszczynna III: Współpraca Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu warunków do rozwoju społecznego.**

- Cel główny: Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań tworzących fundament pod stabilną współpracę Gminy i organizacji pozarządowych.
- Cele szczegółowe:
  - » zwiększenie możliwości efektywnego korzystania z zasobu komunalnego Gminy;
  - » wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego;
  - » zwiększenie współpracy trójsektorowej na rzecz mieszkańców Krakowa.

Dodatkowo Program określa także standardy współpracy zarówno finansowej, jak i niefinansowej oraz takie specjalistyczne warunki realizacji usług publicznych, jak (WPW 2019–2022):

- standardy formalno-organizacyjne;
- standardy organizacji usługi;
- standardy dotyczące personelu;
- standardy obsługi klienta;
- standardy zapewnienia dostępu do usługi;
- standardy współpracy ze zleceniodawcą.

Projekt Programu został przedłożony do zaopiniowania Krakowskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego oraz Komisjom Dialogu Obywatelskiego działającym w Gminie Miejskiej Kraków. Dodatkowo projekt Programu został poddany konsultacjom zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub m.in. z organizacjami pozarządowymi (WPW 2019–2022). Założenia Programu wypracowano w sposób partycypacyjny, w trybie zlecenia w otwartym konkursie ofert realizacji zadania publicznego organizacji pozarządowej pn. „Opracowanie wieloletniego programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z NGOs na lata 2019–2022” oraz na podstawie zrealizowanej

w tym zadaniu ewaluacji wieloletniego programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2018 (WPW 2019–2022).

### 2.2.2. Praktyczne formy współpracy

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz samorządzie powiatowym do zadań gmin oraz powiatów należy współpraca z organizacjami pozarządowymi. Należy zaznaczyć, że reforma administracji publicznej z 1999 roku zakładała powierzenie gminom zadań oraz zagadnień dotyczących indywidualnych spraw obywateli. Jednocześnie zadania przekraczające obszary realizacji gmin powierza się powiatom (Poradnik NGOb, online, zob. Rymśza 2007b, s. 23–34).

W ustawie z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie określono różne formy współpracy. Jednocześnie zaznacza się, że określone w ustawie formy współpracy nie mają charakteru zamkniętego. Organizacje publiczne oraz pozarządowe mają możliwość „kształtowania współdziałania w innych formach niż te wymienione w ustawie” (Strus 2016, s. 226).

**Rysunek 9.** Obszary współpracy

**Gmina Miejska Kraków oraz krakowskie organizacje pozarządowe współpracują ze sobą przede wszystkim na trzech płaszczyznach:**

- realizacji zadań publicznych,
- tworzenia polityk publicznych oraz
- tworzenia infrastruktury współpracy i warunków do aktywności społecznej (WPW 2019–2022).

Źródło: opracowanie własne

W praktyce możemy wyróżnić dwie formy współpracy organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi – finansową oraz pozafinansową. Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wskazuje kilka różnych form współpracy finansowej.

Pierwszą z nich jest realizacja zadań publicznych. Co ciekawe, polskie prawo nie definiuje, czym są zadania publiczne, dlatego konieczne staje się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa polskiego prawa (zob. Małecka-Łyszczek 2013, s. 56). Jednocześnie należy zaznaczyć, że w Polsce podstawową formę administracji zdecentralizowanej stanowi samorząd terytorialny (Wytrążek 2017, s. 93), a wszystkie zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych (Fundowicz 2005; 2009). Powierzenie realizacji zadań publicznych innym podmiotom określa się mianem prywatyzacji zadań publicznych. Prywatyzacja ta postępowała wraz z rozwojem decentralizacji administracji publicznej (Biernat 1994, s. 19–22; Gados 2017, s. 246, za: Bąkowski 2007, s. 183). Możemy przyjąć, że zadania publiczne to inaczej „przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (Fundowicz 2009, s. 158). Jednocześnie zwraca się uwagę, że wykonywanie zadań publicznych powinno być

lokowane i faktycznie przebiegać na najniższym z możliwych szczeblu władz publicznych. Jest to oczywiście konsekwencja uznania za priorytetowe zarówno zasady decentralizacji, jak i zasady pomocniczości. Jednakże w praktyce przypisanie konkretnego zadania poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego nie ma charakteru stałego i niewzruszalnego. Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w szerokie możliwości współdziałania w zakresie wykonywania zadań publicznych (Małecka-Łyszczek 2013, s. 67–68).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania własne oraz zlecone. Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie daje możliwość realizacji zadań publicznych także organizacjom pozarządowym i innym podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tejże ustawy.

Zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom trzeciego sektora może przybierać dwie formy. Pierwsza to powierzenie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji.

Z kolei druga mówi o wspieraniu wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji (lub częściowej dotacji) na dofinansowanie ich realizacji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie stanowi pełnej prywatyzacji tych zadań, ponieważ

[...] rolę podmiotu publicznego jest sprawowanie kontroli nad realizacją zadania publicznego i ocena jego realizacji. W przypadku braku wywiązania się z realizacji zadania przez organizację pozarządową powinno ono wrócić do podmiotu publicznego i zostać przezeń wykonane, ponieważ jest on nadal odpowiedzialny za wykonanie zadania powierzonego lub wspieranego [...] (Gados 2017, s. 247).

Ustawa jasno wskazuje obszary realizacji zadań publicznych, które mogą wykonywać organizacje pozarządowe (zob. Bogacz-Wojtanowska 2017, s. 44–45). Wachlarz tych działań jest bardzo szeroki i pozwala na realizację działań i tym samym współpracę sektora publicznego i pozarządowego w wielu obszarach. Należy zwrócić uwagę, że realizacja zadań publicznych przez administrację publiczną nie zawsze okazuje się skuteczna i może nie odpowiadać na istotne problemy społeczne (Sidor 2017, s. 599). Angażowanie organizacji pozarządowych do realizacji zadań publicznych sprawia, że podmioty trzeciego sektora pełnią istotną funkcję w odciążaniu lub uzupełnianiu działalności administracji publicznej, a przyczyn prywatyzacji zadań w tym kontekście należy upatrywać w zróżnicowaniu oraz znacznym wzroście liczby zadań administracji publicznej na wielu płaszczyznach (Gados 2017, s. 247–248). W tym kontekście kluczową rolę odgrywa wspomniana już zasada subsydiarności, pomocniczości, która determinuje podział zadań publicznych oraz gwarantuje uczestnictwo organizacji pozarządowych w ich realizacji. Konsekwencją zasady pomocniczości jest decentralizacja administracji publicznej (Fleszer 2018, s. 97–113).

Zlecenie realizacji zadania publicznego wymaga ogłoszenia otwartego konkursu ofert, a termin ich składania nie może być krótszy niż 21 dni.

Każde ogłoszenie konkursowe powinno zawierać informacje dotyczące (Bogacz-Wojtanowska 2017, s. 46–47):

- rodzaju zadania;
- wysokości dotacji oraz zasad jej przyznawania;
- terminów i warunków wykonania zadania publicznego;
- daty końcowej składania ofert;
- trybu oraz kryteriów wyboru oferty wraz z terminem rozstrzygnięcia konkursu.

Współpraca krakowskich organizacji pozarządowych z Gminą Miejską Kraków przybiera najczęściej formę uzyskania dotacji właśnie w trybie konkursu ofert (WPW 2019–2022). W przypadku realizacji zadania publicznego Gmina Miejska Kraków ogłasza otwarty konkurs ofert, a ogłoszenie w sprawie konkursu zamieszczane jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Organizacje w określonym czasie zgłaszają swoje oferty realizacji konkretnego zadania. Następnie komisja konkursowa (zob. Fleszer 2018, s. 285–288), która zostaje powołana wcześniej zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa, wybiera organizację lub konsorcjum organizacji i powierza im realizację zadania publicznego na określony w warunkach konkursu czas.

W 2018 roku zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa wprowadzono **ujednolicony** dla wszystkich wydziałów i jednostek miejskich regulamin przeprowadzania otwartych konkursów ofert.

Warto wspomnieć, że ustawodawca przewiduje, że organizacja lub organizacje pozarządowe mogą także z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego. Taki wniosek powinien zawierać

opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów jego wykonania. Rozpatruje się taki wniosek w ciągu miesiąca, zaś organizacja publiczna studiuje celowość



realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządową, jego wysoką jakość, dostępne środki i korzyści, wreszcie stopień jego zgodności z priorytetami przypisywanymi takim zadaniom (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 46).

Do innych ważnych form współpracy finansowej wskazywanych przez ustawę należą partnerstwa publiczno-prywatne oraz umowy międzynarodowe dotyczące niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych (Poradnik NGOOb, online). Od 2010 roku współpraca organizacji pozarządowych i publicznych może także przybierać formę pożyczek, gwarancji oraz poręczeń na realizację zadań z zakresu pożytku publicznego (Bogacz-Wojtanowska 2011, s. 57; Pleśniak 2017, s. 92).

Ponadto ustawa reguluje także obszary współpracy w ramach tzw. inicjatywy lokalnej, która stanowi o istocie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami, zwłaszcza w środowisku lokalnym. Świadczy o tym fakt, że podjęcie inicjatywy lokalnej następuje tylko na wniosek konkretnego podmiotu (np. grupy mieszkańców), dlatego ważna okazuje się szeroko rozumiana aktywność i zaangażowanie obywateli, mieszkańców konkretnego miasta (Fleszer 2018, s. 372–373, za: Chlipała 2013, s. 135).

W Krakowie przygotowaniem przestrzeni do dialogu i współpracy w ramach inicjatywy lokalnej zajmuje się, podobnie jak w przypadku organizowania konsultacji społecznych, Miejskie Centrum Dialogu (tj. aktualnie<sup>20</sup> Referat ds. Partycypacji i Dialogu Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia UMK). Realizacja zadań w formie inicjatywy lokalnej wiąże się z pewnymi uregulowaniami, które jasno określają, że wniosek o inicjatywę mogą zgłosić mieszkańcy miasta bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej (podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – z wyjątkiem spółdzielni socjalnych). Inicjatywa lokalna tym różni się od powierzenia realizacji zadania organizacji pozarządowej, że w tym przypadku „podczas realizacji inicjatywy, mieszkańcy mogą

20 Stan na lipiec 2019.

zaoferować swoją pracę społeczną, wkład rzeczowy (np. przedmioty, projekty konieczne do wykonania inicjatywy) oraz wkład finansowy” (Miejskie Centrum Dialogu, online). Z kolei gmina zaoferować może pomoc finansową lub rzeczową. Ważne jest jednak, że w przypadku inicjatywy lokalnej Miasto Kraków nie przekazuje mieszkańcom środków finansowych (dotacji), a jedynie realizuje niezbędne zakupy czy prace, natomiast pomoc rzeczową przyznaje w ramach użyczenia na czas realizacji inicjatywy (Miejskie Centrum Dialogu, online).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że wachlarz obszarów, w ramach których inicjatywa lokalna może być realizowana, jest bardzo szeroki (Miejskie Centrum Dialogu, online). Są to m.in.:

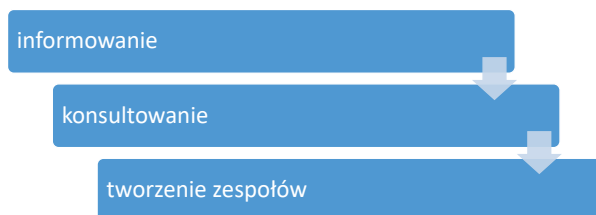
- działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- działalność charytatywna;
- podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- promocja i organizacja wolontariatu;
- edukacja, oświata i wychowanie;
- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej;
- turystyka i krajoznawstwo;
- ekologia i ochrona przyrody;
- porządek i bezpieczeństwo publiczne.

W przygotowaniu i realizacji inicjatyw lokalnych w Krakowie mieszkańcom pomagają Rady Dzielnic. Praca Rad Dzielnic polega na podejmowaniu uchwał o zasadności realizacji inicjatyw lokalnych. Przyjmowaniem wniosków mieszkańców zajmuje się **Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia UMK**.

Do innych form współpracy organizacji publicznych i pozarządowych w Krakowie zalicza się realizację partnerskich projektów. Gmina Miejska Kraków realizuje partnerską współpracę na wiele sposobów i w wielu obszarach, są to m.in. (WPW 2019–2022):

- przyznanie organizacji patronatu nad przygotowywanym wydarzeniem;
- wsparcie rzeczowe dla organizacji;
- udostępnienie przestrzeni;
- wsparcie w zakresie szkoleń i doradztwa (np. w ramach Centrum Obywatelskiego);
- korzystanie z sieci kontaktów UMK;
- wzajemna promocja Gminy Miejskiej Kraków i organizacji pozarządowych;
- realizacja wspólnych projektów (np. z środków Unii Europejskiej).

**Rysunek 10.** Pozafinansowe formy współpracy



Źródło: opracowanie własne

Należy zaznaczyć, że zawierane partnerstwa mogą przybierać różny stopień formalizacji oraz trwać przez dłuższy lub krótszy czas. Umowy partnerskie oraz wszystkie podejmowane działania w tym obszarze są inicjowane w oparciu o przepisy ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658). Jednocześnie zdarza się także współpraca niesformalizowana. Pozafinansowe formy współpracy organizacji publicznych i pozarządowych skupiają się wokół trzech obszarów (zob. rysunek 10).

Każdy z nich charakteryzuje się innymi cechami i warunkuje odmienny rodzaj współpracy oparty na różnych zasadach. Jednocześnie nie da się ukryć, że wszystkie z wymienionych, tj. informowanie, konsultowanie oraz tworzenie zespołów, odwołuje się do budowania trwałych i dobrych relacji między sektorami (Poradnik NGO, online).

Wzajemne informowanie się o planowanych działaniach i kierunkach tej działalności jest fundamentem budowania i zachowania wzajemnych relacji. Ważne, aby zarówno organizacje publiczne, jak i pozarządowe na bieżąco informowały się o swoich działaniach i planach na przyszłość. Najważniejszą formą współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na płaszczyźnie tworzenia polityk publicznych są ciała dialogu obywatelskiego, które zostały opisane w rozdziale pierwszym. W Gminie Miejskiej Kraków są nimi: Komisje Dialogu Obywatelskiego oraz Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Członkowie takich rad to zarówno przedstawiciele Urzędu Miasta Krakowa, jak i reprezentanci krakowskich organizacji pozarządowych (KRDPP, online). Możliwość wymiany informacji między pracownikami Urzędu Miasta Krakowa odpowiedzialnymi w mieście za szeroko rozumiane sprawy społeczne i obywatelskie a delegatami organizacji pozarządowych jest niezbędna do budowania relacji, a tym samym pogłębiania współpracy obu sektorów. Jednocześnie autorzy „Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” wskazują korzyści płynące z zaangażowania organizacji pozarządowych już na wstępnym etapie prac nad tworzeniem polityk publicznych (diagnozowanie potrzeb społecznych, inicjowanie pomysłów):

zwiększa to szansę na przygotowanie takich polityk lokalnych, które będą bardziej adekwatne do potrzeb i problemów różnych grup mieszkańców. Polityki tworzone w partnerstwie pobudzają zainteresowanie społeczności współudziałem w ich planowaniu i realizacji (Departament Pożytku Publicznego MPiPS i in. 2011, s. 29).

Współpraca Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami trzeciego sektora w obszarze tworzenia polityk publicznych odbywa się także poprzez

udział organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych (WPW 2019–2022). Jak zostało wskazane w rozdziale pierwszym, konsultacje społeczne w Krakowie realizowane są w dwóch trybach. Mowa o konsultacjach z organizacjami pozarządowymi (1) oraz z mieszkańcami (2).

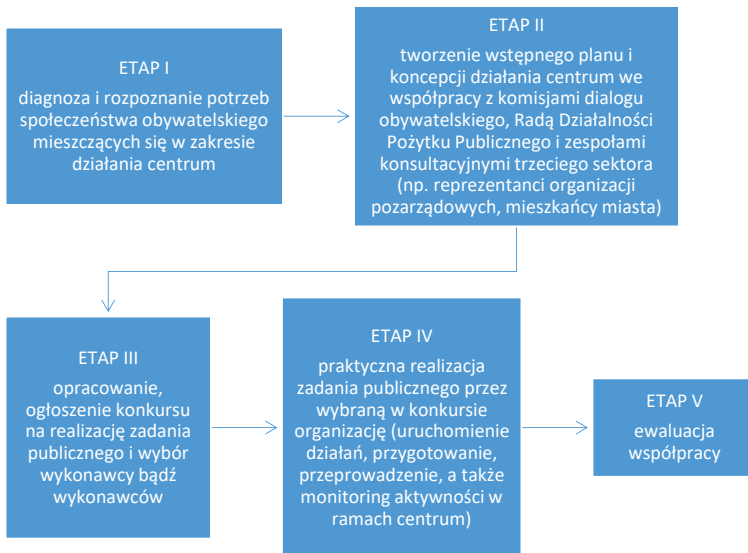
Badania ewaluacyjne WPW na lata 2015–2018 wskazały, że ponad połowa organizacji pozarządowych biorąca udział w badaniu była zapraszana do udziału w konsultacjach, ale tylko 22% organizacji odpowiedziało na zaproszenie i uczestniczyło w konsultacjach (WPW 2019–2022).

Tak jak zaznaczono w pierwszym rozdziale podręcznika, ustawa z 24 kwietnia 2003 roku mówiąca o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jasno określa zakres tematyczny konsultacji, jakie gminy i powiaty są zobligowane przeprowadzić. W ramach współpracy krakowskie organizacje pozarządowe włącza się w diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań, konsultowanie założeń projektów, aktów normatywnych czy zasad realizacji różnych przedsięwzięć.

Jednocześnie należy pamiętać, że choć wspomniana ustawa wymienia tylko kilka merytorycznych form współpracy, to w rzeczywistości organizacje współpracują ze sobą w tym konkretnym obszarze na wiele sposobów (Strus 2016). Jednym z nich jest prowadzenie punktów poradnictwa oraz centrów wsparcia dla organizacji pozarządowych (Departament Pożytku Publicznego MPiPS i in. 2011). Jak podkreślają autorzy modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, do jednego z najbardziej skutecznych sposobów wspierania sektora pozarządowego (mieszkańców, organizacji formalnych i nieformalnych) przez organizacje publiczne należy tworzenie ośrodków wspierających organizacje pozarządowe i różnego rodzaju inicjatywy obywatelskie. Ośrodki te

mogą oferować różnorodne wsparcie, w szczególności o charakterze instytucjonalnym, szkoleniowo-doradczym, animacyjnym, informacyjno-promocyjnym, finansowym i lokalowym (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 58, za: Departament Pożytku Publicznego MPiPS i in. 2011).

**Rysunek 11.** Pięć kluczowych działań podejmowanych w ramach funkcjonowania centrów wsparcia



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bogacz-Wojtanowska, Góral, Meisel-Dobrzański Wrona 2017, s. 60

W Polsce funkcjonują wielorakie typy centrów wsparcia organizacji pozarządowych. Jednocześnie zadaniem każdego z nich w ogólnym rozumieniu jest wspieranie organizacji pozarządowych (także organizacji nieformalnych), inicjatyw społecznych oraz dostarczanie wiedzy czy umiejętności w ramach organizowanych szkoleń i doradztwa (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 59). Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego wyróżniło pięć kluczowych etapów (zob. rysunek 11) działań podejmowanych w ramach funkcjonowania centrum wsparcia

trzeciego sektora w kontekście procesu jego tworzenia oraz prowadzenia bieżącej działalności.

Od 2015 roku w Krakowie funkcjonuje Centrum Obywatelskie, które prowadzi działania z zakresu doradztwa i udzielania organizacjom pozarządowym oraz organizacjom nieformalnym pomocy merytorycznej i wsparcia w ramach bezpłatnych porad prawnych z zakresu przepisów mówiących o prowadzeniu organizacji pozarządowych. Za pośrednictwem Centrum Obywatelskiego inicjowane są szkolenia podnoszące jakość pracy organizacji pozarządowych w sferze zadań publicznych oraz tych poszerzających umiejętności zarządzania organizacją (Centrum Obywatelskie, online).

Miasto Kraków organizuje także we współpracy z organizacjami pozarządowymi różnego rodzaju konferencje czy seminaria. Za pośrednictwem strony internetowej [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl) udostępnia wykaz organizacji pozarządowych. Działania te sprzyjają łączeniu i poznawaniu się organizacji pozarządowych. Dodatkowo miasto deklaruje także pomoc organizacjom w nawiązywaniu współpracy z lokalnymi mediami.

### **2.3. Ewaluacja dialogu obywatelskiego w Krakowie**

Jak wskazano w pierwszym rozdziale, dialog obywatelski jest relacją władz z organizacjami obywatelskimi i ma służyć usprawnieniu funkcjonowania systemu politycznego i społecznego. Dodatkowo uwzględnia on interesy różnych grup społecznych przy podejmowaniu znaczących decyzji czy ustalaniu strategii (Misztal 2008). Każde podejmowane działanie w ramach współpracy sektora publicznego i pozarządowego, poza zaplanowaniem i organizacją poszczególnych zadań oraz określeniem spodziewanych rezultatów, musi także uwzględniać bieżące sprawdzanie postępów realizacji zadań. W tym celu Urząd Miasta Krakowa podejmuje działania mające na celu ewaluację różnych zadań (taka ewaluacja może obejmować także zlecone zadania publiczne). Jednocześnie należy podkreślić, że ewaluacja nie stanowi części kontroli czy audytu podjętych przez obie strony aktywności. Nie służy ona również, w przeciwieństwie

do audytu czy kontroli, nadawaniu certyfikatów, sprawdzania terminowości wykonywanych działań czy stopnia zgodności z przepisami prawa. Ponadto ewaluacja nie służy także analizie i ocenie dokumentów finansowych czy wykonywania procedur (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018). Należy zaznaczyć, że ewaluacja

nie skupia się [...] na osądzie, konkretnym wskazaniu spełniania norm czy zasad, ale raczej ujmuje integrację, animację i negocjację. Współdziałania międzysektorowego nie można poddawać audytowi i powinniśmy zadbać o to, żeby żadna ewaluacja realizacji zadań publicznych nie posiadała jego cech (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 143).

Ewaluacja jest procesem badawczym (Olejniczak 2008, s. 101), który może obejmować różne formy działań. Mogą być jej poddane jednorazowe projekty, wydarzenia, zadania publiczne, liczne działania danej organizacji, programy, strategie czy polityki publiczne (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017). Pozwala ona na krytyczną i pogłębioną refleksję nad wartością oraz jakością interwencji publicznych (Olejniczak 2008, s. 19). Wedle tych ustaleń można przyjąć, że ewaluacja to

zorganizowana i systematyczna analiza oraz określanie stopnia realizacji przez organizację czy grupę stawianych jej wymagań, wynikających z założonych celów, przypisanych zadań i oczekiwań klientów (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 17–18, za: Olejniczak 2008).

Od kontroli ewaluacja tym różni się, że skierowana jest na ocenę nie tylko działań realizowanych w przeszłości czy teraźniejszości, ale przydaje się w realizacji przyszłych działań w ramach danego przedsięwzięcia. Ze względu na moment prowadzenia ewaluacji wyróżnia się trzy jej rodzaje (Edelenbos, Van Buuren 2005; Bledsoe, Graham 2005; Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 25; Olejniczak 2007):

- ewaluacja *ex ante* – przed rozpoczęciem realizacji zadania (procesy planistyczne takie jak: określenie grupy docelowej, dobór obszaru



działań, określenie planowanych rezultatów, ustalanie budżetu działań itd.);

- ewaluacja *ex post* – po zakończeniu realizacji zadania (weryfikacja założeń danego projektu z jej faktycznymi rezultatami, efektami);
- ewaluacja *ad hoc* (lub *ongoing*) – w trakcie realizacji zadania (pozwala udoskonalić procesy i wpłynąć na dalszą realizację zadania).

Ewaluacja może obejmować całość systemu, duży zakres działań, ale także dotyczyć tylko wybranych aspektów, konkretnego obszaru, np. komunikacji czy infrastruktury realizacji zadania. Badania Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przeprowadzone w 2017 i 2018 roku pozwoliły określić, że dla procesu ewaluacji ważne jest pełne zaangażowanie i chęć dzielenia się wiedzą i doświadczeniami obu współpracujących ze sobą podmiotów (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2017; Bogacz-Wojtanowska i in. 2018). Wymaga ona posiadania dostępu do jak największej ilości informacji oraz zasobów, dlatego ważne, aby ewaluator oraz organizacje pozostawały ze sobą w stałym kontakcie i dzieliły się informacjami. W tym kontekście należy zaznaczyć, że ewaluację możemy także podzielić ze względu na podmiot jej dokonujący. I tak jej pierwszy typ obejmie te przeprowadzane przez niezależny zespół badawczy (1). W przypadku realizacji różnych zadań przez Urząd Miasta Krakowa oraz organizacje trzeciego sektora takiej ewaluacji może dokonać np. Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego lub inny niezwiązany bezpośrednio z realizacją danego zadania podmiot. Ważna w tym przypadku okazuje się neutralność ewaluatorów i względny obiektywizm. Ewaluację mogą prowadzić także podmioty z wnętrza organizacji (2). Są to najczęściej oddelegowane osoby lub zespoły pośrednio lub bezpośrednio związane z realizacją konkretnego działania. Inną i coraz bardziej rozpowszechnioną formą ewaluacji w Krakowie reprezentuje autoewaluacja (3). Przeprowadzają ją uczestnicy lub zespół będący bezpośrednio zaangażowany w procesy poddawane ewaluacji (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 33). Należy zaznaczyć, że każdy z wyżej wymienionych typów ewaluacji ma swoje wady i zalety. W kontekście niezależności oceny za najbardziej efektywny

uznaje się wariant pierwszy, czyli ewaluację zleconą niezależnym badaczom. Jednocześnie ten typ ewaluacji wiąże się z

wyższym ryzykiem nieprzydatności zarządczej raportu ewaluacyjnego ze względu na ograniczoną znajomość specyfiki działania ze strony osoby dokonującej oceny. Dla porównania, ewaluacja wewnętrzna gwarantuje głębsze zrozumienie istoty zadania publicznego, jednak prowadzić może do podejrzeń o konflikt interesów lub stronniczość. W tym kontekście największe kontrowersje budzą praktyki autoewaluacyjne (Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 33–34).

Ewaluacja w zakresie różnych form współpracy sektora publicznego i pozarządowego nigdy nie jest prostym zadaniem. Należy jednak zwrócić uwagę na coraz większą świadomość współpracujących podmiotów w zakresie konieczności prowadzenia działań ewaluacyjnych. Po pierwsze, ewaluacja pozwala na sprawdzenie i ocenę, czy zadanie przebiega w zgodzie z określonymi standardami współpracy ustalonymi na początku realizacji działania przez wszystkie strony. Po drugie, umożliwia ocenę celowości i zakresu prowadzonych działań. Po trzecie, określa trafność i skuteczność podejmowanych wysiłków, a także ich użyteczność, a w końcu trwałość zadania w dłuższej perspektywie czasowej.

### 2.3.1. Studium przypadku ewaluacji Centrum Obywatelskiego w Krakowie

Jak już wspomniano, Centrum Obywatelskie jest projektem realizowanym w ramach zleconego zadania publicznego w Krakowie od 2015 roku. Realizację zadania publicznego od 2019 roku nadzoruje Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa<sup>21</sup>. Centrum Obywatelskie zlokalizowane jest przy ulicy Reymonta 20, w budynku Stadionu Miejskiego im. Henryka Reymana.

Konkurs na realizację zadania publicznego adresowany jest do krakowskich organizacji trzeciego sektora. Do złożenia ofert w konkursie

21 Wcześniej: Biuro Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych.

uprawnione są organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku, prowadzące działalność pożytku publicznego odpowiednio do terytorialnego zakresu działania Gminy Miejskiej Kraków, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, o statutowej działalności obejmującej wspomaganie rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych lub aktywność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt. 1–32 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (BIP, online). Dokumentami regulującymi działalność Centrum Obywatelskiego są:

- umowa dotacyjna zawarta pomiędzy organizacją pozarządową oraz Gminą Miejską Kraków;
- ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2019 r., poz. 688);
- ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869).

Centrum Obywatelskie ma za zadanie realizację różnych działań na rzecz krakowskich organizacji pozarządowych, grup nieformalnych oraz aktywnych mieszkańców Krakowa (Centrum Obywatelskie, online). Wysiłki podejmowane w ramach Centrum Obywatelskiego mają sprzyjać zapewnieniu kompleksowego wsparcia infrastrukturalnego i merytorycznego dla rozwoju działalności społecznej i obywatelskiej w Krakowie oraz wzmacniać współpracę wewnątrz – i międzysektorową w zakresie działań na rzecz krakowian. Projekt skierowany jest do organizacji pozarządowych, mieszkańców Krakowa bądź grup nieformalnych działających bądź chcących działać na rzecz Krakowa i jego mieszkańców (BIP, online). W ramach Centrum Obywatelskiego organizacje trzeciego sektora skorzystać mogą z takich działań, jak: seminaria, szkolenia, doradztwo, grupy robocze, coaching, mentoring, baza lokalowa, baza wiedzy, pośrednictwo wolontariatu, wizyty studyjne czy różnorakie wydarzenia. Działania te podejmowane są, aby

wzmocnić kompetencyjnie, merytorycznie, organizacyjnie podmioty i osoby chcące działać na rzecz Krakowa i jego mieszkańców. Działania mają charakter zarówno wspierający dla podmiotów już doświadczonych, jak też inkubujący dla tych, które poza pomysłem i chęciami nie mają narzędzi to realizacji inicjatyw (Centrum Obywatelskie, online).

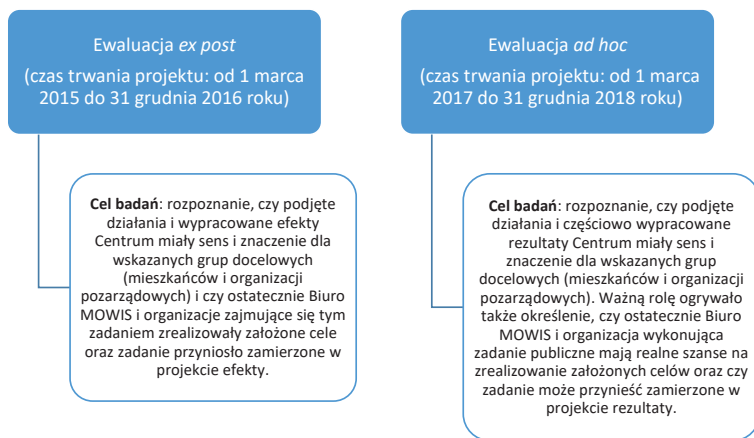
Centrum Obywatelskie jest projektem średniookresowym, co oznacza, że przyznawana dotacja nie przekracza okresu trzech lat planowanej realizacji. Od 1 marca 2015 do 31 grudnia 2016 roku projekt Centrum Obywatelskie realizowało konsorcjum trzech krakowskich organizacji pozarządowych: Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska oraz Stowarzyszenie Regionalne Centrum Woltariatu. Z początkiem 2017 roku Urząd Miasta Krakowa ogłosił nowy konkurs na realizację tego zadania w oparciu o podobne warunki finansowe, rzeczowe oraz infrastrukturalne. Od 1 marca 2017 do 31 grudnia 2018 roku projekt wdraża Krakowskie Forum Organizacji Społecznych KraFOS (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2017; Bogacz-Wojtanowska i in. 2018). Po zakończeniu drugiej edycji projektu Urząd Miasta Krakowa ponownie ogłosił nabór ofert w ramach otwartego konkursu. I tym razem, podobnie jak w drugiej edycji projektu, zadanie publiczne powierzono Krakowskiemu Forum Organizacji Społecznych KraFOS. Umowa dotacyjna w tym przypadku obowiązuje do 31 grudnia 2020 roku.

### 2.3.2. Podstawowe założenia i cele ewaluacji Centrum Obywatelskiego

Ewaluacja oznacza proces badawczy skupiony na pytaniach dotyczących funkcjonowania danego projektu, zadania, wydarzenia czy programu (zob. Olejniczak, Ferry 2008, s. 11–12). Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego prowadziło dwie ewaluacje Centrum Obywatelskiego (ewaluacja zewnętrzna z elementami autoewaluacji). Pierwsza ewaluacja *ex post* obejmowała realizację projektu już zakończonego. Przystąpiono do niej po kilku miesiącach od zakończenia realizacji projektu. Druga miała charakter ciągły, *ad hoc* i prowadzono ją w trakcie drugiej edycji

projektu realizowanego przez Krakowskie Forum Organizacji Społecznych KraFOS. Zarówno w przypadku pierwszej, jak i drugiej ewaluacji cel badań był bardzo podobny, a zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przez ewaluację rozumiał proces zbierania informacji, analizę i ocenę działań aktorów związanych z Centrum Obywatelskim (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 39). Rysunek 12 przedstawia cele ewaluacji założone podczas pierwszej (*ex post*) oraz drugiej ewaluacji (*ad hoc*) zadania publicznego. Opis celu ewaluacji najlepiej oddaje jej formę i założenia, które zwykle różnią się od siebie w zależności od rodzaju ewaluacji, przy czym w niniejszym przypadku w obu badaniach ustalono wyjściowo tożsame cele.

**Rysunek 12.** Cele ewaluacji Centrum Obywatelskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona, Meisel-Dobrzański 2017, s. 65; Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona 2018, s. 41

Realizując badania, określono kilka obszarów czy kategorii, w ramach których następnie postawiono kilkanaście ogólnych oraz szczegółowych pytań badawczych (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 41–45). Wydzielono następujące obszary badawcze:

- charakterystyka zadania publicznego;

- kadra organizacji zadania publicznego;
- jakość zadania publicznego;
- infrastruktura zadania publicznego;
- komunikacja w sferze realizacji zadania publicznego;
- współpraca Centrum Obywatelskiego z innymi podmiotami (obszar wyszczególniony tylko podczas drugiej ewaluacji).

Obie ewaluacje zadań publicznych przeprowadzono na podstawie praktycznych i powszechnie obowiązujących przy projektach europejskich kryteriów, czyli skuteczności, trafności, użyteczności oraz trwałości. (Olejniczak 2008, s. 23). W kontekście wdrażania zadań publicznych przez skuteczność należy rozumieć ocenę stopnia realizacji założonych celów. Z kolei trafność ujmuje adekwatność planowanych celów i metod realizacji zadania publicznego w relacji do założeń wcześniejszej diagnozy potrzeb grup docelowych danego projektu. Natomiast użyteczność mierzy całość realnych efektów wypracowanych przez dane zadanie publiczne. Ostatnim kryterium ewaluacji, jakie Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przyjęło podczas swoich badań, była trwałość. Przedstawia ona ciągłość efektów w perspektywie długookresowej i średniookresowej (Olejniczak 2008, s. 23–25).

By przeprowadzić badania, zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego zdecydował o zastosowaniu metodologii mieszanej, czyli wykorzystaniu jakościowych oraz ilościowych metod badawczych (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 45–48).

[Przyjęty] zestaw metod badawczych ma charakter komplementarny. Posłużenie się różnorodnymi (jakościowymi, ilościowymi) metodami badawczymi przyczyni się do zebrania kompleksowych i wyczerpujących danych pozyskanych od szerokiego kręgu interesariuszy zadania publicznego. Pozwoli również na uzyskanie efektu kumulowania się i wzajemnego uzupełniania danych pochodzących z różnych źródeł (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 46–47).

Przed przystąpieniem do badań opracowano szczegółowy schemat ewaluacji zadania publicznego, uwzględniający zastosowane metody badawcze, harmonogram pracy oraz narzędzia badawcze. Zdecydowano o realizacji badań z wykorzystaniem kilku metod badawczych, obejmujących analizę dokumentów zastanych, badania ankietowe, pogłębione wywiady indywidualne, skategoryzowane wywiady indywidualne oraz obserwacje (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 47–48). Wszystkie badania w ramach ewaluacji prowadzili członkowie zespołu Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego. Z założenia każdy obszar ewaluacji zadania publicznego poddano ewaluacji co najmniej dwiema technikami badawczymi (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 48).

### 2.3.3. Wyniki, ocena i rekomendacje

Przygotowanie, a następnie wdrożenie badań ewaluacyjnych z konsekwentnym przestrzeganiem założonych procedur badawczych stanowi faktycznie dopiero początek pracy w ramach ewaluacji. W jej wstępnej fazie ma miejsce zbieranie danych za pomocą różnych metod badawczych (Olejniczak 2008, s. 140–142). Następnie zebrane dane są grupowane, wywiady podlegają transkrypcji lub częściowej transkrypcji, a wyniki badań ankietowych poddawane analizie. Dopiero na podstawie systematycznie opracowanych danych ewaluatorzy mogą rozpocząć pełną analizę zebranego materiału oraz przystąpić do przygotowania raportu z zrealizowanych badań. Wypełniony schemat ewaluacji to kanwa i podstawa przedstawienia wniosków z ewaluacji (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018).

Dwie ewaluacje Centrum Obywatelskiego pozwoliły określić cechy charakterystyczne tego zadania publicznego. Ponadto dokonano analizy i wyciągnięto wnioski z zakresu infrastruktury zadania publicznego oraz zdolności i predyspozycji kadry zarządzającej projektem. Przy realizacji zadania ważne okazały się także elementy związane z komunikacją wewnętrzną i zewnętrzną, tj. skupiającą uwagę na otoczeniu Centrum Obywatelskiego, jego wizerunku i promocji. Dodatkowo zebrany materiał badawczy pozwolił określić realizację przyjętych wskaźników świadczących o jakości realizacji zadania publicznego (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018).

Na istotny element ewaluacji obu edycji projektu składało się porównanie prowadzenia Centrum Obywatelskiego przez dwóch różnych realizatorów (operatorów) zadania. Zestawienia dokonano na podstawie wyodrębnionych *quasi*-kategorii, które stanowiły niejako „tkankę łączną” obu edycji projektu. Wyniki analizy porównawczej założeń merytorycznych oraz sposobów realizacji zadania publicznego przedstawia tabela 2. Należy zaznaczyć, że najistotniejsze różnice dostrzec można w grupach docelowych oraz celach projektu określonych w ramach otwartego konkursu ofert. Rozbieżności wyraźnie widać także w obrębie oferowanych działań i aktywności oraz w zakresie zaangażowania kadry i sposobach komunikacji z otoczeniem, w tym także promocji Centrum Obywatelskiego (Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 133).



**Tabela 2.** Porównanie założeń merytorycznych oraz sposobów realizacji zadania publicznego w dwóch edycjach projektu

Czas realizacji zadania publicznego	I edycja projektu (od 1 marca 2015 do 31 grudnia 2016 roku)	II edycja projektu (od 1 marca 2017 do 31 grudnia 2018 roku)
Operator zadania publicznego	Biuro Inicjatyw Społecznych, Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska, Stowarzyszenie Regionalne Centrum Wolontariatu (konsorcjum trzech organizacji)	Krakowskie Forum Organizacji Społecznych KrafOS
Cel projektu	zgodny z założeniami projektu, wg wskaźnik zawartych w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert	zgodny z założeniami projektu, wg wskaźnik zawartych w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert: włączenie operatora CO w działania i zadania Urzędu (Biuro MOWIS), m.in. zaangażowanie w roczny program współpracy, nowa strona internetowa CO w strukturze portalu miejskiego „Magiczny Kraków”; działania informacyjno-promocyjne, w tym prowadzenie strony internetowej Centrum Obywatelskiego w ramach Miejskiej Platformy Informacyjnej „Magiczny Kraków” na portalu www.ngo.krakow.pl
Grupa docelowa	przede wszystkim organizacje pozarządowe, aktywni lokalni, w mniejszym stopniu grupy i organizacje nieformalne	organizacje pozarządowe, włączenie w dużym zakresie organizacji i grup nieformalnych oraz organizacji zajmujących się grupami osób wykluczonych
Struktura organizacji CO	lider i koordynator projektu (BIS) wspierany przez pozostałych członków konsorcjum (Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska, Stowarzyszenie Regionalne Centrum Wolontariatu); struktura rozbudowana, kilka osobnych stanowisk (w tym specjalista ds. PR)	trzy zatrudnione w projekcie osoby: koordynatorka projektu, doradca CO (stałe obecny w siedzibie CO) oraz księgowy. Zespół doradców, trenerów – „aktywowany” w zależności od potrzeb i planowanych wydarzeń
Działania/oferta CO	oferta podzielona na kilka bloków tematycznych/obszarów realizacji, np.: „ABC w NGO”, „Dwójka dla Trójki” itd.; duży poziom satysfakcji beneficjentów z proponowanej przez CO oferty	działania skoncentrowane w ramach kilku wskazanych w ofercie obszarów: doradztwo indywidualne, mentoring itd.; duży poziom satysfakcji beneficjentów z proponowanej przez CO oferty
Mierzalność rezultatów	rozbudowany system pomiaru wsparty konkretnymi wskaźnikami liczbowymi (ew. procentowymi), mającymi wskazać osiągnięte rezultaty – ankiety satysfakcji, liczba uczestników	przede wszystkim ankiety satysfakcji beneficjentów (przed i po skorzystaniu z oferty); wskaźniki liczbowe dotyczące organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych korzystających z oferty CO
Sposób raportowania działań/kontakt z MOWIS	sprawozdania miesięczne od początku realizacji zadania przedkładane MOWIS przez koordynatora projektu; bieżący kontakt koordynatora projektu z Biurem MOWIS; w początkowej fazie realizacji projektu występowały drobne problemy komunikacyjne na linii CO – Biuro MOWIS	sprawozdania miesięczne od początku realizacji zadania przedkładane Biuru MOWIS przez koordynatorkę projektu (wartości wskaźników docelowych, wartości osiągniętych w danym miesiącu, wartości osiągniętych od początku realizacji zadania oraz opis zadania w miesiącu sprawozdawczym); bieżący kontakt koordynatorki projektu z Biurem MOWIS; brak zdefiniowanych barier komunikacyjnych
Lokalizacja CO	Stadion Miejski im. Henryka Reymana w Krakowie, ul. Reymonta 20, I piętro trybuny wschodniej stadionu	Stadion Miejski im. Henryka Reymana w Krakowie, ul. Reymonta 20, I piętro trybuny wschodniej stadionu

Czas realizacji zadania publicznego	I edycja projektu (od 1 marca 2015 do 31 grudnia 2016 roku)	II edycja projektu (od 1 marca 2017 do 31 grudnia 2018 roku)
Wyposażenie i aranżacja przestrzeni	podstawowe, biurowe wyposażenie pomieszczeń. Podjęto próbę aranżacji przestrzeni w trakcie realizacji projektu. Trzy pomieszczenia: miniaturowy sekretariat (miejsce pierwszego kontaktu dla beneficjentów); jeden duży pokój z wydzielonymi przestrzeniami do pracy grupowej dla organizacji; jedna sala konferencyjna/warsztatowa	podstawowe, biurowe wyposażenie pomieszczeń. Trzy pomieszczenia: miniaturowy sekretariat (miejsce pierwszego kontaktu dla beneficjentów); jeden duży pokój z wydzielonymi przestrzeniami do pracy grupowej dla organizacji; dwie sale konferencyjne/ warsztatowe
Działania informacyjno-promocyjne	stworzono strategię public relations obejmującą szczegółowo działania promocyjno-marketingowe CO w okresie realizacji zadania. Przygotowano i wdrożono identyfikację wizualną całego projektu. Podstawowe kanały komunikacji: niezależna od portalu miejskiego strona internetowa CO dostępna pod adresem <a href="http://cokrakow.pl">cokrakow.pl</a> (dostęp: 10.07.2018); aktywny profil CO na Facebooku (duża ilość postów wsparta szeroką aktywnością odbiorców); uruchomiony kanał na platformie YouTube oraz profil na Instagramie. Spójny i przemyślany sposób komunikowania o działaniach i funkcjonowaniu CO	podstawowe kanały komunikacji: nowa strona internetowa CO w ramach Miejskiej Platformy Informacyjnej „Magiczny Kraków” na portalu <a href="http://www.ngo.krakow.pl">www.ngo.krakow.pl</a> ; kontynuacja prowadzenia profilu CO na Facebooku (przekazanie); głównie działania czysto informacyjne – duży udział wydarzeń komunikowanych poprzez media społecznościowe (Facebook)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bogacz-Wojtanowska, Góral, Wrona 2018, s. 134–135

Przeprowadzone ewaluacje pozwoliły na krytyczne podsumowanie działalności Centrum Obywatelskiego podczas trwania dwóch edycji projektu. Każdy z raportów ewaluacyjnych zakończono rekomendacjami. Sformułowano je na podstawie wyodrębnionych i najważniejszych wątków, jakie z perspektywy organizacji oraz realizacji zadania publicznego okazały się najbardziej istotne. Przedstawione przez zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego rekomendacje kierowano zarówno do strony miejskiej, czyli Urzędu Miasta Krakowa oraz Biura MOWIS, jak i porządkowej, tj. tych organizacji, którym powierzono realizację zadania w danym okresie. W przypadku obu ewaluacji wśród kluczowych zaleceń zaproponowano te związane z podniesieniem jakości realizacji zadania publicznego. Dodatkowo rekomendacje obejmowały także elementy łączące się z doskonaleniem procesów komunikacyjnych w zakresie współpracy przy realizacji zadania publicznego (zob. Bogacz-Wojtanowska i in. 2018, s. 121–141; Bogacz-Wojtanowska i in. 2017, s. 145–160).

Magdalena Wilk

## ROZDZIAŁ 3.

### KOMUNIKOWANIE

#### 3.1. Komunikowanie w dialogu obywatelskim

Słowo „komunikacja” pochodzi od łacińskiego czasownika „communicare” – być w relacji [w związku] z kimś, udzielić komuś wiadomości, naradzać się, oraz rzeczownika „communio” – wspólność, poczucie łączności (Kulczycki 2012, s. 26). Komunikowanie stanowi fundamentalny proces społeczny (Dudek 1985, s. 10). W jej ramach występuje obustronna wymiana informacji, pozwalająca na ustosunkowanie się do danej wypowiedzi, przedstawienie uczuć i opinii na różne tematy. Komunikowanie można pojmować jako współdziałanie (Skinder 2019, s. 9), co odsyła do pojęcia dialogu obywatelskiego, gdyż – jak wyjaśniono w rozdziale pierwszym – może być on rozumiany jako systematyczny proces komunikacji i negocjacji ujęty w konkretne procedury. W procesach współpracy międzysektorowej (w tym przypadku pomiędzy organizacjami pozarządowymi a przedstawicielami instytucji miejskich) dochodzi do konfrontacji między odmiennymi systemami pracy, wartościami organizacyjnymi i motywacjami (Rudawska, Bloch 2017, s. 135). Ponadto analizując podstawowe poziomy komunikowania dialogu obywatelskiego, nie można pominąć mediów, które odgrywają niebagatelną rolę w jego rozwoju. Dla przypomnienia, podział uczestników dialogu przedstawiony w pierwszym rozdziale przedstawia się następująco:

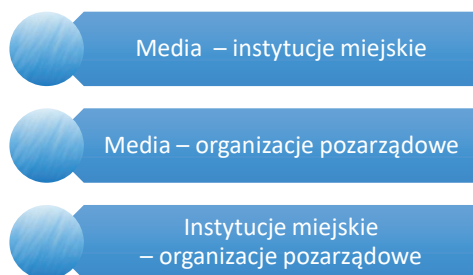
- władze miasta – aktorzy odgórni,
- organizacje pozarządowe – aktorzy oddolni,
- media.

Warto podkreślić, że procesy komunikowania są złożone i stanowią wyzwanie dla wszystkich aktorów dialogu obywatelskiego. Skuteczne komunikowanie wymaga stworzenia odpowiednich relacji, nawiązania współpracy, słuchania oraz słyszenia drugiej strony, co nie zawsze okazuje się łatwym zadaniem. Ważną rolę odgrywa także sam przekaz, który powinien być czytelny i zrozumiały.

### 3.2. Poziomy komunikowania

Można wyróżnić trzy poziomy komunikowania w dialogu obywatelskim w Krakowie, które zostały poddane analizie przez zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w latach 2015–2018.

**Rysunek 13.** Poziomy komunikowania w dialogu obywatelskim w Krakowie



Źródło: opracowano na podstawie: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018

Instytucje miejskie są traktowane jako aktorzy odgórni w dialogu obywatelskim w Krakowie. Szczegółowe informacje odnośnie omawianego zakresu znajdują się w pierwszej części niniejszej publikacji.

Z kolei definicja organizacji pozarządowej została zawarta w ustawie z 24 kwietnia 2003 roku mówiącej o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Do informacji zawartych w pierwszym rozdziale warto dodać, że w sferze zadań publicznych i działalności pożytku publicznego obok organizacji pozarządowych mogą także działać:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
- kluby sportowe będące spółkami funkcjonującymi na podstawie przepisów ustawy z 25 czerwca 2010 roku o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych.

Kolejnym uczestnikiem komunikacji w ramach dialogu obywatelskiego są media. Obejmują one m.in. prasę, radio i telewizję – „instytucje produkujące przekazy informacyjne i rozrywkowe rozpowszechniane masowo i docierające jednocześnie do wielkich rozproszonych zbiorowości odbiorców” (Goban-Klas 2007, s. 9). W Polsce, zgodnie z definicją ujętą w ustawie *Prawo prasowe*, dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo trudniąca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Dziennikarstwo w rozumieniu tradycyjnym opiera się na czynnościach zmierzających do stworzenia i przekazania odbiorcom obiektywnej, czystej informacji. Powstanie nowych mediów powoduje, że dziennikarze zaczynają odgrywać inne role, stając się ekspertami oraz promotorami idei. Coraz częściej

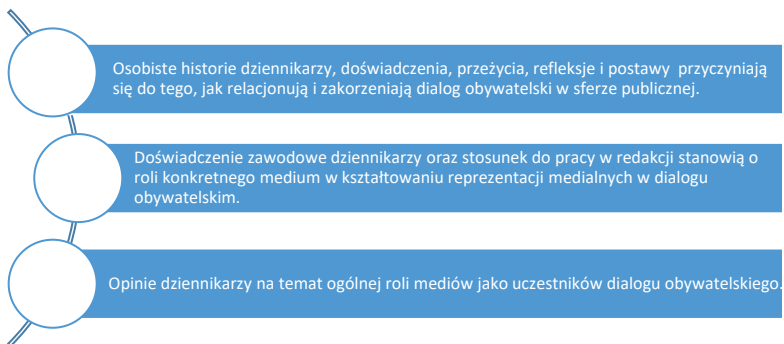
oczekuje się od nich umiejętności komunikacyjnych jako pośredników pomiędzy władzą a obywatelami (Hess i in. 2018, s. 28).

Obecnie dziennikarz nie jest tylko informatorem. To także ekspert, promotor idei, pośrednik pomiędzy władzą a obywatelami.

W badaniach dialogu obywatelskiego dziennikarzy postrzega się jako nadawców, twórców przekazów, a także uczestników tego procesu, przy czym ich znaczenie może być porównywalne do liderów opinii. Więcej na ten temat można przeczytać w raporcie *Dialog obywatelski w Krakowie 5. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii* (Hess i in. 2018).

Dziennikarze stają się dostarczycielami informacji na temat dialogu obywatelskiego w trzech wymiar (rysunek 14).

**Rysunek 14.** Trzy wymiary dostarczania informacji przez dziennikarzy w dialogu obywatelskim



Źródło: opracowano na podstawie: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2018, s. 30

### Media – instytucje miejskie

W 2018 roku zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przeprowadził badanie mające m.in. zdiagnozować wyobrażenia dziennikarzy

o dialogu obywatelskim rozumianym instytucjonalnie. Podstawową techniką badawczą był pogłębiony, częściowo ustrukturyzowany wywiad indywidualny (Hess i in. 2018, s. 39).

Wyniki tych badań wskazują, że forma kontaktów w tym obszarze zależy od celu oraz relacji personalnych między analizowanymi środowiskami. Ze strony dziennikarzy najczęściej wykorzystywany jest kontakt telefoniczny, e-mailowy oraz osobisty. Spotykają się oni z urzędnikami podczas sesji, komisji czy też konferencji w Magistracie. Wykorzystują także takie narzędzia, jak Facebook oraz Twitter. W pracy dziennikarzy można wyróżnić dwie drogi uzyskiwania informacji od pracowników jednostek miejskich:

- *oficjalna/formalna*, która opiera się na kontaktach z osobami upoważnionymi do wydawania oficjalnym komunikatów, tj. głównie z Biurem Prasowym Urzędu Miasta Krakowa oraz rzecznikami różnych instytucji;
- *nieoficjalna*, tj. związana z bezpośrednimi kontaktami z radnymi oraz wybranymi pracownikami jednostek miejskich, bazująca na relacjach personalnych, które pojawiają się wraz z doświadczeniem zawodowym (Hess i in. 2018, s. 54–55).

Podczas badania dziennikarze określali mocne i słabe strony współpracy. Wśród wypowiedzi warto przybliżyć te określające wzajemne relacje:

[...] chodzi o wyrobienie sobie pewnego zaufania, musimy się wzajemnie poznać i obie strony muszą mieć poczucie, że druga strona nie chce im zrobić krzywdy [...] Nawet gdy się w jakiejś kwestii nie zgadzamy [...], to taki wzajemny szacunek jest zachowany (Hess i in. 2018, s. 55).

W kontaktach pomiędzy dziennikarzami a pracownikami instytucji miejskich można zauważyć zarówno pozytywne, jak i problematyczne aspekty. Warto podkreślić dobre relacje interpersonalne, które zawiązały się na przestrzeni lat, jak i sytuacje powodujące pojawienie się materiałów prasowych nieprzychylnych i krytycznych wobec działań władz

miejskich. Zdarzały się sprostowania, a niekiedy sytuacja konfliktowa na linii media – władze miejskie kończyła się w sądzie. Jeżeli chodzi o negatywne aspekty współpracy, które zostały poruszone w badaniach, to z pewnością trzeba wymienić komunikację z biurem prasowym Magistratu, w tym opieszałość w odpowiadaniu na pytania przesyłane przez dziennikarzy, język urzędowy czy wymijające odpowiedzi. Jeden z badanych dziennikarzy zwrócił uwagę na kwestie komunikacyjno-językowe, informując, że o wyborze gości decydują także odpowiednie kompetencje komunikacyjne, w tym atrakcyjny, interesujący i zrozumiały sposób wypowiedzi. Analizowana komunikacja nie ma charakteru jednokierunkowego. Zainicjowana przez urząd miasta ma swoją kontynuację chociażby w postaci artykułów. Ważnym aspektem relacyjnym jest także związek pomiędzy dziennikarzem a redakcją którą reprezentuje. Różne redakcje realizują odmienne polityki medialne w stosunku do władz miejskich (Hess i in., s. 57–58). Poniżej zamieszczono wypowiedź jednego z respondentów:

[...] można podzielić media regionalne na pewne grupy. Jedne [...] bardziej przyglądają się decyzjom władz i jeśli zobaczą jakiś problem, to od razu go pokazują w mediach. Inne z kolei uwypuklają jakieś decyzje, które mogą zostać odebrane za pozytywne (Hess i in. 2018, s. 58)

Ocena wystawiona przez dziennikarzy: dobra z minusem (Hess i in. 2018, s. 53–59).

### **Media – organizacje pozarządowe**

Media dla trzeciego sektora są bardzo ważnym partnerem. Można stwierdzić, że to najistotniejsze narzędzie w budowaniu wizerunku i marki organizacji (Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej 2010, s. 7, online). Wyniki badania przeprowadzonego przez zespół Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej w Krakowie wskazują, że w Małopolsce organizacje lokalne nie mają problemów z kreowaniem pozytywnego wizerunku w mediach. Jednak część z nich przyznała,



że coraz większą barierą w przyciąganiu uwagi jest sposób działania mediów, które nastawione są na poszukiwanie sensacyjnych newsów i w tym zakresie działalność niektórych organizacji po prostu nie wydaje im się atrakcyjna. Do częstych praktyk należy przygotowywanie gotowych materiałów, które następnie przekazuje się do konkretnych programów i gazet. Ważność mediów w kwestii docierania z informacją do obywateli nie ulega żadnej wątpliwości, co zostało potwierdzone w badaniach Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego opublikowanych w 2015 roku (zobacz tabela 3). Respondenci wskazali m.in. niżej wymienione źródła informacji na temat życia społecznego w Krakowie oraz wszelkiego rodzaju inicjatyw społecznych:

- internet: 46%;
- telewizja – przede wszystkim programy o tematyce regionalnej i lokalnej: 17%;
- krakowska prasa codzienna, w tym prasa bezpłatna i gazety lokalne – dzielnicowe, osiedlowe itp.: 13%;
- radio – przede wszystkim stacje regionalne: 11% (Bogacz-Wojtowska i in. 2015, s. 52–53).

By uczynić badania bardziej szczegółowymi, poproszono respondentów o wymienienie konkretnych źródeł informacji w podziale na media tradycyjne, strony internetowe oraz portale społecznościowe.

Z wypowiedzi dziennikarzy można wnioskować, że przedstawiciele organizacji pozarządowych traktują jak ekspertów w swojej dziedzinie, komentatorów wydarzeń w miejskiej sferze publicznej. Cenią ich za przygotowanie merytoryczne. Ważną rolę odgrywa także łatwość i szybkość uzyskania potrzebnych informacji. Jednak w Krakowie istnieje bardzo krótka lista ekspertów o usankcjonowanej pozycji w swoich dziedzinach. W opinii dziennikarzy jedną z najważniejszych organizacji pozarządowych ze względu udział w kreowaniu dialogu był Krakowski Alarm Smogowy. Pozostałe wymienione przez respondentów to Pracownia Obywatelska, Towarzystwo na rzecz Ochrony Przyrody, Fundacja Stańczyka, Klub Jagielloński, Stowarzyszenie Funkcja Miasto, Stowarzyszenie

Stare Podgórze oraz Stowarzyszenie Przestrzeń-Ludzie-Miasto (Hess i in. 2018, s. 59–64).

**Tabela 3.** Źródła informacji na temat życia społecznego w Krakowie

Media tradycyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ TVP Kraków, gdzie najczęściej wymienianym programem była „Kronika Krakowska”</li> <li>→ TVN jako źródło informacji na temat aktywności społecznej krakowian,</li> <li>→ Radio Kraków,</li> <li>→ RMF MAXXX,</li> <li>→ KRK.FM,</li> <li>→ RMF Classic</li> </ul>
Strony internetowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ „Gazeta Krakowska”,</li> <li>→ „Dziennik Polski”,</li> <li>→ „Metro” (rozdawane za darmo na ulicach), dodatek krakowski „Gazety Wyborczej”,</li> <li>→ „Newsweek”,</li> <li>→ krakowski „Karnet”,</li> <li>→ informatory oraz biuletyny osiedlowe i dzielnicowe</li> </ul>
Portale społecznościowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ portal miejski „Magiczny Kraków” (<a href="http://www.krakow.pl">www.krakow.pl</a>),</li> <li>→ zakładka krakowska onet.pl,</li> <li>→ <a href="http://krakow.naszemiasto.pl">krakow.naszemiasto.pl</a>,</li> <li>→ zakładka krakowska wp.pl,</li> <li>→ zakładka krakowska interia.pl,</li> <li>→ <a href="http://lovekrakow.pl">lovekrakow.pl</a>,</li> <li>→ <a href="http://ngo.pl">ngo.pl</a>,</li> <li>→ <a href="http://mmkrakow.pl">mmkrakow.pl</a></li> <li>→ Facebook jako platforma wymiany opinii na temat aktywności społecznej i obywatelskiej mieszkańców Krakowa</li> </ul>

Źródło: opracowano na podstawie: Bogacz-Wojtanowska, Hess, Lisowska-Magdżiarz, Lendzion, Nowak 2015, s. 53–55

To są kontakty, które są właściwe, proste, oparte na prostym działaniu: jeśli coś jest potrzebne, dzwoni się i tyle – podsumował jeden z respondentów (Hess i in. 2018, s. 59).

Rozmówcy podkreślali, że w tej współpracy panuje symbioza – zarówno jedna, jak i druga strona czerpie korzyści – to w równym stopniu (Hess i in. 2018, s. 61). Z negatywnych aspektów współpracy wyróżniono:

- organizacje pozarządowe zwracają się do dziennikarzy wówczas, gdy pojawia się problem;
- brak umiejętności nawiązywania relacji z redakcją, tj. brak systematyczności, organizacje zgłaszają się wtedy, gdy potrzebują

medialnego nagłośnienia sprawy, lub zasypują redakcyjne skrzynki mało istotnymi informacjami (Hess i in. 2018, s. 61–62).

Jeden z respondentów opisał relacje w następujący sposób:

[...] Póki one mogą same coś robić i współdziałać z urzędem, to tak robią. Gdy nie mogą zrealizować jakiegoś swojego celu, wtedy organizacja uważa, że nie mogą tego zrobić z powodu blokady po stronie urzędu, to wtedy zgłaszają się do mediów [...]. Jest to na zasadzie konfliktu, że urzędnicy nie potrafią współdziałać z organizacjami pozarządowymi. Każde lokalne krakowskie medium opisuje jakieś działanie różnych stowarzyszeń, fundacji – NGOów, które działają na naszym terenie. Głównie z pozycji konfliktu, bo to jest zawsze nośny temat dla mediów, ale czasami też jakieś neutralne relacje, no i pewnie trochę rzadziej – ale też jakieś pozytywne (Hess i in. 2018, s. 60–61).

Pojawił się też problem słabej widoczności przedstawicieli organizacji pozarządowych w mediach. Wynika to z niskiej aktywności i braku profesjonalnych działań związanych z komunikacją zewnętrzną, o czym już wspomniano, oraz postawy mediów wobec organizacji pozarządowych. „Nie jest słuchany głos organizacji” – podsumował jeden z dziennikarzy. I choć Małopolska należy do liderów pod względem liczby organizacji pozarządowych, to dziennikarze przyznali, że rzadko publikują treści opisujące *stricte* działalność organizacji (Hess i in. 2018, s. 62–63).

Ocena wystawiona przez dziennikarzy: między dobrą a bardzo dobrą (Hess i in. 2018, s. 59).

### **Instytucje miejskie – organizacje pozarządowe**

W 2018 roku w Polsce było zarejestrowanych 143 000 organizacji (Klon/Jawor 2018, s. 9). W samej Małopolsce w tym okresie było ich 12 013 (NGO 2018), w tym 8 872 aktywnych – taką liczbę wskazały samorządy podczas badania współpracy jednostek samorządu terytorialnego z trzecim sektorem na przełomie 2016 i 2017 roku (Wilk 2018, s. 355). W samym Krakowie było zarejestrowanych 4 203 organizacji, w tym:

1 800 stowarzyszeń, 1 407 fundacji, 15 ochotniczych straży pożarnych, 376 stowarzyszeń zwykłych, 72 jednostek terenowych stowarzyszeń posiadających osobowość prawną, 66 jednostek terenowych stowarzyszeń nieposiadających osobowości prawnej, 30 federacji, związków stowarzyszeń, 19 związków sportowych (Charycka, Gumkowska 2017, s. 6).

Modelowa współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie zadań publicznych powinna opierać się na następujących filarach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwie, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności (Kotowski 2012, online). Ponadto w jej ramach muszą zostać spełnione dwa warunki:

- *brzegowe*, niezbędne do zaistnienia współpracy, tj. regulacje prawne, które jasno określają formy i zasady współpracy, uregulowania w zakresie zasad finansowania, by przepływ środków do organizacji pozarządowych umożliwił ich funkcjonowanie i rozwój, zrozumienie sensu i znaczenia współpracy, minimum poziomu zaufania społecznego oraz akceptacja społeczna dla partnerskich relacji;
- *uzupełniające*, czyli decydujące o charakterze współpracy, tj. jawność procedur i zasad współpracy, przepływ informacji pomiędzy sektorami, powstawanie instytucji pośredniczących, które ułatwiają współpracę, uproszczenie procedur, kompetencje partnerów do współpracy, w tym wiedza, kwalifikacje, profesjonalizm (Prawelska-Skrzypek 2006, s. 11–12).

Z badań przeprowadzonych przez zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego wynika, że w komunikacji na linii instytucje miejskie – organizacje pozarządowe najistotniejsze okazuje się pozyskanie konkretnej informacji. Trzeci sektor określa te relacje jako poprawne i rzetelne. Część z nich poszukuje porozumienia z miastem chociażby w przypadku organizacji różnego rodzaju wydarzeń. Z kolei inne w natłoku swoich obowiązków nie mają czasu na budowanie relacji i skupiają się na konkretnych działaniach statutowych. Część badanych organizacji zaznaczyła, że chciałaby, aby miasto pierwsze wychodziło z inicjatywą i nawiązywało kontakty w większym wymiarze, niż to dzieje się obecnie (badanie przeprowadzono w 2016 roku). Trzeci sektor chciałby zainteresować

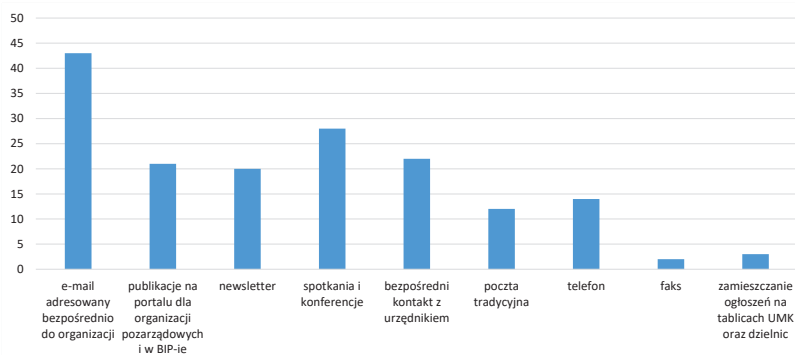
miasto swoją działalnością. Warto podkreślić także znaczącą, dobrą zmianę w kontaktach pomiędzy analizowanymi środowiskami. Uznano, że w latach poprzednich ta komunikacja po prostu nie istniała. „Urzędnicy zaczynają mówić naszym językiem” – zaznaczył jeden z przedstawicieli badanej organizacji. Ponadto pracownicy instytucji miejskich coraz częściej biorą aktywny udział w wydarzeniach organizowanych przez trzeci sektor. Nie zmienia to faktu, że nadal występują przeszkody, jeżeli chodzi o współpracę, jak chociażby biurokracja związana z formalną częścią pracy urzędu miasta (Hess i in. 2016, s. 103–105).

Zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w 2015 roku przeprowadził badanie dotyczące konsultacji organizowanych przez Gminę Miejską Kraków. Organizacje pozarządowe dowiedziały się o nich poprzez newsletter (14), bezpośredni e-mail (13), rozmowę telefoniczną (1). Żadna z organizacji nie została poinformowana za pośrednictwem faksu czy też poczty tradycyjnej (Hess i in. 2016, s. 46). Nieco inaczej sytuacja wygląda, gdy weźmie się pod uwagę szerszy obszar, czyli województwo małopolskie. Samorządy, kontaktując się z organizacjami, wykorzystują do tego przede wszystkim:

- telefon – 94 %;
- e-mail – 93%;
- pocztę tradycyjną – 67%.

Doświadczenie samorządów pokazuje, że odejście od formy tradycyjnej na rzecz kontaktu online jest dobrym rozwiązaniem dla organizacji, które nie mają problemu z obsługą komputera i z dostępem do internetu. Większość organizacji na terenach wiejskich preferuje jednak kontakt listowny. Telefon sprawdza się w sytuacjach pilnych (Wilc 2018, s. 335). Zatem jakiej formy oczekują krakowskie organizacje? Najbardziej pożądanym działaniem jest kontakt poprzez e-mail oraz spotkania bezpośrednie. Zamieszczanie ogłoszeń na tablicach UMK oraz dzielnic oraz przesłanie faksu jest formą najmniej korzystną dla trzeciego sektora. (Hess i in. 2016, s. 46–47)

**Wykres 4.** Sposób przekazywania informacji ze strony UMK preferowany przez organizacje pozarządowe (dotyczy konsultacji)



Źródło: opracowano na podstawie: Hess, Bogacz-Wojtanowska, Gad, Wrona, Góral 2016, s. 46–47

### 3.3. Rola i funkcje krakowskich mediów w dialogu obywatelskim

Funkcjonowanie mediów nierozzerwalnie wiąże się z rozwojem sfery publicznej. To właśnie media powinny zagwarantować widoczność różnych przedstawicieli społeczeństwa i w nich powinny się ścierać odmienne opinie, wizje i punkty widzenia. Jürgen Habermas zdefiniował sferę publiczną jako tę część życia społecznego, gdzie obywatele prowadzą publiczne debaty, narady czy konsultacje istotne z punktu widzenia ogółu społeczeństwa. Tak pojmowana sfera publiczna gwarantuje powstanie i istnienie społeczeństwa obywatelskiego (Dobek-Ostrowska 2009, s. 75).

Jeżeli poszczególne media działają dobrze, a cały system mediów funkcjonuje sprawnie, to każdy członek społeczeństwa ma możliwość szybkiego zapoznawania się z istotnymi wydarzeniami i problemami powstającymi na różnych poziomach systemu. Pozwala to na zachowanie równowagi pomiędzy najwyższym i najniższym poziomem organizacji społecznej, co jest warunkiem zainteresowania sprawami

publicznymi ogółu członków społeczeństwa, poczucia przynależności do szerszej zbiorowości społecznej (integracji społecznej) oraz pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i państwa (Mrozowski 2010, s. 122–123).

W każdym medium można znaleźć szeroki wachlarz funkcji, od podstawowych, jak przekazywanie informacji, przez socjalizację, interpretację, aż do dostarczania rozrywki czy też integracji. Z punktu widzenia dialogu obywatelskiego warto wymienić kilka ważnych zadań przypisywanych środkom przekazu.

**Tabela 4.** Wybrane funkcje mediów

Autor	Opis
<i>Harold D. Lasswell (1948)</i>	<p><i>obserwacja otoczenia</i> – dostrzeganie ważnych zmian w środowisku naturalnym i informowanie o nich</p> <p><i>korelacja reakcji na otoczenie</i> – dostarczanie wzorów skoordynowanego działania, a także bieżące korelowanie różnych form aktywności społecznej zmierzającej do zwalczania zagrożeń</p>
<i>Paul F. Lazarsfeld oraz Robert K. Merton (1948)</i>	<p><i>funkcja nadawania statusu</i> – pojawienie się danego podmiotu w mediach przydaje mu ważności</p> <p><i>funkcja wzmacniania norm społecznych</i> – zmniejszanie rozbieżności między moralnością prywatną i publiczną, umacnianie norm i wartości, na których opiera się moralność publiczna</p>
<i>Denis McQuail (1994)</i>	<p><i>informacja</i> – dostarczanie informacji o zdarzeniach i warunkach w kraju i na świecie, ukazywanie stosunków związanych ze sprawowaniem władzy, ułatwianie innowacji, adaptacji do postępu</p> <p><i>mobilizacja</i> – prowadzenie kampanii na rzecz celów społecznych w sferze polityki, wojny, rozwoju ekonomicznego, pracy, a niekiedy także religii</p>
<i>Claude-Jean Bertrand (2007)</i>	<p><i>zapewnienie komunikacji społecznej</i> – tworzenie forum, na którym toczą się debaty, zapewnianie także komunikacji między ludźmi, których łączyć może pochodzenie, wykonywany zawód czy pasja</p>
<i>Bogusława Dobek-Ostrowska (2009)</i>	<p><i>funkcja platformy debaty publicznej</i> – umożliwianie przepływu nowych opinii, poglądów i punktów widzenia od elit do obywateli i odwrotnie, kształtowanie opinii publicznej</p> <p><i>funkcja kontrolna</i> (psa stróżującego, watchdog) – nagłaśnianie wydarzeń czy działań instytucji, uważne obserwowanie aktywności polityków itp.</p> <p><i>funkcja orędownika/adwokata</i> – prezentacja przekonań wszystkich aktorów politycznych, organizacji obywatelskich, grup mniejszościowych itp.</p>

Źródło: opracowano na podstawie: Mrozowski 2001, s. 113–116, Patrzalek 2007, s. 146, Bertrand 2007, s. 25–27, Dobek-Ostrowska 2009, s. 74–77

Z perspektywy badań przeprowadzonych przez Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego wynika, że do najważniejszych funkcji mediów można zaliczyć:

- pośredniczenie,
- mediację,
- adwokatowanie,
- moderowanie debaty publicznej (Hess i in. 2018, s. 70).

Misja dziennikarza lokalnego polega na występowaniu w imieniu mieszkańców miasta, także tych stowarzyszonych w różnego rodzaju organizacjach formalnych i nieformalnych. Ważną cechą jest obiektywność. W 2017 roku zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego przeprowadził badanie mające zdiagnozować medialne warunki prowadzenia dialogu obywatelskiego w Krakowie w okresie od marca do czerwca 2017 roku. Główne pytania dotyczyły tego, czy dziennikarze krakowskich mediów piszą o dialogu oraz w jaki sposób to robią (Hess i in. 2017, s. 21). Do analizy wytypowano trzy gazety codzienne w postaci wydań elektronicznych PDF oraz siedem portali internetowych.

**Rysunek 15.** Wykaz analizowanych mediów w badaniu Obserwatorium Dialog Obywatelskiego w 2017 roku



Źródło: opracowano na podstawie: Hess, Bukowski, Grzechnik, Klytta 2017,



Podczas analizy merytorycznej (616 artykułów) wykazano następujący podział, jeżeli chodzi o rodzaj autorstwa artykułów:

- dziennikarz redakcyjny: 568,
- przedruk, inne medium: 16,
- materiał agencyjny PAP i podobne: 4,
- list od czytelnika: 3,
- gościnnie (ekspert): 2,
- komunikat urzędowy: 1,
- komunikat organizacji pozarządowych i innych: 1,
- inne: 24 (Hess i in. 2017, s. 43).

W badanym okresie 56 dziennikarzy lokalnych pisało na temat dialogu obywatelskiego. Najwięcej publikacji przygotowali:

1. Piotr Ogórek (Gazeta Krakowska),
2. Dawid Serafin (krakow.onet.pl),
3. Marzena Rogozik (Dziennik Polski),
4. Piotr Tymczak (Gazeta Krakowska),
5. Bartosz Dybała (Gazeta Krakowska),
6. Renata Radłowska (Gazeta Wyborcza) (Hess i in. 2017, s. 45).

W maju 2018 roku na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się konferencja naukowa pn.: *Komunikowanie i media w dialogu obywatelskim*. W plenarnym panelu dyskusyjnym, którego gośćmi byli zarówno przedstawiciele miasta, mediów, jak i organizacji pozarządowych, wziął udział Piotr Ogórek. Dziennikarz powiedział, że pisząc teksty, nie zwraca się uwagi na słowa „dialog obywatelski”, tylko opisuje narzędzia dla mieszkańców do działania i wpływania na swoje otoczenie dokładnie tak, jak oni chcą.

Dialog obywatelski to takie trochę akademickie określenie, bardziej naukowe. Kwestia nazewnictwa, a dziennikarze muszą używać bardziej przystępnego języka. Przykładem może być to, iż mieszkańcy wykorzystują media, żeby wyrzucić jakiś wpływ na władze lokalne. I to jest formą dialogu obywatelskiego, ale go tak w tekście nie nazwiemy – powiedział.

Natomiast Renata Radłowska pytana o swoje motywacje w wyborze tematyki odpowiada:

Interesuję się tematem dialogu obywatelskiego, bo bardzo chciałabym, żebyśmy wychowali społeczeństwo obywatelskie. To idea, która nie jest naiwna. Współpraca ludzi zawsze mnie fascynowała, zwłaszcza ta codzienna, a nie tylko w sytuacjach kryzysowych.

Wśród aktorów odgórnych, czyli władz miasta i innych instytucji miejskich, w artykułach dotyczących dialogu obywatelskiego występowali:

- Urząd Miasta Krakowa,
- Jacek Majchrowski, prezydent miasta,
- radni miejscy (np. Dominik Jaśkowiec, Aleksander Misztalski, Grzegorz Stawowy, Michał Drewnicki, Łukasz Wantuch, Tomasz Urynowicz, Anna Szybist, Wojciech Kszysztonek, Edward Porębski).

W mediach obecni byli także przedstawiciele poszczególnych dzielnic miasta. Najwyższy udział w lokalnej debacie publicznej osiągnęły: Dzielnicę I Stare Miasto, Dzielnicę III Prądnik Czerwony, Dzielnicę XIV Czyżyny, Dzielnicę VIII Nowa Huta oraz Dzielnicę IV Prądnik Biały. Wyniki przeprowadzonego badania jasno wskazywały, że przedstawiciele organizacji pozarządowych mieli stosunkowo niską reprezentację (Hess i in. 2017, s. 104–107). Dziennikarze w swoich publikacjach przywoływali następujące rodzaje dokumentów: strategia rozwoju (miasta, województwa), Roczny program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi, uchwały Rady Miasta Krakowa, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o samorządzie gminnym, wyniki badań, ekspertyzy, raporty z ewaluacji, a także plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego (Hess i in. 2017, s. 111). Jeżeli chodzi o częstotliwość cytowania przedstawicieli władz miejskich, to liderem został Jan Machowski, rzecznik prasowy Urzędu Miasta Krakowa (40 artykułów), następnie Michał Pyclik oraz Piotr Hamarnik z sekcji prasowej krakowskiego Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (kolejno 32 i 27 artykułów) (Hess i in. 2017, s. 132).

Dziennikarze-respondenci wyróżnili także pięć podstawowych czynników warunkujących rozwój i sprawne funkcjonowanie dialogu obywatelskiego w Krakowie:

1. postawa konkretnych ludzi po obu stronach dialogu;
2. wzrost zaangażowania i świadomości obywatelskiej mieszkańców;
3. zmiana postawy urzędników wobec oddolnych inicjatyw mieszkańców;
4. rola mediów, które nagłaśniają ważne dla mieszkańców tematy;
5. rola organizacji pozarządowych jako ważnych uczestników dialogu, reprezentujących interesy mieszkańców w kontaktach z instytucjami miejskimi (Hess i in. 2018, s. 113–115).

### **3.4. Narzędzia komunikacyjne wykorzystywane przez krakowskie instytucje miejskie**

Używanie narzędzi komunikacyjnych przez samorządy można zaliczyć do współpracy niefinansowej z przedstawicielami trzeciego sektora (Waszak, Masłowski 2012, s. 126). Dobrze prowadzone i zaplanowane działania instytucji miejskich w tym zakresie przekładają się na budowanie relacji, co z kolei może wpłynąć na podjęcie korzystnej współpracy (Kocoń i in. 2019, s. 93). Na podstawie dotychczasowych wyników badań Zespołu Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego wyróżniamy następujące narzędzia wykorzystywane przez Gminę Miejską Kraków w komunikowaniu z organizacjami pozarządowymi:

#### **Biuletyn Informacji Publicznej**

Na portalu [www.bip.krakow.pl](http://www.bip.krakow.pl) można znaleźć informacje dotyczące poszczególnych obszarów działalności Gminy i Miasta Kraków. Dla organizacji pozarządowych i innych osób zainteresowanych dialogiem obywatelskim przydatne mogą być odnośniki do Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa czy też miejskiego portalu dla organizacji pozarządowych.

### **Miejski portal dla organizacji pozarządowych**

Strona internetowa [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl) powstała z inicjatywy Urzędu Miasta Krakowa i odgrywa rolę kanału komunikacyjnego pomiędzy urzędem a trzecim sektorem. Stanowi kompendium wiedzy na temat działalności i funkcjonowania organizacji pozarządowych. Jest to także element Miejskiej Platformy Informacyjnej „Magiczny Kraków”.

Badania przeprowadzone przez zespół Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego w 2016 roku wskazują, że doceniono inicjatywę miasta, a portal przydaje się w poszukiwaniu informacji dotyczących:

1. konkursów lub ofert,
2. warsztatów,
3. szkoleń,
4. dotacji bądź grantów,
5. aktów prawnych,
6. konsultacji z organizacjami pozarządowymi,
7. innych organizacji pozarządowych.

Natomiast problemem dla przedstawicieli trzeciego sektora okazał się brak informacji o dostępnej aktualnie puli środków pieniężnych przeznaczonych na granty. Na stronie brakowało także wyraźnej zaznaczonej zakładki przeznaczonej dla nowo powstałych bądź chcących rozpocząć działalność organizacji. Zauważono, że witryna nie jest odpowiednio promowana, a informacje w niej zawarte nie są bezpośrednio przekazywane organizacjom. Ponieważ to miasto pełni funkcję nadawcy informacji zamieszczanych na portalu, wskazano, że proces komunikacji jest jednostronny (Hess i in., s. 106–107).

### **Portal dialoguj.pl – serwis urzędowy miasta Krakowa**

Strona internetowa [www.dialoguj.pl](http://www.dialoguj.pl) funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa. Celem działalności Miejskiego Centrum Dialogu jest koordynacja prowadzonych konsultacji społecznych.

### Newsletter

Newsletter przesyłany jest do subskrybentów strony [www.ngo.krakow.pl](http://www.ngo.krakow.pl). Obecnie w bazie znajduje się 335 adresów e-mail (stan na 17 lipca 2019 r.). Zgodnie z założeniami informacje przesyłane są co tydzień w piątek.

### Spotkania bezpośrednie

W tym obszarze znajdują się wszelkiego rodzaju spotkania konsultacyjne, ale również spotkania bezpośrednie w urzędzie oraz podczas wydarzeń.

### Facebook

Oficjalnym kanałem komunikacyjnym na Facebooku jest [Krakow.pl facebook.com/wwwKrakowPL/](https://www.facebook.com/wwwKrakowPL/). Informacje dla trzeciego sektora przekazywane są także przez strony Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych w Krakowie [facebook.com/ngo.krakow/](https://www.facebook.com/ngo.krakow/) oraz Centrum Obywatelskiego w Krakowie [facebook.com/cokrakow/](https://www.facebook.com/cokrakow/).

### Wiadomości wysyłane przez Biuro Prasowe Urzędu Miasta Krakowa.

Niektóre informacje przekazywane są do Biura Prasowego Urzędu Miasta Krakowa, np. o otwartym konkursie ofert, wydarzeniach organizowanych przez trzeci sektor. Przekaz do biura prasowego zależy od inwencji pracownika w danym referacie/wydziale, który może przesłać interesujący temat.

### Święta Organizacji Pozarządowych

Celem Święta Organizacji Pozarządowych jest zwiększenie wiedzy mieszkańców i mieszkank Krakowa na temat działalności pozarządowych (zasad ich funkcjonowania, obszarów działalności, wpływie na społeczność lokalną). Organizacja Święta pomoże także w zwiększeniu wiedzy mieszkańców i mieszkank Krakowa na temat oferty krakowskich organizacji pozarządowych oraz zachęcaniu mieszkańców

do aktywnego włączania się w działalność organizacji [...] (Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, online).

Na Święto Organizacji Pozarządowych w 2018 roku składały się następujące wydarzenia:

- Piknik NGO, który odbył się 23 czerwca 2018 roku.
- Tydzień Otwarty Krakowskich Organizacji Pozarządowych, który miał miejsce odbył od 15 do 21 października 2018 roku. Był to cykl wydarzeń edukacyjnych, sportowych, kulturalnych i społecznych realizowanych siedzibach organizacji lub w ich bezpośrednim otoczeniu.
- Akcja edukacyjno-promocyjna „Poznaj III sektor” przeprowadzona od 1 września do 31 października 2018 roku, obejmująca nie tylko promocję krakowskich organizacji pozarządowych, ale również elementy edukacyjne pozwalające zwiększyć wiedzę mieszkańców na temat specyfiki działania trzeciego sektora i jego miejsca we współczesnym społeczeństwie.
- Bal NGO zorganizowany 20 października 2018 roku. Miał on za zadanie zintegrować środowisko trzeciego sektora i mieszkańców, a także osoby działające jako aktywiści społeczni „niezrzeszeni” i w grupach nieformalnych.
- Powołanie instytucji dialogu, np. Krakowskiej Rady Pożytku Publicznego, Centrum Obywatelskiego czy Komisji Dialogu Obywatelskiego (szczegóły znajdują się w rozdziale pierwszym oraz drugim niniejszej publikacji).

## ZAKOŃCZENIE

Lokalny dialog obywatelski to wciąż niedostatecznie zbadany obszar. W kolejnych latach planuje się kontynuację prac badawczych w ramach Obserwatorium Dialogu Obywatelskiego. Te prace – tak jak dotychczas – będą uwzględniać dwie perspektywy: komunikologiczną, reprezentowaną przez IDMiKS UJ, oraz instytucjonalną, realizowaną z ramienia ISP UJ.

Analizy medioznawcze obejmujące szerokie rozumienie dialogu obywatelskiego zostaną oparte na trzech głównych założeniach. Po pierwsze, opis komunikowania w dialogu obywatelskim ma jednocześnie uwzględniać różne typy uczestników lokalnej sfery publicznej, czyli aktorów reprezentujących miasto, obywateli oraz media lokalne. Po drugie, rzeczony badania powinny być prowadzone równocześnie w wymiarach makro (społecznym), mezo (instytucjonalnym) oraz mikro (indywidualnym). Po trzecie wreszcie, powinny one zawierać trzy płaszczyzny relacji: a) podmioty miejskie – podmioty obywatelskie, b) podmioty obywatelskie – podmioty medialne, c) podmioty medialne – podmioty miejskie. Dwa istotne kierunki tych złożonych i wielowymiarowych badań dotyczą (1) identyfikacji konkretnych problemów miasta oraz diagnozy potencjału dialogowego w obrębie tych obszarów oraz (2) roli i wpływu działań komunikacyjnych uczestników dialogu obywatelskiego na ich wzajemne relacje, przy szczególnym skupieniu na procesach dezinstytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego, objawiających się rosnącą pozycją ruchów obywatelskich, np. ruchów miejskich, w kreowaniu miejskiej opinii publicznej. W dalszej perspektywie przeprowadzone badania będą podstawą do przygotowywania rekomendacji dla UMK oraz umożliwią skonstruowanie schematu badań jakości komunikowania w dialogu obywatelskim.

Fundamentem analiz instytucjonalnych będzie wąska definicja dialogu obywatelskiego. Dotyczyć one będą *stricte* współpracy międzysektorowej, czyli współpracy i współdziałania UMK z organizacjami pozarządowymi. Badania te zostaną skoncentrowane przede wszystkim na ewaluacji wdrażania zasad i form współpracy określanych w rocznych programach współpracy UMK z organizacjami pozarządowymi oraz identyfikacji i ocenie potencjału współpracy nieformalnych organizacji, takich jak np. ruchy miejskie, z UMK. Następnie poszukiwania badawcze ukierunkowane na kwestie instytucjonalne będą miały przygotować narzędzia pomiaru efektywności współpracy pomiędzy jednostkami miejskimi a organizacjami pozarządowymi.

Na zakończenie należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że badania dialogu obywatelskiego powinny mieć charakter kompleksowy, który pozwoli na diagnozowanie zmian. Wymagana jest obserwacja wszystkich podmiotów dialogu obywatelskiego oraz identyfikacja czynników warunkujących przebieg analizowanych procesów. Niebagatelne znaczenie odgrywają w tym miejscu zarówno nastroje społeczne, jak i postawy mediów.



## BIBLIOGRAFIA

### Akty prawne, dokumenty i sprawozdania

Krakowska Biała Księga Dialogu Społecznego. 2011. Kraków:  
Miejskie Centrum Dialogu.

Porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Gminą Miejską  
Kraków – Urzędem Miasta Krakowa a Uniwersytetem  
Jagiellońskim nr W/V/22/SO/16/2015 z dnia 5 lutego 2015 roku.  
1.03.2016. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/  
zalaczniki/dokumenty/n/152932/karta](https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/152932/karta) [27.04.2018].

Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września  
2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji  
z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską  
Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami  
pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust.  
3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku  
publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa  
miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej  
tych organizacji.

Uchwała nr IV/79/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia  
2019 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy  
Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata  
2019–2022”.

- Uchwała nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
- Uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. z późn. zm., w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich.
- Uchwała nr XLI/731/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D21385%26typ%3Du](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D21385%26typ%3Du) [13.03.2017].
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (Dz. U. 2019, poz. 688 z późn. zm.).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. 2019, poz. 869 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2018, poz. 1263 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku. Prawo prasowe (Dz. U. 2018, poz. 1914 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz. U. 2018, poz. 1491 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 2019, poz. 713 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 1281/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21.05.2018 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa. *BIP Miasto Kraków*. [http://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2018/1281/w\\_sprawie\\_powołania\\_Rady\\_Budżetu\\_Obywatelskiego\\_miasta\\_Krakowa..html](http://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2018/1281/w_sprawie_powołania_Rady_Budżetu_Obywatelskiego_miasta_Krakowa..html) [13.08.2018].
- Zarządzenie nr 1985/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 05.08.2019 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa. *BIP Miasto Kraków*. <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/248155/karta> [14.08.2019].
- Zarządzenie nr 1379/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 10.06.2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu tworzenia oraz funkcjonowania Komisji Dialogu Obywatelskiego. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=52025](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52025) [10.07.2019].
- Zarządzenie nr 2179/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.08.2016 r. w sprawie powołania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. *BIP Miasto Kraków*. [http://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2016/2179/w\\_sprawie\\_powołania\\_Krakowskiej\\_Rady\\_Działalności\\_Pożytku\\_Publicznego..html](http://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2016/2179/w_sprawie_powołania_Krakowskiej_Rady_Działalności_Pożytku_Publicznego..html) [13.03.2017].
- Zarządzenie nr 3598 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 27.12.2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2179/2016 w sprawie powołania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego zmienionego zarządzeniem nr 1502/2017. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2017/3598/w\\_sprawie\\_zmiany\\_zarządzenia\\_Nr\\_2179/2016\\_w\\_sprawie\\_powołania\\_Krakowskiej\\_Rady\\_Działalności\\_Pożytku\\_Publicznego\\_zmienionego\\_zarządzeniem\\_Nr\\_1502/2017..html](https://www.bip.krakow.pl/zarządzenie/2017/3598/w_sprawie_zmiany_zarządzenia_Nr_2179/2016_w_sprawie_powołania_Krakowskiej_Rady_Działalności_Pożytku_Publicznego_zmienionego_zarządzeniem_Nr_1502/2017..html) [10.08.2018].

- Zarządzenie nr 550/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 15.03.2019 r. zmieniające zarządzenie nr 2179/2016 w sprawie powołania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego ze zm.. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2019/550/zmieniajace\\_zarzadzenie\\_Nr\\_2179/2016\\_w\\_sprawie\\_powolania\\_Krakowskiej\\_Rady\\_Dzialalnosci\\_Pozytku\\_Publicznego\\_ze\\_zm..html](https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2019/550/zmieniajace_zarzadzenie_Nr_2179/2016_w_sprawie_powolania_Krakowskiej_Rady_Dzialalnosci_Pozytku_Publicznego_ze_zm..html) [5.07.2019].
- Zarządzenie nr 929/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 04.04.2014 r. w sprawie powołania Rady Programowej Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa. *BIP Miasto Kraków*. <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/118634/karta> [14.08.2018].
- Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku. Rada Ministrów. Warszawa 2002. [http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady\\_Dialogu\\_Spolecznego\\_dokument\\_programowy.pdf](http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf) [14.03.2017].

### **Materiały zwarte, artykuły i raporty z badań**

- ABC Budżetu obywatelskiego* (2019). Kraków: Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia, Urząd Miasta Krakowa.
- Bąkowski T. (2007). *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bertrand C.J. (2007). *Deontologia mediów*. Warszawa. Instytut Wydawniczy Pax.
- Biernat S. (1994). *Prywatyzacja zadań publicznych – problematyka prawna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bledsoe K.L., Graham J.A. (2005). The use of multiple evaluation approaches in program evaluation. *American Journal of Evaluation*, 26(3), s. 302–319.
- Bochenek M. (2016). Budżet obywatelski. W: *Poradnik Aktywnego Mieszkańca* (s. 34–43). Kraków: Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska.

- Bogacz-Wojtanowska E. (2010/2011). Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. *Trzeci Sektor, Special Edition, 2011*, s. 79–87.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2011). *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2013). *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.
- Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski, G., Stokowska A. (2010). Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej, na podstawie wstępnych badań jakościowych. *Materiał przygotowany w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bogacz-Wojtanowska E., Góral E., Wrona S. (2018). *Dialog obywatelski w Krakowie 6. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego: kontynuacja*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Bogacz-Wojtanowska E., Góral E., Wrona S., Meisel-Dobrzański J. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie 4. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Bogacz-Wojtanowska E., Hess A., Lisowska-Magdziarz M., Lenzion M., Nowak K. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie w opiniach mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i mediów*. Wyd. 2. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Stone M.M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, s. 44–55.

- Charycka B., Gumkowska M. (2017). *Kondycja małopolskiego III sektora. Potrzeby i możliwości organizacji pozarządowych województwa małopolskiego. Raport z badania*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Charycka B., Gumkowska M. (2018). *Kondycja III sektora 2018. Raport z badań*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Chlipała M. (2013). Regulacje prawne dotyczące inicjatywy lokalnej jako formy realizacji zadań publicznych. Unormowania prawne w zakresie inicjatywy lokalnej. Umowa o wykonywanie inicjatywy lokalnej. W: P. Suwaj, J. Zimmermann (red.). *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną* (s. 455–771). Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Czapiński J., Panek T. (2013). *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czarniawski H. (2002). *Współdziałanie potrzebą czasu*. Lublin: Norbertinum.
- Dobek-Ostrowska B. (2009). *Porozumienie czy konflikt? Politycy, media i obywatele w komunikowaniu politycznym*. Warszawa – Bielsko Biała: Wydawnictwo Szkolne PWN.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R. (2013). *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*. Wrocław: Astrum.
- Dudek W. (1985). *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Edelenbos J., Van Buuren A. (2005). The learning evaluation: A theoretical and empirical exploration. *Evaluation Review*, 29(6), s. 591–612.
- Fałkowski M. (2006). Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001. *Trzeci Sektor*, 6.
- Fleszer D. (2018). *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.

- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K. (2005). Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W: *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007–2013*. Warszawa: Ministerstwo Polityki Społecznej.
- Frączek P. (2010a). Dialog obywatelski jako forma współrzędzenia. *Federalist(k)a*, 1, s. 54–65.
- Frączek P. (2010b). Dialog obywatelski – między rzecznictwem a reprezentatywnością. *Animacja Życia Publicznego*, 1–2, s. 24–25.
- Frey B.B., Lohmeier J.H., Lee S.W., Tollefson N. (2006). Measuring collaboration among grant partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3), s. 383–392.
- Fundowicz S. (2005). *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Fundowicz S. (2009). Dynamiczne rozumienie zadania publicznego. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3168, s. 154–166.
- Gados A. (2017). Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. W: B. Dolnicki (red.). *Sposoby realizacji zadań publicznych* (s. 242–252). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Goban-Klas T. (2007). *Media w rozwoju historycznym*. W: E. Chudziński (red.), P. Andrusiewicz (aut.). *Słownik wiedzy o mediach*. Warszawa – Bielsko-Biała: Wydawnictwo ParkEdukacja.
- Griffin W.R. (1996). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas J. (1999). *Teoria działania komunikacyjnego. Racjonalność działania a racjonalność społeczna*. Przekł. A.M. Kaniowski, M.J. Siemek. T. 1. Warszawa: PWN.
- Hess A. (2013). *Społeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Hess A. (2018). Dialog obywatelski w metodologii badań medioznawczych. W: A. Szymańska, M. Lisowska-Magdziarz, A. Hess (red.). *Metody badań medioznawczych i ich zastosowanie* (s. 243–276). Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hess A., Bogacz-Wojtanowska E., Gad. K., Wrona S., Góral E. (2016). *Dialog obywatelski w Krakowie formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Hess A., Bukowski M., Grzechnik J., Klytta W. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie 3. Reprezentacje medialne*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Hess A., Bukowski M., Grzechnik J., Klytta W. (2018). *Dialog obywatelski w Krakowie 5. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Innes J. E., Booher D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), s. 412–423.
- Jak dialoguje Kraków?* (2014). Kraków: Wydział Rozwoju Miasta. Urząd Miasta Krakowa.
- Kalisiak-Mędelska M. (2016). Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kasprzak T. (2007). Formy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. W: M. Rymśza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.). *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu* (s. 133–168). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Koźuch B. (2007/2018). *Nauka o organizacji*. Warszawa: CeDeWu Wydawnictwa Fachowe.
- Kulczycki E. (2012). *Teoretyzowanie komunikacji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM.



- Lisowska-Magdziarz M. (2006). Dyskurs – semiotyka – wspólnota interpretacyjna. W stronę modelu zintegrowanego instrumentarium badań nad zawartością mediów (zaproszenie do dyskusji). *Global Media Journal – Polish Edition*, 1, online: <http://www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna%202006/Lisowska-Magdziarz-Zawartosc-dyskurs-semiotyka.pdf> [29.06.2017].
- Makowski G. (2007). Interpretacja i realizacja podstawowych zasad współpracy. W: M. Rymśza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.). *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu* (s. 107–131). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Makowski G. (2008). Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce. W: G. Makowski, T. Schimanek (red.). *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa* (s. 73–94). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Makowski G. (2011). *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwania dla teoretyka i badacza*. W: B. Lewenstein (red.), przy współpracy M. Dutkiewicz. *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia* (s. 38–56). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Małecka-Łyszczek M. (2013). Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 921(21), s. 55–69.
- Mandrysz W. (2007) Dialog społeczny, dialog obywatelski w Polsce – dotychczasowe doświadczenia. Próba bilansu. W: K. Wódz (red.). *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Mattessich P.W., Murray-Close M., Monsey B.R. (2001). *Collaboration: What makes it work*. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation.

- Matuszyńska-Dziewitek A. (2016). Jak i kiedy konsultować?  
W: *Poradnik Aktywnego Mieszkańca* (s. 55–59). Kraków:  
Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska.
- McNair B. (2011). *An introduction to political communication*. Fifth  
Edition. London and New York: Routledge.
- McQuail D. (2012). *Teoria komunikowania masowego*. Przekł.  
M. Bucholc, A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe  
PWN.
- Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich  
i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (2010).  
*Federalist(k)a*, 2, s. 14–21.
- Misztal W. (2008). *Lokalny dialog obywatelski*. Warszawa: Centrum  
Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Misztal W. (2011). *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin:  
Wydawnictwo UMCS.
- Mrozowski M. (2001). *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*.  
Warszawa: Wydawnictwo Astra.
- Niedośpiął J. (2016). O samorządzie gminnym uwag kilka.  
W: *Poradnik Aktywnego Mieszkańca* (s. 6–17). Kraków:  
Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska.
- Nowakowski K. (2008). *Raport z badania społecznej  
odpowiedzialności mediów w systemie gospodarki rynkowej*.  
Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Olejniczak K. (2007). *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania  
w sektorze publicznym. Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa:  
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Olejniczak K. (2008). *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji.  
Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik  
akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie  
i Profesjonalne.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008). Ewaluacja w praktyce sektora  
publicznego. W: B. Pietras-Goc (red.). *Ewaluacja jako standard  
zarządzania w sektorze publicznym* (s. 9–47). Kraków: Wyższa  
Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera.

- Patrzalek W. (2007). Funkcjonowanie i segmentacja rynku prasowego w Polsce. W: J. Fras (red.). *Studia nad mediami i komunikowaniem masowym*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Piech K. (2015). Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym. *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego*, XIV, 1, s. 121-135.
- Pleśniak M. (2017). Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń i fundacji. *Prawo*, 323, s. 87-97.
- Pluciński P. (2014a). Demokracja miejska, czyli lokalizm, miejskie ruchy społeczne i walki o miasto. W: M. Baranowski (red.). *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi* (s. 127-148.). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM.
- Pluciński P. (2014b). „Miasto to nie firma!” Dylematy i tożsamość polityczna miejskich ruchów społecznych we współczesnej Polsce. *Przegląd Socjologiczny*, 63, 1, s. 137-170.
- Prawelska-Skrzypek G. (2006). Współpraca międzysektorowa – idee i rzeczywistość, na przykładzie województwa małopolskiego. W: E. Bogacz-Wojtanowska, G. Prawelska-Skrzypek (red.). *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim* (s. 7-12). Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Pszczółowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Ossolineum.
- Rymsza M. (2007a). O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. W: M. Rymsza (red.). *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa* (s. 7-20). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.

- Rymsza M. (2007b). Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1987–2007. W: M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.). *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu* (s. 23–42). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Schimanek T. (2007). *Dialog obywatelski. Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Sidor M. (2017). Zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym – doświadczenia największych polskich miast. W: B. Dolnicki (red.). *Sposoby realizacji zadań publicznych* (s. 599–612). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skrzypczak B. (2015). (Proto)instytucje społecznościowe – przejawy i formy deinstytucjonalizacji aktywności obywatelskiej i społecznej. W: R. Krenz, S. Mocek, B. Skrzypczak (red.). *Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznego w Polsce* (s. 171–196). Warszawa: Collegium Civitas, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Sroka J. (2007). Dialog obywatelski w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego – na przykładzie Dolnośląskiej WDKS. W: M. Rymsza (red.). *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Strus D. (2016). Relacje między sektorem publicznym i sektorem pozarządowym w sferze wykonywania zadań publicznych. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, 11(3), s. 221–233.
- Waszak Ł., Masłowski P. (2012). *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Warszawa. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.
- Więziak-Białowolska D. (2010). Kapitał społeczny w Polsce – propozycja pomiaru i wyniki. *Zeszyty naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH*, 4.

- Wilk M. (2018), Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z trzecim sektorem na przykładzie gmin województwa małopolskiego. W: A. Bulicz, B. Springer (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Aspekty społeczne, normatywne, ekonomiczne i organizacyjne*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Wytrążek W. (2017). Decentralizacja administracji publicznej. *Roczniki Nauk Prawnych*, 14(3), s. 93–113.
- Zychowicz Z. (2014). *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego.

### Źródła internetowe

- Budżet obywatelski: więcej pieniędzy i nowe terminy. 15.03.2019. *Magiczny Kraków*. [http://krakow.pl/aktualnosci/228269,29,komunikat,budzet\\_obywatelski\\_wiecej\\_pieniedzy\\_i\\_nowe\\_terminy.html](http://krakow.pl/aktualnosci/228269,29,komunikat,budzet_obywatelski_wiecej_pieniedzy_i_nowe_terminy.html) [10.07.2019].
- Duda-Jastrzębska A., Gerwin M., Jagaciak M., Nazaruk-Napora M., Pliszczyńska K. (2018). *Kierunek: Panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych*. Lublin: Lubelska Grupa Badawcza we współpracy z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. [https://stocznia.org.pl/app/uploads/2018/10/Publikacja\\_Panel-obywatelski.pdf](https://stocznia.org.pl/app/uploads/2018/10/Publikacja_Panel-obywatelski.pdf) [14.07.2019].
- Centrum Obywatelskie – ogłoszenie otwartego konkursu ofert. 28.12.2016. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?news\\_id=82505](https://www.bip.krakow.pl/?news_id=82505) [10.07.2019].
- Centrum Obywatelskie w Krakowie. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=70264](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=70264) [13.08.2018].
- Centrum Obywatelskie w Krakowie. *Facebook*. <https://www.facebook.com/cokrakow/> [16.07.2019].
- Centrum Obywatelskie. *Krakowskie Forum Organizacji Społecznych*. <http://www.krafos.pl/index.php/dzialania/projekty-aktualne/78-centrum-obywatelskie> [1.07.2019].

- Charycka B., Gumkowska M. (2017). *Kondycja małopolskiego III sektora. Potrzeby i możliwości organizacji pozarządowych województwa małopolskiego*. [https://www.malopolska.pl/file/publications/malopolska\\_raport\\_\\_300617.pdf](https://www.malopolska.pl/file/publications/malopolska_raport__300617.pdf) [20.06.2019].
- Departament Pożytku Publicznego MPiPS (2011). Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. [http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/model\\_wspolpracy.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf) [20.06.2019].
- Święto Organizacji Pozarządowych. *Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych*. [www.fkop.bis-krakow.pl](http://www.fkop.bis-krakow.pl) [15.07.2019].
- Informacje o Radzie Miasta Krakowa – VIII kadencja 2018–2023 r.. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=15431](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=15431) [10.07.2019].
- Kocóń P., Maćkowska R., Put A. (2013). *Dobór środków komunikowania z otoczeniem jako uwarunkowanie efektywności organizacji publicznej*. [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-d8720aa0-af56-43d7-9e7c-d79a8472ff68/c/8\\_P.Kocon\\_\\_R.Mackowska\\_\\_A.Put\\_\\_Dobor\\_srodkow\\_komunikowania...pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-d8720aa0-af56-43d7-9e7c-d79a8472ff68/c/8_P.Kocon__R.Mackowska__A.Put__Dobor_srodkow_komunikowania...pdf) [30.07.2019].
- Komisje Dialogu Obywatelskiego. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=52025](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52025) [10.07.2019].
- Konsultacje społeczne w Krakowie. Krok po kroku (2019). *Miejskie Centrum Dialog*. [https://dialogspoleczny.krakow.pl/wpcontent/uploads/2019/07/Publikacja\\_KONSULTACJESPO%C5%81ECZNE\\_24.04.2019a.pdf](https://dialogspoleczny.krakow.pl/wpcontent/uploads/2019/07/Publikacja_KONSULTACJESPO%C5%81ECZNE_24.04.2019a.pdf) [29.06.2019].
- Kotowski J. (2012). *Podstawowe zasady współpracy*. 20.12.2012. Wspólnota.org.pl. <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/podstawowe-zasady-wspolpracy/> [4.07.2019].
- Krafos poprowadzi Centrum Obywatelskie. 23.02.2017. *Magiczny Kraków*. [http://krakow.pl/aktualnosci/207858,29,komunikat,krafos\\_poprowadzi\\_centrum\\_obywatelskie.html](http://krakow.pl/aktualnosci/207858,29,komunikat,krafos_poprowadzi_centrum_obywatelskie.html) [14.03.2017].

- Krakow.pl. *Facebook*. [www.facebook.com/wwwKrakowPL](http://www.facebook.com/wwwKrakowPL) [15.07.2019] Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego III kadencji, *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=78856](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=78856) [10.08.2018].
- KRDPP. 30.08.2016. *NGO Kraków*. [https://ngo.krakow.pl/krdpp/203085,artykul,krakowska\\_rada\\_dzialalnosci\\_pozytku\\_publicznego\\_ii\\_kadencji.html](https://ngo.krakow.pl/krdpp/203085,artykul,krakowska_rada_dzialalnosci_pozytku_publicznego_ii_kadencji.html) [12.06.2019].
- Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej (2010). *Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych. Część I Raport z badań jakościowych*. [https://www.rops.krakow.pl/pliki/raporty\\_Obserwatorium/Potencjal\\_NGO\\_czesc\\_I.pdf](https://www.rops.krakow.pl/pliki/raporty_Obserwatorium/Potencjal_NGO_czesc_I.pdf) [2.07.2019].
- Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych w Krakowie. *Facebook*. [www.facebook.com/ngo.krakow](http://www.facebook.com/ngo.krakow) [17.07.2019].
- Miejski portal dla organizacji pozarządowych. <https://ngo.krakow.pl/> [15.06.2019].
- NGO (2018). *Sektor pozarządowy w 2018. Ile jest w Polsce organizacji?* <https://publicystyka.ngo.pl/sektor-pozarządowy-w-2018-ile-jest-w-polsce-organizacji> [26.06.2019].
- O Centrum Obywatelskim. 14.03.2017. [https://co.krakow.pl/strona\\_glowna/208375,artykul,o\\_centrum.html](https://co.krakow.pl/strona_glowna/208375,artykul,o_centrum.html) [10.07.2019].
- O Centrum, Miejskie Centrum Dialogu. <https://dialogspoeczny.krakow.pl/o-centrum/> [27.06.2019].
- Organizacje pozarządowe. Podstawowe pojęcia. *Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej*. 30.07.2013. <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe,pojecia,380.html> [16.03.2018].
- Poradnik NGOa. *Programy współpracy*. <https://poradnik.ngo.pl/programy-wspolpracy> [29.05.2019].
- Poradnik NGOb. *Jak można współpracować z administracją?* <https://poradnik.ngo.pl/jak-mozna-wspolpracowac-z-administracja> [30.05.2019].

- Rada Działalności Pożytku Publicznego. 4.04.2019. *BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*. <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/rada-dzialalnosci-pozyt/6270,Rada-Dzialalnosci-Pozytku-Publicznego.html> [10.07.2019].
- Radłowska R. (2019). Budżet obywatelski. Pieniądze się posypały, trzeba zagłosować. 11.06.2019. *Gazeta Wyborcza – Kraków*. <http://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,24884433,budzet-obywatelski-pieniadze-sie-posypaly-trzeba-zaglosowac.html> [10.07.2019].
- Rudawska E., Bloch M. (2017). *Komunikacja marketingowa w procesie współpracy międzysektorowej organizacji pozarządowej*. [http://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM\\_2017\\_n66\\_s133.pdf](http://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM_2017_n66_s133.pdf) [17.07.2019].
- Skinder M., *Komunikowanie społeczne. Wybrane problemy*. <http://www.adm.ukw.edu.pl/pliki/kom.pdf> [1.07.2019]
- Stowarzyszenie Klon/Jawor. *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*. <https://api.ngo.pl/media/get/108904> [1.07.2019].
- Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019–2022. 13.02.2019. *BIP Miasto Kraków*. [https://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/posiedzenia/show\\_pdfdoc.php?id=103334](https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=103334) [21.06.2019].
- Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia. *BIP Miasto Kraków*. <https://www.bip.krakow.pl/?id=32&sub=struktura&query=-id%3D1295057%26pz%3D1> [20.06.2019].
- Wykaz dot. fundacji i stowarzyszeń, które otrzymały pomoc finansową z jednostki samorządu terytorialnego wraz ze składem ich zarządu – umowy zawarte w III kwartale 2015 roku w wyniku otwartych konkursów ofert – Wydział Spraw Społecznych: Referat Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych MOWIS. [https://agd.um.krakow.pl/publikacja/view.php?id\\_publicacji=426](https://agd.um.krakow.pl/publikacja/view.php?id_publicacji=426) [21.08.2018].



Wykaz organizacji pozarządowych, które otrzymały pomoc finansową w roku 2017 – Biuro Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych: Referat ds. Partycypacji Społecznej i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi – umowy zawarte w I kwartale 2017 roku w wyniku otwartych konkursów ofert. [https://agd.um.krakow.pl/publikacja/view.php?id\\_publicacji=663](https://agd.um.krakow.pl/publikacja/view.php?id_publicacji=663) [21.08.2018].



---

## ANEKS. DOKUMENTY REGULUJĄCE PROCEDURY DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Regulacje europejskie, regulacje ogólnopolskie, dokumenty polityki publicznej  
Miasta Krakowa

### Konsultacje społeczne – podstawy prawne

---

#### Prawo Unii Europejskiej

- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.
- Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/.
- Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne

i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG., zmieniona Dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r.

### **Prawo krajowe**

Odniesienia do szeroko rozumianego dialogu społecznego zawarte zostały w podstawowym polskim akcie prawnym, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (Konstytucja RP, art. 61).

Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP, art. 20).

Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (Konstytucja RP, art. 74).

### **Zapisy dotyczące udziału społecznego w polskim systemie prawnym można znaleźć również w:**

- Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm).
- Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r., Nr 199, poz. 1227).
- Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)

## **Prawo miejscowe**

- Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

## **MOWIS: historia zmian strukturalnych związanych z realizacją działań na rzecz organizacji pozarządowych w Gminie Miejskiej Kraków.**

- Zarządzenie nr 405/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych.
- Zarządzenie nr 1891/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2004 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego.
- Zarządzenie nr 1532/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 26 lipca 2006 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych.
- Zarządzenie nr 104/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych.
- Zarządzenie nr 1859/2008 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22 września 2008 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Sportu i Inicjatyw Społecznych.

- Zarządzenie nr 13/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2011 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych.
- Zarządzenie nr 3622/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 grudnia 2016 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych.
- Zarządzenie Prezydenta nr 3436/2017 w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych, BIP Miasto Kraków. [https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/3436/w\\_sprawie\\_podzialu\\_na\\_wewnetrzne\\_komorki\\_organizacyjne\\_oraz\\_szczegolowego\\_zakresu\\_dzialania\\_Biura\\_Miejski\\_Osrodek\\_Wspierania\\_Inicjatyw\\_Spolecznych.html](https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/3436/w_sprawie_podzialu_na_wewnetrzne_komorki_organizacyjne_oraz_szczegolowego_zakresu_dzialania_Biura_Miejski_Osrodek_Wspierania_Inicjatyw_Spolecznych.html) [10.08.2018].

## NOTA WYDAWNICZA

W niniejszej publikacji wykorzystano następujące wyniki badań opublikowanych dotychczas przez Autorki oraz pozostałych członków zespołu ODO:

- Bogacz-Wojtanowska E., Hess A., Lisowska-Magdżiarz M., Lenzion M., Nowak K. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie w opiniach mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i mediów*. Wyd. 2. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Hess A., Bogacz-Wojtanowska E., Gad. K., Wrona S., Góral E. (2016). *Dialog obywatelski w Krakowie formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Hess A., Bukowski M., Grzechnik J., Klytta W. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie 3. Reprezentacje medialne*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Bogacz-Wojtanowska E., Góral E., Wrona S., Meisel-Dobrzański J. (2017). *Dialog obywatelski w Krakowie 4. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Hess A., Bukowski M., Grzechnik J., Klytta W. (2018). *Dialog obywatelski w Krakowie 5. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.
- Bogacz-Wojtanowska E., Góral E., Wrona S. (2018). *Dialog obywatelski w Krakowie 6. Ewaluacja Centrum Obywatelskiego: kontynuacja*. Nowy Targ – Kraków: Wydawnictwo ToC.







Urząd Miasta Krakowa  
WYDZIAŁ POLITYKI SPOŁECZNEJ I ZDROWIA

30-703 Kraków  
ul. Dekerta 24  
tel. +48 12 616 51 19  
sz.umk@um.krakow.pl  
dialogspoleczny.krakow.pl



## OBSERWATORIUM DIALOGU OBYWATELSKIEGO

to projekt badawczo-dydaktyczny realizowany przez **Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej** oraz **Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego** w porozumieniu z **Gminą Miejską Kraków**.

**ODO** zajmuje się obserwacją społecznych, medialnych i instytucjonalnych warunków prowadzenia dialogu obywatelskiego w Krakowie.

Diagnozę tę umożliwia analiza funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego, ich wizerunku medialnego oraz postrzegania przez obywateli, badanie relacji komunikacyjnych, monitoring przebiegu dialogu obywatelskiego i procesów decyzyjnych.

[www.dialogobywatelski.org](http://www.dialogobywatelski.org)



Kraków



UNIWERSYTET  
JAGIELLOŃSKI  
W KRAKOWIE

INSTYTUT  
DZIENNIKARSTWA  
MEDIÓW I KOMUNIKACJI  
SPOŁECZNEJ

INSTYTUT  
SPRAW PUBLICZNYCH

ISBN 978-83-952278-9-9