
Raport z monitoringu realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych

*Agnieszka Borek
Przemysław Fenrych
Krzysztof Margol*

FUNDACJA ROZWOJU DEMOKRACJI LOKALNEJ
W A R S Z A W A 2 0 1 0





Raport z monitoringu realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych

Agnieszka Borek, Przemysław Fenrych, Krzysztof Margol

Redakcja merytoryczna: Paulina Szczepaniak

Projekt i opracowanie graficzne: Tomasz Maniewski

Redakcja językowa i korekta: Łada Jurasz-Dudzik



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Raport wydany jest w ramach projektu: „Przejrzysta Polska – program monitorowania realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet V – Dobre rządzenie. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

ISBN: 978-83-60760-68-0

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Plac Inwalidów 10

01-552 Warszawa

biuro@frdl.org.pl

www.frdl.org.pl

Druk: MWM AW

Nakład 200 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.



Spis treści

1. Wstęp	5
Informacje o Programie „Przejrzysta Polska”	6
Cele badania	7
Pytania kluczowe	8
Metodologia	9
Procedura	12
Kontekst badania	12
Dobór samorządów do badania	12
Etap przygotowawczy	12
Etap realizacja badania w terenie	13
Trudności w realizacji badań	14
2. Wyniki	15
2.1 Informacja o respondentach	15
2.2 Aktywność III sektora na terenie badanych samorządów	19
Liczba organizacji funkcjonujących na terenie badanych samorządów	19
Funkcjonowanie nieformalnych grup na terenie badanych samorządów	20
Liczba organizacji uczestniczących w spotkaniach z samorządem	21
Liczba organizacji zgłaszających wnioski w konkursach grantowych ogłaszanych przez samorząd	22
2.3 Aktywność samorządu w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi	25
Środki przeznaczone przez samorząd na dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009	25
Samorządowe dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009	27
Stanowisko pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych	30
Zespół ds. konsultacji	30



Mapa organizacji pozarządowych	31
Realizacja zasady partycypacji społecznej	
– programy współpracy	32
Tworzenie programów współpracy z NGO	32
Wsparcie merytoryczne organizacji pozarządowych	
w ramach programu współpracy	36
Monitoring programów współpracy	37
Inne formy partycypacji społecznej	39
Inicjatywy uchwałodawcze	43
Konsultacje społeczne	44
Zaangażowanie samorządów w promocję III sektora	48
Realizacja wspólnych przedsięwzięć	52
2.4 Czynniki wpływające na funkcjonowanie zasady partycypacji ...	53
Jakie elementy partycypacji dobrze funkcjonują?	54
Jakie elementy partycypacji nie działają	
lub funkcjonują słabo?	55
3. Rekomendacje	56
4. Podsumowanie	58



1. Wstęp

O Projekcie

Program „Przejrzysta Polska” prowadzony jest przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej od 2004 roku. Jego celem jest poprawa jakości życia publicznego oraz pobudzenie aktywności obywatelskiej poprzez promowanie uczciwości, jawności i skuteczności działania samorządów.

W ramach projektu FRDL sprawdziła, na ile trwale są usprawnienia wprowadzone przez samorzady w trakcie trwania Programu i jak wpłynęły one na relacje między administracją a obywatelami. Po kilku latach od wdrożenia zmian w samorządach objętych Programem sprawdziliśmy, jaki wpływ na funkcjonowanie wspólnot lokalnych wywarły wprowadzone zmiany.

O Publikacji

Publikacja stanowi podsumowanie projektu „**Przejrzysta Polska – program monitorowania realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządzie lokalnym**”, realizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej od sierpnia 2009 roku do września 2010 roku.

W pierwszej części przedstawiamy ogólne informacje o projekcie, cele, metodologię i procedurę badawczą. Dalej prezentujemy wyniki badania realizacji zasady partycypacji społecznej przeprowadzone w 125 samorządach w Polsce. Badanie pokazuje, co to jest partycypacja w rozumieniu samorządów oraz co wydarzyło się w samorządach w latach 2004-2010 w zakresie realizacji zasady partycypacji.

Mamy nadzieję, że *Raport z badania realizacji zasady partycypacji społecznej* przybliży Państwu zagadnienie partycypacji społecznej. Pokaże dobre strony współpracy samorządów z organizacjami społecznymi oraz to, co jeszcze wspólnie możemy usprawnić.

Paulina Szczepaniak

Kierownik Projektu



Informacje o Programie „Przejrzysta Polska”

Naczelna idea Programu „Przejrzysta Polska” zawarta jest w słowach *uczciwość* i *skuteczność* w samorządach lokalnych – dwa słowa, których wdrożenie przyczynia się do podniesienia jakości życia mieszkańców gmin i powiatów oraz do zwiększenia ich obywatelskiej aktywności. Program miał dwie zasadnicze cechy: po pierwsze był całkowicie pozarządowy. Inspiracja nie wyszła z kręgów rządowych ani politycznych, realizacja dokonała się wyłącznie siłami organizacji pozarządowych (partnerstwo na rzecz programu utworzyły: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Stefana Batorego, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Bank Światowy) oraz „Gazety Wyborczej”. Po drugie – program polegał na konkretnym działaniu, wdrażaniu w samorządach sześciu zasad dobrego rządzenia. Były to:

- **Zasada przejrzystości** – działania urzędu są przejrzyste dla mieszkańców, sposób komunikacji nie stwarza barier, mieszkańcy mają świadomość, że wszystkie działania urzędu są z definicji jawne, a ewentualny brak jawności musi wynikać z konkretnych zapisów ustawowych; wiedzą, że mają prawo domagać się informacji dotyczących każdego z obszarów działania samorządu.
- **Zasada braku tolerancji dla korupcji** – pracownicy urzędu jasno deklarują, że nie tolerują korupcji; do mieszkańców dociera informacja o tym, jak mogą zgłaszać przypadki korupcji i zachowań nieetycznych.
- **Zasada partycypacji społecznej** – mieszkańcy mają praktyczną możliwość uczestniczenia w decydowaniu o działaniach, kierunku rozwoju, rozwiązaniach przyjmowanych w swojej gminie czy mieście; partycypacja jest normą, a nie odświętnym hasłem wyborczym.
- **Zasada przewidywalności** – każda jednostka samorządu posiada i aktualizuje plany dotyczące kluczowych obszarów swego działania; mieszkańcy znają plany i są skutecznie i przejrzysto informowani o ich realizacji.
- **Zasada fachowości** – tak zatrudnianie, jak i ocena urzędników są dokonywane na podstawie przejrzystych kryteriów, których podstawą jest kompetencja; mieszkańcy wiedzą, że o otrzymaniu pracy w urzędzie decyduje poziom wiedzy i umiejętności, a nie powiązania rodzinne czy towarzyskie.
- **Zasada rozliczalności** – informacja o tym, że finanse samorządu są jawne, dociera do każdego mieszkańca; każdy mieszkaniec jest poinformowany, jak i na co są wydawane pieniądze w gminie, na ile wydatki przynoszą zakładane rezultaty.

Wdrażanie zasad polegało na realizacji konkretnych zadań o jasno określonych standardach. Eksperci związani z organizacjami pozarządowymi najpierw szkoleniami i doradztwem pomagali w ich wdrażaniu, a następnie – po zapoznaniu się z efektem – zatwierdzali wykonanie zadania.



Realizacja Programu „Przejrzysta Polska” dokonuje się w kolejnych etapach. Etap pierwszy, pilotażowy, rozpoczął się w roku 2004. Utworzono wówczas „Laboratorium”, w ramach którego 15 gmin i jeden powiat, przy bardzo starannym wsparciu ekspertów, wdrożyło u siebie zadania obligatoryjne i część fakultatywnych. Analiza wyników pilotażu pozwoliła na weryfikację zadań zaproponowanych w akcji masowej, która rozpoczęła się w roku 2005.

Zainteresowanie samorządów Programem „Przejrzysta Polska” zaskoczyło organizatorów – do realizacji zadań zgłosiło się 775 jednostek samorządu terytorialnego, czyli ok. 30% wszystkich. Realizacja zadań nie była łatwa, certyfikat ukończenia otrzymały 424 samorządy. Łącznie w całej Polsce eksperci zatwierdzili realizację ponad 4 000 zadań. Wszystkie certyfikowane samorządy wykonały zadania obligatoryjne:

1. sporządzenie szczegółowych opisów nie mniej niż 40 usług świadczonych przez urząd;
2. przedyskutowanie w urzędach i oddolne przyjęcie *Kodeksu etycznego pracownika samorządowego*;
3. uchwalenie opracowanego wraz z organizacjami pozarządowymi programu współpracy samorządu z III sektorem;
4. wydanie krótkiego materiału, prezentującego przystępnym językiem lokalne plany strategiczne;
5. wprowadzenie obowiązkowego konkursu przy zatrudnianiu pracowników na stanowiska kierownicze i specjalistyczne;
6. sporządzenie i szerokie udostępnienie popularnej informacji „*Skąd mamy pieniądze i na co je przeznaczamy*”.

Znaczna część samorządów wybierała dodatkowo szereg zadań fakultatywnych. Warto zwrócić uwagę, że część zadań wprowadzonych przez Program stała się w kolejnych latach ustawowym obowiązkiem samorządów.

Do udziału w kontynuacji programu zaproszone zostały tylko te samorządy, które uczestniczyły w 2005 roku w *Akcji Masowej*. Zgłosiło się 127 samorządów, które zrealizowały zadania rozwijające i uzupełniające te, które zrealizowano w poprzednim roku.

Program realizowany jest w kolejnych latach poprzez działania takie jak *Forum Przejrzysta Polska*, audyt wewnętrzny i audyt zewnętrzny.

Cele badania

Badaniem objęto konsekwencje wdrażania trzeciej zasady Programu „Przejrzysta Polska” – zasady partycypacji społecznej. W ramach tej zasady wybrane samorządy wdrażały dwa zadania obligatoryjne (*Opracowanie i wdrożenie programu współ-*



pracy z organizacjami pozarządowymi oraz Procedury przeprowadzania konsultacji społecznych), miały też możliwość wdrożenia sześciu zadań fakultatywnych (Stworzenie „mapy aktywności” organizacji pozarządowych i inicjatyw na terenie gminy – wykaz organizacji wraz ze wskazaniem rodzaju działalności; Społeczna edukacja w zakresie etyki; Wprowadzenie do edukacji szkolnej zajęć dla dzieci z zakresu etyki społecznej; Stworzenie płaszczyzny dialogu i współpracy z organizacjami biznesowymi; Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców oraz Utworzenie rady młodzieżowej). Przedmiotem analizy w samorządach były także inne działania rozwijające kulturę partycypacji społecznej.

Badania służą realizacji następujących celów:

- na poziomie gminnym i powiatowym wspomagają samorządy w ocenie i rozwijaniu zasady partycypacji społecznej, pozwalają na wskazanie i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie, pomagają w zidentyfikowaniu podstawowych barier utrudniających rozwój aktywności społecznej i partycypacji w podejmowaniu istotnych wyzwań lokalnych;
- pozwalają na zebranie oddolnych opinii dotyczących funkcjonowania i skuteczności obowiązujących obecnie przepisów prawa regulujących kwestie partycypacji społecznej na poziomie gminnym i powiatowym;
- na poziomie ogólnopolskim celem badań jest wypracowanie i przetestowanie metodologii monitorowania zasady partycypacji społecznej jako procesu stałego;
- dają materiał do sporządzenia całościowej diagnozy realizacji zasady partycypacji w Polsce.

Pytania kluczowe

Zespół prowadzący badania sformułował zestaw pytań kluczowych, szczególnie istotnych dla prowadzonego badania:

1. Pytanie wyjściowe: jakie zadania zostały wdrożone? Wybór dotyczy oczywiście zadań fakultatywnych, bowiem zadania obligatoryjne wykonały wszystkie certyfikowane samorządy. Dodatkowo zapytano o inne działania samorządów rozwijających partycypację społeczną, niewchodzące w zakres zadań proponowanych przez „Przejrzystą Polskę”.
2. W jaki sposób samorządy kontynuowały realizację zadań po zakończeniu Akcji? Czy kontynuowały ją, czy wprowadzały jakieś zmiany, czy dodawały nowe działania wspomagające partycypację społeczną?
3. Jak wdrożenie zasady partycypacji wpłynęło na funkcjonowanie samorządów w obszarach, które objęte zostały zadaniami? Jak ta zmiana jest rozwijana, czy zmiany są rzeczywiste, czy jedynie fasadowe?



4. Jakie elementy partycypacji dobrze funkcjonują? Jakie elementy partycypacji nie działają lub funkcjonują słabo? Jakie czynniki wpływały lub wpływają na jakość funkcjonowania poszczególnych elementów partycypacji? Jak wzmacniać partycypację – jakie rekomendacje można sformułować pod adresem Programu, samorządów, ustawodawcy?
5. Czy wytworzyła się kultura partycypacji? W jakich obszarach i jak się ona przejawia? Jakie działania samorządów wspierają kulturę partycypacji? Jaki jest sposób rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji?
6. Co się zmieniło w lokalnej społeczności w wyniku realizacji zasady partycypacji? Jak lokalne organizacje pozarządowe postrzegają działania samorządów w zakresie partycypacji?

Metodologia

Aby uzyskać wiarygodne odpowiedzi na postawione pytania badawcze, stworzono dwustopniową procedurę zbierania danych potrzebnych do analizy ilościowej i jakościowej zjawiska partycypacji społecznej w gminach. W pierwszym etapie stworzono wytyczne do zbierania i analizowania danych zastanych i ogólnodostępnych, w drugim zaś powstały narzędzia, w postaci scenariuszy wywiadów, do badania zjawiska partycypacji społecznej.

Narzędzia te pozwoliły zbadać, w jakim stopniu mieszkańcy badanej gminy mają praktyczną możliwość uczestniczenia w decydowaniu o działaniach, kierunku rozwoju i rozwiązaniach przyjmowanych w ich gminie.

Poniższa tabela pokazuje, które elementy stworzonej metodologii pozwoliły zebrać informacje służące do odpowiedzi na poszczególne pytania kluczowe.

Pytania kluczowe	Metody zbierania danych					
	dane zastane	analiza dokumentów Programu PP	analiza stron internetowych	narzędzie dla sekretarza	wywiad z wójtem/burmistrzem	wywiad z przedstawicielami NGO
Które samorzady i jakie zadania wdrożyły?		X				
Co się zdarzyło w tych samorządach od 2007 (działania/zmiany wynikające z wdrażania zasady partycypacji)?			X	X	X	X



Jak wdrożenie zasady partycypacji wpłynęło na funkcjonowanie samorządu w obszarach objętych zadaniami? Jak te zmiany są rozwijane, czy zmiany są rzeczywiste, czy fasadowe?				X	X	X
Jakie elementy partycypacji dobrze funkcjonują? Jakie elementy partycypacji nie działają lub funkcjonują słabo? Jakie czynniki wpływały/wpływają na jakość funkcjonowania poszczególnych elementów partycypacji? Jak wzmacniać partycypację – jakie rekomendacje można sformułować pod adresem Programu, samorządów, ustawodawcy?			X	X	X	X
Czy wytworzyła się kultura partycypacji? W jakich obszarach i jak się ona przejawia? Jakie inne działania są ucieleśnieniem zasady partycypacji? Czy mamy do czynienia tylko z zachowaniem narzędziowym (czyli jedynie z wypełnianiem procedur)?			X	X	X	X
Jakie działania samorządów wspierają kulturę partycypacji?						
Jakie jest sposób rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji?						
Czy zasady są żywotne, czy są kontynuowane działania, czy są wprowadzane modyfikacje do zasad?						
Co się zmieniło w społeczności w wyniku realizacji zasady partycypacji?				X	X	X



Jak lokalne organizacje pozarządowe postrzegają działania samorządów w zakresie partycypacji?						X
Jakie są rezultaty netto Programu?						
Jakie jest poziom zorganizowanej aktywności społecznej w porównaniu do sąsiednich gmin podobnej wielkości i do średniej krajowej? (źródło: dostępne dane statystyczne)						
Liczba organizacji zarejestrowanych na terenie gminy	Portal ngo.pl			X		
Liczba organizacji, które zgłaszają się po granty				X		
Wartość usług zleczanych organizacjom (procent budżetu gminy)				X		
Kampanie społeczne prowadzone na terenie samorządu przez organizacje pozarządowe				X		X
Święta lokalne organizowane przez organizacje pozarządowe				X		X
Obecność organizacji pozarządowych w mediach, w tym w Internecie	Internet, lokalne media					



Procedura

Kontekst badania

Realizowany projekt *Przejrzysta Polska – program monitorowania realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych* jest kontynuacją wieloletniego Programu „Przejrzysta Polska”. W trakcie Programu wypracowano i wdrożono sześć zasad dobrego rządzenia¹. Jedną z nich jest zasada partycypacji społecznej w samorządach lokalnych na poziomie wybranych gmin i powiatów. Celem kontynuacji programu w ramach projektu było stworzenie i wdrożenie programu monitorowania realizacji zasady partycypacji społecznej oraz upowszechnienie wśród mieszkańców badanych samorządów wyników tego monitoringu.

Dzięki realizacji tego projektu, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej zamierzała osiągnąć następujące cele:

- zwiększenie motywacji władz i pracowników samorządów do dalszego usprawniania w obszarze realizacji zasady partycypacji społecznej,
- zwiększenie motywacji lokalnych organizacji pozarządowych objętych projektem do aktywniejszego monitorowania działań samorządów,
- poprawa dostępu obywateli objętych projektem do informacji dotyczących realizacji zasady partycypacji społecznej w ich samorządach.

Dobór samorządów do badania

Do udziału w projekcie zaproszono 127 samorządów, które ukończyły drugi etap Akcji Masowej, czyli wzięły udział we wszystkich etapach Programu „Przejrzysta Polska” i wykonały zadania, które były jego częścią. Ostatecznie w projekcie udział wzięło 125 samorządów.

Etap przygotowawczy

Na tym etapie specjaliści do spraw prowadzenia monitoringu zapoznawali się z dotychczasową działalnością samorządów w Programie „Przejrzysta Polska” (w zakresie zadania *Partycypacja społeczna*) oraz z bieżącą działalnością samorządów.

W tym celu przeprowadzono analizę dostępnych danych i dokumentów poprzez zbadanie:

- strony internetowej urzędu,
- strony organizacji pozarządowych działających na terenie gminy,

¹ Szerzej: <http://www.przejrzystapolska.pl/>



- prywatnych stron poświęconych gminie,
- Biuletynu Informacji Publicznej (BIP),
- innych elementów istotnych dla badacza.

W analizie uwzględniono:

- wielkość gminy,
- poziom zorganizowania aktywności społecznej,
- liczbę i nazwy organizacji, które zgłaszają się po granty,
- aplikowanie o środki unijne,
- lokalną prasę,
- inne dostępne dane, które badacz uzna za istotne.

Drugim krokiem badacza było umówienie się na wizytę w urzędzie. W tym celu prof. Jerzy Regulski przygotował specjalny list skierowany do samorządów, zapraszający do wzięcia udziału w projekcie. Po wystaniu listów każdy z badaczy kontaktował się z urzędem telefonicznie w celu ustalenia terminu spotkania. W celu przygotowania się każdy respondent przed spotkaniem dostał pytania.

Etap realizacja badania w terenie

Kolejnym krokiem było **przeprowadzenie wywiadów indywidualnych w urzędach** (wywiady były przeprowadzane osobiście).

Pierwszy wywiad odbywał się z wójtem, burmistrzem, prezydentem lub starostą. Kolejny, dużo bardziej szczegółowy, był przeprowadzany z sekretarzem urzędu bądź pełnomocnikiem ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Po badaniu w urzędzie przeprowadzono **wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych** (wywiady odbywały się osobiście lub telefonicznie). Każdy badacz przeprowadził minimum trzy wywiady z organizacjami pozarządowymi z terenu danego samorządu.

Przy wyborze organizacji pozarządowych badacze kierowali się:

- rekomendacjami gminy,
- rekomendacjami innych organizacji pozarządowych,
- informacjami pozyskanymi z analizy stron internetowych i danych zastanych.

Przez organizacje pozarządowe rozumieliśmy organizacje wymienione w *Ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie* – uwzględniliśmy organizacje zarejestrowane, a także wyjątkowo prężne grupy nieformalne (gdy np. odgrywają one znaczącą rolę w lokalnej społeczności – ocena sytuacji należała do badacza).



Po przeprowadzeniu wszystkich spotkań badacz przystępował do pisania raportu, który następnie był konsultowany z władzami samorządu.

Ukończeniem etapu realizacji badania w terenie było spotkanie podsumowujące raport cząstkowy, które w większości przypadków odbywało się w urzędzie danego samorządu. Na spotkanie to zaproszeni byli wszyscy respondenci, mieszkańcy oraz media lokalne. Na spotkaniu badacz prezentował wyniki raportu oraz był moderatorem rozmów pomiędzy samorządem a mieszkańcami.

Trudności w realizacji badań

1. Respondenci byli niedostępni ze względu na bieżące obowiązki w urzędach. Badacze, pomimo trudności, starali się przeprowadzić wywiady bezpośrednio z wytypowanymi osobami. Ostatecznie udziału w badaniu odmówiły dwa samorządy. Dodatkową trudnością w realizacji wywiadów było natężenie wydarzeń politycznych w okresie realizacji wywiadów: badanie było zaplanowane na początek roku wyborczego, przed wyborami prezydenckimi i samorządowymi. Wywiady zostały przeprowadzone w terminie od stycznia do lipca bieżącego roku (2010).
2. Badani samorządowcy obawiali się stawianych w trakcie wywiadów pytań. Pomimo zapewnień badaczy, samorządowcy sygnalizowali, że badanie, zamiast pomóc w usprawnieniu współpracy pomiędzy samorządem a obywatelami, zostanie wykorzystane przeciwko nim przez konkurentów politycznych.
3. W trakcie realizacji wywiadów zaobserwowano, że osoby reprezentujące organizacje pozarządowe działają jednocześnie w opozycji politycznej do obecnych władz samorządu – i swój udział w badaniu wykorzystywały w celu prowadzenia kampanii przedwyborczej.
4. Utrudnieniem w dostępie do respondentów był powódź na przełomie maja i lipca.

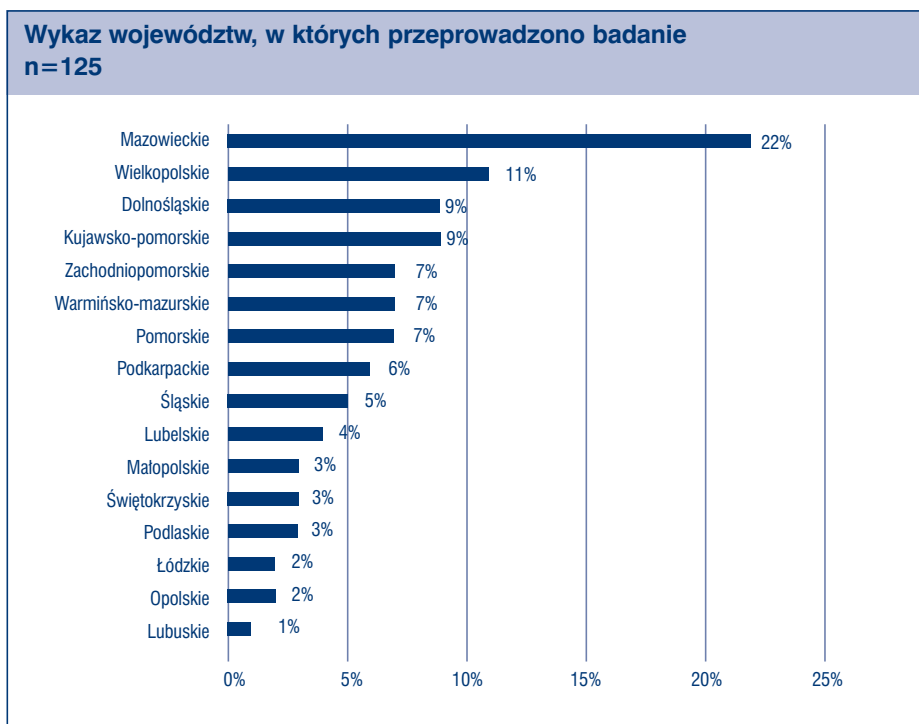


2. Wyniki

2.1 Informacja o respondentach

W ramach monitoringu wdrażania zasady partycypacji społecznej przez samorządy przeprowadzono 98 wywiadów kwestionariuszowych z przedstawicielami urzędów gmin (miejskich i wiejskich) oraz 25 wywiadów z przedstawicielami starostw powiatowych biorących udział w akcji „Przejrzysta Polska”. W sumie analizie zostały poddane **123 ankiety, przeprowadzone osobiście** przez badaczy ośrodków regionalnych FRDL. Rozmowy przeprowadzono z sekretarzami lub pełnomocnikami ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. W badaniu najliczniej reprezentowane były samorządy z województwa mazowieckiego. Poniżej wykres przedstawia wykaz województw, w których przeprowadzono badanie.

Wykres 1. Wykaz województw, w których przeprowadzono badanie.



Poniżej prezentujemy zestawienie samorządów, które wzięły udział w badaniu, wraz z podziałem na województwa.



	Samorząd biorący udział w badaniu	Województwo
1	Bolesławiec	Dolnośląskie
2	Długołęka	Dolnośląskie
3	Dzierżoniów	Dolnośląskie
4	Głogów	Dolnośląskie
5	Lwówek Śląski (p)	Dolnośląskie
6	Pieszycy	Dolnośląskie
7	Ścinawa	Dolnośląskie
8	Świerzawa	Dolnośląskie
9	Wałbrzych (p)	Dolnośląskie
10	Wojcieszów	Dolnośląskie
11	Zgorzelec (p)	Dolnośląskie
12	Aleksandrów Kujawski	Kujawsko-pomorskie
13	Grudziądz	Kujawsko-pomorskie
14	Kowalewo Pomorskie	Kujawsko-pomorskie
15	Lubanie	Kujawsko-pomorskie
16	Mrocza	Kujawsko-pomorskie
17	Osielsko	Kujawsko-pomorskie
18	Sadki	Kujawsko-pomorskie
19	Sośno	Kujawsko-pomorskie
20	Świecie	Kujawsko-pomorskie
21	Wąbrzeźno	Kujawsko-pomorskie
22	Włocławek	Kujawsko-pomorskie
23	Głusk	Lubelskie
24	Kraśnik	Lubelskie
25	Łęczna	Lubelskie
26	Modliborzyce	Lubelskie
27	Urzędów	Lubelskie
28	Nowa Sól	Lubuskie
29	Pabianice (p)	Łódzkie
30	Rawa Mazowiecka (p)	Łódzkie
31	Lanckorona	Małopolskie
32	Limanowa	Małopolskie
33	Nowy Sącz	Małopolskie
34	Nowy Targ	Małopolskie
35	Wieliczka (p)	Małopolskie



36	Celestynów	Mazowieckie
37	Ciechanów (p)	Mazowieckie
38	Ciechanów	Mazowieckie
39	Garwolin (p)	Mazowieckie
40	Głinojeck	Mazowieckie
41	Grodzisk Mazowiecki (p)	Mazowieckie
42	Jabłonna	Mazowieckie
43	Jednoróżec	Mazowieckie
44	Kałużyn	Mazowieckie
45	Kosów Lacki	Mazowieckie
46	Legionowo (p)	Mazowieckie
47	Michałowice	Mazowieckie
48	Legionowo	Mazowieckie
49	Mińsk Mazowiecki (p)	Mazowieckie
50	Myszyniec	Mazowieckie
51	Nieporęt	Mazowieckie
52	Piława	Mazowieckie
53	Pruszków	Mazowieckie
54	Raciąż	Mazowieckie
55	Serock	Mazowieckie
56	Siedlce	Mazowieckie
57	Stare Babice	Mazowieckie
58	Staroźreby	Mazowieckie
59	Sulejówek	Mazowieckie
60	Wieliszew	Mazowieckie
61	Wołomin (p)	Mazowieckie
62	Żuromin (p)	Mazowieckie
63	Bierawa	Opolskie
64	Korfantów	Opolskie
65	Augustów (p)	Podlaskie
66	Hajnówka (p)	Podlaskie
67	Mały Płock	Podlaskie
68	Narewka	Podlaskie
69	Baranów Sandomierski	Podkarpackie
70	Chorkówka	Podkarpackie
71	Cieszanów	Podkarpackie
72	Krosno	Podkarpackie
73	Ropczyce	Podkarpackie



74	Tyczyn	Podkarpackie
75	Ustrzyki Dolne (p)	Podkarpackie
76	Żurawica	Podkarpackie
77	Gdańsk (p)	Pomorskie
78	Gdynia (p)	Pomorskie
79	Kobylnica	Pomorskie
80	Kościerzyna	Pomorskie
81	Pelplin	Pomorskie
82	Reda	Pomorskie
83	Rumia	Pomorskie
84	Tczew	Pomorskie
85	Boronów	Śląskie
86	Goleszów	Śląskie
87	Mysłowice	Śląskie
88	Ogrodzieniec	Śląskie
89	Piekary Śląskie	Śląskie
90	Rybnik	Śląskie
91	Żywiec (p)	Śląskie
92	Kielce (p)	Świętokrzyskie
93	Końskie	Świętokrzyskie
94	Masłów	Świętokrzyskie
95	Strawczyn	Świętokrzyskie
96	Elbląg	Warmińsko-mazurskie
97	Ełk (p)	Warmińsko-mazurskie
98	Kętrzyn	Warmińsko-mazurskie
99	Mrażowo	Warmińsko-mazurskie
100	Nowe Miasto Lubawskie (p)	Warmińsko-mazurskie
101	Pisz (p)	Warmińsko-mazurskie
102	Szczytno (p)	Warmińsko-mazurskie
103	Zalewo	Warmińsko-mazurskie
104	Czarnków	Wielkopolskie
105	Gostyń	Wielkopolskie
106	Jarocin	Wielkopolskie
107	Konin (p)	Wielkopolskie
108	Koźmin Wielkopolski	Wielkopolskie
109	Krotoszyn	Wielkopolskie
110	Murowana Goślina	Wielkopolskie
111	Oborniki	Wielkopolskie

112	Piła	Wielkopolskie
113	Poznań	Wielkopolskie
114	Śmigiel	Wielkopolskie
115	Środa Wielkopolska	Wielkopolskie
116	Środa Wielkopolska (p)	Wielkopolskie
117	Tarnowo Podgórne	Wielkopolskie
118	Kobyłanka	Zachodniopomorskie
119	Kołobrzeg	Zachodniopomorskie
120	Kołobrzeg (p)	Zachodniopomorskie
121	Koszalin	Zachodniopomorskie
122	Koszalin (p)	Zachodniopomorskie
123	Recz	Zachodniopomorskie
124	Stępnica	Zachodniopomorskie
125	Złocieniec	Zachodniopomorskie

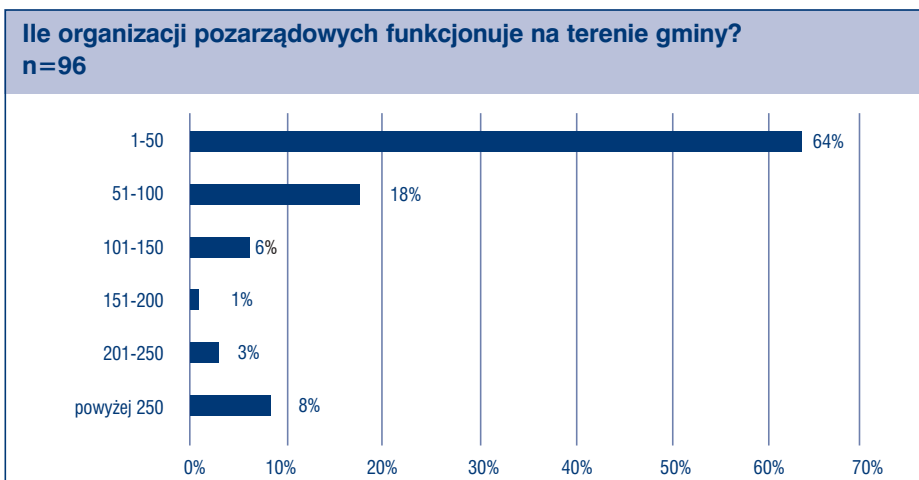
Tabela 1. Wykaz badanych gmin i powiatów z podziałem na województwa.

2.2 Aktywność III sektora na terenie badanych samorządów

Liczba organizacji funkcjonujących na terenie badanych samorządów

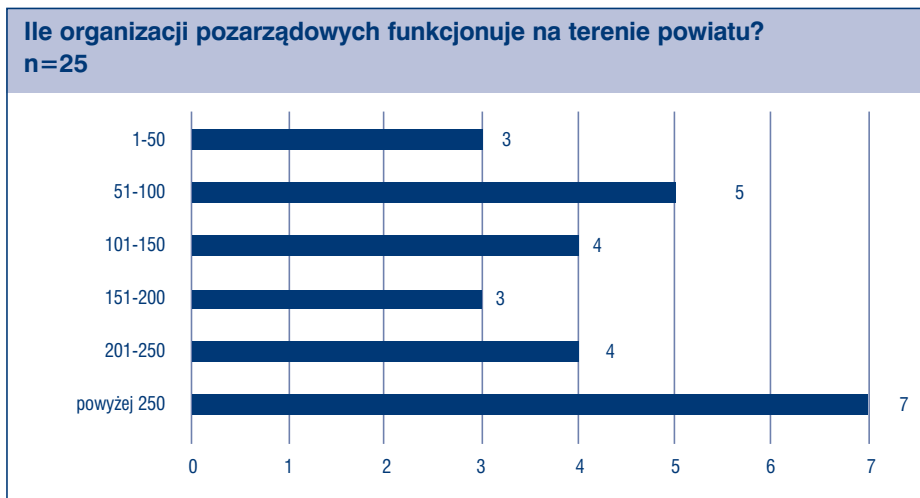
Na terenie 2/3 badanych gmin działa nie więcej niż 50 organizacji pozarządowych, które są znane przedstawicielom samorządu. Od 51 do 150 organizacji funkcjonuje i jest znanych przedstawicielom 24% badanych samorządów. Powyżej 200 organizacji działa i jest znane przedstawicielom 11% samorządów.

Wykres 2. Liczba organizacji funkcjonujących na terenie badanych gmin.



Siedem spośród 25 powiatów ma na swoim terenie powyżej 250 organizacji, jedenaście – od 101 do 250 organizacji, a osiem – poniżej 100.

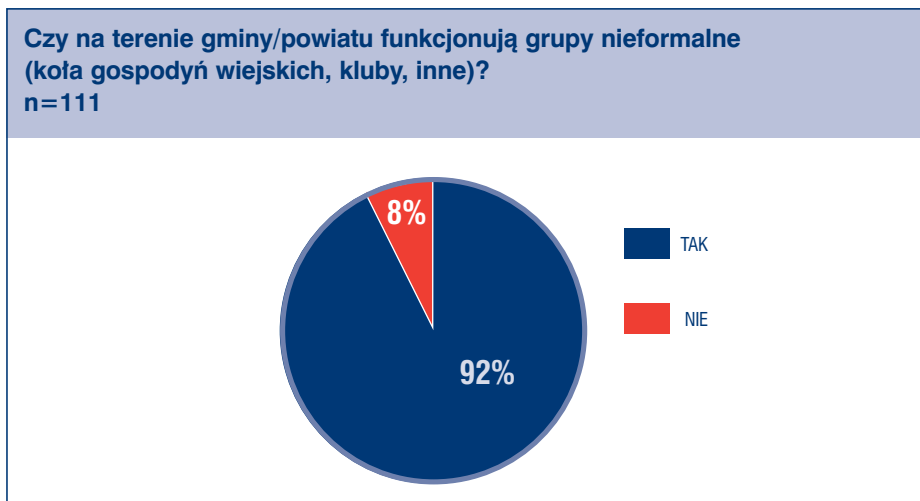
Wykres 3. Liczba organizacji funkcjonujących na terenie badanych powiatów.



Funkcjonowanie nieformalnych grup na terenie badanych samorządów

W zdecydowanej większości (92%) jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w badaniu funkcjonują nieformalne grupy obywatelskie, takie jak Koła Gospodyń Wiejskich czy kluby zainteresowań.

Wykres 4. Funkcjonowanie nieformalnych grup obywatelskich na terenie gminy/powiatu.

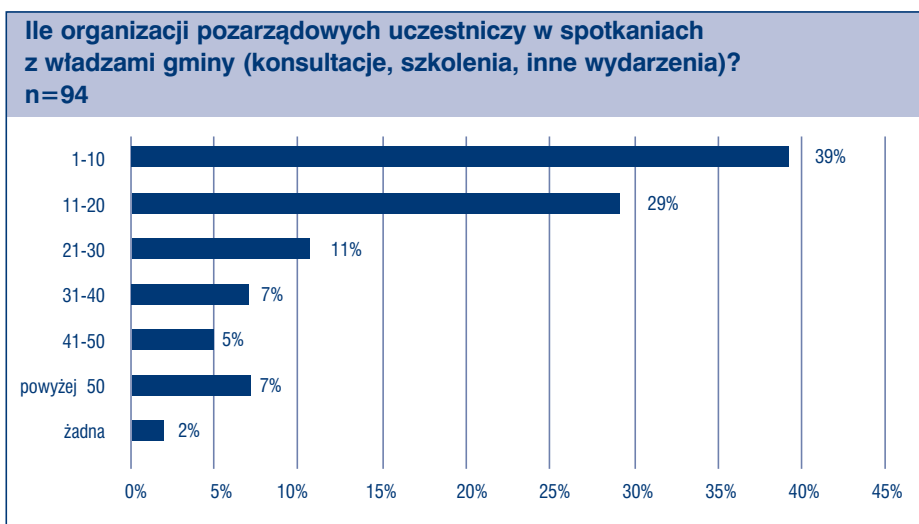




Liczba organizacji uczestniczących w spotkaniach z samorządem

Z deklaracji respondentów wynika, że najczęściej (39%) w spotkaniach z samorządem uczestniczy nie więcej niż 10 organizacji. W co trzeciej gminie liczba ta mieści się w przedziale między 11 a 20. 11% respondentów deklaruje, że w konsultacjach czy szkoleniach, wraz z przedstawicielami władz gminy, bierze udział między 21 a 30 organizacji pozarządowych, a 19% respondentów deklorowało, że w tej roli uczestniczą przedstawiciele ponad 30 organizacji. W 2% gmin żadna organizacja nie uczestniczy w spotkaniach z samorządem. Szczegółowy rozkład odpowiedzi prezentuje poniższy wykres.

Wykres 5. Liczba organizacji uczestniczących w spotkaniach z władzami gminy.



Na poziomie powiatów aktywność organizacji pozarządowych, przejawiająca się ich udziałem w spotkaniach, postrzegana jest następująco: na terenie pięciu powiatów w takich spotkaniach uczestniczy do 10 organizacji, na terenie kolejnych trzynastu – od 10 do 50 organizacji, a pięć samorządów powiatowych spotyka się z więcej niż 50 organizacjami. Na terenie dwóch powiatów nie dostrzeżono takiej aktywności ze strony żadnej organizacji.

**Wykres 6. Liczba organizacji uczestniczących w spotkaniach z władzami powiatu.****Liczba organizacji zgłaszających wnioski w konkursach grantowych ogłaszanych przez samorząd**

Do konkursów ogłaszanych przez urząd gminy najczęściej (53%) przystępuje nie więcej niż 15 organizacji. Kolejne, najczęściej wskazywane przez respondentów odpowiedzi – to udział w konkursach od 16 do 30 organizacji (15%) oraz od 31 do 45 (13%). Najmniej respondentów wskazało, że o środki gminne ubiega się między 46 a 60 organizacji oraz więcej niż 75 – były to dwie równoliczne grupy (9%). 2% badanych deklaruje, że na terenie ich gminy żadna organizacja nie składa wniosków o granty.

W dziewięciu powiatach do 15 organizacji składa wnioski w konkursach grantowych, w kolejnych pięciu składanych jest od 16 do 30 wniosków, w dziesięciu ponad 30.

Wykres 7. Liczba organizacji zgłaszających wnioski w konkursach grantowych ogłaszanych przez gminę.



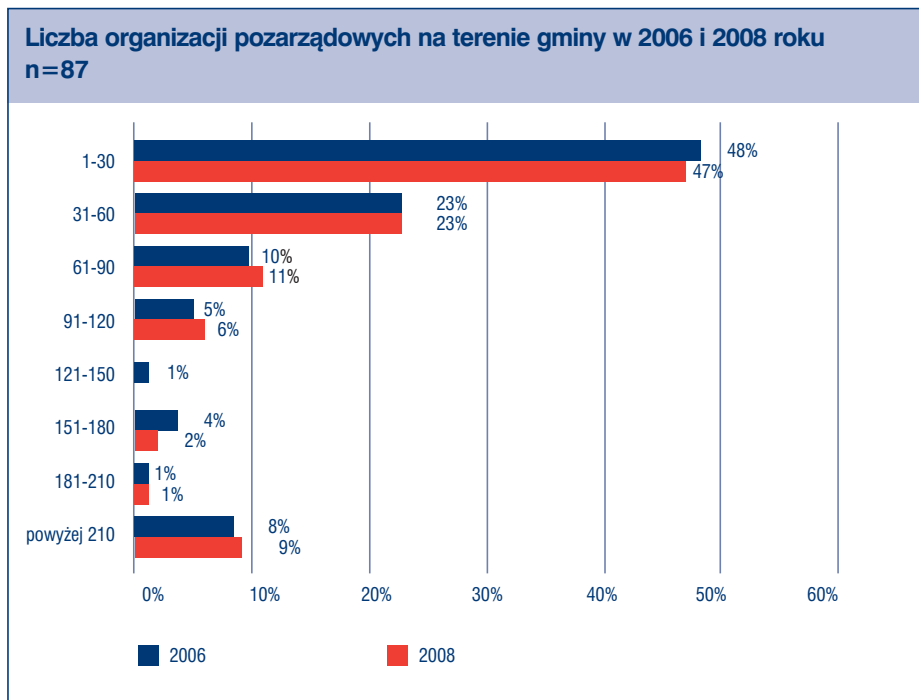
Wykres 8. Liczba organizacji zgłaszających wnioski w konkursach grantowych ogłaszanych przez powiat.





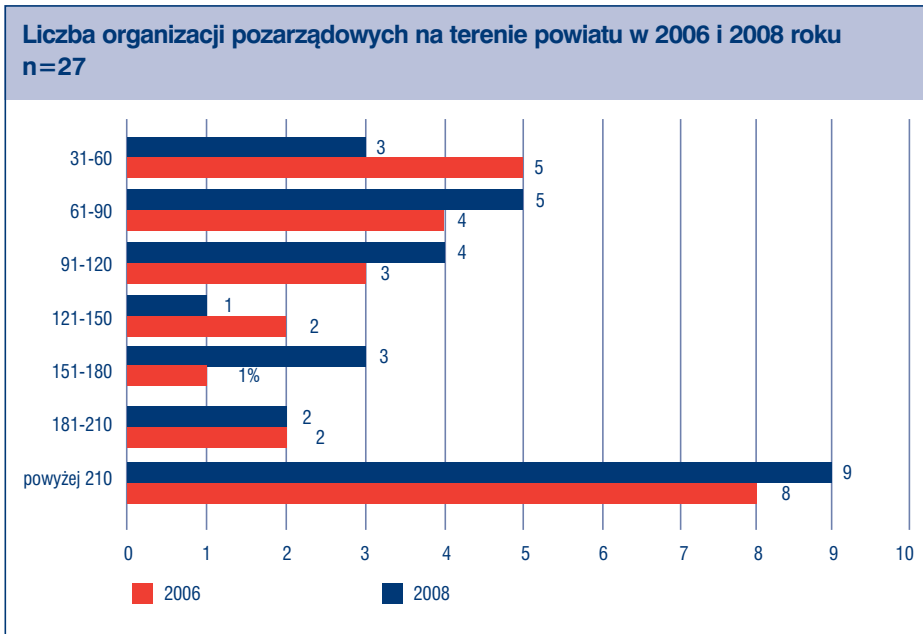
W prawie połowie gmin pod koniec 2006 funkcjonowało nie więcej niż 30 organizacji. W niemal co czwartej gminie znajdowało się od 31 do 60 organizacji pozarządowych. Odpowiedzi respondentów wskazują również, że w co dziesiątej gminie znajdowało się od 61 do 90 organizacji, a w co piątej – ponad 90. W 2008 roku, w porównaniu do sytuacji sprzed dwóch lat, liczba organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie gmin praktycznie nie uległa zmianie.

Wykres 9. Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie gmin w 2006 i 2008 roku.



Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie poszczególnych powiatów także prawie nie zmieniła się pomiędzy 2006 a 2008 rokiem.

Wykres 10. Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie powiatów w 2006 i 2008 roku.



2.3. Aktywność samorządu w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi

Środki przeznaczone przez samorząd na dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009

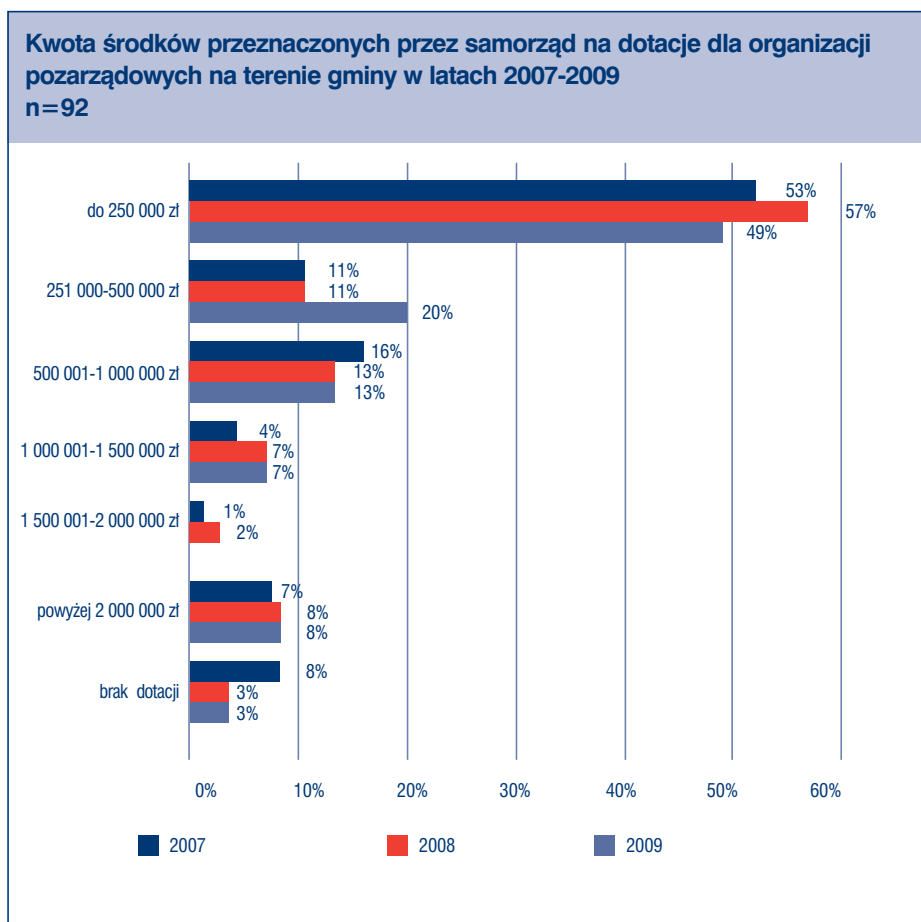
W 2007 roku najwięcej gmin uczestniczących w badaniu przeznaczyło na dotację do 250 tysięcy złotych – 53% wskazań. 27% gmin przeznaczyło od 251 tysięcy do miliona złotych. 8% gmin nie przeznaczyło na dotacje żadnych pieniędzy.

W stosunku do poprzedniego roku, w 2008 sytuacja niewiele się zmieniła. Wielkości dotacji pozostały na podobnym poziomie, znacznie zmalał jedynie odsetek gmin, które nie przeznaczyły na ten cel żadnych środków – z 8% do 3%.

Pod względem wielkości kwot przeznaczanych przez gminy na dotacje dla organizacji pozarządowych, rok 2009 był podobny do 2008. O 8% zmniejszyła się jedynie liczba samorządów przeznaczających na ten cel do 250 tys. zł, a o 9% zwiększyła się liczba przeznaczających kwoty od 251 tys. zł do 500 tys. zł.

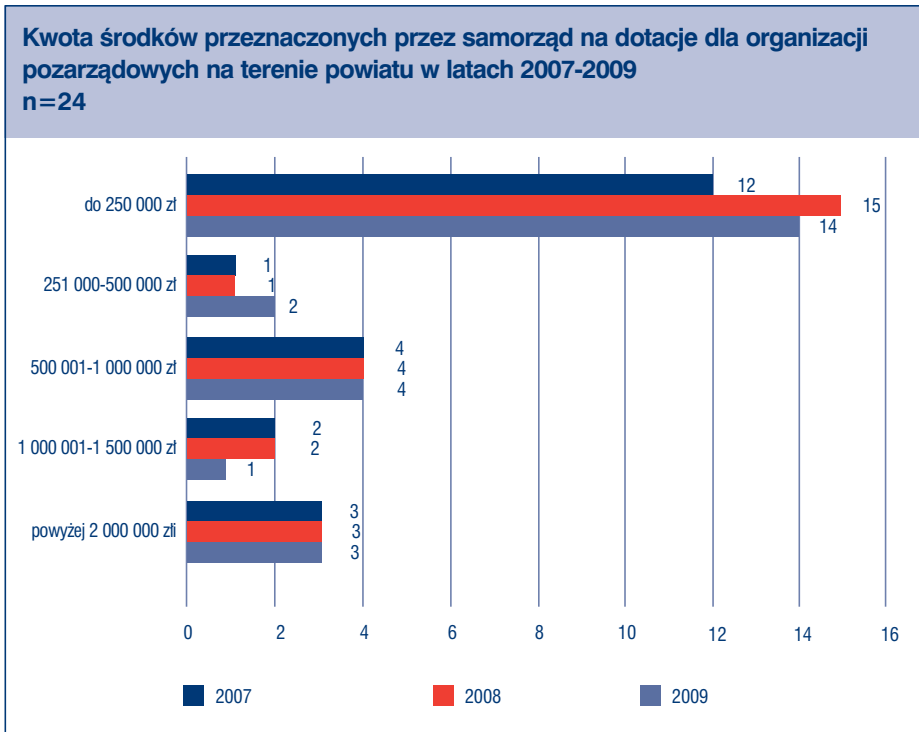


Wykres 11. Kwota środków przeznaczonych przez gminy na dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009.



Ilość pieniędzy przeznaczanych przez powiaty na dotacje dla organizacji pozarządowych prawie się nie zmieniła w latach 2007-2008. Od dwunastu do piętnastu powiatów przeznaczowało na ten cel do 250 tys. złotych, a trzy powiaty powyżej 2 milionów. Ani jeden powiat nie zadeklarował, że w latach 2007-2009 roku nie przeznaczył na ten cel żadnych środków.

Wykres 12. Kwota środków przeznaczonych przez powiaty na dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009.



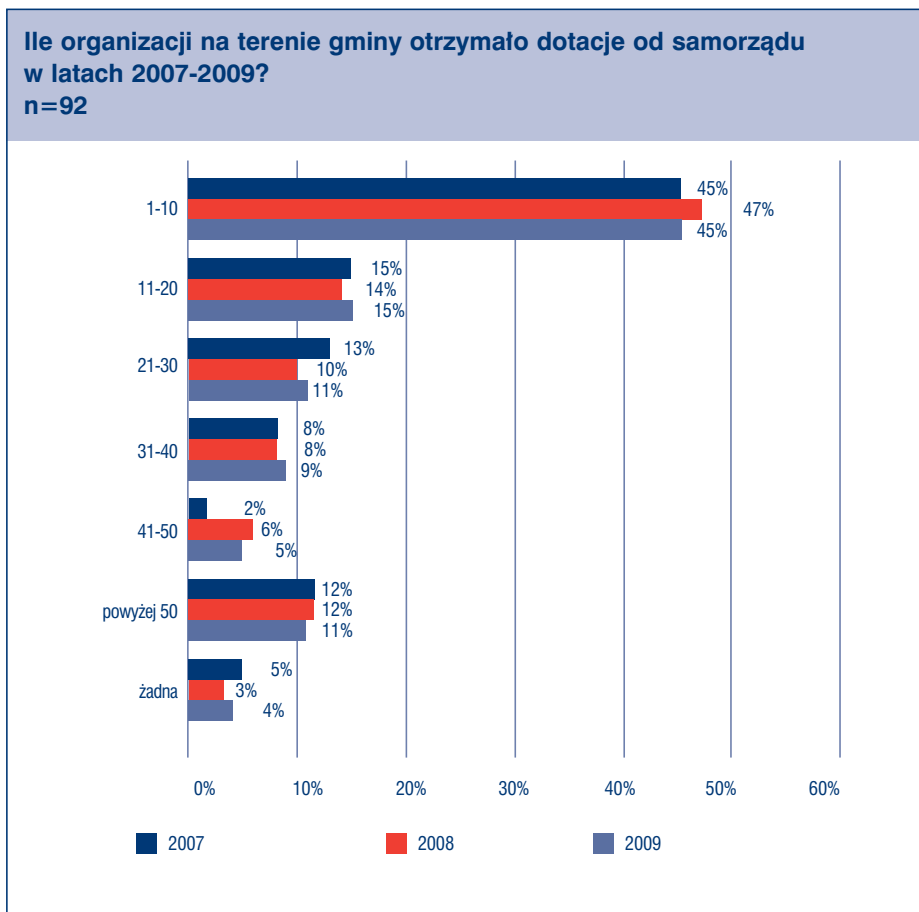
Samorządowe dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2007-2009

W latach 2007-2009 gminy przyznawały granty podobnej liczbie organizacji ze swojego terenu. Prawie połowa z nich dawała granty do 10, a 12% – powyżej 50 organizacjom.

Liczba organizacji, które dostawały dotacje od samorządu powiatowego w latach 2007-2008 zmieniała się nieznacznie. W poszczególnych latach, odpowiednio od dziewięciu do trzynastu powiatów przyznawało każdego roku dotacje do dziesięciu organizacjom, a od czterech do sześciu powiatów – powyżej pięćdziesięciu organizacjom.

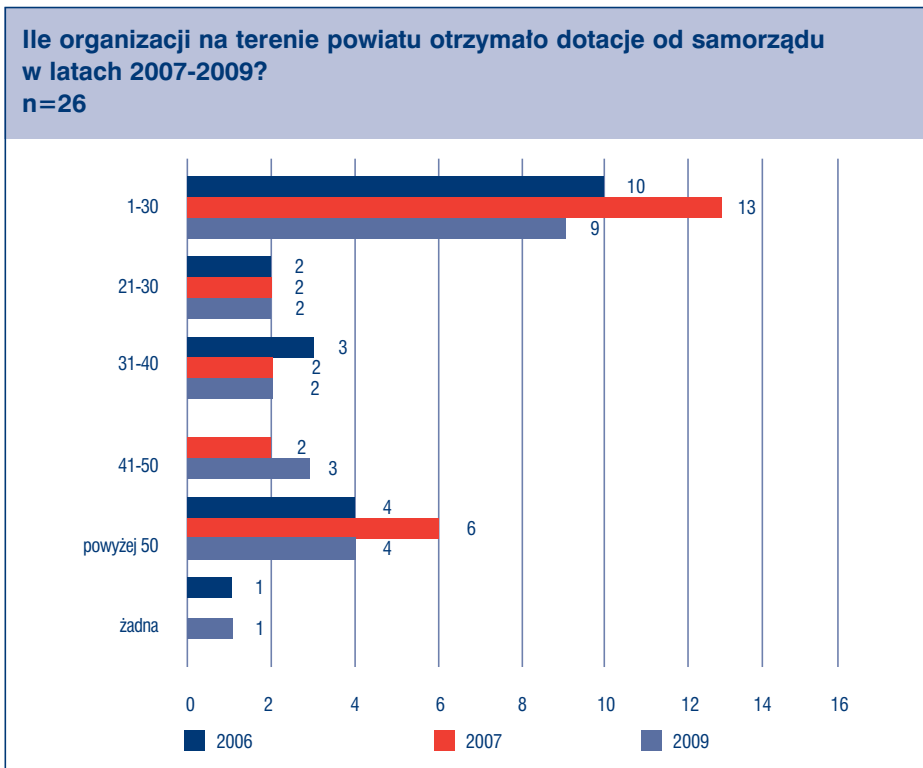


Wykres 13. Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na terenie gminy w latach 2007-2009.

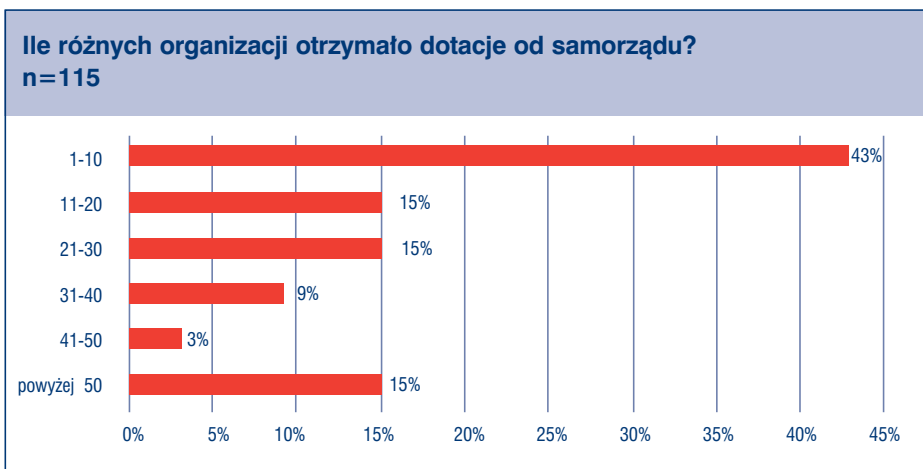


Respondentom zadano również pytanie ile różnych organizacji otrzymało dotacje w latach 2007-2009. W 43% badanych gmin, na przestrzeni trzech lat, dotacje otrzymało do 10 różnych organizacji pozarządowych. W 15% liczba organizacji mieści się w przedziale między 11 a 20 oraz 21-30. W podobnym odsetku gmin (15%) granty otrzymało więcej niż 50 różnych organizacji.

Wykres 14. Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na terenie powiatu w latach 2007-2009.



Wykres 15. Liczba unikatowych organizacji, które otrzymały dotacje od samorządu w latach 2007-2009.

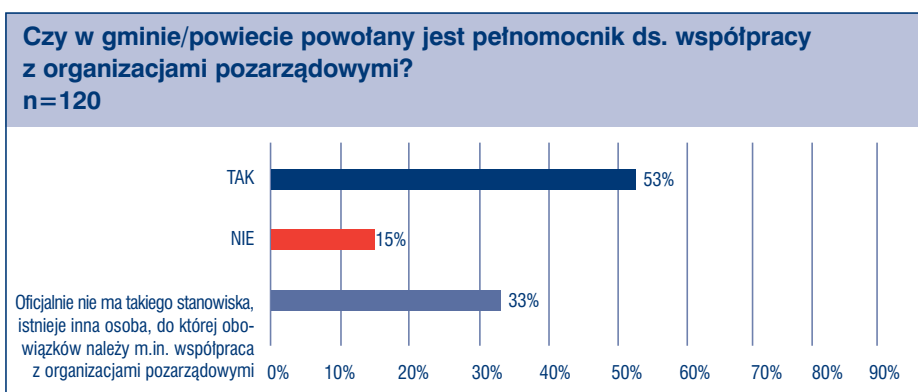




Stanowisko pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych

W połowie badanych samorządów funkcjonuje stanowisko pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Natomiast w co trzecim samorządzie nie ma takiego stanowiska, jednak w urzędzie jest pracownik, do którego obowiązków należy m.in. współpraca z organizacjami pozarządowymi. Zatem w zdecydowanej większości urzędów pracuje osoba, która w zakresie swoich zadań ma również te związane z kontaktami z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie 15% samorządów nie zatrudnia osoby odpowiedzialnej za współpracę z organizacjami pozarządowymi.

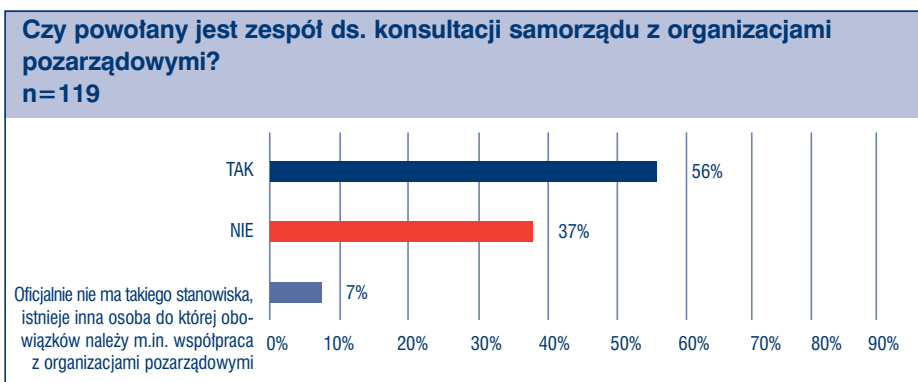
Wykres 16. Istnienie stanowiska pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w gminie/powiecie.



Zespół ds. konsultacji

Ponad połowa gmin/powiatów posiada zespół do spraw konsultacji samorządu z organizacjami pozarządowymi. Niewielki odsetek (7%) deklaruje, że taki zespół jest powoływany jedynie doraźnie – w określonych okolicznościach, np. do rozdziału środków w ramach dotacji samorządowych lub do rozpatrywania wniosków.

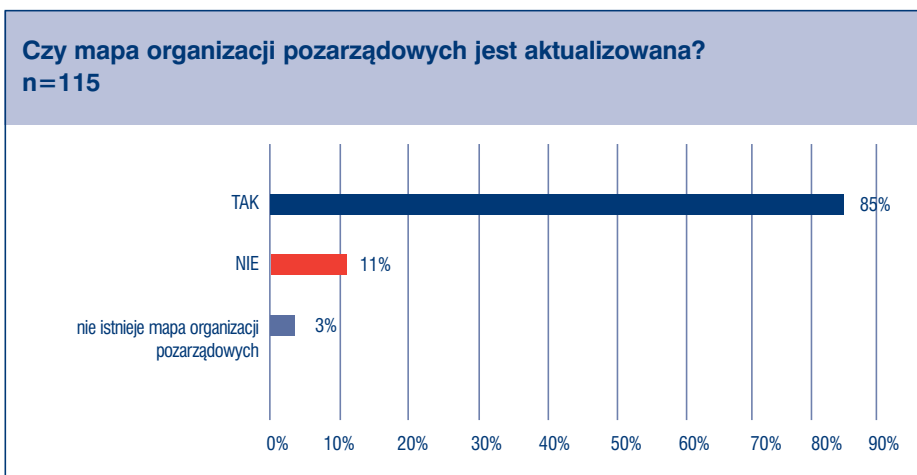
Wykres 17. Istnienie zespołu ds. konsultacji z organizacjami pozarządowymi w gminie/powiecie.



Mapa organizacji pozarządowych

Zdecydowana większość badanych gmin/powiatów dokonuje aktualizacji mapy organizacji pozarządowych. Niewielki odsetek (3%) samorządów przyznaje, że taka mapa u nich w ogóle nie istnieje.

Wykres 18. Aktualizacja mapy organizacji pozarządowych.



Z badania wynika, że prawie połowa samorządów (48%) nie posiada żadnej procedury aktualizacji mapy organizacji pozarządowych.

Wykres 19. Procedura aktualizacji mapy organizacji pozarządowych.

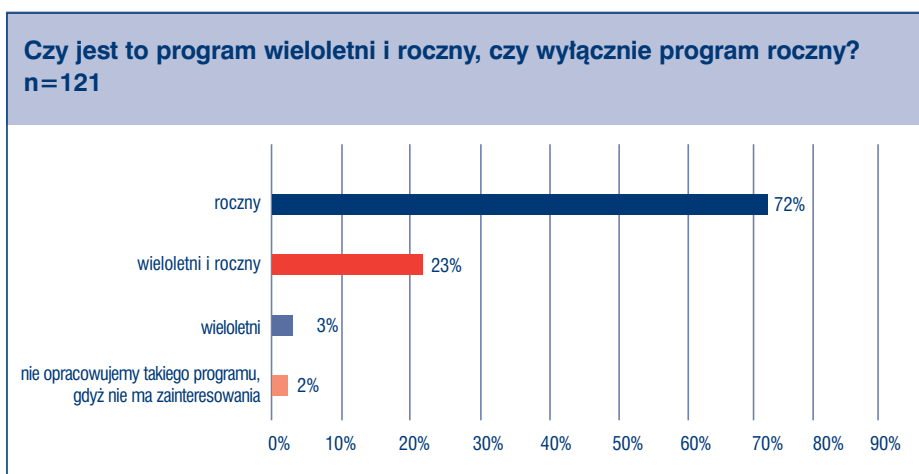


Realizacja zasady partycypacji społecznej – programy współpracy

Tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi

Większość badanych samorządów (72%) opracowuje roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, co czwarty zarówno roczne, jak i wieloletnie, zaś 3% – wieloletnie. Niewielki odsetek (2%) respondentów deklaruje, że w ich gminie/powiecie w ogóle nie jest opracowywany tego typu program ze względu na brak zainteresowania samych organizacji.

Wykres 20. Rodzaje programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.



Na jakość relacji samorządu z organizacjami pozarządowymi ma również wpływ sposób tworzenia programu współpracy tych podmiotów. Analiza ankiet przeprowadzonych z przedstawicielami urzędów pozwoliła na wyodrębnienie kilku strategii przebiegu takiej współpracy:

- Najpopularniejsza z nich zakłada stworzenie programu współpracy przez pracowników urzędu (odpowiadających za kontakty z organizacjami pozarządowymi), którzy następnie przedstawiają go do konsultacji organizacjom pozarządowym (dzieje się tak w 35% samorządów).
- 27% respondentów wskazuje na praktykę wspólnego opracowywania programu współpracy przez przedstawicieli władz i organizacji pozarządowych podczas różnego rodzaju spotkań i zebrań.
- Co piąty samorząd informacje o konsultacjach w sprawie programu współpracy umieszcza na stronie internetowej i w lokalnych mediach. Informuje tym samym organizacje o możliwości składania propozycji i uwag, a następnie wszystkie podmioty wspólnie tworzą program.

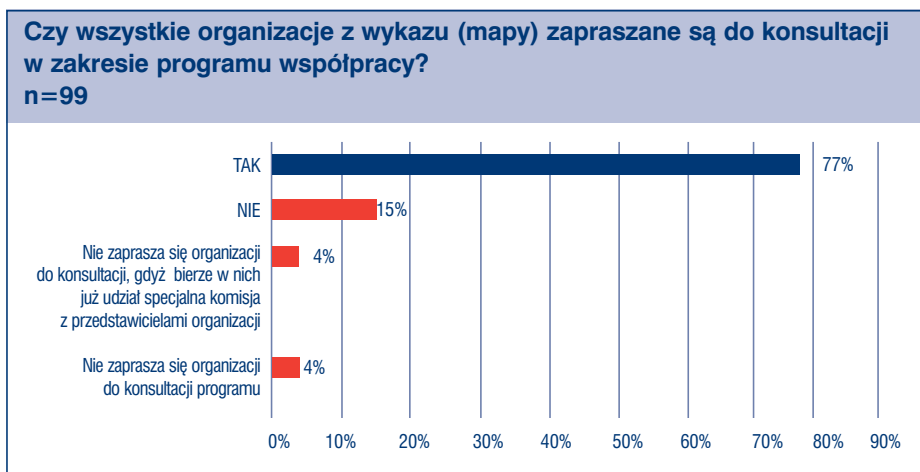
- Najmniej popularnymi strategiami są: konsultowanie ze specjalnie powołaną do tego komisją, w skład której wchodzi wybrani przedstawiciele organizacji pozarządowych (4%), oraz zgłaszanie uwag do projektu programu współpracy przez organizacje na bieżąco, przez cały rok (2%).

Ważną informacją jest to, że w 6% badanych gmin/powiatów organizacje nie mają możliwości konsultowania projektu. Zdaniem 4% respondentów, organizacje nie są zainteresowane udziałem w tworzeniu takiego dokumentu.

Wykres 21. Sposób opracowywania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.



Nieco ponad 3/4 gmin/powiatów zaprasza do konsultacji programu wszystkie organizacje znajdujące się na mapie organizacji, 15% badanych samorządów kieruje zaproszenia jedynie do wybranych podmiotów. Mniej niż 5% gmin/powiatów nie zaprasza organizacji do konsultacji programu, gdyż w konsultacjach bierze udział specjalna komisja z przedstawicielami organizacji. Tyle samo procent gmin/powiatów wcale nie zaprasza organizacji do konsultacji programu.

**Wykres 22. Zapraszanie organizacji do konsultacji programu współpracy.**

Z punktu widzenia wdrażania zasady partycypacji ważną kwestią jest nie tylko to, w jaki sposób program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest opracowywany, ale również jak wiele podmiotów III sektora jest zaangażowanych w jego tworzenie.

Niestety, ok. 20% respondentów nie udzieliło na to pytanie precyzyjnych odpowiedzi, które można było poddać analizie ilościowej. Na terenie gmin najczęściej w konsultacjach programu uczestniczy kilka lub kilkanaście organizacji (nie więcej niż 15). W co piątej gminie liczba organizacji biorących udział w konsultacjach wynosi od 16 do 30. Reszta odpowiedzi uzyskała mniej niż 10% wskazań, co prezentuje poniższy wykres.

Wykres 23. Liczba organizacji uczestniczących w konsultacjach programu współpracy na terenie gminy.



Z kolei na terenie powiatów najczęściej w konsultacji programu współpracy uczestniczy do 15 organizacji.

Wykres 24. Liczba organizacji uczestniczących w konsultacjach programu współpracy na terenie powiatu.

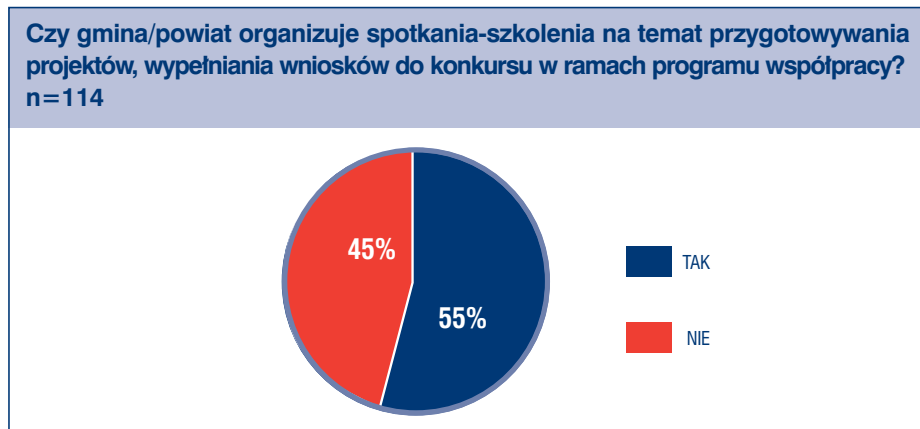


Respondentów zapytano również o to, w jaki sposób zapraszają organizacje do konsultacji programu współpracy. Najpopularniejszą praktyką jest wysyłanie pisemnego zaproszenia tradycyjną pocztą. Prawie połowa badanych gmin/powiatów umieszcza odpowiednie informacje na swojej stronie internetowej. Co trzeci samorząd przekazuje je mailem, a co czwarty telefonicznie. 16% gmin/powiatów zaprasza organizacje do konsultacji programu poprzez lokalne media. Co dziesiąty respondent deklarował, że samorząd zamieszcza informacje o konsultacjach na tablicach ogłoszeń znajdujących się w budynkach urzędu. Nieco mniej twierdzi, że w jego gminie/powiecie do konsultacji zapraszane są tylko te organizacje, które same skontaktują się z urzędem. W niektórych samorządach organizacje zapraszane są do konsultacji podczas indywidualnych spotkań (4%).

Wykres 25. Sposoby zapraszania organizacji do konsultacji programu.

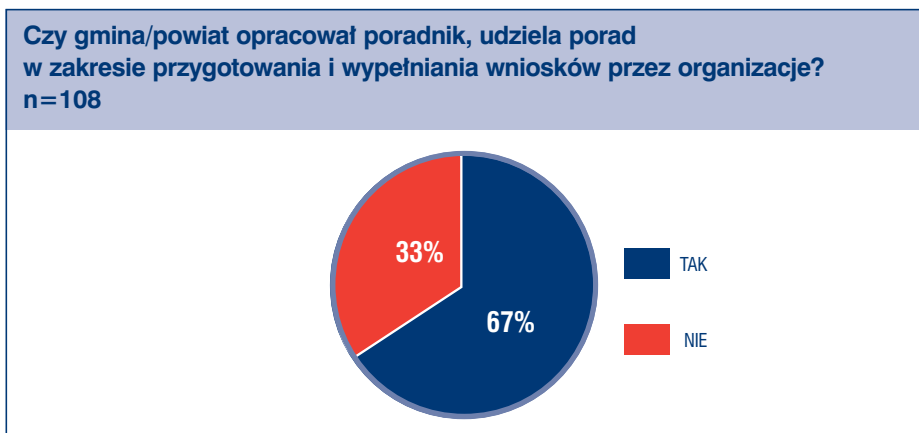
Wsparcie merytoryczne organizacji pozarządowych w ramach programu współpracy

W badaniu zostały również zadane pytania dotyczące działań podejmowanych w ramach programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponad połowa gmin/powiatów organizuje szkolenia dla organizacji pozarządowych mające na celu zwiększanie ich wiedzy w zakresie ubiegania się o granty.

Wykres 26. Organizacja szkoleń dla organizacji pozarządowych.

Nieco większy odsetek samorządów udziela porad w zakresie przygotowania i wypełnienia wniosków przez organizacje lub opracowała na ten temat poradnik.

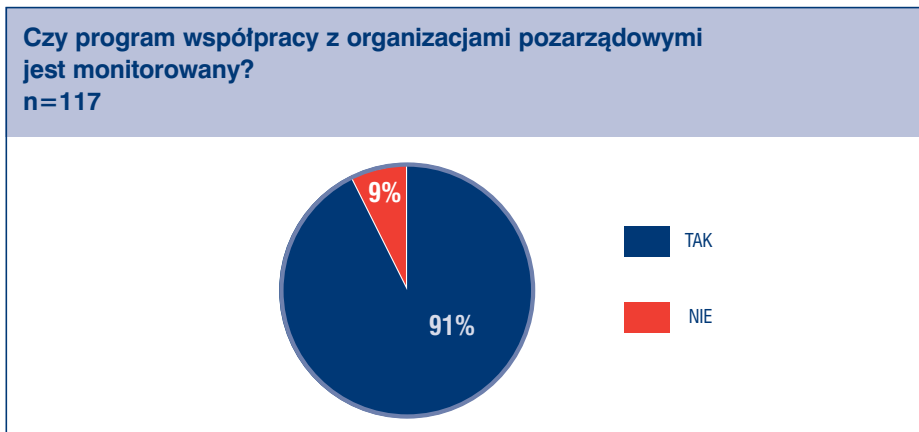
Wykres 27. Udzielanie porad w zakresie przygotowania i wypełnienia wniosków lub opracowanie poradnika.



Monitoring programów współpracy

Dobłą praktyką przy realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi jest prowadzenie monitoringu prowadzonych w ramach niego działań. Pozwala on na kontrolę i weryfikację działań partnerów oraz w przyszłości na lepsze dostosowanie programu współpracy do potrzeb organizacji. Z badania wynika, że zdecydowana większość (91%) badanych samorządów monitoruje realizowany u siebie program współpracy z podmiotami III sektora.

Wykres 28. Monitoring programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.



Wykres 29. Sposób monitoringu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

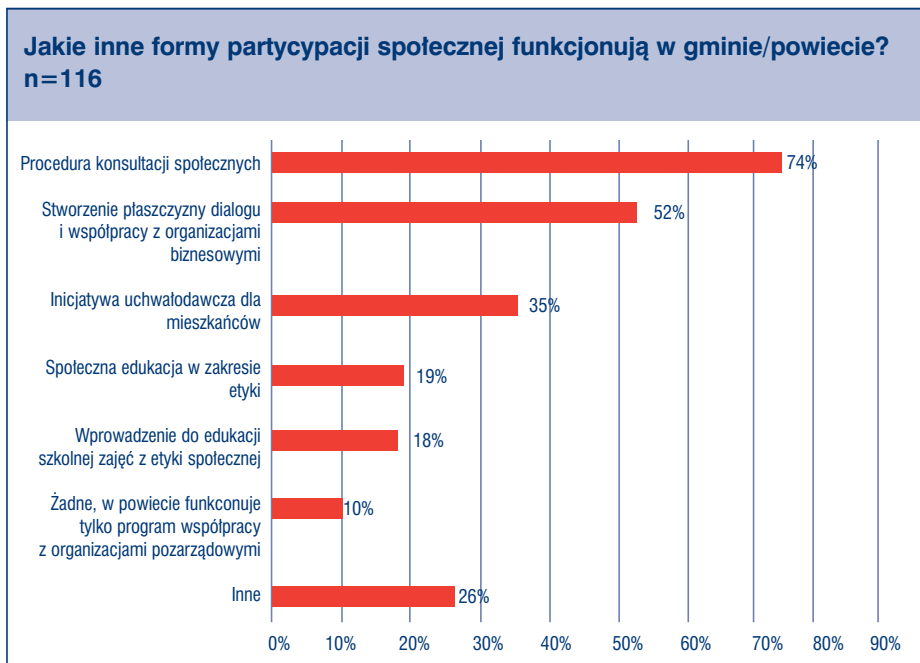


Inne formy partycypacji społecznej

W przebadanych gminach/powiatach najczęściej występującą formą partycypacji społecznej (poza programem współpracy z organizacjami pozarządowymi) jest procedura konsultacji społecznych. Ponadto w połowie badanych samorządów stworzono płaszczyznę dialogu i współpracy z organizacjami biznesowymi, zaś w 35% możliwe jest skorzystanie przez mieszkańców z inicjatywy uchwałodawczej. Kolejnymi formami partycypacji funkcjonującymi w badanych gminach/powiatach są: społeczna edukacja w zakresie etyki oraz wprowadzenie do edukacji szkolnej zajęć dla dzieci z zakresu etyki społecznej. W co dziesiątej przebadanej gminie/powiecie nie istnieją inne formy partycypacji społecznej poza programem współpracy z organizacjami pozarządowymi.

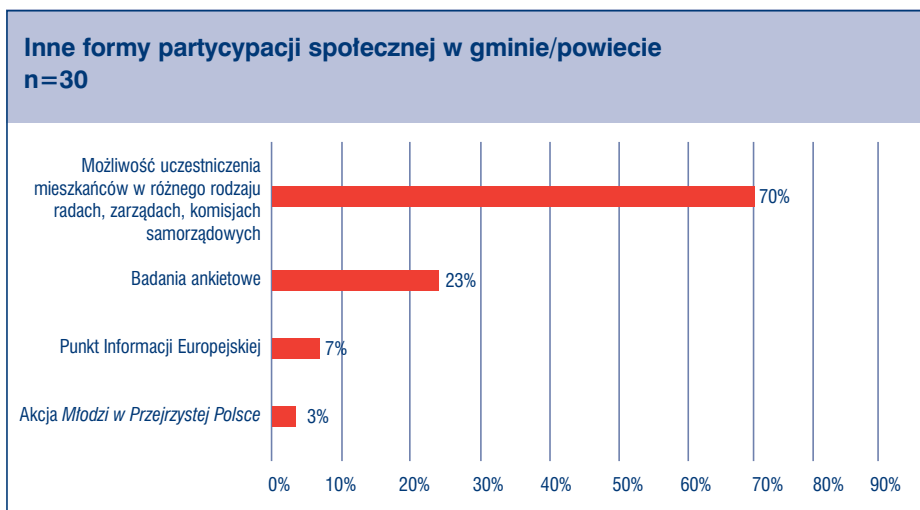


Wykres 30. Formy partycypacji społecznej funkcjonujące w gminie/powiecie.



26% respondentów udzieliło odpowiedzi niemieszczącej się w żadnej z zaproponowanych w ankiecie kategorii (odpowiedź „inne” – 26%). Najczęściej jako inną formę partycypacji społecznej wymieniano funkcjonowanie różnego rodzaju rad, zarządów i komisji z udziałem mieszkańców. W co piątym samorządzie przeprowadza się badania ankietowe.

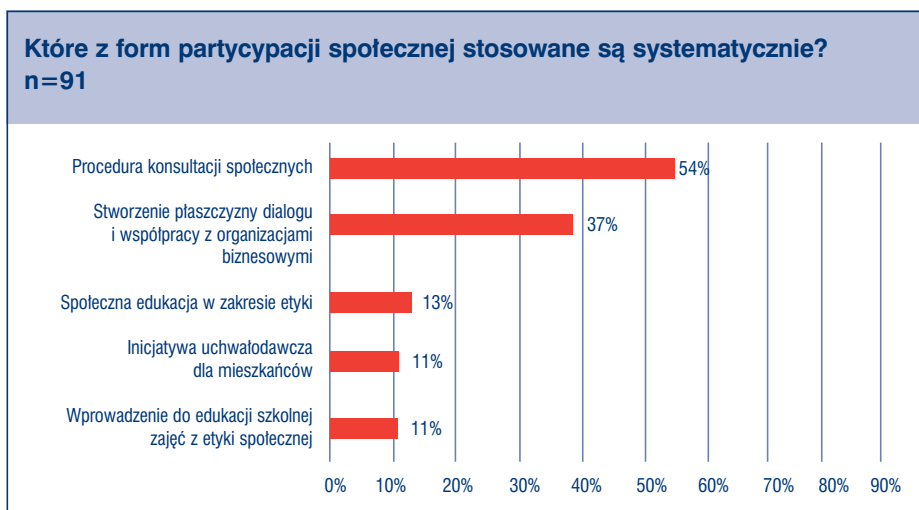
Wykres 31. Inne formy partycypacji występujące w gminie/powiecie.





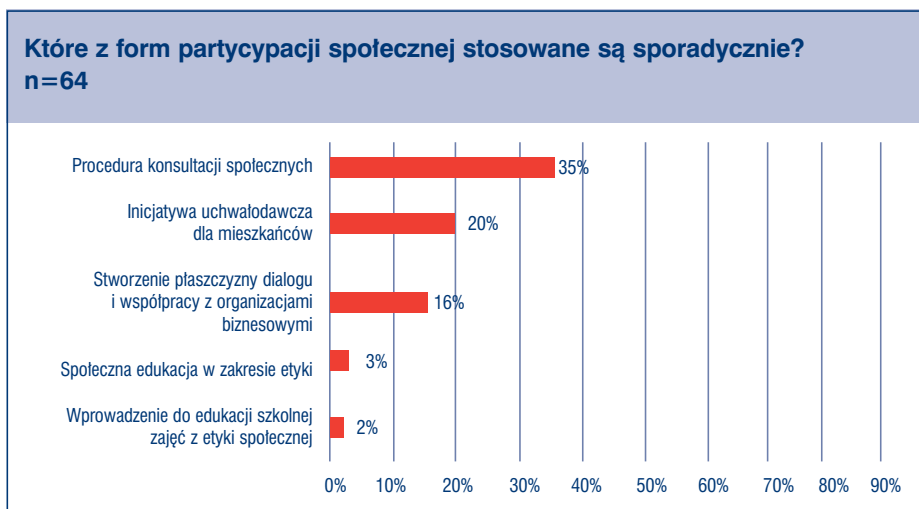
W ponad połowie badanych gmin/powiatów konsultacje społeczne są stosowane systematycznie, a w 37% regularną praktyką jest współpraca samorządu z organizacjami biznesowymi. Dużo mniej samorządów systematycznie stosuje pozostałe formy partycypacji: inicjatywę uchwałodawczą dla mieszkańców, edukację szkolną z zakresu etyki społecznej czy społeczną edukację w zakresie etyki.

Wykres 32. Formy partycypacji społecznej, które stosowane są systematycznie.



W co trzeciej badanej gminie/powiecie procedurę konsultacji społecznych stosuje się sporadycznie, zaś w co piątej nie jest popularne stosowanie inicjatywy uchwałodawczej. Niewiele mniej wskazań uzyskała współpraca samorządu z organizacjami biznesowymi.

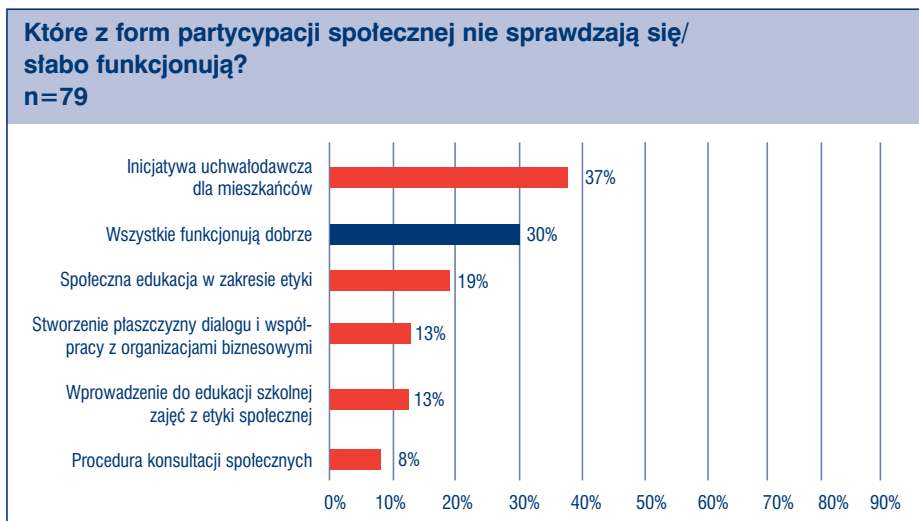
Wykres 33. Formy partycypacji społecznej, które stosowane są sporadycznie.





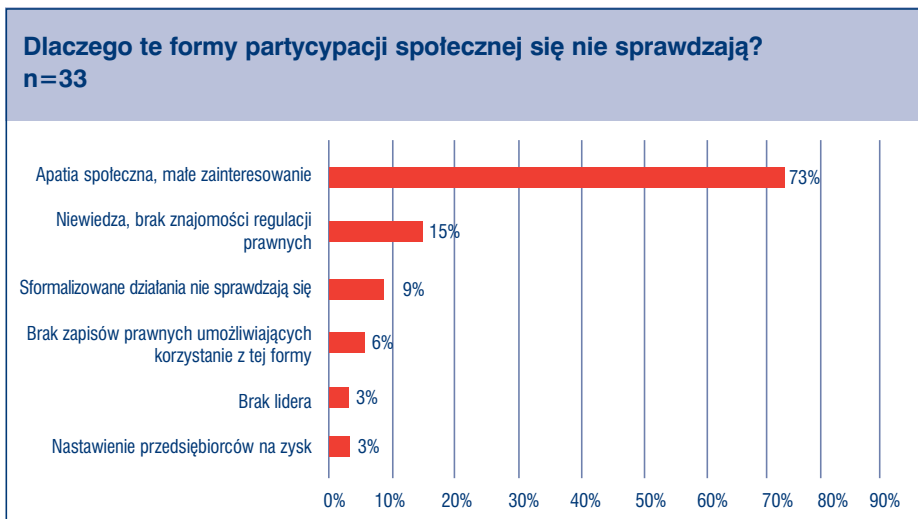
Największy odsetek respondentów (37%) twierdzi, że najstabiliej funkcjonuje inicjatywa uchwałodawcza. W co piątej gminie/powiecie nie sprawdza się forma społecznej edukacji w zakresie etyki. W 13% badanych samorządów słabo funkcjonuje edukacja szkolna w zakresie etyki społecznej oraz współpraca samorządu z organizacjami biznesowymi. Jednocześnie co trzeci respondent uważa, że wszystkie formy funkcjonują dobrze.

Wykres 34. Formy partycypacji społecznej, które się nie sprawdzają.



Wskazując na przyczyny niesprawdzania się tych form partycypacji, w większości respondenci odnosili się do inicjatywy uchwałodawczej. Najczęstszą przyczyną słabości tej formy według badanych jest małe zainteresowanie oraz apatia społeczna mieszkańców gminy/powiatu. 15% respondentów wskazało na niewiedzę i brak znajomości prawnych uwarunkowań stosowania inicjatywy uchwałodawczej. Co dziesiąty badany wskazał na słabość w funkcjonowaniu sformalizowanych metod (z którymi jego zdaniem wiąże się stosowanie zasady partycypacji społecznej), a kolejne 6% na brak przepisów prawnych umożliwiających korzystanie z danej formy partycypacji.

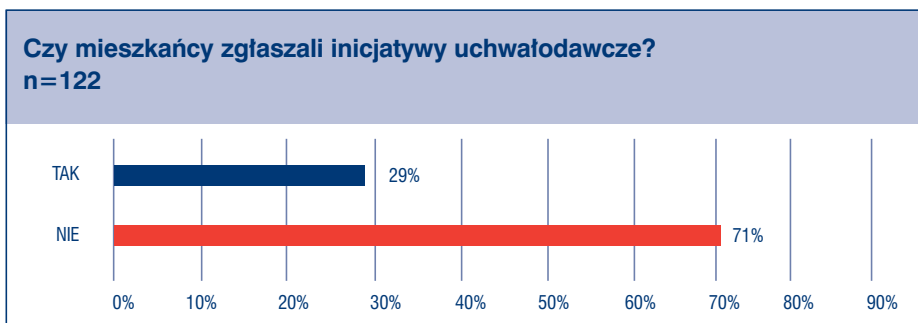
Wykres 35. Opinie badanych na temat przyczyn słabego funkcjonowania różnych form partycypacji społecznej.



Inicjatywy uchwałodawcze

Wyniki badania wskazują, że najczęściej stosowane oraz najmniej zawodne są dwie formy partycypacji społecznej: konsultacje społeczne oraz dialog i współpraca z organizacjami biznesowymi. Na uwagę zasługuje fakt, że mimo formalnej możliwości zastosowania inicjatywy uchwałodawczej jest to forma partycypacji, która funkcjonuje słabo i niezbyt często jest stosowana, prawdopodobnie dlatego, że wymaga od mieszkańców znajomości przepisów prawnych. W większości (71%) badanych gmin/powiatów mieszkańcy nie zgłaszali żadnych inicjatyw uchwałodawczych. Tam, gdzie takie działania były podejmowane, mieszkańcy zgłaszali kilka inicjatyw uchwałodawczych (24 respondentów na 25 udzieliło takiej odpowiedzi), a jeden z badanych deklarował, że w samorządzie zgłoszono ich prawie 30.

Wykres 36. Odsetek mieszkańców zgłaszających inicjatywy uchwałodawcze.





Co trzecia inicjatywa dotyczyła zagospodarowania przestrzennego, np. budowy placów zabaw, targowisk, chodników, zaś co czwarta nadawania lub zmieniania nazw ulic, rond. Często też jej przedmiotem były inwestycje budowlane na terenie gminy/powiatu. Co dziesiąta inicjatywa stosowana była w celu utworzenia różnego rodzaju organów samorządu pomocniczego, np. rad osiedla. Pozostałe inicjatywy wymieniane były przez pojedynczych respondentów.

Wykres 37. Rodzaje inicjatyw uchwałodawczych zgłaszanych przez mieszkańców gminy/powiatu.

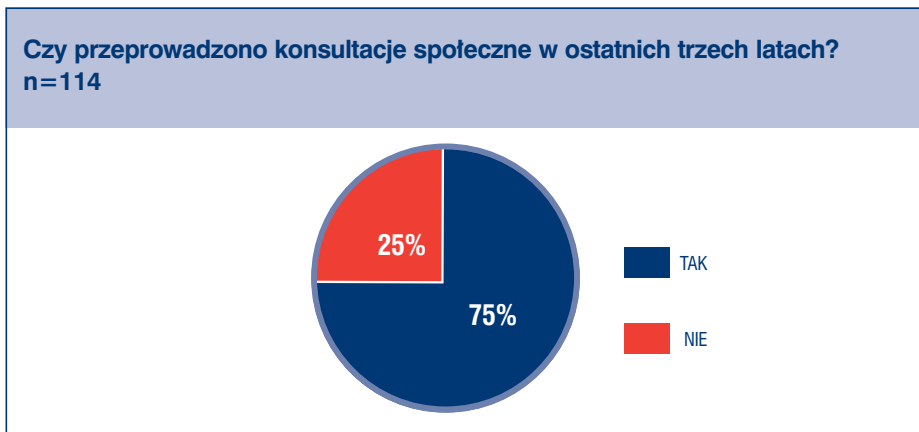


Konsultacje społeczne

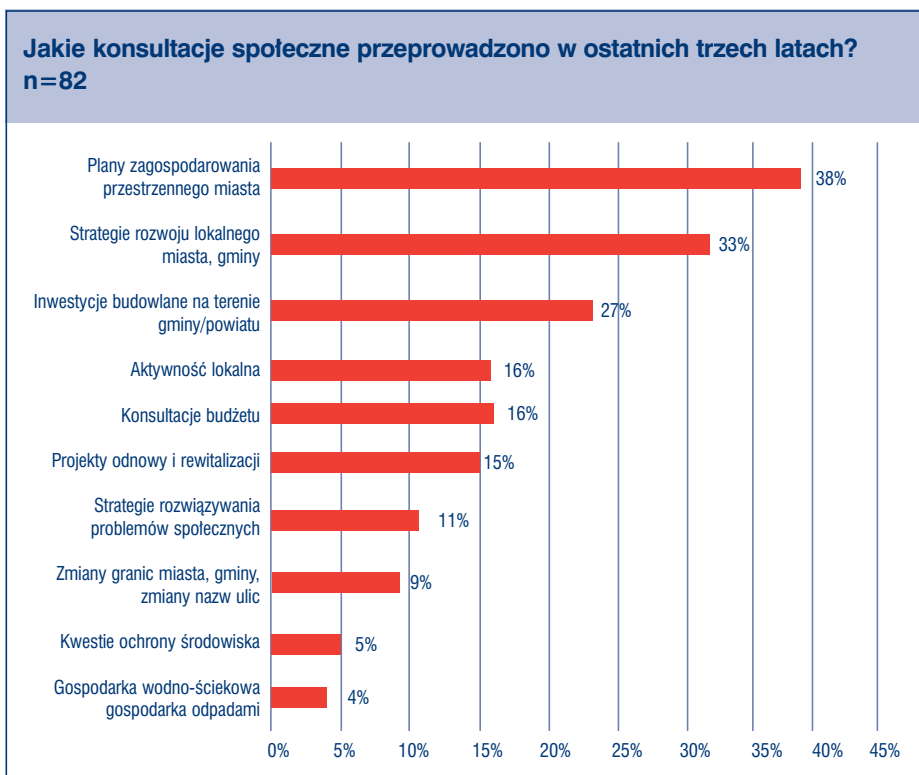
3/4 badanych samorządów w ostatnich trzech latach przeprowadziło konsultacje społeczne.

Tematem 38% konsultacji społecznych jest problem zagospodarowania przestrzennego miasta. Niewiele mniej popularne są tworzenie strategii rozwoju lokalnego oraz kwestia budowy różnych obiektów i inwestycje na terenie gminy/powiatu (odpowiednio 33% i 27%). Kolejnymi, poddawany konsultacjom społecznym obszarami są: szeroko pojmowana aktywność lokalna (inicjatywy i projekty zgłaszane przez lokalną społeczność), budżet gminy/powiatu oraz plany odnowy i rewitalizacji terenów i obiektów w gminie/powiecie. Co dziesiąty temat konsultacji odnosi się do strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz zmian granic miasta czy nazw ulic.

Wykres 38. Odsetek samorządów, w których w ostatnich trzech latach przeprowadzono konsultacje społeczne.



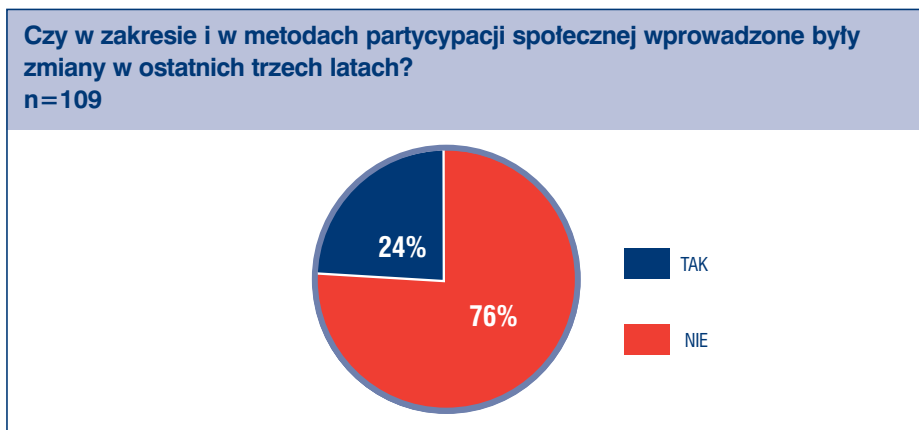
Wykres 39. Tematyka konsultacji społecznych przeprowadzonych w ostatnich trzech latach.





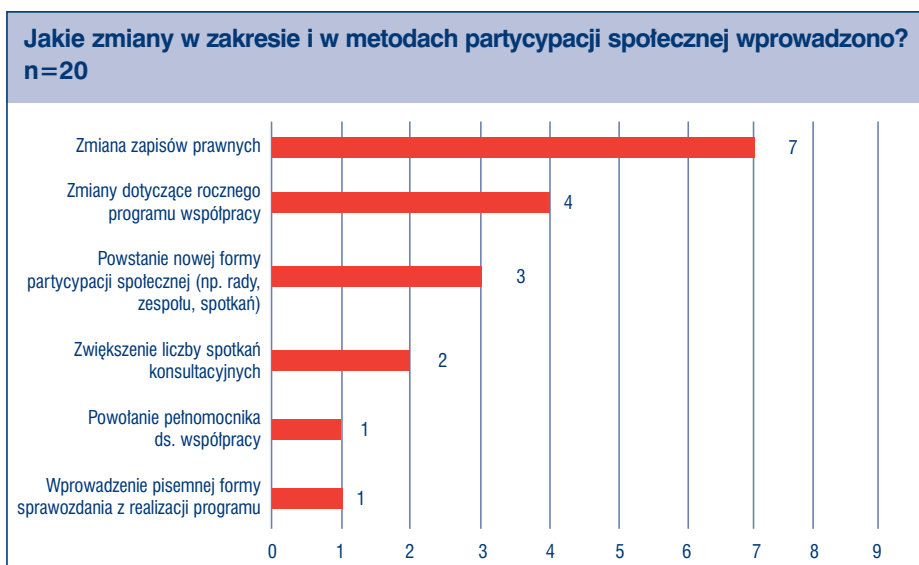
3/4 badanych samorządów w ostatnich trzech latach nie wprowadziło zmian w zakresie i metodach partycypacji społecznej.

Wykres 40. Odsetek samorządów wprowadzających zmiany w zakresie i metodach partycypacji społecznej w ostatnich trzech latach.



Zadaliśmy respondentom także pytanie, jakiego rodzaju były to zmiany. Badani najczęściej wymieniali zmiany dotyczące zapisów prawnych. Następnie wymieniano zmiany dotyczące rocznego programu współpracy (cztery osoby). Trzy osoby wymieniły powołanie nowej formy partycypacji społecznej (np. rady, zespołu, spotkań), zaś dwie osoby – zwiększenie liczby spotkań konsultacyjnych.

Wykres 41. Rodzaje zmian w zakresie i metodach partycypacji.



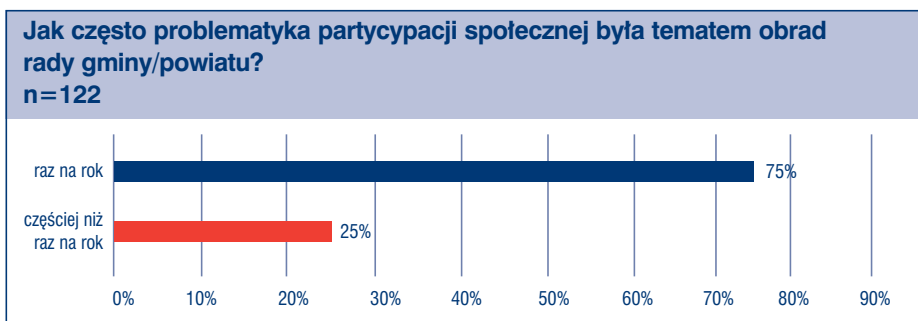
O stosunku samorządu do partycypacji społecznej świadczyć może fakt poruszania tej problematyki na sesjach rad gmin/powiatów. W nieco ponad połowie (54%) badanych samorządów kwestia partycypacji społecznej była tematem obrad rady.

Wykres 42. Odsetek samorządów podejmujących problematykę partycypacji społecznej podczas obrad rady gminy/powiatu.



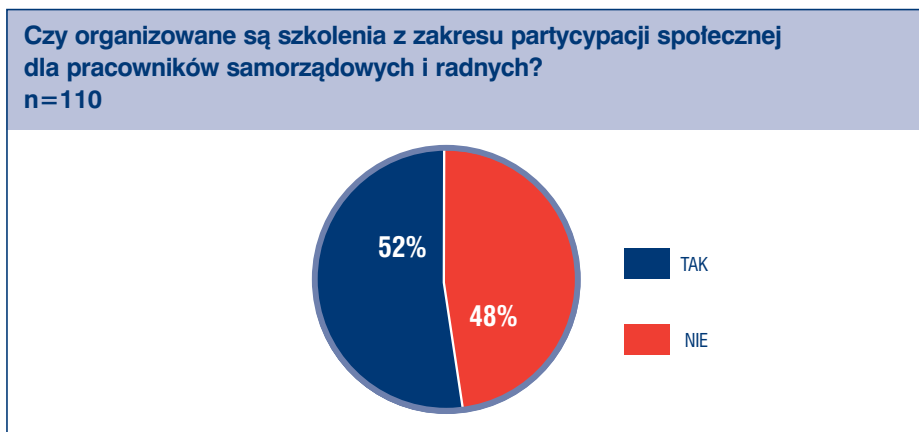
Niepokoić może fakt, że jest to temat podejmowany stosunkowo rzadko. W 3/4 gmin, zdaniem ankietowanych, pojawia się raz na rok. Jedynie w co czwartej części niż raz na rok.

Wykres 43. Częstotliwość podejmowania problematyki partycypacji społecznej podczas obrad rady gminy/powiatu.



Kolejnym z omawianych zagadnień jest gotowość samorządów do rozwijania wiedzy swoich pracowników oraz radnych na temat partycypacji społecznej. Nieco ponad połowa badanych samorządów organizuje szkolenia z tego zakresu.

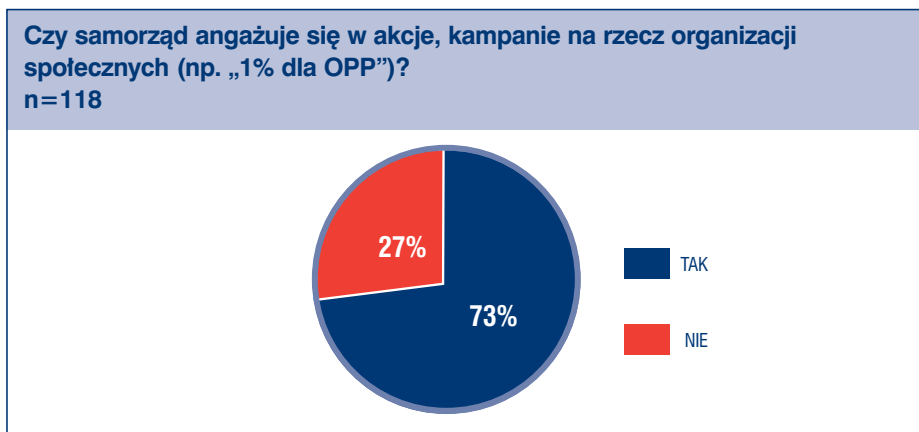
Wykres 44. Odsetek samorządów organizujących szkolenia z zakresu partycypacji społecznej dla pracowników samorządowych i radnych.



Zaangażowanie samorządów w promocję III sektora

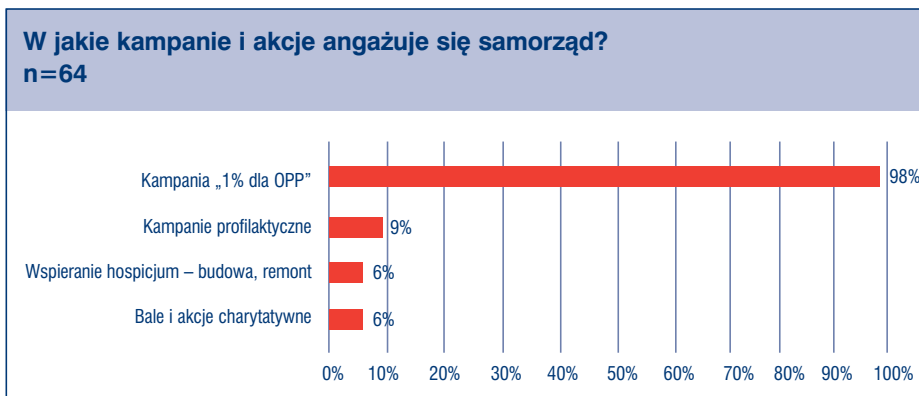
3/4 badanych samorządów deklaruje, że angażuje się w akcje oraz kampanie na rzecz organizacji społecznych.

Wykres 45. Zaangażowanie samorządów w kampanie na rzecz organizacji społecznych.



W badaniu interesowało nas również, w jakiego rodzaju akcjach i kampaniach samorządy najczęściej uczestniczą. Na pierwszym miejscu wymieniana była kampania „1% dla OPP”, w którą angażują się prawie wszystkie (98%) z samorządów biorących udział w badaniu. Niemal co dziesiąty respondent wskazywał na kampanie profilaktyczne. Badani wymieniali także wspieranie hospicjum, np. jego budowę lub remont, oraz bale i akcje charytatywne – obie odpowiedzi wskazało po 6% respondentów.

Wykres 46. Rodzaje kampanii i akcji, w jakie angażuje się samorząd.



Większość badanych samorządów angażuje się w organizowane systematycznie wydarzenia promujące działalność organizacji społecznych funkcjonujących na ich terenie, takich jak „jarmarki organizacji pozarządowych”, „Dzień Wolontariusza”, „Dzień Dobroczyńcy”. Co trzeci samorząd takiej aktywności nie wykazuje.

Wykres 47. Zaangażowanie w organizację systematycznych wydarzeń promujących działalność organizacji.



W kontekście tematu badania, istotne wydaje się również przyjrzenie się, kto najczęściej inicjuje tego typu wydarzenia oraz jaka jest w nich rola władz samorządowych. Niestety, niewielka liczba badanych wypowiedziała się na ten temat. Wśród tych, którzy udzielili odpowiedzi, tyle samo osób (po 9) wskazało na samorząd oraz na organizacje jako inicjatorów wydarzeń, a 7 osób na wspólną inicjatywę samorządów i organizacji.

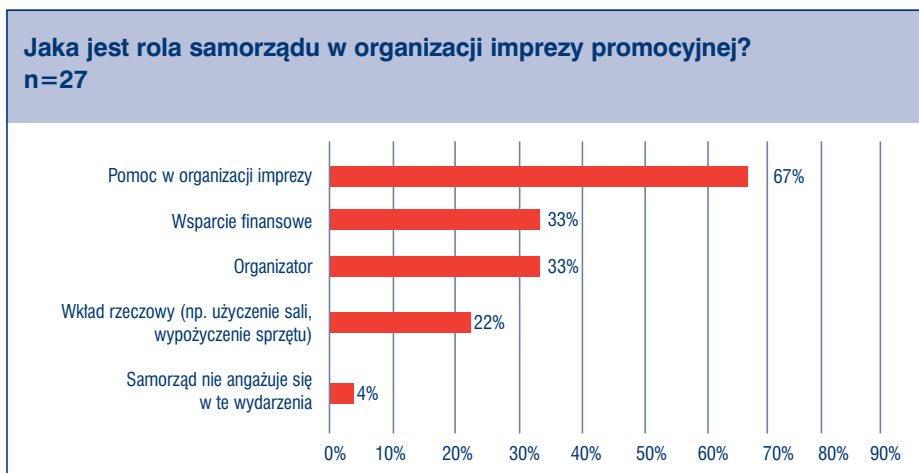


Wykres 48. Inicjowanie wydarzeń promujących działalność organizacji.



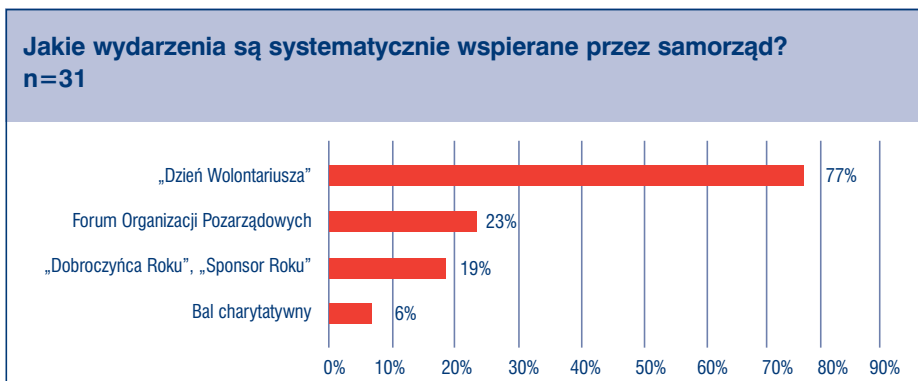
Najczęściej samorząd występuje w roli pomocnika. Co trzecia gmina/powiat udziela wsparcia finansowego w organizacji imprezy, tyle samo występuje w roli organizatora wydarzenia. Co czwarty respondent wskazał na wkład rzeczowy w organizację imprezy, np. w postaci udostępnienia sprzętu czy użyczenia sali.

Wykres 49. Rola samorządu w organizacji wydarzeń promujących działalność organizacji pozarządowych na terenie gminy/powiatu.



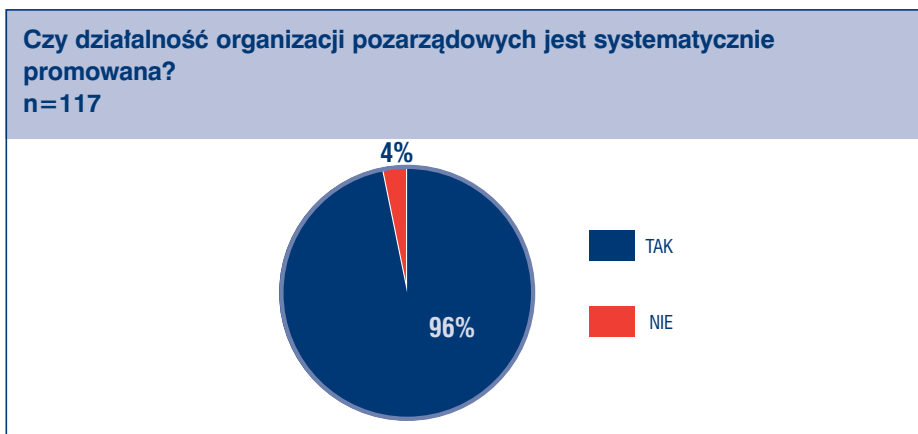
Najczęściej organizowaną imprezą promującą działalność organizacji pozarządowych na terenie badanych gmin/powiatów jest „Dzień Wolontariusza”. W co czwartej gminie/powiecie organizuje się Forum Organizacji Pozarządowych, zaś w co piątej – imprezę pod nazwą „Sponsor Roku” lub „Darczyńca Roku”.

Wykres 50. Rodzaje wydarzeń systematycznie wspieranych przez samorząd.



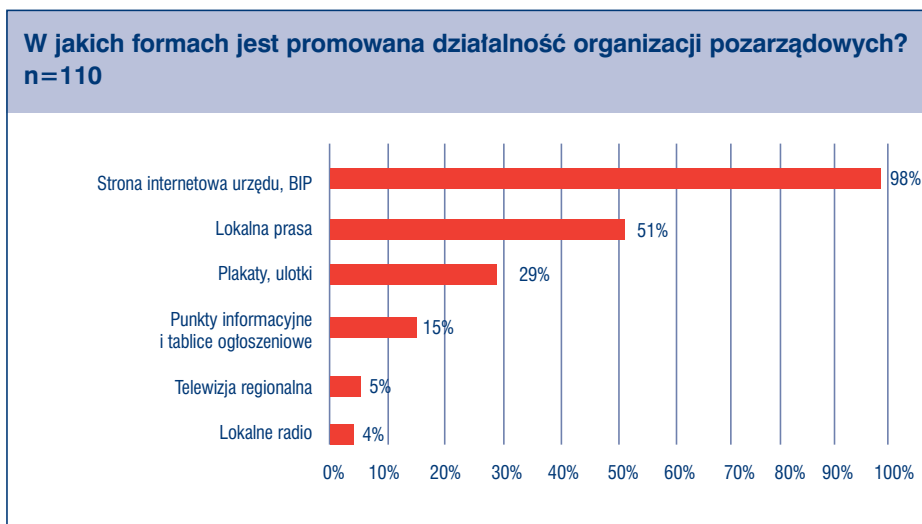
Zdecydowana większość (96%) badanych samorządów systematycznie promuje działalność organizacji pozarządowych, np. na stronach urzędu, w różnego rodzaju materiałach, ulotkach, mediach.

Wykres 51. Odsetek samorządów promujących organizacje w materiałach, na stronach urzędu, w innych formach.



Najczęstszą formą promocji organizacji pozarządowych przez władze samorządowe jest publikacja informacji na ich temat na stronach internetowych urzędu lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Połowa badanych gmin systematycznie zamieszcza informacje w prasie lokalnej, a prawie co trzecia na plakatach i ulotkach. Sporadycznie samorządy wykorzystują w tym celu punkty informacji oraz tablice ogłoszeniowe. Rzadko stosowaną formą promocji jest wykorzystywanie mediów, takich jak regionalna telewizja czy lokalne radio.

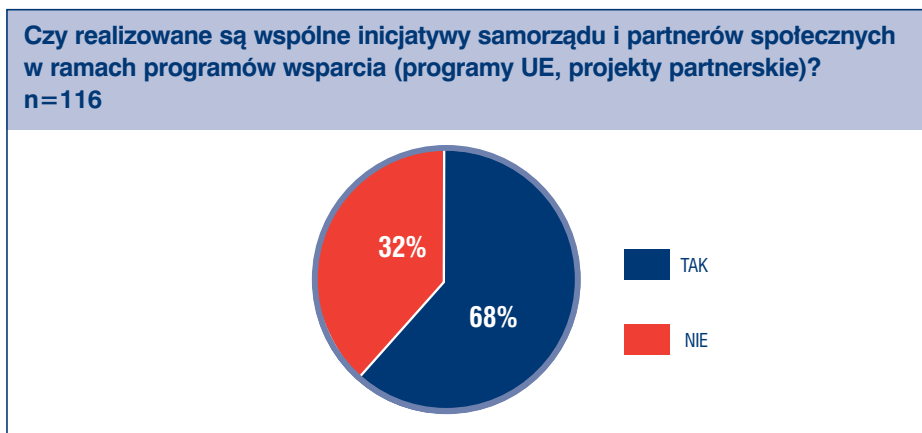
Wykres 52. Formy promocji organizacji pozarządowych.



Realizacja wspólnych przedsięwzięć

Zdecydowana większość badanych samorządów podejmuje współpracę z partnerami społecznymi w ramach programów wsparcia, takich jak programy UE oraz projekty partnerskie. Co trzecia gmina przyznaje, że takich wspólnych inicjatyw nie realizuje.

Wykres 53. Odsetek samorządów realizujących wspólne inicjatywy z partnerami społecznymi w ramach programów wsparcia.



Większość samorządów nawiązuje współpracę z partnerami społecznymi przy realizacji projektów systemowych i konkursowych. Samorządy, które zdecydowały się na tego typu działania, najczęściej (21 respondentów) podejmowały współpracę z nie więcej niż siedmioma organizacjami, zaś liczba wspólnie realizowanych projektów nie przekraczała siedmiu.

Wykres 54. Odsetek samorządów zapraszających do współpracy partnerów społecznych do realizacji projektów.



2.3. Czynniki wpływające na funkcjonowanie zasady partycypacji

Wśród czynników mających największy wpływ na funkcjonowanie zasady partycypacji społecznej wskazywano najczęściej świadomość i otwartość na współpracę zarówno przedstawicieli samorządu lokalnego, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Największy wpływ na jakość tej współpracy, zdaniem badanych, mają:

1. Promowanie dobrych praktyk w zakresie aktywności oraz ciekawych i nowatorskich pomysłów, promocja postaw obywatelskich oraz publiczna prezentacja efektów podejmowanych przedsięwzięć. Szczególne znaczenie ma otwartość na współpracę władz i pracowników urzędów oraz kluczowa rola osoby pełniącej funkcję pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami.
2. Aktywność organizacji pozarządowych. Wiele zależy tutaj od samych mieszkańców, ich chęci do działania i wprowadzania zmian oraz zaangażowanie liderów organizacji pozarządowych.



3. Funkcjonowanie mediów lokalnych (telewizja, bezpłatne biuletyny docierające do każdego gospodarstwa domowego, portale internetowe) – gwarantuje to mieszkańcom stały dostęp do aktualnych informacji.
4. Przepisy prawne regulujące współpracę samorządu z organizacjami, możliwość przekazywania 1% podatku dla Organizacji Pożytku Publicznego.
5. Dostrzeganie przez samorząd znaczenia inwestowania w działania obywatelskie. Zaangażowanie samorządów w organizowanie przedsięwzięć, których pomysłodawcami są stowarzyszenia (święta lokalne, koncerty, imprezy sportowe, wydarzenia, podczas których organizacje mają możliwość zaprezentowania się i wypromowania).
6. Świadomość mieszkańców w zakresie wspólnego budowania społeczeństwa obywatelskiego. Kluczowego znaczenia nabiera też włączanie organizacji w coraz większą liczbę procesów decyzyjnych – ich przedstawiciele działają w radach konsultacyjnych, grupach tematycznych, komisjach konkursowych.
7. Profesjonalizacja działań organizacji pozarządowych. Niewiele z nich zatrudnia pracowników, co ma wpływ na bieżącą działalność organizacji, np. godziny otwarcia, zdolność do realizacji projektów dofinansowanych z funduszy zewnętrznych. Wielu przedstawicieli organizacji pracuje zawodowo, swoją działalność charytatywną prowadzą w czasie wolnym od pracy.

Jakie elementy partycypacji dobrze funkcjonują?

Z przeprowadzonych badań wynika, że w bardzo wielu gminach i powiatach sprawdza się w praktycznej współpracy dużo działań. Najczęściej wymieniane były:

1. Systematyczne spotkania przedstawicieli samorządów z organizacjami pozarządowymi.
2. Szkolenia dla organizacji pozarządowych – jak pisać wnioski i uzyskać wsparcie finansowe.
3. Promocja działań podejmowanych przez organizacje na stronie internetowej urzędu, promocja „1% dla OPP”, wysyłka newslettera o działaniach organizacji pozarządowych.
4. Działalność forów/porozumień organizacji pozarządowych, w których zaangażowane są lokalne władze
5. Stosowanie różnorodnych środków, informowanie mieszkańców o możliwościach pozyskiwania środków na działalność (punkty informacyjne, punkty konsultacyjne, bezpośrednie konsultacje, szkolenia, forum internetowe dla mieszkańców).
6. Zróżnicowane formy wsparcia działań organizacji pozarządowych: doradztwo dla ich przedstawicieli, udostępnienie lokali i budynków, pomoc w zakresie pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł, w tym promowanie ciekawych programów, opiniowanie wniosków o dotacje ze źródeł zewnętrznych,



- prowadzenie szkoleń dotyczących zdobywania funduszy, promocja działalności w mediach, pomoc organizacjom w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych.
7. Powołanie zespołów konsultacyjnych do oceny wniosków w konkursie ofert, chociaż wystąpiły także samorządy, w których nie powołano zespołów oraz pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.
 8. Kampanie społeczne, święta i liczne inicjatywy lokalne oraz wspólny udział organizacji pozarządowych, mieszkańców oraz samorządów w ich realizacji, np.: WOŚP, dni miast/gmin, „Dzień Wolontariusza”, „Dzień Dobroczyńcy”, kwesty, organizacja targów dla III sektora.

Jakie elementy partycypacji nie działają lub funkcjonują słabo?

Wyniki badań wskazały także na te elementy współpracy, które funkcjonują jeszcze słabo lub odnotowany jest ich brak. Najczęściej wymienianymi słabymi elementami współpracy były:

1. Problemem najczęściej wskazywanym jest niewystarczająca wielkość środków finansowych, przeznaczanych przez samorząd lokalnych na działalność organizacji w ramach programu współpracy.
2. Brak dobrej komunikacji społecznej w gminie/powiecie, brak dialogu pomiędzy samorządem a mieszkańcami.
3. Mała aktywność organizacji pozarządowych, brak zaangażowania w działalność społeczną mieszkańców, niewielkie zainteresowanie działaniem w strukturach organizacji pozarządowych (obawy związane z formalizmem funkcjonowania organizacji).
4. Niewielki udział mieszkańców w konsultacjach społecznych, słabość funkcjonowania inicjatywy uchwałodawczej. Brak przyjaznych procedur konsultacji społecznych.
5. Dane zawarte na stronach internetowych urzędu i w BIP, z uwagi na dużą liczbę zawartych tam informacji, powodują małą przejrzystość, sprawiają organizacjom i mieszkańcom problemy z dostępem do informacji, np. do ogłaszanych dla organizacji pozarządowych konkursów ofert oraz do aktualnego planu współpracy gminy z organizacjami. Często na stronie internetowej urzędu skierowanej bezpośrednio do organizacji pozarządowych brakuje zakładki, która pełniłaby funkcję bazy informacyjnej dla organizacji.
6. Brak na stronie urzędu aktualnego wykazu organizacji pozarządowych z terenu powiatu.
7. W niewielkim stopniu realizowane są projekty partnerskie z organizacjami pozarządowymi, w których liderem jest samorząd lokalny. Samorządy pozyskują głównie środki na realizację projektów inwestycyjnych, co ogranicza możliwość udziału w nich organizacji pozarządowych. Jednocześnie znowelizowane



podstawy prawne współpracy partnerskiej nakładają obowiązek na samorządy ogłaszania publicznego naboru partnerów, nie są wykorzystywane do włączania organizacji pozarządowych we wspólne przedsięwzięcia.

8. Niedostateczny monitoring rocznych programów ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Brak tego działania uniemożliwia ocenę współpracy oraz kształtowanie i doskonalenie kolejnych programów w oparciu o zebrane informacje.
9. Niewystarczający poziom wiedzy na temat partycypacji wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, niewielki udział w konsultacjach, spotkaniach inicjowanych przez samorządy.

3. Rekomendacje

Rekomendacje w zakresie organizacji współpracy

1. Bardzo ważnymi aspektami współpracy samorządu z organizacjami są zaangażowanie i kompetencje pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. W wielu gminach funkcje te pełnią osoby, które mają inne zakresy czynności i z tej racji nie mogą w pełni angażować się w stałe, systematyczne kontakty z organizacjami pozarządowymi. Taka sytuacja ma negatywny wpływ zarówno na jakość współpracy i częstotliwość kontaktów, jak i stosowanych form współpracy.

Rekomendacja: powołanie/zorganizowanie w regionie i/ lub w powiecie forum pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, które będzie stałą płaszczyzną doskonalenia zawodowego oraz wymiany doświadczeń.

2. Aktywność organizacji pozarządowych w zakresie współpracy z samorządem jest zróżnicowana. Włączanie organizacji do opracowywania programu współpracy odbywa się na zasadzie zaproszenia publicznego w mediach, na stronie internetowej lub wysyłanego na adres organizacji. W konsultacjach programów uczestniczy z reguły niewielka liczba organizacji. W sytuacji, w której nie ma aktualnej mapy aktywności, nie wszystkie organizacje otrzymują zaproszenia do konsultacji. Jednocześnie w 48% badanych samorządów nie funkcjonuje procedura aktualizacji mapy aktywności.

Rekomendacja: opracowanie i przyjęcie procedury aktualizacji mapy aktywności w gminie lub w powiecie.



3. W ostatnich kilku latach wielkość środków przeznaczanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi utrzymuje się w samorządach na zmienionym poziomie. W związku ze znowelizowaną ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 3), działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez spółdzielnie socjalne i spółki prawa handlowego nie działające w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczające całość dochodu na realizację celów statutowych. Jednocześnie znowelizowana w/w ustawa wprowadziła możliwość zlecenia realizacji zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 19a).

Rekomendacja: samorzady powinny w planowanych budżetach uwzględnić zwiększenie środków przeznaczonych oraz przyjęcie zasady uwzględniającej wielkość środków przeznaczanych na realizację programu w zależności od wielkości budżetu w danym roku.

Rekomendacje w zakresie aspektów prawnych

4. Konsultowanie opracowywania programu współpracy z organizacjami odbywa się najczęściej na zasadzie opiniowania programu przygotowanego w urzędzie. Jedynie w niewielkiej liczbie badanych samorządów powołane są komisje ds. współpracy, w których uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych. 2% badanych samorządów stwarza możliwości opiniowania programu zamieszczonego na stronie internetowej lub w lokalnych mediach. W niewielkiej liczbie samorządów organizacje nie mają żadnych możliwości konsultowania takich programów. Jednocześnie nie wszystkie organizacje chcą uczestniczyć w procesie konsultacji. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych ustaw), organy administracji publicznej mają obowiązek konsultowania projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz programów współpracy z organizacjami.

Rekomendacja: Opracowanie i przyjęcie w formie uchwały rady gminy, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (art. 5a), a w przypadku powiatu – uchwały rady powiatu, na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (art. 3d), procedur konsultacji programu współpracy i aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi. Wybór form konsultacji powinien uwzględniać liczbę działających organizacji w gminie, zwyczajowe przyjęte formy komunikacji społecznej. Procedura konsultacji powinna być opracowana zgodnie z metodologią przyjętą w Programie „Przejrzysta Polska”.

5. Znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła nową formę partycypacji społecznej – inicjatywę lokalną. W jej ramach mieszkańcy mogą złożyć wniosek do samorządu o realizację zadania



publicznego. Samorząd zobowiązany jest do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej.

Rekomendacja: Opracowanie procedury i kryteriów wdrażania inicjatywy lokalnej z udziałem organizacji pozarządowych na podstawie przyjętej procedury konsultacji.

6. W związku z nowymi uregulowaniami dotyczącymi realizacji projektów w partnerstwie samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych (art. 28a znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), wobec wejścia w życie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. nr 216, poz. 1370), samorząd lokalny, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, przygotowując projekt w ramach PO KL, w celu wyłonienia partnerów spoza sektora finansów publicznych, dokonuje wyboru partnerów z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania. Jest to możliwość włączania organizacji pozarządowych do realizacji projektów systemowych oraz konkursowych i tym samym korzystania z zasobów organizacji.

Rekomendacja: należy promować projekty partnerskie, których projektodawcą jest samorząd lokalny. W mapie aktywności – opisać dokładnie doświadczenia i zasoby organizacji pozarządowych, które mogą być wykorzystane w projektach partnerskich z samorządami i samorządowymi instytucjami.

4. Podsumowanie

Trzy czynniki kształtują partycypację społeczną w polskich samorządach lokalnych: postawy obywateli, działania władz samorządowych oraz prawo państwowe. Wyniki badań w tym pierwszym obszarze nie przynoszą pocieszących wniosków. Po okresie ogromnego wzrostu i przekształceń w latach 90., w III sektorze nastąpiła pewna stagnacja. Liczba organizacji pozarządowych w gminach i powiatach wzrasta bardzo nieznacznie, zmienia się też ich charakter – część się profesjonalizuje, przybierając nieraz formy zbliżone do firm, część w znacznym stopniu ogranicza swoją działalność, jeśli nie przynosi ona wyraźnych korzyści materialnych. Wywalczone w poprzednich latach możliwości oddolnego wpływania na samorząd pozostają często niewykorzystane – przykładem szczególnie dobitnym jest inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, która w wielu samorządach pozostaje pustym, niewykorzystanym zapisem. W specyficzny sposób na aktywność społeczną wpływa możliwość dofinansowania jej z budżetu samorządu: z jednej strony szereg inicjatyw w istocie jest dzięki dotacjom realizowana, z drugiej powstają niejednokrotnie grupy organizacji o charakterze niemal „klienckim” wobec władz samorządowych, bądź opozycyjnych z powodu



nieotrzymania grantu. Wszystko to stanowi wyzwanie, czyniąc konkretne zadania zasady partycypacji ciągle aktualnymi, z naciskiem na realizację zadań z dziedziny edukacji społecznej, wspomaganie procesu włączania obywateli w procesy decyzyjne oraz tworzenia w samorządach inkubatorów organizacji pozarządowych.

Szansę na te działania stwarza lepszy obraz w obszarze zrozumienia roli III sektora przez samorządy. Władze samorządowe w coraz większym stopniu zdają się widzieć, że sprawne i aktywne organizacje pozarządowe dają szansę na tańsze i precyzyjniejsze rozwiązywanie lokalnych problemów, na możliwość pozyskania większych środków zewnętrznych (dotacje z Unii Europejskiej i od innych sponsorów, 1% podatków pozostający w gminie), to wreszcie okazja do promocji lokalnej. Ta świadomość powoli przekłada się na konkretne działania. Spotkania przedstawicieli władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi stają się regułą, podobnie jak powoływanie w urzędzie pracownika (w większych miastach biura) ds. organizacji pozarządowych. Pojawiają się nowe formy wspomaganie organizacji pozarządowych, stowarzyszenia i fundacje są wspierane w promocji, zwłaszcza w trakcie zabiegów o uzyskanie 1% z podatku. Poprawia się komunikacja z organizacjami, przybierając coraz bardziej zróżnicowane formy, z informacją internetową na czele. Gminne i powiatowe strony www z reguły pozostawiają miejsce dla aktywności III Sektora. Władze samorządowe widzą pożytek, także w zakresie *public relations*, we włączaniu się w organizowane przez organizacje inicjatywy, w większych miastach coraz więcej jest przypadków zlecania zadań własnych organizacjom, a na wsi często stowarzyszenie jest ostatnią możliwością uratowania likwidowanej przez gminę szkoły. Wymuszone ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie roczne plany współpracy tworzyć zaczynają swoisty obyczaj. Jest zatem coraz lepiej, badania to wykazują, ciągle jednak pozostaje dużo do zrobienia. W sferze finansów – ciągle procent budżetu przeznaczony na realizację zadań samorządu przez organizacje pozarządowe wydaje się być zbyt skromny, ciągle jeszcze dominujący sposób myślenia polega na tworzeniu instytucji samorządowych, jako pewniejszych w realizacji zadań gminy czy powiatu. W sferze komunikacji – dialog społeczny musi być w większym stopniu inspirowany przez władze samorządowe, strony internetowe muszą być przejrzystsze, muszą unikać przeładowania materiałem i być częściej aktualizowane. Wreszcie w sferze programów współpracy – trzeba jeszcze dużego wysiłku, by stały się one rzeczywistym planem współpracy, konkretnym, przygotowywanym od początku z udziałem organizacji i starannie monitorowanym, ponieważ jeszcze zbyt często są one wyłącznie dość pozorną realizacją ustawowego obowiązku. W tej kwestii, jak w wielu innych, rekomendujemy rozwój konsultacji społecznych – powinny być one z jednej strony oparte na uchwale rady gminy (powiatu), z drugiej – zawierać w procedurze elementy skłaniające obywateli i ich organizacje do rzeczywistej obecności w procesie konsultacyjnym. Wśród nich element niezwykle ważny – świadectwo, że konsultacje przynoszą realny efekt, że są wysłuchiwane i brane pod uwagę. I – na końcu, ale nie najmniej ważne – projekty partnerskie. Ustawodawstwo, zwłaszcza prawo zamówień publicznych, stwarza szereg zniechęcających trudności przy realizacji projektów, w których organizacje są partnerem samorządu. Niemniej ich wartość jest nieoceniona – z jednej strony więc sugerujemy zmiany w prawie, z drugiej



– niezależnie od nich – aktywność samorządów w tworzeniu partnerskich projektów. Pozwolą one z jednej strony uzyskać więcej środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, z drugiej pozwolą na uruchomienie mało dotąd wykorzystywanego potencjału – kapitału społecznego.

Wreszcie obszar prawa państwowego – zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie idą w dobrym kierunku, choć nasze badania nie zdołały jeszcze zaobserwować skutków w prowadzonych zmian. Niemniej możliwość tworzenia wieloletnich programów współpracy, a nie tylko rocznych, możliwość sprawnego zlecania zadań organizacjom w ciągu roku, szersze włączanie organizacji w realizację zadań publicznych – to wszystko zmiany prowadzące w dobrym kierunku, a czas pokaże na ile zadziałają w praktyce. Nasi respondenci wskazywali często na komplikacje procedur prawnych we współpracy z organizacjami – komplikacje nieraz zniechęcające i kosztowne tak dla samorządu, jak dla organizacji. Postulat oczyszczenia tej przestrzeni wydaje się oczywisty. I kwestia konsultacji społecznych – obecne zapisy skłaniają raczej do działań pozomych niż do rzeczywistych konsultacji. Być może przejrzyste zapisy ustawowe wskazujące generalny kierunek procedur konsultacyjnych odmieniłyby niekorzystną sytuację.

Zadaliśmy w naszych badaniach pytanie o kulturę partycypacji społecznej w urzędach: czy w relacjach samorząd – III sektor mamy do czynienia wyłącznie z wypełnianiem narzuconych procedur, czy istnieje zrozumienie wartości współpracy przekładające się na konkretne zachowania i procedury? Staraliśmy się na to pytanie odpowiedzieć – podsumowując, można stwierdzić, że więcej jest w tej mierze do zrobienia, niż już zrobiono. Program „Przejrzysta Polska” na rozwój kultury partycypacji wpłynął pozytywnie, na szereg form partycypacji spojrzano świeżym okiem. Zbyt często jednak działania ograniczyły się wyłącznie do czasu realizacji Programu.

Zasada partycypacji społecznej to zespół zadań, jak żaden sprzyjający tworzeniu w samorządach kapitału społecznego. Coraz częściej mówi się, że w Polsce żywiłowo rozwija się kapitał ludzki – mamy coraz więcej ludzi coraz lepiej wykształconych i coraz bardziej przedsiębiorczych. Mamy jednocześnie deficyt zaufania społecznego i umiejętności tworzenia trwałych więzi społecznych, a bez nich kapitał ludzki może stać się wręcz utrudnieniem dla rozwoju.



Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej



1989 r.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (zał. w 1989 r.) jest największą organizacją pozarządową wspomagającą samorządy terytorialne w Polsce. Misją FRDL jest szerzenie idei samorządności obywatelskiej rozumianej jako podstawowa forma demokracji. Fundacja to sieć 16 regionalnych ośrodków z filiami, 3 wyższe szkoły administracji publicznej i Biuro Krajowe w Warszawie.

Adresatami działań FRDL są: administracja publiczna, organizacje pozarządowe i społeczności lokalne. Fundacja oferuje szkolenia, doradztwo, realizuje specjalistyczne programy dotyczące wszystkich dziedzin istotnych dla samorządów oraz aktywizacji obywatelskiej w Polsce i w krajach wprowadzających decentralizację. Prowadzi prace badawcze, zabiera głos w debatach publicznych, organizuje branżowe fora przedstawicieli samorządów (obecnie ponad 70). W ciągu 20 lat działalności FRDL z jej szkoleń skorzystało ponad milion osób. Fundacja otrzymała liczne nagrody. Więcej informacji na www.frdl.org.pl

