



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



EKSPERTYZA

Znaczenie organizacji pozarządowych w kształtowaniu i ocenie samorządowych polityk społecznych

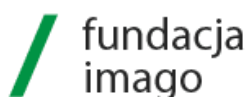
powstała w ramach projektu

MAM TĘ MOC

**- wysokie kompetencje polskich organizacji pozarządowych
w kształtowaniu i ocenie polityk społecznych”**

Niniejsza publikacja jest udostępniana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0)

creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl



Autorka: dr Agnieszka Pawłowska

Publikacja powstała w ramach projektu MAM TĘ MOC - wysokie kompetencje polskich organizacji pozarządowych w kształtowaniu i ocenie samorządowych i krajowych polityk społecznych realizowanego w ramach Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Priorytet FERS.04.00, Działanie FERS.04.06,

ISBN 978-83-956974-9-4

Fundacja Imago, Wrocław, 2026



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



SPIS TREŚCI

Wstęp.....	4
1. Organizacje pozarządowe w lokalnym systemie zarządzania publicznego.....	6
2. Podstawy prawne udziału organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityk publicznych.....	7
3. Instrumenty wpływu organizacji pozarządowych na polityki lokalne	10
4. Jak organizacje pozarządowe skutecznie oddziałują na decyzje samorządu	14
5. Bariery lokalnej partycypacji organizacji pozarządowych	17
6. Dobre praktyki współdecydowania.....	18
7. Model lokalnej sprawczości organizacji pozarządowych	20
8. Rekomendacje	22

WSTĘP

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w Polsce po 1989 roku stworzyła warunki do odbudowy społeczeństwa obywatelskiego oraz dynamicznego rozwoju organizacji pozarządowych jako trwałego elementu systemu demokratycznego. Wraz z decentralizacją administracji publicznej i odtworzeniem samorządu terytorialnego, obok tradycyjnej roli podmiotów świadczących usługi społeczne i realizujących inicjatywy lokalne, stopniowo rozwijał się udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu i współtworzeniu rozwiązań publicznych.¹ W ramach prawnie określonych form współpracy mogą uczestniczyć w diagnozowaniu problemów społecznych, konsultowaniu projektów aktów prawnych oraz ocenie sposobu realizacji polityk publicznych.² Współczesny model zarządzania publicznego odchodzi bowiem od hierarchicznego sposobu sprawowania władzy na rzecz współzarządzania (governance), w którym decyzje podejmowane są przy aktywnym udziale różnych grup interesariuszy.

Podstawy takiego podejścia znajdują odzwierciedlenie zarówno w polskim porządku konstytucyjnym, jak i w ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Zasada pomocniczości, wyrażona w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje, że państwo powinno wspierać aktywność obywateli i ich organizacji, pozostawiając im możliwie szeroki zakres samodzielności. Rozwinięciem tej zasady są przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która określa formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, obejmujące między innymi zlecenie realizacji zadań publicznych, konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego, wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działań oraz tworzenie wspólnych zespołów

¹ A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i Opinie” 2013, nr specjalny 3, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 5–12.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338), w szczególności art. 5 i 5a.

doradczych i inicjatywnych. Współpraca ta opiera się na zasadach partnerstwa, pomocniczości, suwerenności stron, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

W ostatnich latach obserwuje się systematyczny rozwój instrumentów partycypacji obywatelskiej, takich jak budżety obywatelskie, rady działalności pożytku publicznego, inicjatywy lokalne czy rozbudowane procedury konsultacji społecznych. Jednocześnie liczne badania wskazują, że sama obecność rozwiązań prawnych nie gwarantuje rzeczywistego wpływu organizacji pozarządowych na proces podejmowania decyzji publicznych. Skuteczność współpracy zależy przede wszystkim od jakości relacji pomiędzy administracją a trzecim sektorem, poziomu zaufania społecznego, kompetencji przedstawicieli obu stron oraz gotowości do prowadzenia partnerskiego dialogu. Raporty Instytutu Spraw Publicznych, Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz OECD pokazują, że w wielu jednostkach samorządu terytorialnego współpraca nadal ogranicza się do finansowania realizacji zadań publicznych, podczas gdy znacznie rzadziej organizacje pozarządowe uczestniczą w projektowaniu, monitorowaniu i ewaluacji lokalnych polityk publicznych.

Istotnym wyzwaniem pozostaje zatem przejście od modelu, w którym organizacje są przede wszystkim wykonawcami usług publicznych, do modelu współdecydowania, zakładającego ich aktywny udział na wszystkich etapach procesu tworzenia polityk publicznych. Taka zmiana wymaga zarówno rozwoju kompetencji samych organizacji, jak i budowania otwartości administracji publicznej na dialog oraz współpracę opartą na wzajemnym zaufaniu. Szczęólnego znaczenia nabierają działania wzmacniające potencjał instytucjonalny sektora obywatelskiego, rozwój lokalnych sieci współpracy oraz tworzenie trwałych mechanizmów wymiany wiedzy i doświadczeń.

Jednym z przykładów inicjatyw służących budowaniu takiego potencjału jest projekt „Mam tę Moc”, którego celem jest rozwój kompetencji przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie rzecznictwa, współpracy międzysektorowej oraz aktywnego uczestnictwa w procesach kształtowania polityk publicznych. W opracowaniu wykorzystano informacje i materiały dotyczące realizacji projektu, przekazane autorce ekspertyzy przez Fundację Imago jako realizatora projektu. Stanowią one uzupełniający materiał źródłowy

pozwalający odnieść analizowane zagadnienia do praktycznych doświadczeń organizacji pozarządowych.

Celem raportu jest przedstawienie kompleksowej analizy roli organizacji pozarządowych w procesie kształtowania lokalnych polityk publicznych oraz identyfikacja czynników warunkujących ich rzeczywisty wpływ na decyzje podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Opracowanie obejmuje analizę obowiązujących podstaw prawnych współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, charakterystykę najważniejszych instrumentów partycypacji obywatelskiej, ocenę barier ograniczających sprawczość trzeciego sektora oraz prezentację dobrych praktyk wypracowanych przez polskie samorządy. Na podstawie przeprowadzonych analiz zaproponowano model lokalnej sprawczości organizacji pozarządowych, opisujący mechanizmy współdecydowania pomiędzy administracją publiczną, organizacjami społecznymi i mieszkańcami. Raport kończy zestaw rekomendacji skierowanych do organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityk publicznych, których wdrożenie może przyczynić się do budowy bardziej partnerskiego, skutecznego i partycypacyjnego modelu zarządzania lokalnego.

1. Organizacje pozarządowe w lokalnym systemie zarządzania publicznego

Organizacje pozarządowe (NGO) stanowią “trzeci sektor” poza administracją publiczną i biznesem – wolne od władzy, działające na rzecz dobra wspólnego. W teorii współczesnego zarządzania publicznego samorząd odpowiada za organizowanie usług publicznych, lecz efektywność ich wdrażania zależy od partnerów społecznych. NGO wnoszą w lokalny system swoje zasoby: wiedzę ekspercką, sieć kontaktów, energię obywatelską oraz realne projekty społeczne.³ W modelu **multi-actor governance** uznaje się, że efektywne rządzenie odbywa się

³ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

poprzez współpracę wielu interesariuszy (w tym NGO) na poziomie lokalnym. Podstawą ustrojową aktywności obywatelskiej jest m.in. art. 4 ust. 2 Konstytucji RP: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”⁴ – czyli władze samorządowe powinny słuchać głosu obywateli i ich organizacji. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje formalne mechanizmy konsultacji z mieszkańcami i umożliwia inicjatywę NGO⁵ (np. wniosek o utworzenie młodzieżowej rady gminy – art. 5b ust. 2 pkt 2). W praktyce polskiej administracja lokalna bywa postrzegana jako „pierwszy sektor” realizujący zadania publiczne, ale coraz częściej adaptuje modele partycypacji i współzarządzania. Angażowanie NGO jest też zgodne z zasadą pomocniczości i zacieśnia więzi społeczne; buduje kapitał społeczny umożliwiając samorządowi lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli⁶. Jednocześnie w polskiej kulturze lokalnej dostrzegalna jest dominacja stylu liderkiego: pojedynczy liderzy NGO często inicjują współpracę z władzami, co wpływa na charakter relacji (tzw. *model liderki* działań lokalnych). Kluczową rolę odgrywa jednak współdziałanie, a nie tylko osobiste relacje. Według badaczy⁷ przyszłość współzarządzania lokalnego wymaga budowania instytucjonalnych sieci i mechanizmów partycypacji, a nie tylko przydzielania projektów czy grantów.

2. Podstawy prawne udziału NGO

Obowiązujący system prawny polski jasno reguluje zakres i formy współpracy samorządu z NGO. Konstytucja RP gwarantuje wolność zrzeszania się (art. 58), co stanowi ustrojową podstawę samoorganizacji obywatelskiej. Z kolei art. 4 ust. 2 stanowi, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.⁸ Formalną podstawą udziału NGO w procesach decyzyjnych na szczeblu lokalnym są przede wszystkim:

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 4 ust. 2.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 662), art. 5b ust. 2 pkt 2

⁶ J. Herbst, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 33–76.

⁷ W. Knieć, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń 2010.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 4 ust. 2 i art. 58.



- Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje m.in. konsultacje społeczne (art. 5a) oraz możliwość utworzenia młodzieżowej rady gminy na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu wskazanego w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5b ust. 2 pkt 2). Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa przewidują analogiczne mechanizmy konsultacyjne.⁹
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPP) – kluczowy akt regulujący działalność NGO. Uchwalona w 2003 r.¹⁰ ustawa definiuje NGO jako podmioty uprawnione do realizacji *zadań publicznych* i określa formy i zasady współpracy z organami administracji publicznej. Art. 5 UDPP nakazuje administracji prowadzić działania „we współpracy z organizacjami pozarządowymi” i wymienia podstawowe formy tej współpracy: powierzanie zadań publicznych NGO (w formie konkursów grantowych lub zleceń), wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach, konsultowanie projektów aktów prawnych z NGO oraz tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych. Zasady tej współpracy są określone jako partnerstwo, pomocniczość, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. W praktyce najmocniej realizowanymi instrumentami są zlecanie zadań publicznych oraz fundusze dotacyjne, jednak zakres ustawowych możliwości jest szerszy (por. tab. poniżej). Ustawa wprowadza też instytucję *Programu współpracy* – corocznego planu uchwalanego przez każdą radę gminy, powiatu i sejmik województwa (art. 5a UDPP) – szczegółowo regulującego, na jakich warunkach NGO będą wspierane (proces tworzenia, formy współpracy, wskaźniki, budżet). Uchwalenie rocznego programu współpracy jest obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.
- Prawo o stowarzyszeniach i ustawa o fundacjach¹¹ – dają podstawowe prawo do tworzenia NGO i prowadzenia przez nie działalności pożytku publicznego. Zakres

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 662), art. 5a i art. 5b; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1684), art. 3d; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 720), art. 10a.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338).

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.); ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 166 ze zm.).



celów i sposobów działania określonych w statucie wyznacza obszary, w których organizacja może podejmować współpracę z administracją publiczną.

- Przepisy samorządowe i krajowe – wiele pozostałych ustaw obliguje do partycypacji NGO. Przykładowo Prawo zamówień publicznych pozwala, w przypadkach określonych ustawą, uwzględniać aspekty społeczne oraz stosować zamówienia zastrzeżone. Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej umożliwia organizacjom pozyskiwanie dokumentów i danych dotyczących działania władz publicznych. Europejska Karta Samorządu Lokalnego przewiduje konsultowanie wspólnot lokalnych w sprawach bezpośrednio ich dotyczących oraz prawo społeczności lokalnych do współpracy i zrzeszania się (art. 4 ust. 6 i art. 10).¹² Tabela poniżej syntetyzuje najważniejsze prawne instrumenty współpracy:

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprostowaniem: Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), art. 4 ust. 6 i art. 10.

Tabela 1. Najważniejsze instrumenty współpracy

 Instrument współpracy	 Opis i podstawa prawna	 Przykład
 Zlecenie (finansowanie) zadań publicznych	Ustawa o DPP art. 5 pkt 1 – przekazywanie dotacji NGO na realizację działań na rzecz publicznego dobra.	 Konkursy grantowe na opiekę społeczną, oświatę.
 Wzajemne informowanie się	Ustawa o DPP art. 5 pkt 2 – regularna wymiana planów i danych między samorządem a NGO.	 Biuletyny lub spotkania informacyjne dla NGO.
 Konsultowanie aktów prawnych	Ustawa o DPP art. 5 pkt 3 – udział NGO w opracowywaniu lokalnych uchwał i strategii.	 Postępowania konsultacyjne nad budżetem.
 Wspólne zespoły doradcze	Ustawa o DPP art. 5 pkt 4 – powoływanie komisji z udziałem NGO do opiniowania polityk publicznych.	 Rady Działalności Pożytku Publicznego (gminne rady NGO).
 Program współpracy samorządu	Ustawa o DPP art. 5a – coroczny plan inkluzyjny wszystkich form współpracy i zasad ich realizacji.	 Program współpracy miasta Warszawy (2024) – zawiera konsultacje, budżet obywatelski, wsparcie projektów itp.
 Konsultacje społeczne	Samorządowa ustawa (art. 5a Samorząd gminny) i lokalne uchwały – obowiązkowe lub fakultatywne spotkania z mieszkańcami i NGO.	 Ankiety, zebrania, konsultacje online przed uchwaleniem studium zagospodarowania.
 Rada młodzieżowa/seniorów	Ustawa o SG (art. 5b) – rady tworzone z udziałem NGO i młodzieży/seniorów w celu doradztwa dla władz.	 Młodzieżowa Rada Gminy powołana z udziałem lokalnych stowarzyszeń uczniowskich.

3. Instrumenty wpływu NGO na polityki lokalne

NGO mogą wpływać na polityki lokalne zarówno poprzez oficjalne kanały współpracy, jak i nieformalne działania społeczno-polityczne. Do formalnych instrumentów należą:

- Zlecenie i wspieranie zadań: Najpowszechniejsza forma wpływu – NGO realizują usługi publiczne (np. w edukacji, ochronie zdrowia, pomocy społecznej) na mocy kontraktów z samorządem. W tych zlecanych zadaniach NGO mogą wprowadzać własne innowacyjne rozwiązania czy oceny potrzeb, a ich efekty monitoruje jednostka samorządowa.

- Uczestnictwo w organach doradczych: NGO delegują przedstawicieli do rad i komisji konsultacyjnych (np. rady pożytku publicznego, komisje budżetu obywatelskiego), gdzie przedstawiają postulaty środowisk, opiniują plany i uchwały samorządu. Wspólny dialog w komisjach decyduje o rekomendacjach uchwałodawczych. Zespoły te – przewidziane przez prawo – łączą przedstawicieli władzy i społeczeństwa.
- Procedury partycypacyjne: Udział w referendum lokalnych, inicjatywach uchwałodawczych obywateli czy petycjach umożliwia NGO formułowanie postulatów i zbieranie podpisów mieszkańców. Przykładowo, fundacja może zorganizować zbiórkę podpisów w sprawie pomocy rodzinie i złożyć projekt uchwały, który rada gminy musi rozpatrzyć.
- Budżet obywatelski: Od 2018 r. ustawa reguluje budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych; jest on obligatoryjny w miastach na prawach powiatu. Budżet ten¹³ umożliwia mieszkańcom zgłaszanie i głosowanie projektów inwestycyjnych finansowanych przez samorząd. NGO mogą przygotowywać projekty (np. budowę placu zabaw czy warsztatów społecznych) oraz mobilizować społeczność do głosowania. Budżet obywatelski znacząco zwiększa decyzyjność obywateli oraz odpowiedzialność NGO za lokalny rozwój.
- Monitorowanie i rzecznictwo: Poza sformalizowanymi formami NGO lobbuje za pomocą kampanii medialnych, raportów eksperckich lub petycji. Organizacje badawcze (think tanki) lub stowarzyszenia branżowe publikują analizy lokalnych uchwał, ostrzegając o negatywnych skutkach (np. cięcia budżetowe) czy proponując alternatywne rozwiązania. Tego rodzaju nacisk opiniotwórczy może wymusić korekty polityk.
- Sieciowanie i koalicje NGO: Wzmacnianie głosu społecznego następuje poprzez tworzenie sieci lokalnych NGO lub porozumień z innymi podmiotami społecznymi (np. izby gospodarcze, związki zawodowe). Federacje NGO lepiej oddziałują na władze, wspólnie wypracowując stanowiska wobec strategii rozwoju miasta czy powiatu.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 662), art. 5a ust. 3–7; regulację wprowadzono ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Modelowa jest koordynacja konkursów grantowych prowadzonych wspólnie przez kilka gmin, co wymaga współpracy wielu organizacji.

- Społeczna kontrola i transparentność: Działania watchdogów, wnioskowanie o dostęp do informacji publicznej, monitorowanie prac komisji rewizyjnych rady gminy – to przykłady kontroli wspomagających transparentność samorządu. NGO jak np. lokalne Kluby Obywatelskie mogą analizować wydatki publiczne i domagać się wyjaśnień. To również ważne źródło wpływu na procesy decyzyjne, budujące zaufanie do władz i motywujące do dalszej współpracy.

Wszystkie te instrumenty mogą ze sobą współistnieć. Przykładowo w programie współpracy gminy z NGO formalnie zaplanowane są właśnie zlecenie zadań, organizowanie konsultacji, budżet obywatelski i działalność informacyjna. Jakość oddziaływania NGO zależy jednak od ich wiarygodności: od prowadzenia przejrzystej sprawozdawczości i przygotowania merytorycznego; a także od przyjmującego ich stylu administracji. Raport Instytutu Spraw Publicznych wskazuje, że na jakość współpracy wpływają przede wszystkim dostępność infrastruktury współpracy, komunikacja między sektorami oraz kultura wzajemnych relacji.¹⁴ Bez tych elementów nawet najlepiej skonstruowane narzędzia formalne nie przyniosą efektu.

¹⁴ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 3–4.

Rola organizacji pozarządowych w lokalnych politykach publicznych

Organizacje pozarządowe są kluczowym partnerem samorządów w rozwiązywaniu problemów społecznych i tworzeniu skutecznych polityk publicznych. Współpraca oparta na dialogu, zaufaniu i partnerstwie wzmacnia lokalną sprawczość i jakość życia mieszkańców.



1. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE – PARTNER W LOKALNYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA



Kim są NGO?

„Trzeci sektor” – niezależny od administracji i biznesu, działający dla dobra wspólnego.

Wnoszą wiedzę, doświadczenie, sieci kontaktów oraz energię obywatelską.



Dlaczego są ważne?

- znają potrzeby lokalnej społeczności
- docierają do grup zagrożonych wykluczeniem
- wprowadzają innowacje społeczne
- wspierają kapitał społeczny i zaufanie



Ich rola w systemie

NGO współtworzą polityki publiczne na każdym etapie:
diagnoza → planowanie → realizacja
→ monitorowanie → ewaluacja

Od wykonawców usług – do partnerów we współdecydowaniu.

2. MODEL LOKALNEJ SPRAWCZOŚCI NGO WSPÓŁDECYDOWANIE – PARTNERSTWO – WPŁYW



3. INSTRUMENTY WPŁYWU NGO NA POLITYKI LOKALNE



ZLECANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH

realizacja usług i projektów społecznych



KONSULTACJE SPOŁECZNE

współtworzenie przepisów i strategii



RADY I ZESPOŁY DORADCZE

udział w organach konsultacyjnych samorządu



INICJATYWY LOKALNE

realizacja pomysłów mieszkańców we współpracy z samorządem



BUDŻET OBYWATELSKI

współdecydowanie o wydatkach publicznych



DOSTĘP DO INFORMACJI

jawność działań i decyzji publicznych

4. KORZYŚCI ZE WSPÓŁPRACY

- ✓ lepsze dopasowanie polityk do potrzeb mieszkańców
- ✓ większa skuteczność i efektywność działań
- ✓ wzrost zaufania społecznego
- ✓ rozwój kapitału społecznego
- ✓ innowacje społeczne i nowe rozwiązania
- ✓ silniejsza i bardziej zaangażowana społeczność lokalna



KLUCZ DO SUKCESU

Od regulacji do relacji – kluczowa jest jakość współpracy, otwartość na dialog i wspólne dążenie do dobra wspólnego.





4. Jak NGO skutecznie oddziałują na decyzje samorządu

Skuteczność wpływu NGO zależy od ich zdolności organizacyjnych oraz umiejętności współpracy z administracją. Kluczowe warunki efektywności to:

- Sieciowanie i wspólne działania: Organizacje działające w sieci uzyskują większy potencjał negocjacyjny. Przykładem jest federacja NGO działających w obszarze pomocy społecznej, która wspólnie wypracowała pakiet postulatów do projektu lokalnego programu rewitalizacji – ich konsultacje zostały uwzględnione przez radę miasta. Współpraca w ramach koalicji pozwala dzielić się zasobami (np. prawnikiem czy budżetem na kampanię informacyjną) oraz prezentować społeczne poparcie dla wspólnych propozycji.
- Relacje z lokalną administracją: Kluczowa jest umiejętność nawiązywania trwałych, opartych na zaufaniu relacji z radnymi i urzędnikami. NGO winny prezentować się jako partnerzy, a nie tylko adwersarze. Przejrzystość działań i terminowa komunikacja są tu istotne – daje to przekonanie władz, że wsparcie NGO jest rzetelne. Dobra praktyka to np. powołanie w urzędzie specjalnego pełnomocnika ds. współpracy z NGO, co sygnalizuje gotowość instytucji do dialogu (por. poradniki NGO).
- Umiejętność mobilizacji społecznej: Organizacje, które potrafią angażować mieszkańców w swoje inicjatywy, zyskują dodatkową legitymizację. Jeśli projekt stowarzyszenia zbierze wiele podpisów czy zapewni wysoki odzew społeczny (np. tysiące głosów w budżecie obywatelskim), samorząd nie może zignorować głosu swoich wyborców. Przydaje się tu kampania informacyjna, demonstracje, eventy czy media społecznościowe. Również działania wolontariackie (np. wspólne akcje sprzątania) budują dobre relacje społeczne, co przekłada się pośrednio na wpływ na politykę.
- Innowacje organizacyjne: Wiele NGO, by wpływać na samorząd, przyjmuje modele efektywnego zarządzania – korzysta z grantów na rozwój organizacji, prowadzi



ewaluacje, tworzy think-tanki eksperckie. Profesjonalizacja trzeciego sektora¹⁵ umożliwia aktywniejsze i długofalowe zaangażowanie w polityki publiczne.

- Wykorzystywanie dostępnych instytucji: Skuteczne NGO korzystają ze wszystkich formalnych możliwości prawnych: biorą udział w sesjach rad gminnych, zgłaszają uwagi do budżetu w ustawowym terminie, wnoszą skargi do sądu administracyjnego, gdy samorząd łamie prawo (np. nie tworzy programów współpracy). Znajomość prawa i procedur umożliwia organizacjom podejmowanie zdecydowanych działań dla ochrony swoich interesów w samorządzie.

Partnerstwo międzysektorowe nie oznacza rezygnacji z krytyki administracji, lecz wymaga formułowania możliwych do wdrożenia rozwiązań, jasnego podziału odpowiedzialności oraz łączenia zasobów kilku podmiotów. Jednocześnie organizacja zachowuje większą samodzielność, gdy różnicuje źródła finansowania i formy aktywności, zamiast uzależniać swoją pozycję od jednego grantodawcy lub pojedynczej relacji z samorządem.¹⁶

5. Bariery lokalnej partycypacji NGO

Mimo formalnych gwarancji, w praktyce wiele czynników ogranicza realny wpływ NGO. Najważniejsze bariery to:

- Ograniczone zasoby organizacji: Większość NGO w Polsce działa w skali mikro lub małej. Badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor wskazuje, że 35% organizacji działa wyłącznie dzięki pracy społecznej.¹⁷ Brak stałego finansowania na koszty operacyjne sprawia, że organizacje muszą angażować większość sił w pozyskiwanie grantów czy dotacji, a nie w budowanie partnerstw czy ekspercką pracę społeczną. Nieregularne i projektowe wsparcie publiczne (często krótkoterminowe) prowadzi do chronicznej rotacji w strukturach NGO, co osłabia kompetencje wpływania na decyzje.

¹⁵ M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Oficyna „Śląsk”, Katowice 1998.

¹⁶ W. Knieć, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń 2010.

¹⁷ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2022, s. 10.



- Biurokracja i skomplikowane procedury: Organizacje często wskazują, że trudny system aplikowania o dotacje, wymagające rozliczenia, liczne raporty i skomplikowane procedury konkursowe pochłaniają czas i pieniądze. Dodatkowo, od NGO oczekuje się spełniania standardów zarządczych (sprawozdania, audyty), które dla małych organizacji stanowią wyzwanie. Takie obciążenia sprawiają, że wiele NGO rezygnuje ze startowania w przetargach z powodu biurokratycznych barier.
- Niska świadomość instytucjonalna: Barierą bywa brak regularnego kontaktu, wspólnego języka i kompetencji komunikacyjnych po obu stronach współpracy. Utrudnia to organizacjom korzystanie z dostępnych narzędzi partycypacji oraz przekładanie społecznych potrzeb na propozycje możliwe do rozpatrzenia przez administrację.¹⁸
- Problemy po stronie władz lokalnych: Po stronie samorządu problemem może być powierzchowność relacji, ograniczanie współpracy do układu zlecniodawca–zleceniobiorca oraz konsultowanie dokumentów jedynie w celu formalnego wykonania obowiązku. Badania wskazują, że kultura współpracy – obejmująca partnerskie postawy, zaufanie i regularny dialog – rozwija się słabiej niż prawne ramy współdziałania.¹⁹
- Polityzacja działalności NGO: W miarę wzrostu znaczenia NGO często pojawiają się konflikty interesów i naciski polityczne. Organizacje mogą być przez władzę oskarżane o stronnictwo lub manipulowanie opinią publiczną. Z drugiej strony, partie polityczne czy grupy formalne (np. partie wolontariackie) mogą starać się wykorzystywać NGO do własnych celów, co osłabia ich niezależność. Taka sytuacja demotywuje wiele osób do aktywnej partycypacji w trzecim sektorze.
- Uwarunkowania społeczne i kulturowe: W niektórych gminach niska jest tradycja społeczeństwa obywatelskiego – mieszkańcy unikają angażowania się poza własny biznes czy rodzinę. Wysoki poziom migracji ludności czy rozdrobnienie społeczności

¹⁸ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 4 oraz 28–29.

¹⁹ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 12–13.

lokalnych utrudnia budowę oddolnych inicjatyw. Dodatkowo, stereotypowe postrzeganie NGO jako instytucji elitarnej czy niepotrzebnie komplikującej sprawy publiczne również osłabia oczekiwania co do ich roli. Brak zrozumienia dla roli NGO wśród obywateli (i części polityków) powoduje, że presja społeczna na ich dialog z samorządem jest słaba.

Wszystkie te bariery powodują, że w wielu miejscach lokalna partycypacja NGO pozostaje ograniczona do przekazywania propozycji i realizacji zadań zleconych. Dopiero z czasem, wraz z rosnącym doświadczeniem obydwu stron, organizacje mogą odgrywać bardziej strategiczne role. Niemniej jednak rozwiązania systemowe (stabilne finansowanie, uproszczenie procedur, edukacja prawna) pozostają niedofinansowane lub nie wdrażane, co wymaga rekomendacji opisanych w dalszej części.

6. Dobre praktyki współdecydowania

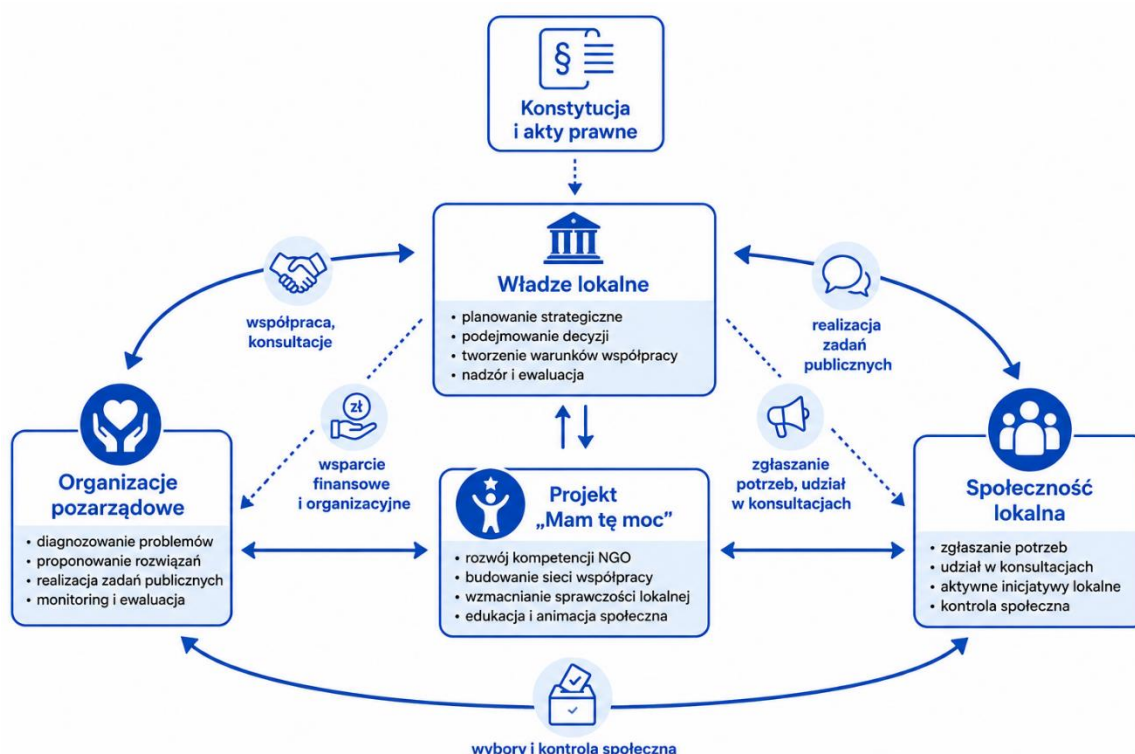
W ostatnich latach pojawiło się wiele przykładów efektywnej współpracy samorządów z NGO w Polsce. Kluczowym elementem dobrych praktyk jest model partnerstwa lokalnego, obejmujący następujące rozwiązania:

- **Przejrzyste programy współpracy:** Najlepsze samorzady przyjmują rozbudowane programy współpracy zawierające nie tylko finansowanie projektów (jak to wymagane prawnie), ale również opis wspólnych działań pozafinansowych. Przykładem jest program Wrocławia na lata 2022-2024, który zawiera zarówno konkursy grantowe, jak i harmonogram cyklicznych spotkań z NGO oraz budżet obywatelski. Takie dokumenty są uzgadniane z reprezentantami NGO, co wzmacnia akceptację społeczności.
- **Budżet obywatelski:** Jako złoty standard podaje się miasta, które transparentnie wdrażają budżet obywatelski. W Lublinie (od 2016) prowadzono szerokie kampanie informacyjne, a lokalna NGO współtworzyła kryteria wyboru projektów. Efekt: wysoka frekwencja głosujących i wzrost kapitału zaufania między władzami a mieszkańcami. Inicjatywy NGO: np. Stowarzyszenie *Przestrzeń dla Demokracji* promuje przejrzystość procedur budżetu obywatelskiego i szkoli mieszkańców w pisaniu projektów.



- Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDP): W wielu gminach RDP funkcjonuje jako forum konsultacyjne. Przykładem jest RDP w Poznaniu, gdzie NGO i urzędnicy wspólnie przygotowują coroczny raport o stanie współpracy. Wysoką skuteczność takiego modelu pokazuje sprawozdanie Gminy Będzin (2023): NGO aktywnie partycypowały we wszystkich grupach roboczych gminnej strategii rozwoju, co zaowocowało m.in. zwiększeniem dofinansowania dla organizacji społecznych o 15%.
- Otwarte konkursy grantowe i programy wsparcia NGO: Dobry przykład daje Miasto Gdańsk, które stworzyło lokalną fundację grantową zarządzającą środkami dla NGO. Każde zaproszenie do składania wniosków jest szeroko promowane, a oceniają je mieszane komisje NGO-urzędnicze. Transparentność tego procesu i zaangażowanie NGO w oceny projektów podnoszą zaufanie do finansowania partycypacyjnego.
- Lokalne fora i konsultacje tematyczne: Organizowanie cyklicznych debat (okrągłych stołów) i forów obywatelskich sprzyja wymianie zdań. Przykładem jest forum „Zdrowe Miasto” w Bielsku-Białej, gdzie co roku NGO, lekarze i urzędnicy dyskutują priorytety zdrowotne. Efektem jest wspólny plan działań (uchwała rady), w którego tworzeniu NGO mają równy głos z samorządem.
- Wsparcie współpracy instytucjonalnej: Niektóre regiony finansują centra NGO i centra dialogu. Na przykład Fundacja Uniwersytet Dzieci i Młodzieży w Zielonej Górze prowadzi punkt informacyjny dla organizacji, konsultując chętnym, jak skutecznie aplikować o środki gminy i województwa. Takie działania zwiększają zdolność organizacji do kooperacji z władzą.
- Tradycja konsultacji budżetowej: Wiele gmin regularnie konsultuje projekty budżetu (tzw. „budżet partycypacyjny”) i strategii (jak plan zagospodarowania) z NGO. Dobra praktyka to opublikowanie wszystkich uwag NGO po dyskusjach publicznych, co w Szczecinie przyczyniło się do zmian w miejskim planie transportu (NGO doprowadziły do zwiększenia liczby ścieżek rowerowych).

Poniżej przedstawiono syntetyczny **schemat procesu wspólnego decydowania** w modelu „lokalnego partnerstwa” (opracowany na podstawie analiz praktyk gminnych):



Schemat 1. Schemat procesu wspólnego decydowania - źródło: oprac.własne

Na schemacie przedstawiono relacje pomiędzy administracją, organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną. Administracja działa w ramach prawa i otrzymuje informacje o lokalnych potrzebach, natomiast „NGO, korzystając z różnych form wsparcia rozwojowego, mogą wzmacniać kompetencje, formułować wnioski dla władz i realizować działania na rzecz mieszkańców. Powstaje w ten sposób sprzężenie zwrotne pomiędzy mieszkańcami, NGO i samorządem, które może wspierać tworzenie wspólnej strategii rozwoju.

7. Model lokalnej sprawczości NGO

Na podstawie przeanalizowanych danych zaproponowano *model lokalnej sprawczości organizacji pozarządowych*, uwzględniający trzy główne zasoby NGO i mechanizmy ich wpływu:

- Zasoby organizacji (kapitał ludzki, finansowy, informacyjny) wzmacniane są przez szkolenia, mentoring i współpracę w sieciach. Dzięki temu NGO budują kompetencje w zakresie tworzenia polityk oraz monitoringu samorządowego.
- Otwartość instytucjonalna lokalnych władz (zarówno formalnych, jak i kulturowych) – definiowana przez prawo (programy współpracy, konsultacje) oraz sposób zarządzania (wyznaczony koordynator ds. współpracy z NGO, przejrzystość procedur). Im więcej przewidzianych ustawowo form partycypacji i im życzliwiej są one realizowane, tym większy wpływ NGO.
- Zaangażowanie obywateli – poziom społecznego zainteresowania i udziału (wolontariat, głosowanie w budżecie, udział w zebraniach) determinuje „ciężar” NGO we wspólnej debacie. Duże wsparcie lokalnych społeczności (np. liczne podpisy) zwiększa legitymizację NGO wobec władz.



Schemat 2. Model lokalnej sprawczości NGO – źródło: opracowanie własne

Model działania łączący te elementy można przedstawić jako cykl przedstawiony na schemacie powyżej: poprawa kapitału NGO i otwartość systemu (prawo i procedury) wzajemnie się wzmacniają, a udział obywateli nadaje całości demokratyczną moc. Istotną rolę pełnią *lokalne instytucje wspierające* ten model – rady pożytku publicznego, centra NGO, jednostki samorządowe ds. społeczeństwa obywatelskiego, zapewniające ciągłość i koordynację działań.

8. Rekomendacje

Przeprowadzona analiza wskazuje, że skuteczność oddziaływania organizacji pozarządowych na lokalne polityki publiczne zależy nie tylko od obowiązujących regulacji prawnych, ale przede wszystkim od jakości współpracy pomiędzy administracją publiczną, sektorem obywatelskim oraz mieszkańcami. Wzmocnienie lokalnej sprawczości NGO wymaga zatem działań systemowych, obejmujących zarówno rozwój potencjału organizacji, jak i tworzenie trwałych mechanizmów partnerstwa. Poniżej przedstawiono rekomendacje, których wdrożenie może przyczynić się do zwiększenia efektywności współpracy międzysektorowej oraz poprawy jakości lokalnego zarządzania publicznego.

8.1. Zapewnienie systemowego wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych

Jednym z najważniejszych wyzwań funkcjonowania organizacji pozarządowych pozostaje niestabilność finansowania. Dominujący w Polsce model finansowania projektowego utrudnia planowanie długofalowych działań, zatrudnianie specjalistów oraz rozwijanie potencjału instytucjonalnego organizacji. W związku z tym rekomenduje się zwiększenie udziału grantów wieloletnich oraz finansowania działalności statutowej, umożliwiające budowę trwałych kompetencji organizacyjnych. Równocześnie należy uprościć obowiązki sprawozdawcze, szczególnie wobec małych organizacji działających lokalnie, które często opierają swoją działalność na pracy społecznej wolontariuszy. Rozwiązania takie zwiększają odporność organizacji na zmiany finansowe i pozwalają koncentrować się na realizacji celów społecznych zamiast na obsłudze administracyjnej projektów.

8.2. Uproszczenie i ujednolicenie procedur współpracy z administracją publiczną

Istotnym elementem wzmacniania partnerstwa jest ograniczenie barier formalnych utrudniających współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego. W praktyce wiele organizacji wskazuje na nadmiernie rozbudowane procedury konkursowe, różnice pomiędzy samorządami oraz brak jednolitych standardów dokumentacji. Rekomenduje się opracowanie wspólnych wzorów formularzy, elektronicznych systemów składania ofert oraz przejrzystych instrukcji dotyczących realizacji zadań publicznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby również przygotowanie lokalnych przewodników opisujących wszystkie dostępne mechanizmy współpracy i partycypacji, dzięki czemu zarówno organizacje, jak i mieszkańcy mieliby łatwiejszy dostęp do informacji o możliwościach angażowania się w procesy decyzyjne.

8.3. Rozwijanie kultury dialogu i partnerstwa

Efektywna współpraca nie może ograniczać się wyłącznie do obowiązkowych konsultacji społecznych wynikających z przepisów prawa. Powinna opierać się na trwałych relacjach partnerskich budowanych przez regularny dialog, wzajemne zaufanie oraz wspólne rozwiązywanie problemów lokalnych. W związku z tym rekomenduje się prowadzenie cyklicznych spotkań przedstawicieli administracji, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców, także poza formalnymi procedurami konsultacyjnymi. Jednocześnie niezbędne jest systematyczne podnoszenie kompetencji urzędników w zakresie współpracy międzysektorowej, komunikacji społecznej oraz metod partycypacyjnych. Takie działania ograniczają konflikty, zwiększają przejrzystość procesu decyzyjnego oraz budują kapitał społeczny niezbędny do skutecznego współzarządzania.

8.4. Rozwój instytucjonalnych mechanizmów dialogu obywatelskiego

Literatura przedmiotu wskazuje, że trwałość współpracy pomiędzy administracją a organizacjami pozarządowymi wymaga nie tylko podstaw prawnych, lecz także stałych i powtarzalnych mechanizmów dialogu. Dlatego zasadne jest wzmacnianie rad działalności pożytku publicznego, lokalnych centrów wsparcia NGO oraz funkcji koordynatorów współpracy z trzecim sektorem. Dudkiewicz i Makowski podkreślają, że polityka poprawy współpracy powinna opierać się na działaniach trwałych, systematycznych i powtarzalnych

oraz na monitorowaniu, a nie na jednorazowych konkursach grantowych lub kampaniach.²⁰ Analiza partnerstw lokalnych przeprowadzona przez Wojciecha Kniecia pokazuje znaczenie struktur łączących podmioty publiczne i społeczne, co uzasadnia wzmacnianie trwałych, a nie wyłącznie projektowych form współpracy.²¹ Raport OECD pozwala sformułować węższy, lecz dobrze udokumentowany wniosek: poczucie wpływu na działania władz należy do najważniejszych czynników różnicujących poziom zaufania do instytucji publicznych.²² Z kolei badanie Klon/Jawor pokazuje, że 83% organizacji współpracuje z samorządem gminnym; wskaźnik ten potwierdza powszechność kontaktu, ale nie przesądza o jego głębokości ani o rzeczywistym współtworzeniu polityk.²³

8.5. Rozwijanie nowoczesnych narzędzi partycypacji obywatelskiej

Coraz większego znaczenia nabierają rozwiązania wykorzystujące technologie cyfrowe. Rekomenduje się rozwój platform konsultacyjnych umożliwiających mieszkańcom zgłaszanie uwag do projektów uchwał, udział w konsultacjach online oraz elektroniczne głosowanie w budżetach obywatelskich. Rozwiązania takie zwiększają dostępność procesów partycypacyjnych, szczególnie dla osób młodych, osób z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców terenów oddalonych od siedzib administracji. Jednocześnie należy prowadzić działania edukacyjne rozwijające kompetencje cyfrowe mieszkańców oraz organizacji pozarządowych.

8.6. Upowszechnianie dobrych praktyk współpracy międzysektorowej

Znaczącym elementem wzmacniania sprawczości organizacji jest promowanie przykładów skutecznej współpracy pomiędzy samorządem a trzecim sektorem. Rekomenduje się organizowanie konkursów na najlepsze partnerstwa lokalne, publikowanie raportów dobrych

²⁰ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 32.

²¹ W. Kniec, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń 2010.

²² OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris 2024, DOI: 10.1787/9a20554b-en.

²³ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2022, s. 12.

praktyk oraz tworzenie ogólnopolskich baz innowacyjnych rozwiązań w zakresie partycypacji obywatelskiej. Wymiana doświadczeń pozwala ograniczać ryzyko powielania błędów oraz przyspiesza wdrażanie sprawdzonych rozwiązań w kolejnych jednostkach samorządu terytorialnego.

8.7. Wzmacnianie współpracy sieciowej organizacji pozarządowych

Pojedyncze organizacje, zwłaszcza działające lokalnie, często dysponują ograniczonym potencjałem organizacyjnym i eksperckim. Dlatego rekomenduje się rozwój regionalnych oraz ponadregionalnych sieci współpracy umożliwiających wymianę doświadczeń, wspólne przygotowywanie stanowisk oraz prowadzenie działań rzeczniczych. Sieciowanie zwiększa zdolność organizacji do wpływania na proces stanowienia prawa, ułatwia realizację projektów partnerskich oraz sprzyja profesjonalizacji całego sektora obywatelskiego.

8.8. Rozwijanie partnerstw między sektorem publicznym, społecznym, biznesem i nauką

Współczesne problemy społeczne wymagają współpracy wielu środowisk. Rekomenduje się rozwijanie partnerstw obejmujących administrację publiczną, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców oraz uczelnie wyższe. Szczególnie istotne jest wspieranie projektów wykorzystujących społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR), praktyki studenckie realizowane w organizacjach pozarządowych oraz wspólne programy badawczo-rozwojowe. Takie partnerstwa umożliwiają lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów, wzmacniają innowacyjność społeczną oraz sprzyjają budowie trwałego kapitału społecznego.

Realizacja przedstawionych rekomendacji pozwoli przejść od modelu współpracy opartego głównie na finansowaniu zadań publicznych do modelu rzeczywistego współzarządzania lokalnego. Oznacza to większy udział organizacji pozarządowych w diagnozowaniu problemów społecznych, współtworzeniu lokalnych polityk publicznych oraz monitorowaniu ich efektów. W dłuższej perspektywie działania te powinny przyczynić się do wzrostu jakości usług publicznych, zwiększenia zaufania do instytucji samorządowych oraz budowy bardziej aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

Znaczenie współdziałania organizacji pozarządowych z samorządem rośnie z roku na rok. Ten raport pokazuje, że przy odpowiednich warunkach NGO mogą stać się realnymi partnerami władz lokalnych, a nie tylko realizatorami zadań. Kluczem jest wielowymiarowy rozwój – prawny, organizacyjny i kulturowy – prowadzący do wzmocnienia więzi z mieszkańcami (kapitał społeczny) oraz zdobycia kompetencji i zaufania. W idealnym modelu „lokalnej sprawczości” działają równolegle trzy siły: świadomi obywatele, proaktywne NGO i otwarta administracja (patrz schemat). Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego i efektywne współdecydowanie na szczeblu lokalnym wymagają złożonej strategii – łączącej gwarancje prawne, rozwiązania organizacyjne i długofalowe budowanie zaufania międzysektorowego. Wdrażanie przedstawionych rekomendacji powinno być następnie oceniane na podstawie rzeczywistych zmian w decyzjach, usługach i sposobie działania samorządów, a nie wyłącznie liczby przeprowadzonych konsultacji.

8.9. Rekomendacje dotyczące zmian dokumentów wdrażających lokalną politykę społeczną

Skuteczne włączanie organizacji pozarządowych w kształtowanie i ocenę lokalnych polityk społecznych wymaga nie tylko stosowania mechanizmów konsultacyjnych, lecz również odpowiedniego ukształtowania dokumentów strategicznych, programowych i wykonawczych przyjmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dokumenty te powinny określać rolę organizacji pozarządowych na wszystkich etapach cyklu polityki publicznej: od diagnozowania potrzeb społecznych, poprzez projektowanie i wdrażanie działań, aż po ich monitorowanie i ewaluację.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że szczególnego znaczenia nabiera wprowadzenie zmian w następujących rodzajach dokumentów samorządowych:

Strategie rozwiązywania problemów społecznych oraz inne lokalne i regionalne strategie w obszarze polityki społecznej. Rekomenduje się, aby dokumenty te w większym stopniu określały zasady udziału organizacji pozarządowych nie tylko w konsultowaniu gotowych projektów strategii, lecz również w diagnozowaniu potrzeb, określaniu celów i priorytetów,

projektowaniu działań oraz monitorowaniu i ocenie ich realizacji. Zasadne jest wskazywanie w strategiach konkretnych mechanizmów współpracy z NGO, takich jak udział przedstawicieli organizacji w zespołach roboczych i monitorujących, okresowe konsultacje wyników realizacji strategii oraz możliwość przedstawiania przez organizacje własnych danych, analiz i rekomendacji. Pozwoli to wykorzystać praktyczną wiedzę organizacji wynikającą z ich bezpośredniego kontaktu z odbiorcami usług społecznych.

Roczne i wieloletnie programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Programy współpracy powinny być traktowane nie tylko jako instrument określający zasady zlecania organizacjom realizacji zadań publicznych, ale również jako dokument tworzący ramy ich udziału w lokalnych procesach decyzyjnych. Rekomenduje się rozszerzanie części dotyczącej współpracy pozafinansowej o konkretne mechanizmy współtworzenia polityk społecznych: harmonogram konsultacji, zasady powoływania wspólnych zespołów roboczych, udział NGO w monitorowaniu realizacji lokalnych programów oraz procedurę przekazywania i rozpatrywania rekomendacji formułowanych przez sektor społeczny. Program powinien również określać sposób oceny jakości współpracy i stopnia wykorzystania propozycji zgłaszanych przez organizacje. Znaczenie programów współpracy jako podstawowego instrumentu łączącego różne formy relacji samorządu z NGO zostało wskazane również we wcześniejszej części ekspertyzy.

Lokalne programy sektorowe w obszarze polityki społecznej. W programach dotyczących m.in. polityki senioralnej, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, rodziny, przeciwdziałania przemocy, profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień, zdrowia psychicznego, integracji społecznej czy przeciwdziałania wykluczeniu rekomenduje się wskazywanie organizacji pozarządowych jako partnerów nie tylko na etapie realizacji usług, lecz także podczas diagnozowania problemów, projektowania interwencji i oceny ich skuteczności. Dokumenty powinny określać sposoby zbierania informacji od NGO oraz odbiorców ich działań, a także przewidywać okresowe przeglądy programów z udziałem przedstawicieli sektora społecznego. Takie rozwiązanie pozwala wykorzystać doświadczenia organizacji jako źródło informacji o skutkach wdrażanych polityk oraz nowych lub zmieniających się potrzebach mieszkańców.

Uchwały i regulaminy określające zasady prowadzenia konsultacji społecznych. Rekomenduje się uzupełnianie lokalnych procedur konsultacyjnych o rozwiązania zapewniające organizacjom możliwość uczestnictwa na możliwie wczesnym etapie procesu decyzyjnego. Konsultacje nie powinny ograniczać się do przedstawienia do zaopiniowania gotowego projektu dokumentu. Zasadne jest stosowanie również warsztatów diagnostycznych, zespołów roboczych, wysłuchań i spotkań konsultacyjnych poprzedzających przygotowanie projektu. Regulaminy powinny określać minimalny czas konsultacji, obowiązek publikowania zgłoszonych uwag oraz przekazywania informacji o sposobie ich rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem w przypadku ich nieuwzględnienia. Rozwiązanie takie zwiększa transparentność procesu i ogranicza ryzyko sprowadzania konsultacji do realizacji formalnego obowiązku, które zostało zidentyfikowane w ekspertyzie jako jedna z barier współpracy.

Dokumenty określające funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego oraz innych ciał dialogu i zespołów konsultacyjno-doradczych. Rekomenduje się wzmacnianie ich roli poprzez zapewnienie możliwości opiniowania dokumentów dotyczących polityki społecznej na etapie ich przygotowywania, inicjowania tematów wymagających interwencji samorządu oraz monitorowania sposobu wykorzystania przedstawionych rekomendacji. W regulaminach i dokumentach określających działalność tych ciał warto przewidywać obowiązek udzielania przez właściwy organ informacji zwrotnej na temat przedstawionych stanowisk. Rozwiązanie takie pozwala przejść od konsultacji incydentalnych do trwałego mechanizmu dialogu.

Dokumenty regulujące zlecanie zadań publicznych i prowadzenie otwartych konkursów ofert. Rekomenduje się zwiększanie przejrzystości procedur, ograniczanie zbędnych obciążeń administracyjnych oraz tworzenie warunków do finansowania działań wieloletnich, szczególnie w przypadku usług społecznych wymagających ciągłości. Zasady konkursowe powinny również umożliwiać wykorzystanie doświadczeń organizacji realizujących zadania publiczne do oceny skuteczności przyjętych rozwiązań oraz planowania kolejnych działań. Warto przewidywać mechanizm okresowego zbierania rekomendacji od realizatorów zadań i wykorzystywania ich podczas przygotowywania kolejnych programów i konkursów. Pozostaje to spójne z wcześniejszą rekomendacją ekspertyzy dotyczącą uproszczenia i ujednolicenia procedur współpracy.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



W odniesieniu do wszystkich wskazanych dokumentów rekomenduje się przyjęcie zasady, zgodnie z którą udział organizacji pozarządowych powinien obejmować cały cykl lokalnej polityki społecznej, a nie jedynie konsultowanie dokumentu przed jego formalnym przyjęciem. Oznacza to zapewnienie NGO możliwości uczestniczenia w diagnozie problemów, formułowaniu celów i działań, wdrażaniu przyjętych rozwiązań, monitorowaniu rezultatów oraz ewaluacji i formułowaniu propozycji zmian.

Istotnym elementem powinno być także dokumentowanie wpływu partycypacji na ostateczny kształt polityki. Jednostki samorządu terytorialnego powinny wskazywać, które rekomendacje organizacji zostały uwzględnione, które odrzucono i z jakiego powodu. Pozwoli to zwiększyć przejrzystość procesów decyzyjnych, wzmacniać zaufanie pomiędzy administracją i sektorem społecznym oraz budować przekonanie organizacji, że udział w konsultacjach i innych formach dialogu może prowadzić do rzeczywistego wpływu na lokalną politykę społeczną.

ISBN 978-83-982563-0-8

