

Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami

Materiał opracowany przez
Towarzystwo Edukacyjne "Wiedza
Powszechna", Fundację Rozwoju
Uniwersytetu Gdańskiego oraz
Gminę Pszczółki w ramach projektu
"Aktywizacja społeczności lokalnej
na rzecz ochrony środowiska".





Spis treści

1. Wprowadzenie	3
1.1. Cele współpracy	6
1.2. Wyzwania dla współpracy	7
2. Diagnoza	11
2.1. Polityki publiczne	13
2.2. Główne problemy współpracy z organizacjami pozarządowymi	14
3. Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami	17
3.1. Reguły współpracy	27
3.2. Kluczowe elementy modelu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami	36
3.3. Ewaluacja	40
4. Aspekty środowiskowe jako pole do współpracy lokalnych NGO z samorządem	41
4.1. Niektóre skutki współczesnej zmiany klimatu	43
4.2. Wybrane problemy związane z zanikiem bioróżnorodności	45
5. Kilka słów podsumowania	48

Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**



1. Wprowadzenie

Organizacje trzeciego sektora realizują wiele ważnych zadań na rzecz społeczeństwa, dlatego często nazywane są organizacjami społecznymi (Kendall 2011). Stanowią odpowiedź na niewystarczające usługi społeczne świadczone przez państwo. Termin *trzeci sektor* wprowadzony został pod koniec lat 70. XX wieku. Pierwszym, który próbował opisać to zjawisko, był Jacques Delors. Zdefiniował on *trzeci sektor* jako „wariację na temat sektora usług” (Mertens 1999: 501). Zarówno w teorii, jak i w praktyce spotkać można różne, nierzadko zamiennie stosowane formy organizacji społecznej, takie jak trzeci sektor, organizacja pozarządowa (NGO) czy organizacja non profit.

Organizacje społeczne, zwane też pozarządowymi (lub NGO), zaczynają odgrywać w Polsce coraz większą rolę w wielu dziedzinach życia, co wskazuje na odejście od historycznego postrzegania gospodarki jako dwusektorowej i przejście do modelu trójsektorowego składającego się z:

- sektora publicznego (rządowego), który tworzy i działa zgodnie z prawem i może być identyfikowany jako państwo,
- sektora przedsiębiorstw lub korporacji (gospodarki, sektora prywatnego), który funkcjonuje w oparciu o rynek i jego prawa, a słowem kluczowym jest dlań zysk,
- trzeciego sektora (społecznego, pozarządowego), określonego przez swoje cele i wartości, tzn. miejsca, do którego należą organizacje pozarządowe – działające na granicy sektora publicznego i prywatnego.

Odniesienie do współpracy organizacji pozarządowych i władzy znajdziemy w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997) uznającej znaczenie współdziałania władz i dialogu społecznego zgodnie z zasadą subsydiarności, która wzmacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Współpraca JST z NGO nabrała mocy po 2003 roku, kiedy to uchwalono Ustawę o pożytku publicznym i wolontariacie (dalej Ustawa 2003, DzU, nr 96, poz. 873, ze zm.). Badania przeprowadzone wśród organizacji publicznych bezpośrednio przed przystąpieniem Polski do UE wykazały, że inicjatywy współpracy



podejmowane były głównie w wyniku wymogów prawnych i miały ograniczony zakres, gdyż z reguły ograniczały się do informowania innych organizacji o własnych planach strategicznych i prowadzenia konsultacji w określonych obszarach. Bardzo rzadko zdarzało się natomiast, żeby organizacje angażowały się w przygotowywanie dokumentacji lokalnej i proces podejmowania decyzji (Szymankiewicz 2013).

Organizacje pozarządowe są częścią tzw. systemów otwartych (Fowler 1997), w których zarządzanie relacjami jest głównym obszarem działania. Z tego względu NGO są wysoce zależne od wydarzeń i zasobów w ich otoczeniu, dając jednocześnie możliwość wpływu na to otoczenie. Organizacje zawiązują więc sojusze z innymi podmiotami i uczestniczą w różnorodnych interakcjach z elementami tworzącymi ich otoczenie. Relacje te mogą mieć charakter konkurencyjny, neutralny lub kooperacyjny. Dla organizacji społecznych (NGO) i publicznych (JST) charakterystyczna jest współpraca pozwalająca na zwiększenie ich zdolności do świadczenia usług, gdyż z natury organizacji publicznej wynika obowiązek współpracy z innymi organizacjami, niezależnie od sektora ich pochodzenia. W przypadku organizacji społecznych współpraca z innymi instytucjami, choć stanowi rezultat samodzielnej i niezależnej decyzji, w praktyce jest również niezbędna do realizacji ich celów społecznych. Do czynników ułatwiających współpracę należy podobieństwo działania w sektorze publicznym i społecznym, nastawienie na realizację celów publicznych i społecznych oraz przejrzystość działania, otwartość i demokratyczność, a także udział strukturalnie różnych grup społecznych.

Na relacje między organizacjami społecznymi a publicznymi wpływa sposób postrzegania roli organizacji społecznych w życiu publicznym, co skutkuje przyjęciem następujących trzech koncepcji (Plawgo & Zaremba 2005: 98–99):

- koncepcja niezależności zakłada, że organizacje społeczne (z trzeciego sektora) są niezależne i stanowią opozycję wobec sektora publicznego, ponieważ zazwyczaj świadczą inne usługi. W takich okolicznościach organizacje publiczne odgrywają niewielką rolę w finansowaniu organizacji społecznych;
- koncepcja zależności zakłada, że organizacje społeczne są zależne od publicznych, ponieważ świadczą usługi

społeczne w imieniu państwa, co automatycznie przekłada się na poddanie ich kontroli i nadzorowi ze strony instytucji rządowych i organów samorządowych;

- koncepcja partnerstwa opiera się na założeniu, że organizacje społeczne są partnerami i kooperantami dla organizacji publicznych, a w konsekwencji powinny mieć istotny wpływ na strategię polityki społecznej, zwłaszcza na poziomie władz lokalnych. Koncepcja ta staje się fundamentem rozwoju przewagi współpracy.

Tab. 1 Trzy płaszczyzny współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi

Poziom I	Poziom II	Poziom III
<p>Współpraca JST i NGO w procesie tworzenia polityk publicznych = działania systemowe i regulacyjne podejmowane w celu rozwiązania najpoważniejszych problemów mieszkańców społeczności lokalnych.</p>	<p>Współpraca JST i NGO w procesie realizacji celów publicznych = działania podejmowane przez administrację samorządową zgodnie z prawem regulującym ich zakres uprawnień publicznych.</p>	<p>Infrastruktura współpracy = ogół lokalnie wypracowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych i współpracę sektora samorządowego z trzecim sektorem oraz tworzenie dobrych warunków do aktywności społecznej.</p>

WARUNKI WSPÓŁPRACY:

pomocniczość, niezależność partnerstwa, skuteczność normalizacji, uczciwa konkurencja, przejrzystość i równość szans.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. (Departament..., 2013).

1.1. Cele współpracy

Zakres współpracy wyznacza Ustawa (2003) oraz rozwiązania, które wypracowano w blisko dwudziestoletnim okresie obowiązywania Ustawy.

Cele współpracy:

- umocnienie lokalnych działań, stworzenie warunków do powstawania inicjatyw i struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych;
- zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej w gminie/powiecie/województwie;
- poprawa jakości życia poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych;
- integracja podmiotów polityki lokalnej obejmującej swym zakresem sferę zadań publicznych wymienionych w art.4 ustawy;
- udział zainteresowanych podmiotów w tworzeniu programu współpracy;
- otwarcie na konkurencyjność i innowacyjność poprzez umożliwienie NGO indywidualnego wystąpienia z ofertą realizacji projektów konkretnych zadań publicznych, które obecnie prowadzone są przez samorząd;
- wypracowanie rocznego modelu lokalnej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego jako elementu długoterminowego programu współpracy;
- konsultowanie z NGO projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji – z wykorzystaniem zasad dialogu społeczno-obywatelskiego;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;



- zlecenie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe – powierzenie wykonywania zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji bądź wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na ich dofinansowanie.

1.2. Wyzwania dla współpracy

Monitoring wdrażania ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie wykazał jednak liczne rozbieżności w procesie realizacji tego typu współpracy. Do powszechnie zgłaszanych problemów, wynikających głównie z dominującej pozycji władz publicznych, należą (Swianewicz 2008):

- niewystarczające zasoby dostępne dla partnerów niepublicznych,
- słabość więzi obywatelskich,
- niski poziom wzajemnego zaufania, co utrudnia współpracę,
- tradycyjna, hierarchiczna struktura administracyjna,
- administracja publiczna czuje się gospodarzem procesu tworzenia polityk publicznych;
- administracja publiczna nastawiona jest na efektywne tworzenie polityk publicznych, rozumiane w kategoriach tempa tworzenia i wdrażania danej polityki;
- NGO nie biorą udziału we wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych i jeśli już są zapraszane, to do udziału w konsultowaniu gotowych dokumentów.

Wnioski z badania modelowej współpracy JST z NGO (SPLOT, 2012, 27) wskazują, że przy tworzeniu polityk publicznych wpływ na jakość relacji między JST i NGO ma szczebel samorządu terytorialnego oraz specyfika społeczności lokalnej. W tym zaś kluczowe są: wielkość, skala i zakres zadań samorządu, liczebność i potencjał organizacji oraz charakter polityki. Ponadto, co istotne z punktu widzenia realizowanego zadania projektowego, **współpraca w obszarze ochrony środowiska jest znacznie trudniejsza niż w obszarze spraw**

” —————
współpraca w obszarze ochrony środowiska jest znacznie trudniejsza niż w obszarze spraw społecznych ze względu na brak specjalistycznej wiedzy zarówno po stronie urzędników, jak i przedstawicieli NGO
————— ”

społecznych ze względu na brak specjalistycznej wiedzy zarówno po stronie urzędników, jak i przedstawicieli NGO.

Działalność NGO w Polsce, choć ma długą tradycję, w zmieniających się warunkach politycznych, ekonomicznych i społecznych oraz przy wzrastającej presji klimatycznej stale przysparza I i III sektorowi trudności. Niniejsze opracowanie poświęcamy wyzwaniom, jakie stawia współpraca w małych gminach.

Spółczerństwo obywatelskie zbudowane jest na trzech filarach: administracji publicznej, administracji samorządowej i organizacji pozarządowych. Dobra współpraca pomiędzy tymi trzema obszarami instytucjonalnymi sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a na poziomie samorządu – również społeczności lokalnej, jej aktywnej działalności i jednostkowego dobrobytu. Dlatego też **model współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami** został stworzony jako drogowskaz do podejmowania działań w obszarze celów i zadań, które powinny być realizowane przez trzeci sektor lub za jego pomocą.

Współpraca pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi powinna być wielopłaszczyznowa, program zaś – przejrzysty, klarowny i transparentny dla podmiotów z trzeciego sektora i obywateli. Prezentowany model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami oparty jest na czterech filarach: **diagnoza – dialog – realizacja – ewaluacja**.

Według różnego rodzaju dostępnych danych jednostki samorządu terytorialnego w Polsce posiadają średni potencjał do rozwoju współpracy z trzecim sektorem, który dodatkowo jest niejednorodny zarówno w sferze form organizacji, jak i swojej działalności (Lar i in. 2015). Z innej strony zauważalny jest potencjał znajdujący się w obszarze trzeciego sektora, który powinien sprzyjać współpracy oraz zleceniu zadań organizacjom pozarządowym. Trzeba podkreślić, że *organizacje pozarządowe, tworzące tzw. trzeci sektor, podejmują działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych w obszarach, w których zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Organizacje te sytuują się między rynkiem a państwem, mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych* (Seredocha 2013).

” —————
organizacje pozarządowe, tworzące tzw. trzeci sektor, podejmują działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych w obszarach, w których zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Organizacje te sytuują się między rynkiem a państwem, mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych ————— ”

Organizacje pozarządowe należy więc postrzegać jako uzupełnienie dla administracji samorządowej czy publicznej i przede wszystkim **traktować** jako **równorzędnych, niezależnych, samodzielnych partnerów**, a nie podwykonawców. Również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa działalność trzeciego sektora na zasadzie **pomocniczości (subsydiarności)**. Ten zapis prawny powinno się odczytywać jako zalecenie zarówno dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak i dialogu społecznego oraz obowiązku współpracy organów państwa i samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Przyjrząwszy się analizie prawnej przepisów uchwalonych w Polsce po 1989 roku, należy podkreślić z jednej strony uprzywilejowaną pozycję struktur państwa w tworzeniu polityk publicznych czy zasad współpracy między sektorami (przez formułowanie zasad prawnych), z drugiej zaś – szeroki zakres współpracy na poziomie samorządu terytorialnego. Przepisy te mają charakter ogólny i nie wystarczają do określenia partnerskich relacji pomiędzy trzecim sektorem a administracją samorządową (Arczewska 2005, Seredocha 2013, Rymsza i in. 2007).

Niebagatelnym zadaniem proponowanego modelu jest zwracanie uwagi na znaczenie dialogu społecznego pomiędzy zbiorowymi aktorami społecznymi: organami jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańcami, również reprezentowanymi przez lokalnych liderów czy organizacje pozarządowych. Trzeba podkreślić, że mieszkańcy danego samorządu powinni pozostawać czynnym aktorem w tworzeniu polityk publicznych samorządu terytorialnego, będąc równocześnie ich głównym beneficjentem. Tylko i wyłącznie w dialogu społecznym można stworzyć takie polityki, które będą prowadzić do dobrze funkcjonującego samorządu terytorialnego, a w szerszym kontekście – państwa, oraz będą rozwijać społeczeństwo obywatelskie i wypełniać potrzeby obywateli. Wskazać należy, że – jak dowodzą liczne diagnozy – mieszkańcy nie formułują i nie kształtują polityk gmin, w których mieszkają, co nie sprzyja działaniom na rzecz wspólnoty.



Prezentowany poniżej model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z trzecim sektorem ma przede wszystkim poprawić tę współpracę nie tylko z pozycji samorządu lokalnego, ale również z pozycji mieszkańców (społeczności lokalnej), a przy tym organizacji pozarządowych. Celem modelu jest także zaproponowanie pewnej synergii pomiędzy podmiotami, przy czym synergia ta winna powstać na zasadzie kolejnych kroków, pewnej ścieżki zależności, a nie rewolucji.

Model oparto na opisanych i wskazywanych brakach i problemach w relacji jednostka samorządu terytorialnego – społeczność lokalna – trzeci sektor.

2. Diagnoza

(Nie)aktywna społeczność lokalna

W wielu opracowaniach socjologicznych, ekonomicznych czy politologicznych możemy znaleźć liczne peany na cześć społeczności lokalnej i jej funkcji. Jednym z nich jest następujący fragment:

społeczność terytorialna (lokalna – przyp. autora) jako określony system społeczny sprzyja nawiązywaniu i rozszerzaniu stosunków społecznych, nasilaniu ruchliwości i aktywności społecznej mieszkańców, umożliwia też koordynację działalności poszczególnych instytucji, słowem, stwarza ramy ekonomiczno-społeczne i przestrzenno-kulturowe dla zaspokojenia ciągle rozwijających się potrzeb i aspiracji tych społeczności (Woźniak 2014: 10).

Tyle teorii. Jak naprawdę wygląda społeczność lokalna w polskiej rzeczywistości trzeciej dekady XXI wieku? Jej obraz niestety nie odpowiada pochwalnym opisom tego, czym być powinna społeczność lokalna. Główną bolączką współczesnego polskiego społeczeństwa obywatelskiego jest wskazywana w diagnozach, acz niedostrzegalna w głównym nurcie niewielka aktywność społeczności lokalnej. Drugi problem stanowi pogląd, że państwo czy samorząd lokalny ma być podmiotem aktywizującym społeczność lokalną, np. poprzez dawanie pracownikom socjalnym (animatorom społecznym) zadań polegających na aktywizacji lokalnych wspólnot, co – choć jest pozytywnie odbierane przez obywateli (Niesporek 2018) – utrudnia oddolną aktywność i powstawanie lokalnych liderów. Co więcej, „hipoteza zaniku lub osłabienia wspólnot lokalnych, oderwania życia społecznego od podłoża terytorialnego jest dobrze udokumentowana” (Matczak i Sadło 2018). Nie sprzyja to w żaden sposób uznaniu, że polskie społeczności lokalne mają się dobrze. Wskazywane oderwanie od podłoża terytorialnego jest najpoważniejszym problemem, który obecnie występuje w miastach, miasteczkach i wsiach (Bukraba-Rylska 2013). Głównym powodem takiego stanu rzeczy są wewnętrzne migracje w Polsce: zarówno ze wsi do miast, jak i z miast na obszary wiejskie. Szczególnie zauważalne jest to przy dużych ośrodkach miejskich, gdzie mieszkańcy miast osiedlają się w sąsiadujących gminach i nie asymilują się z autochtonami, a całe swoje życie kulturalne, społeczne czy edukacyjne prowadzą w mieście. Również ludzie przyjeżdżający

” —————
społeczność terytorialna jako określony system społeczny sprzyja nawiązywaniu i rozszerzaniu stosunków społecznych, nasilaniu ruchliwości i aktywności społecznej mieszkańców, umożliwia też koordynację działalności poszczególnych instytucji, słowem, stwarza ramy ekonomiczno-społeczne i przestrzenno-kulturowe dla zaspokojenia ciągle rozwijających się potrzeb i aspiracji tych społeczności

”



do miast nie tworzą silnej wspólnoty osiedla czy dzielnicy. W pewien sposób są tu „na chwilę” lub „nie stąd”, co powoduje, że nie dochodzi do asymilacji – utożsamiania się z daną społecznością lokalną, co przejawia się deaktywizacją działań pozostałych członków wspólnoty.

Istniejące braki w aktywności społeczności lokalnej są wyzwaniem z jednej strony dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego i samych jej mieszkańców, z drugiej zaś – dla organizacji pozarządowych. Obszary działalności organizacji non-profit nie są w pełni wypełnione w tym zakresie. Ponadto społeczność lokalna nie jest świadoma, że właśnie za pomocą organizacji z trzeciego sektora mogłaby włączyć się w życie samorządu lokalnego. Również w kontekście działalności organizacji pozarządowych sytuacja ta nie jest korzystna. Jeśli społeczność lokalna nie wykazuje oddolnej aktywności działań na rzecz samorządu terytorialnego – między innymi przez brak formowania stowarzyszeń, kół gospodyń wiejskich, kół przyjaźni, fundacji i innego typu organizacji – przysparza to trudności we współpracy z trzecim sektorem. Powstaje także problem tworzenia lokalnych polityk dotyczących obszarów pomocy społecznej, edukacji, sportu czy kultury. Ponadto sprzyja to tworzeniu się sytuacji, w której społeczność lokalna jest odgórnie sterowana. W rezultacie organy jednostek samorządu terytorialnego mogą naciskać na utworzenie jakiegoś stowarzyszenia, aby przerzucić na nie realizację celów i zadań, co wzmacnia krąg nadrzędności państwa nad obywatelami, zamykając drogi do aktywnego i partycypacyjnego udziału społeczeństwa w życiu państwa: czy to na poziomie lokalnym, czy centralnym. Powyższy problem wiąże się również z niskim poczuciem sprawczości społeczności lokalnej i upatrywaniem w organach państwa (organach samorządu terytorialnego) jedyne rozgrywającego wraz z przerzuceniem na nie odpowiedzialności za polityki publiczne we wszystkich obszarach życia społecznego. Istnieją hipotezy, że jest to wynik ogólnego słabego poczucia obywatelskości i działań obywatelskich w polskim społeczeństwie.

W tym kontekście proponowany model ma wzmocnić oddolne działania społeczności lokalnej i pokazać obywatelom, w jaki sposób mogą zwiększyć swoją działalność na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

2.1. Polityki publiczne

W dyskusjach nad politykami publicznymi należy podkreślać, że ocena ich skuteczności jest zawsze konstruktem społecznym. Wynika to z możliwości odmiennych interpretacji ich wyników (Woźniak 2022). Pomimo tego nie sposób nie zauważyć, że polityki publiczne muszą dawać jakieś wyniki. Nie mogą być wprowadzane tylko dla samego ich zaimplementowania – co niestety często odbywa się na poziomie lokalnym. Aby ujmować w modelu polityki publiczne, trzeba pamiętać o ich wymiarach: procedury wdrażania i funkcjonowania, poziom działania, funkcje, sekwencje ich tworzenia i realizacji, wreszcie konteksty historyczne, kulturowe i ekonomiczne (Woźniak 2022, Zybala 2013a za Garson 1986). Podkreślić należy, że polityka publiczna to „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania działań” (Zybala 2012: 24) i które są mierzalne.

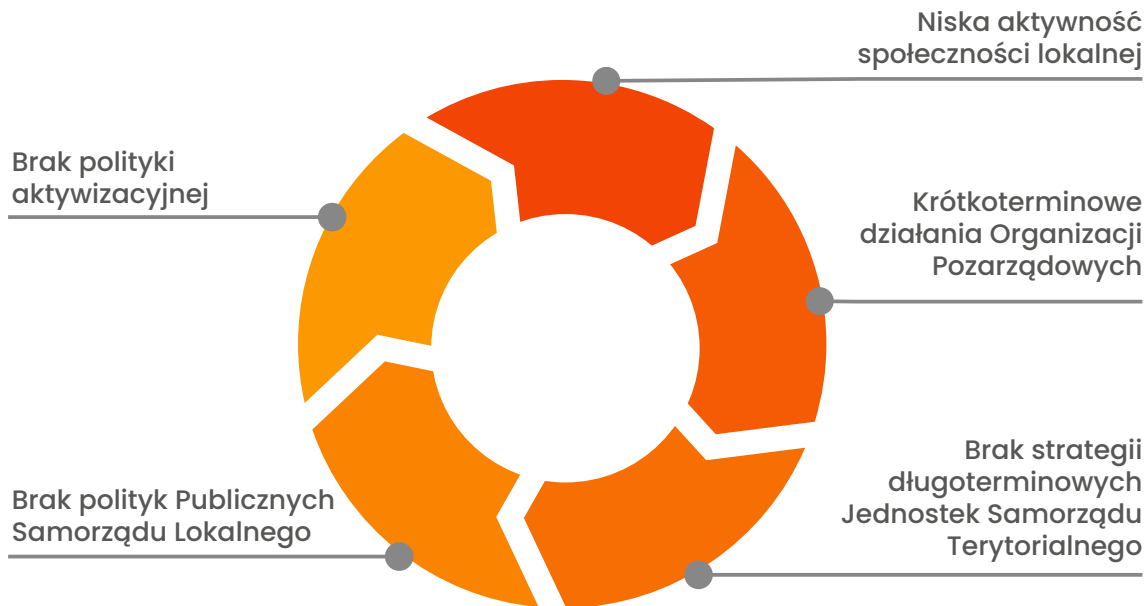
Właśnie przez polityki publiczne można określić, czy państwo jest sprawne, czy też państwo działa wobec i dla swoich obywateli. Ta sprawność działania państwa dotyczy również, a może przede wszystkim działań podejmowanych na poziomie samorządu terytorialnego – szczególnie po latach transformacji ustrojowej oraz reformie samorządowej z 1998 roku. Dlatego tak istotne jest tworzenie wzorów postępowania dla samorządu lokalnego, społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych, które mogą i powinny być motorem realizowania polityk publicznych.

W związku z powyższym dla proponowanego modelu współpracy kształtowanie lub partycypacja w kształtowaniu polityk publicznych przez organizacje pozarządowe jest kluczowe. W rozumieniu społeczeństwa obywatelskiego, dialogu społecznego, partycypacji społecznej oraz aktywności społeczności lokalnej aktorzy reprezentujący obywateli muszą brać aktywny udział w tworzeniu zarówno polityki publicznej, jak i prawa. Dlatego w modelu tym położono silny nacisk na udział jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu polityk publicznych oraz pokazanie organom samorządowym, że udział trzeciego sektora jest wskazany, wręcz obowiązkowy. Równorzędność organizacji pozarządowych w tym względzie stanowi istotny element pozwalający organizacjom i organom samorządowym nawiązać taki



dialog, który prowadzi do stworzenia najodpowiedniejszych polityk publicznych na rzecz społeczności lokalnej.

2.2. Główne problemy współpracy z organizacjami pozarządowymi



Fundamentalnym problemem, który występuje w jednostkach samorządu terytorialnego w odniesieniu do działalności organizacji pozarządowych i innych interesariuszy, jest wyżej wspomniana **bardzo niska aktywność społeczności lokalnej**. Wynika to raczej ze sposobu postrzegania roli organów samorządu terytorialnego wśród obywateli: często jako instytucji, która ma tworzyć polityki, realizować je – ze szczególnym naciskiem na tzw. twarde projekty (np. budowa dróg, kanalizacji itp.). Nie czyni to społeczności lokalnych bardziej wspólnotowymi. **Na tym polu obie strony muszą wypracować model aktywizacyjny**, którego efektem mogłoby być zwiększenie udziału działalności organizacji pozarządowych, kół wiejskich i innych interesariuszy w życiu i polityce jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym zidentyfikowanym problemem jest powstawanie i znikanie organizacji pozarządowych – stowarzyszeń celowych – po realizacji

zaledwie jednego celu i zadania. Rozpoznano, że społeczności lokalne tworzą formalne organizacje, aby zrealizować wybrane zadanie. Następnie, po jego realizacji organizacje te rozpadają się w dwojaki sposób: albo nie kontynuują praktyk społecznych w obrębie organizacji (stowarzyszenia), albo się rozwiązują (formalnie): częściej przestają funkcjonować, pozostając zarazem na liście organizacji pozarządowych w wybranych organach samorządu terytorialnego.

Rodzi to pytanie: jaką rolę tak naprawdę odgrywały powstające w ten sposób organizacje pozarządowe? Dlaczego samorządy lokalne nie podtrzymywały ich działalności przez dalsze zlecanie zadań? Z jakiego powodu ten schemat powoływania i rozpadania się organizacji jest tak powszechny? W tej sytuacji zasadnym jest stwierdzenie, że na tym **polu należy wypracować takie działania, które nie sprzyjałyby jednorazowym akcjom powoływania organizacji pozarządowych.** Powinno się stworzyć warunki do długofalowego działania organizacji z trzeciego sektora. W tej kwestii rola zarówno organów samorządowych, jak i społeczności lokalnej jest kluczowa.

Wymienione wyżej problemy, związane ze społecznością lokalną, jej aktywnością i potrzebami, wskazują na inne ważne zagadnienie. Samorządy lokalne podejmują zrutyinizowane działania dotyczące czy to współpracy z organizacjami pozarządowymi, innymi interesariuszami i społecznościami lokalnymi, czy własnej polityki lokalnej. **W tym kontekście istotne jest, że organy samorządowe często zdają sobie sprawę ze swoich zrutyinizowanych praktyk,** co już stanowi znaczący pozytyw – w myśl zasady, że aby rozwiązać jakiś problem, trzeba go najpierw rozpoznać. W tym przypadku zaproponowany model rekomenduje podjęcie szkoleń, warsztatów w celu wypracowania nowych ścieżek, szczególnie w obszarze aktywizacji społeczności lokalnych i współpracy z trzecim sektorem.

Zrutyinizowane działania prowadzą do pozostałych problemów, które zostały wielokrotnie zidentyfikowane. Przede wszystkim istnieje brak różnorodności w kwestii oferty dla organizacji pozarządowych. **Niski poziom rozpisywania grantów rocznych, dwu- i trzyletnich. Brak tzw. małych grantów do 10 tys. złotych dla organizacji pozarządowych.** Równoległe nie ma zbyt dużej świadomości, jak takie konkursy przeprowadzać oraz dla kogo miałyby być przeznaczone. Tutaj niestety krzyżuje się to z niskim poziomem aktywności lokalnych organizacji pozarządowych oraz innych interesariuszy wraz z nadmiernym

”
Powinno się stworzyć warunki do długofalowego działania organizacji pozarządowych
”

naciskiem na powtarzane rok do roku konkursy grantowe oraz na instytucję budżetu obywatelskiego.

Kolejny aspektem, który negatywnie wpływa na współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami z trzeciego sektora, jest przerzucenie większości pomocy na działania oparte na udostępnianiu przestrzeni – czy to publicznej, otwartej, czy lokalowej – interesariuszom. Również przełożenie większości działań na promocję np. wydarzeń organizowanych i przeprowadzanych przez interesariuszy w mediach społecznościowych, zarządzane przez organy samorządu terytorialnego. Należy wskazać, że jest to pomoc dla interesariuszy, jednakże cechuje ją niewspółmiernie niski poziom aktywizacji i uwspólnienia społeczności lokalnej.

3. Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami

Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami oparty jest na trzech głównych filarach, do których należy:

- tworzenie polityk publicznych,
- realizowanie zadań publicznych,
- aktywizacja społeczności lokalnej.

Te trzy pola współpracy są ze sobą powiązane, przenikają się i prowadzą do głównej osi modelu, a więc **rozwoju jednostki samorządu terytorialnego** i jego **mieszkańców (społeczności lokalnej)** w obszarach takich jak pomoc społeczna, edukacja, sport, rekreacja i turystyka, kultura oraz ochrona środowiska.

Wskazane pola współpracy obejmują elementy działań, które powinny opierać się na:

- 1) transparentności;
- 2) niezależności podmiotów (stron współpracy);
- 3) partnerstwie;
- 4) pomocniczości;
- 5) efektywności i konkurencyjności.

Działania te muszą posiadać **wzór** oparty na **elementach**, które będą czynić je skutecznymi. Wzór i jego składowe są niezbędnymi częściami współpracy. Pozwalają na szybsze identyfikowanie problemów oraz możliwość zmiany narzędzi w przypadkach, gdy współpraca przestaje być skuteczna.



tworzenie polityk publicznych



realizacja zadań publicznych



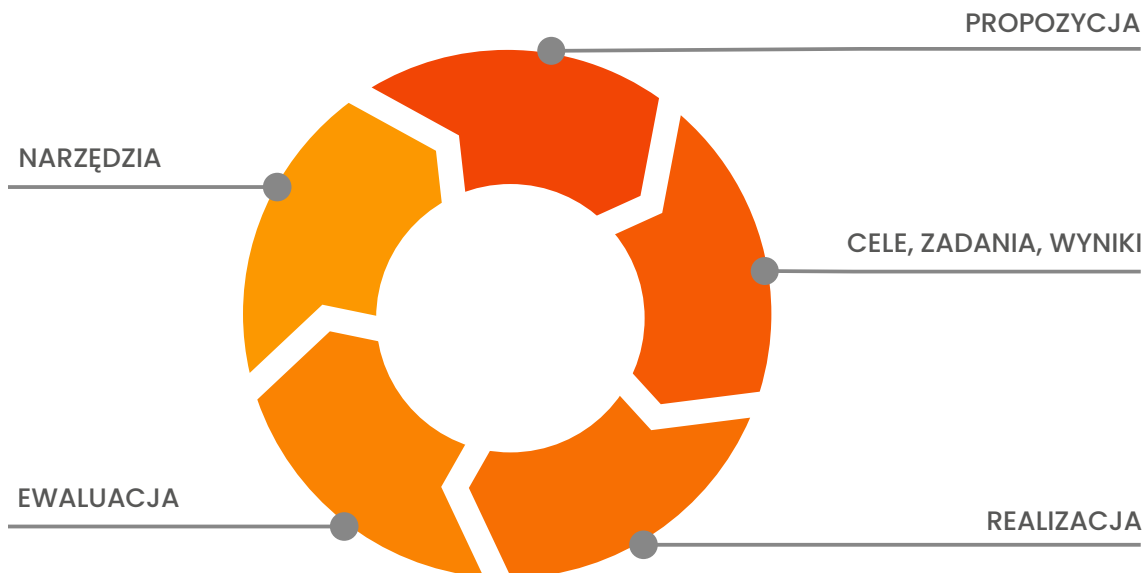
aktywizacja społeczności lokalnej



rozwój samorządu gminnego



WZORZEC TWORZENIA POLITYK PUBLICZNYCH



Rys. Wzór oparty jest na pięciu (5) elementach, które tworzą cykl działania w obrębie współpracy przy tworzeniu polityk publicznych samorządu lokalnego.

Podstawowym elementem jest **propozycja**, a więc przedstawienie problemu, który należałoby rozwiązać za pomocą działalności samorządu lokalnego przy udziale trzeciego sektora. Identyfikacja problemu i jego wskazanie może wychodzić oddolnie – **od społeczności lokalnej** – lub odgórnie – **od jednostek samorządu terytorialnego**.

Kolejnym składnikiem jest opracowanie **celów** polityki publicznej, **zadań** do jej realizacji, **wyników** do weryfikacji jej wdrożenia.

Cel polityki publicznej musi być jasny, klarowny, transparentny, praktycznie zogniskowany, posiadający wskaźniki, mierzalny i społecznie uzasadniony.

Zadania muszą być praktyczne, weryfikowalne, podzielone na osoby, tworzące działania grupowe, uspołecznione.

Wyniki muszą wiązać się z celami i realizacją zadań, być określone w czasie oraz poddawane ewaluacji.

Następnym elementem jest wybranie takich **narzędzi**, aby móc tę politykę zrealizować.

Narzędzia mają charakter działań i praktyk umożliwiających zrealizowanie celów za pomocą zadań. Ponadto narzędzia pozwalają na otrzymanie mierzalnych rezultatów. Mają być zrozumiałe, używalne, jasne i dostępne. Ich praktyczny wymiar jest podstawą ich używania. Należy pamiętać, że narzędzia mogą mieć charakter miękkie, jak i twarde; przy czym należy uważać, aby miękkie narzędzia nie były zbyt niejasne i nie obchodziły mierzalnych wskaźników. Polityki publiczne muszą być zweryfikowane wynikami.

Realizacja to istotny element pola współpracy. Realizacja za pomocą organizacji pozarządowych musi być określona przez poprzednie elementy. Musi być transparentna, praktyczna i weryfikowalna. Co więcej, nie może polegać tylko na zleceniu zadania organizacji pozarządowej, powinna być wypracowana już na etapie określania **celów i zadań**. Organizacje pozarządowe na etapie propozycji podczas **konsultacji i w dialogu** wskazują możliwe ścieżki realizacji. Realizacja musi występować w czasie i być zakończona. Projekty muszą być realizowane w ciągu roku, dwóch lub trzech lat.

Ostatnim, bardzo ważnym elementem procesu tworzenia i realizacji polityk publicznych jest ich **ewaluacja**. Działanie to powinno być przeprowadzone na dwóch poziomach. Pierwszym jest wewnętrzna ewaluacja organizacji realizującej zadanie polityki publicznej, drugim zaś – zewnętrzna ewaluacja całego procesu tworzenia, realizowania i wykonania zadania polityki publicznej. **Wyniki ewaluacji muszą być publiczne.**

WZÓR TEN DOTYCZY PROCESU TWORZENIA POLITYK PUBLICZNYCH WRAZ Z ICH REALIZACJĄ – różnicujemy tutaj zakres tworzenia polityk publicznych od zadań publicznych już funkcjonujących w danej jednostce samorządu terytorialnego.

” —————
**WZÓR TEN DOTYCZY
PROCESU TWORZENIA
POLITYK PUBLICZNYCH
WRAZ Z ICH REALIZACJĄ**
– różnicujemy tutaj
zakres tworzenia
polityk publicznych
od zadań publicznych
już funkcjonujących
w danej jednostce
samorządu
terytorialnego

”



ELEMENTY POLA TWORZENIA POLITYK PUBLICZNYCH



Zaproponowanie polityki publicznej należy zacząć od diagnozy.

Klarowne przedstawienie problemu społecznego może wychodzić od jednostki samorządu terytorialnego lub społeczności lokalnej. Należy pamiętać, że diagnoza **musi być** podparta danymi empirycznymi lub wynikać z istnienia luki w zakresie prowadzenia danej polityki publicznej.

Propozycja polityki publicznej podejście oddolne (bottom-up), kiedy inicjatorem jest NGO

1. Społeczność lokalna sama bądź za pomocą organizacji pozarządowej lub w porozumieniu z organami samorządu lokalnego zgłasza organom samorządowym istniejący problem społeczny, który mogłaby rozwiązać za pomocą organizacji pozarządowej lub innego interesariusza. Zgłoszenie powinno nastąpić w formie pisemnej, z przedstawieniem sytuacji społecznej, problemu społecznego i wstępnych możliwych sposobów realizacji polityki w celu rozwiązania problemu społecznego. Organy samorządowe **powinny** po otrzymaniu takiego zgłoszenia w ciągu 30 dni podjąć kroki do zorganizowania spotkania z interesariuszami i przedstawienia swojej propozycji rozwiązania problemu.



- Następnie powinno dojść do cyklu spotkań z interesariuszami w celu omówienia celów, zadań i wyników oraz zastosowania narzędzi w realizacji zadań z zakresu danej polityki publicznej.
- **Wszystkie protokoły ze spotkań, pisma czy odpowiedzi na nie muszą być dostępne publicznie.**
- Na drodze konsultacji społecznych powinien zostać ogłoszony jasny, klarowny, transparentny, zgodny z przepisami prawa konkurs na realizację zadania dla podmiotów z danej jednostki samorządu terytorialnego (jeśli samorząd nie identyfikuje podmiotu mogącego realizować projekt, może rozszerzyć zakres podmiotów, które mogłyby stanąć do konkursu).
- Powinno nastąpić rozstrzygnięcie konkursu, podpisanie umowy i przekazanie środków finansowych (jeśli zadanie takowych wymaga) zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa.
- Organizacja pozarządowa lub inny interesariusz realizuje zadanie, które poddawane jest weryfikacji, a mierzalne wskaźniki są odczytywane. Po ukończeniu zadania z zakresu polityki publicznej organizacja pozarządowa składa sprawozdanie merytoryczne i ekonomiczne, z tym że jednostka samorządu terytorialnego powinna również przeprowadzić zewnętrzną ewaluację danego projektu lub programu polityki publicznej.

Propozycja polityki publicznej podejście odgórne (top-down) kiedy inicjatorem jest JST:

2. Jednostka samorządu terytorialnego identyfikuje istniejący problem społeczny, który można rozwiązać za pomocą organizacji pozarządowej lub innego interesariusza. Ogłoszenie powinno nastąpić w formie pisemnej, z przedstawieniem sytuacji społecznej, problemu społecznego i wstępnych możliwych sposobów realizacji polityki w celu rozwiązania problemu społecznego. **Ogłoszenie musi być publiczne.** Organy samorządowe po upublicznieniu takiego problemu społecznego w ciągu 30 dni organizują spotkania z interesariuszami i przedstawienia swojej propozycji rozwiązania problemu.

- Następnie powinno dojść do cyklu spotkań z interesariuszami w celu omówienia celów, zadań i wyników



oraz zastosowania narzędzi w realizacji zadań z zakresu danej polityki publicznej.

- **Wszystkie protokoły ze spotkań, pisma czy odpowiedzi na nie muszą być dostępne publicznie.**
- Na drodze konsultacji społecznych powinien zostać ogłoszony jasny, klarowny, transparentny, zgodny z przepisami prawa konkurs na realizację zadania dla podmiotów z danego samorządu (jeśli jednostka samorządu terytorialnego nie identyfikuje podmiotu mogącego realizować projekt, może rozszerzyć zakres podmiotów, które mogłyby stanąć do konkursu).
- Powinno nastąpić rozstrzygnięcie konkursu, podpisanie umowy i przekazanie środków finansowych (jeśli zadanie takowych wymaga) zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa.
- Organizacja pozarządowa lub inny interesariusz realizuje zadanie, które poddawane jest weryfikacji, a mierzalne wskaźniki są odczytywane. Po ukończeniu zadania z zakresu polityki publicznej organizacja pozarządowa składa sprawozdanie merytoryczne i ekonomiczne, z tym że samorząd powinien również przeprowadzić zewnętrzną ewaluację danego projektu lub programu polityki publicznej.

Dialog społeczny – konsultacje społeczne wynikają z diagnozy i na jej podstawie są tworzone. Dialog społeczny musi mieć formę otwartą dla przedstawicieli organizacji pozarządowych i mieszkańców danego samorządu terytorialnego.

Dialog powinien być realizowany:



rozmowy
dwóch stron



grupy
fokusowe

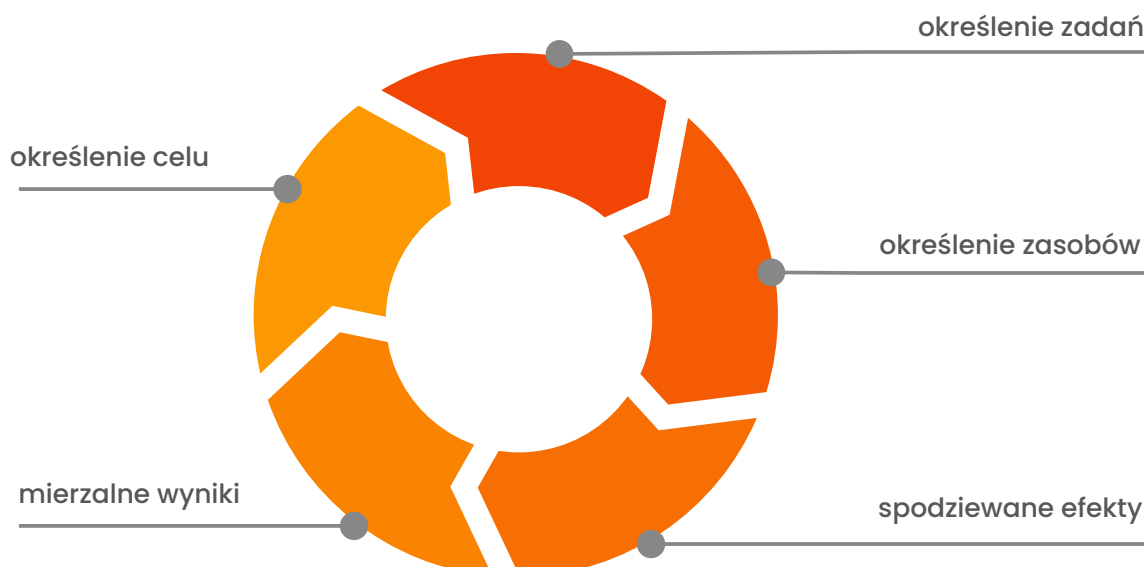


składanie
pism

- a) w postaci rozmów pomiędzy organami władzy samorządowej a przedstawicielami organizacji pozarządowych, społeczności lokalnej czy po prostu mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego;
- b) w postaci grup fokusowych, w których zasiadają przedstawiciele samorządu, mieszkańcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- c) w postaci krótkoterminowego składania oświadczeń na piśmie (w tym w formie elektronicznej), uwag do diagnozy i propozycji rozwiązania problemu społecznego.

Najważniejszą rzeczą, która ma definiować dialog społeczny, jest jego transparentność i otwartość na obie strony. Jeśli dialog nie będzie transparentny, nie będzie możliwości wysłuchania i wypowiedzenia się obu stron, nie uda się przeprowadzić całego procesu. Dlatego jest to kluczowy element tworzenia polityk publicznych. Konsultacje dwu- lub wielostronne stanowią podstawę społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonowania organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego. Poprawa dialogu społecznego wzmacnia społeczeństwo obywatelskie, funkcjonowanie organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego.

W procesie konsultacji strony mają wypracować **CEL, ZADANIA** oraz przewidywane **WYNIKI**. Należy uwzględnić możliwości zasobowe realizacji celów, możliwości ich wykonania i osiągnięcia wyników.



REALIZOWANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH

Realizowanie zadań publicznych związane jest z tworzeniem polityk publicznych – to w nich zawiera się sposób realizowania zadań publicznych.

Realizowanie zadań powinno opierać się na podejściu projektowym. Ponadto powinno wynikać z reguł i zasad realizowania zadań określonych i akceptowanych przez oba podmioty. Dlatego istotne jest wypracowanie norm skutkujących równością podmiotową aktorów polityk publicznych. Współpraca jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na nadrzędności i podrzędności podmiotów. Jeśli jeden podmiot chce zlecać zadanie jako podmiot nadrzędny, musi się liczyć z problemem poczucia nierówności z drugiej strony. Może to w wydatny sposób utrudniać wykonanie zadania. Należy więc jeszcze raz podkreślić, że **realizowanie zadań publicznych** przez **organizacje pozarządowe** nie ma wyręczać jednostki samorządu terytorialnego, lecz być dla niej wsparciem (element subsydiarności), a podmiot realizujący takie zadania winien być równoprawnym partnerem.

Jak już wyżej wspomniano, **realizacja** jest podstawowym elementem współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. Jej najważniejszymi osiami są określone **cele**



oraz **zadania**, które w ramach polityki publicznej zlecane są trzeciemu sektorowi. Wskazane ścieżki realizacji projektów (zadań) muszą opierać się na kilku zasadach:

- a) projekt (zadanie) musi być realizowany w czasie;
- b) czas projektu (zadania) musi być określony według ustalonej jednostki czasu (miesiąc, rok, lata);
- c) projekt (zadanie) musi zawierać mierzalne wskaźniki osiągnięcia założonych celów;
- d) projekt (zadanie) musi posiadać reguły współpracy;
- e) projekt (zadanie) musi być transparentny;
- f) projekt (zadanie) musi być oparty na pomocniczości, tj. musi rozwiązywać problem u jego źródeł;
- g) projekt (zadanie) tworzą równe sobie podmioty;
- h) projekt (zadanie) musi być efektywny;
- i) projekt (zadanie) musi być antydyskryminacyjny, równościowy.

GLÓWNE ZASADY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe powinna mieć **charakter projektowy**, ze szczególnym ujęciem **projektu społecznego**. Uzasadnienie takiego podejścia zawiera się już w samym projekcie społecznym, który posiada *cel i zadania* oraz *mięrzalność wyników* (np. za pomocą wskaźników) i który jest *określony w czasie* (ma początek i koniec), a także *ukierunkowany na rozwiązanie problemu społecznego w danej społeczności lokalnej*.

CZAS PROJEKTU (ZADANIA)



PROJEKT
DŁUGOTERMINOWY

**okres dwuletni
okres trzyletni**



PROJEKT
ŚREDNIOTERMINOWY

okres roku



PROJEKT
KRÓTKOTERMINOWY

**miesięczny
trzymiesięczny**

Czas projektu powinien zostać określony przez podmiot zlecający zadanie po uprzedniej konsultacji z podmiotami (lub innymi interesariuszami), które mogą realizować dany projekt społeczny (zadanie publiczne). Czas zadania należy uzależniać od problemu społecznego, społeczności lokalnej i możliwości realizacji wraz z osiągnięciem określonego celu.

W proponowanym modelu wskazano trzy możliwe okresy dla zadań publicznych:

- a) długoterminowy** – od dwóch do trzech lat;
- b) średnioterminowy** – roczny;
- c) krótkoterminowy** – miesięczny lub trzymiesięczny.

Każdy z nich charakteryzuje się inną specyfiką.

Krótkoterminowe projekty mają na celu aktywizację społeczności lokalnej w ramach krótkiego zadania – najczęściej wydarzenia o charakterze integracyjnym (przez kulturę, sport, edukację, rekreację).

Średnioterminowy – to najczęstszy czas realizacji zadania publicznego. Skierowany do zrutynizowanych projektów w samorządach lokalnych w obszarach edukacji, pomocy społecznej, sportu czy kultury. Często związany z prowadzeniem placówek, szkoleń bądź udzielaniem pomocy społecznej.



Długoterminowy – coraz częściej wykorzystywany czas realizacji zadań publicznych. Liczy się w nim stałość zadań. Roczne wskaźniki pozwalają na modyfikowanie zadania, aby osiągnąć cel. Daje to stabilność zarówno jednostce samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowej.

3.1. Reguły współpracy

Reguła pomocniczości

związana jest z planami i pomysłami społeczności lokalnej (mieszkańców) oraz organizacji pozarządowych w celu realizacji polityk publicznych. Polega ona na wsparciu tychże działań przez jednostkę samorządu terytorialnego – na przykład zapewniając warunki formalne, środki finansowe lub niefinansowe.

Reguła efektywności

związana jest z realizacją zadań publicznych w projektach krótko- lub średnioterminowych z **naciskiem na zaangażowanie organizacji pozarządowych** i wykorzystanie ich zasobów oraz potencjału jako równoprawnych partnerów. Efektywność wymaga również określenia wskaźników celów zadań publicznych.

Reguła partnerstwa

związana jest z podejściem opartym na **dialogu**, co oznacza, że obie strony są odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie polityk publicznych.

Reguła suwerenności

związana jest z faktem, że wypracowane polityki publiczne polegają na niezależności partnerów i braku ograniczeń działalności statutowej którejkolwiek ze stron. Ponadto zakłada ona, że wszyscy interesariusze i samorząd terytorialny bierze udział w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych.

WSPÓŁPRACA

pomocniczość

partnerstwo

efektywność

suwerenność

Ważną regułą, która łączy ww., stanowi reguła **jawności**. Związana jest ona z tym, że wszelkie stosowane procedury muszą być jawne, transparentne i zrozumiałe dla obu stron zaangażowanych w realizację polityki publicznej.

Co istotne, każda polityka publiczna, która ma być realizowana przez organizacje pozarządowe lub innych interesariuszy, powinna opierać się na regułach **antydiskryminacyjnych**, być **równościowa** wobec wszystkich członków społeczności lokalnej oraz całego społeczeństwa.

Istotą projektów społecznych jest inkluzja – włączanie wszystkich członków społeczeństwa, a nie ich wykluczanie. Należy pamiętać, że przy tworzeniu polityk publicznych powinien to być fundament każdej z nich.

Realizacja zadań oraz jej główne zasady związane są z całym procesem decentralizacji państwa. Trzeci sektor, samorząd terytorialny oraz administracja publiczna dzieli zadania, aby rozwiązywać problemy społeczne w danych lokalnościach. Zwrócenie uwagi na aspekt decentralizacji jest o tyle istotne, że ma wskazać formy, dzięki którym może w ogóle dojść do realizacji zadań. Samorząd gminny ma dwie główne formy wsparcia organizacji pozarządowych i interesariuszy. Są nimi: **formy finansowe i niefinansowe**.

” —————
Istotą projektów społecznych jest inkluzja – włączanie wszystkich członków społeczeństwa, a nie ich wykluczanie.
————— ”



REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH (PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH) ZA POMOCĄ WSPARCIA FINANSOWEGO

Wsparcie finansowe oparte jest na:

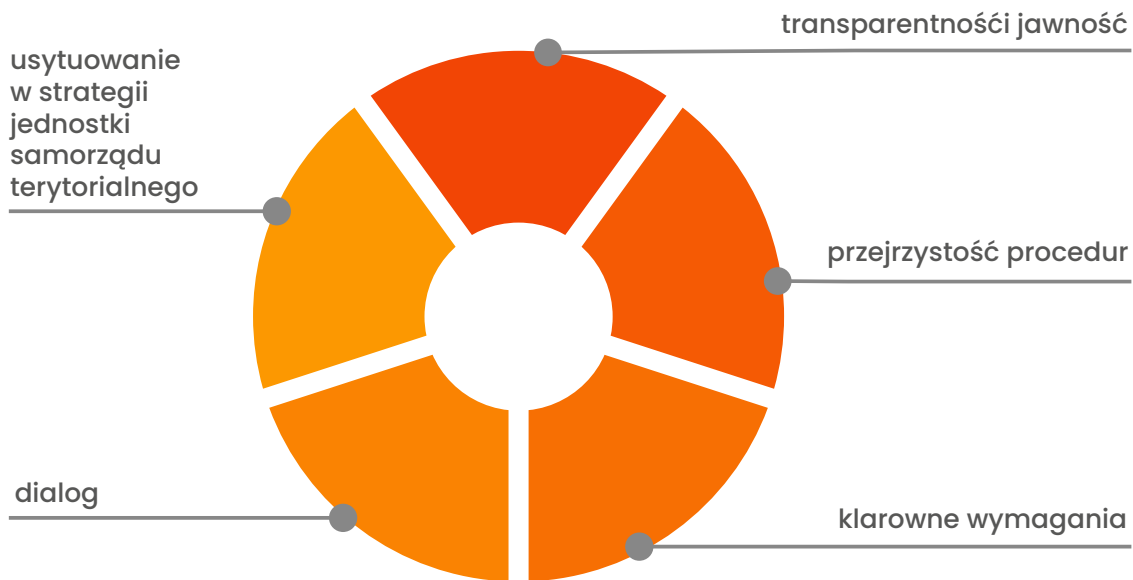
- obowiązujących przepisach prawnych,
- wymogach zarządzania jednostką samorządu terytorialnego,
- specyfice kulturowo-społecznej danego samorządu terytorialnego

oraz

- standaryzacji usługi publicznej,
- zawieraniu umów określonych w czasie,
- wyborze za pomocą konkursu.

Formy finansowe jako wsparcie realizacji zadań publicznych muszą być oparte na **jawności, transparentności, przejrzystości procedur, klarownych wymaganiach, dialogu i strategii jednostki samorządu terytorialnego**. Należy pamiętać, że formy finansowe wymagają usytuowania w **przepisach prawnych**. Muszą być zgodne z wszystkimi obszarami **zarządzania jednostką samorządu terytorialnego** oraz muszą się wpisywać w specyfikę **społeczno-kulturową** czy **tożsamości lokalne** danego samorządu.



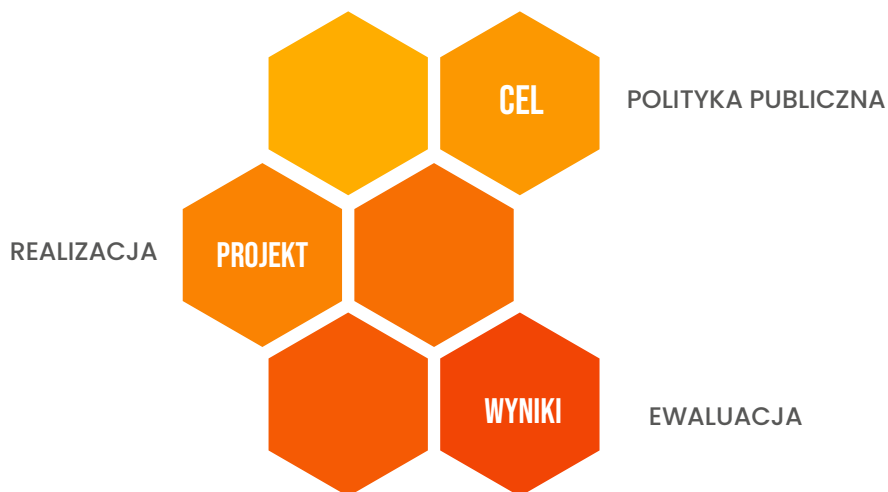


Wsparcie finansowe powinno również podlegać kilku istotnym re-
gułom związanym z transparentnością i jawnością konkursów na wy-
bór wykonawcy zadań publicznych.

Konkursy **muszą** spełniać wymagania takie jak:

- dopuszczanie w umowach na realizację zadań przesunięć wydatków,
 - jawna procedura naboru i wyboru ofert,
 - ewaluacja projektów/zadań,
 - monitorowanie projektów/zadań,
 - dopuszczanie partnerstw organizacji pozarządowych,
 - zastosowanie klauzul społecznych,
 - mieszane składy komisji,
 - jawność raportów, sprawozdań, informacji, ewaluacji,
 - polityka równościowa i antydyskryminacyjna.
-

Wszystko to winno zawierać się w poniższym schemacie:



Należy zauważyć, że wsparcie finansowe może mieć różne formy. Do najważniejszych, które może utworzyć jednostka samorządu terytorialnego, należą:



granty
i mikrogranty



fundusz
wkładów
własnych



fundusz
pożyczkowy
i gwarancyjny



dotacje
inwestycyjne

Jednostka samorządu terytorialnego powinna skupić się na **modelu wsparcia finansowego** opartym na **grantach i mikrograntach** dla organizacji pozarządowych.

Przy realizacji zadań publicznych drugą formą wsparcia jest forma **niefinansowa**, inaczej zwana **pozafinansową**. Zakłada ona działania takie jak:

- **udostępnianie infrastruktury lokalowej z zasobów samorządu gminnego,**
- **udostępnianie zasobów rzeczowych samorządu gminnego,**
- **udostępnianie zasobów kadrowych samorządu gminnego,**
- **współkorzystanie z sieci kontaktów samorządu gminnego,**
- **współkorzystanie z kanałów promocji samorządu gminnego,**
- **patronowanie przedsięwzięciom organizacji pozarządowych,**
- **wspieranie merytoryczne ze strony samorządu gminnego,**
- **wspólne zespoły koordynujące i monitorujące projekty/ zadania,**
- **wspólna aktywizacja społeczności lokalnej,**
- **wspólne kanały docierania do beneficjentów projektów/ zadań.**



Istotnymi elementami wsparcia pozafinansowego są również takie elementy jak współpraca w zakresie: jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, mediów lokalnych, partnerów samorządowych, i innych typów instytucji.

Forma wsparcia pozafinansowego **musi** podlegać regułom związanym z:

1. jawnymi procedurami udostępniania infrastruktury lokalowej jednostki samorządu terytorialnego;
2. jawnymi procedurami korzystania z infrastruktury lokalowej jednostki samorządu terytorialnego;
3. procedurami przekazywania w zarząd nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego niezbędnych do realizacji projektów społecznych;
4. procedurami dotyczącymi wsparcia szkoleniowego.

WSPARCIE SZKOLENIOWE jest jedną z **pozafinansowych form wsparcia**, które niniejszy model przewiduje dla **jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa)**. Wynika to z istniejącego w Polsce problemu związanego z aktywnością społeczności lokalnej niezależnie od jednostki samorządu terytorialnego.

W pierwszej kolejności należy przeprowadzić **diagnozę** i stworzyć tzw. **mapę aktywności społeczności lokalnej**. Na bazie tej diagnozy wybiera się formy szkolenia zarówno **liderów** lokalnych, jak i **przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego**.



DIAGNOZA musi być oparta na badaniu społecznym dotyczącym aktywności społeczności lokalnej. Celem badania diagnostycznego jest **zidentyfikowanie** z jednej strony **głównych problemów, sytuacji społecznych i występujących barier**, a z drugiej – **wskazanie lokalnych liderów, różnorodnych interesariuszy** jednostki samorządu terytorialnego czy społeczności lokalnej oraz **przedstawicieli organizacji pozarządowych**.

Na podstawie diagnozy powstaje **MAPA AKTYWNOŚCI SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ** obrazująca mocne i słabe punkty społeczności lokalnej, grup interesu, organizacji pozarządowych, jak również samej jednostki samorządu terytorialnego.

SZKOLENIA mogą na przykład poruszać następujące tematy (w rzeczywistości powinny one powstawać w oparciu o diagnozę i mapę):

- a) świadczenie usług doradczych i szkoleniowych;
- b) szkolenie liderów w celu aktywizacji społeczności lokalnej;
- c) wspieranie i rozwijanie wolontariatu;
- d) nauka, pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych i wsparcia pozafinansowego;
- e) szkolenie w zakresie animacji (społecznej, kulturowej, sportowej);
- f) wsparcie grup spółdzielczych, samopomocy, kół wiejskich;
- g) wsparcie działań sołectw;
- h) inne.

Szkolenia powinny być prowadzone przez doświadczonych szkoleniowców oraz zachowywać niezależność od jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to wprost, że szkolenie winien zrealizować podmiot zewnętrzny, wybrany w sposób transparentny.

” —————
W pierwszej kolejności należy przeprowadzić diagnozę i stworzyć tzw. mapę aktywności społeczności lokalnej. Na bazie tej diagnozy wybiera się formy szkolenia zarówno liderów lokalnych, jak i przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego

”



Drugim istotnym elementem wsparcia pozafinansowego są **działania promocyjno-informacyjne**. Obejmują one:

- a) wsparcie przez jednostkę samorządu terytorialnego wszelkiego rodzaju działań promocyjnych, informacyjnych organizacji pozarządowych i innych interesariuszy;
- b) wspieranie powstawania nowych organizacji pozarządowych;
- c) wsparcie działań mających na celu organizację i rozwój wolontariatu;
- d) wsparcie aktywności społeczności lokalnej;
- e) organizację regularnych spotkań informacyjnych dla instytucji pozarządowych i inicjatyw społeczności lokalnych;
- f) wsparcie działań mających na celu rozpoczęcie współpracy organizacji pozarządowych ze środowiskiem biznesu z danego samorządu terytorialnego;
- g) wsparcie działań mających na celu wymianę wszelkich informacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi związanymi m.in. z podejmowanymi działaniami.

Zaprezentowane formy wsparcia muszą znaleźć odzwierciedlenie w poniższym modelu:



3.2. Kluczowe elementy modelu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami

Element pomocniczości – reguła pomocniczości

Rolą pomocniczości w modelu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest przede wszystkim **niewykluczający udział społeczności lokalnej w tworzeniu polityk publicznych**. **Subsydiarność działań jest tu kluczowa**. Problemy społeczne występujące na danym obszarze, w danej społeczności lokalnej **muszą być rozwiązywane** u źródła, co oznacza, że nie ma to być element centralnej polityki państwa. Wręcz odwrotnie – ma to być **fundamentalny** element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i jej społecznością lokalną. Zarządzanie to nie ma polegać na władzy i kontroli organów samorządu, ale na wypracowaniu takich działań i sposobów postępowania, które wykorzystywać będą potencjał, kapitał, możliwości społeczności lokalnej, w tym jej pomysły, jej sposoby rozwiązywania problemów, jej potrzeby – za pomocą interesariuszy, organizacji pozarządowych czy konsultacji z organami samorządu terytorialnego. Aktywnym aktorem działań jest tu przede wszystkim społeczność lokalna. **Rola samorządu terytorialnego – jego wszystkich instytucji – polegać ma na oferowaniu pomocy społeczności lokalnej i organizacjom pozarządowym wraz z innymi interesariuszami w realizowaniu zadań polityk publicznych.**

Rola i zadania jednostki samorządu terytorialnego w kontekście pomocniczości obejmują:

- a) przekazanie realizacji zadań publicznych do trzeciego sektora;
- b) wsparcie inicjatyw lokalnych;
- c) tworzenie środowiska do realizacji zadań publicznych (wsparcie finansowe lub pozafinansowe).

”
Rola samorządu terytorialnego polegać ma na oferowaniu pomocy społeczności lokalnej i organizacjom pozarządowym wraz z innymi interesariuszami w realizowaniu zadań polityk publicznych.
”

Z kolei rola i zadania organizacji pozarządowych w kontekście pomocniczości obejmują:

- a)** podjęcie działań, inicjatyw, realizowanie zadań, które przyniosą pożytek społeczności lokalnej – będą odpowiedzią na jej potrzeby;
- b)** wspieranie oddolnych działań, inicjatyw;
- c)** podjęcie działań mających na celu aktywizowanie społeczności lokalnej wraz z możliwością wzmocnienia decydowania o jej potrzebach.

ELEMENT SUWERENNOŚCI – REGUŁA SUWERENNOŚCI

Rola reguły suwerenności polega na samorządności aktorów relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a trzecim sektorem.

Podmioty z obu sektorów działalności publicznej są **samorządne, suwerenne, działające na mocy wewnętrznych statutów i regulaminów**; powinny być **transparentne** i szanować niezależność obu stron.

Suwerenność organizacji pozarządowych jest kluczowa, ponieważ relacja wraz z realizacją zadań publicznych w danej jednostce samorządu terytorialnego ma się opierać na regule partnerstwa, równości i zaufania. Ponadto kontrola i ewaluacja winna dotyczyć tylko powierzonych zadań i projektów społecznych, a nie całej organizacji pozarządowej (do tego uprawnione są inne podmioty). **Organizacje pozarządowe** w momencie podjęcia współpracy z samorządem terytorialnym powinny zatem **być niezależne i szanować kompetencje samorządu**. Natomiast **jednostka samorządu terytorialnego** rozpoczynając współpracę, powinna **respektować politykę wewnętrzną organizacji pozarządowej, dotyczącą choćby polityki personalnej czy finansowej, oraz wszelkie działania celowe i związane z jej statutem**.



ELEMENT JAWNOŚCI – REGUŁA JAWNOŚCI

Rola reguły jawności polega przede wszystkim na **transparentnej relacji pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego a społecznością lokalną**. Budowanie zaufania między samorządem terytorialnym a jego mieszkańcami musi opierać się na przejrzystości działań, również tych, które wiążą się ze współpracą z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami. Jawność przejawia się także w klarowności programów, projektów i zadań publicznych oraz polityk publicznych, które są oparte i wypracowane dzięki dialogowi społecznemu. W ramach reguły jawności partnerzy (obie strony) na mocy jakości partnerstwa przekazują sobie informacje dotyczące kluczowych dla obu stron obszarów działania w celu realizacji polityk publicznych. Również jawność informacji sprzyjać ma wzajemnemu zaufaniu. **Informacja** winna zostać **udostępniona** w różnorodnych, dostępnych dla społeczności lokalnej formach, a także między stronami – z zachowaniem informacji potrzebnych dla partnera oraz jasnej formy przekazu.

ELEMENT EFEKTYWNOŚCI – REGUŁA EFEKTYWNOŚCI

Rola reguły efektywności polega na jakości i użyteczności zleconych zadań oraz możliwości realizacji określonych celów. Wiąże się ona nie tylko z twardymi wskaźnikami, ale i z jednej strony ze sposobami gospodarowania, planowania i realizowania zleconych zadań, a z drugiej – ze sposobami ich wdrażania, realizowania i wykazywania skuteczności podjętych działań. **Reguła ta opiera się na prezentowaniu w różnych okresach wyników (zarówno ekonomicznych, jak również kulturowo-społecznych) projektów społecznych**. Należy podkreślić, że reguła efektywności bezpośrednio wiąże się ze standaryzacją projektu, tj. wyznaczeniem pewnej jakości w dążeniu do celu oraz jego osiągnięcia. Standaryzacja jest tutaj ściśle związana ze wspólnie określonymi wymiarami, wskaźnikami, parametrami danego projektu społecznego (zadania publicznego), zatwierdzonymi za pomocą dialogu społecznego, konsultacji społecznych oraz dzięki zapewnieniu przez organy samorządu terytorialnego partycypacji społeczności lokalnej w ich konstruowaniu.

”
jednostka samorządu terytorialnego rozpoczynając współpracę, powinna respektować politykę wewnętrzną organizacji pozarządowej, dotyczącą choćby polityki personalnej czy finansowej, oraz wszelkie działania celowe i związane z jej statutem
”

ELEMENT RÓWNOŚCI – REGUŁA RÓWNOŚCI SZANS

Reguła równości szans związana jest z **polityką antydyskryminacyjną** oraz **polityką równych szans** dla wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Reguła ta ma na celu tworzenie takich polityk publicznych, które nie wykluczają żadnego obywatela Polski ani innego kraju przebywającego na jej terytorium i biorącego udział w danym projekcie/zadaniu publicznym. Jednocześnie dotyczy ona równości szans beneficjentów danej polityki, zadania czy projektu społecznego.

ELEMENT UCZCIWEJ KONKURENCJI – REGUŁA UCZCIWEJ KONKURENCJI

Reguła uczciwej konkurencji oparta jest na założeniu, że każdy podmiot przystępujący do konkursu lub zadania czy też do tworzenia polityki publicznej ma takie same szanse. Ponadto organy samorządu terytorialnego powinny traktować organizacje pozarządowe i innych interesariuszy przede wszystkim przez pryzmat zasady efektywności i możliwości realizacji zleconych zadań. Należy podkreślić, że tylko w ten sposób organy jednostki samorządu terytorialnego mogą oceniać organizacje pozarządowe i innych interesariuszy. Upolitycznienie, kumoterstwo bądź nepotyzm występujący przy wyborze organizacji pozarządowych jest tego przeciwieństwem. Tego typu zjawiska są głównym zagrożeniem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, jawności działań władzy publicznej oraz samych organizacji pozarządowych. Model ten stanowczo wyklucza takie zjawiska w relacji jednostka samorządu terytorialnego – organizacje pozarządowe. Dodatkowo istotną rolą organów samorządu terytorialnego jest tworzenie takich zasad i reguł, które zapobiegają tendencjom monopolistycznym, oraz zażegnywanie konfliktów interesów związanych z pełnionymi funkcjami społecznymi i publicznymi.

Organizacje pozarządowe powinny postawić sobie za cel łączenie własnego interesu z interesem społeczności lokalnej i z uwagi na ten wspólnotowy interes funkcjonować w środowisku samorządu terytorialnego. Organizacje te powinny także brać udział w tworzeniu reguł antymonopolistycznych i zasad uczciwej konkurencji.

REGUŁY

POMOCNICZOŚĆ
SUWERENNOŚĆ
JAWNOŚĆ
EFEKTYWNOŚĆ
RÓWNOŚĆ SZANS
UCZCIWA KONKURENCJA

3.3. Ewaluacja

Ewaluacja jest kluczowym elementem każdej polityki publicznej i zadań publicznych. Musi opierać się na bezstronnej ocenie wprowadzonej polityki publicznej i realizacji zadań, projektów społecznych w jej zakresie. Może być wielopoziomowa: począwszy od wewnętrznej ewaluacji programu polityki publicznej, przez samorząd terytorialny, jak również organizacje pozarządowe, przez ewaluację (czy autoewaluację) projektów społecznych przez ich wykonawcę, a skończywszy na zewnętrznej ewaluacji (metaewaluacji) całości polityki publicznej, zadań w jej obrębie aż do wykonawców. Ostatni typ ewaluacji wraz z zewnętrznym, niezależnym podmiotem, który ją przeprowadza (najlepiej wybranym w trybie konkursu), wskazany jest dla jednostek samorządu terytorialnego. Łączy się on z regułami jawności, transparentności oraz partnerstwa i zaufania między podmiotami tworzącymi politykę publiczną i realizującymi zadania a organami władzy samorządowej.

Należy podkreślić, że zadania publiczne w ramach polityk publicznych powinny posiadać mierzalne wskaźniki swojej efektywności właśnie po to, aby móc je oceniać, interpretować i sprawdzać, czy są skuteczne. Brak ewaluacji w założeniach polityk publicznych nie daje szans na zweryfikowanie, czy dana polityka społeczna, polityka publiczna działa, funkcjonuje właściwie i czyni to, do czego została stworzona.

” —————
*Ewaluacja jest
kluczowym elementem
każdej polityki publicznej
i zadań publicznych*
————— ”

4. Aspekty środowiskowe jako pole do współpracy lokalnych NGO z samorządem

W ostatnich dekadach obserwujemy lawinowy wzrost presji człowieka na środowisko naturalne. Skala tych zmian spowodowała, że postulowane jest wyróżnienie nowej epoki geologicznej - antropocenu (Bińczyk 2018). Takie zjawiska jak współczesna zmiana klimatu, czy masowe wymieranie gatunków zagrażają w niedalekiej przyszłości fundamentom, na których bazuje obecny system gospodarczy i społeczny. Odwrócenie tych niekorzystnych trendów jest nadal możliwe, wymaga jednak zasadniczej zmiany podejścia do zasobów przyrodniczych naszej planety. Tego typu działania nie będą jednak możliwe bez ścisłej współpracy władzy centralnej samorządów, instytucji naukowych oraz organizacji pozarządowych w zakresie m.in. uświadczenia społeczeństwu konieczności korekty obecnego systemu.

Jedną z podstawowych przeszkód utrudniających wdrożenie działań na rzecz powstrzymania niekorzystnych zmian w środowisku jest **ni-ska świadomość tego problemu**. Dotyczy ona znacznego procenta decydentów, jak i znacznej części społeczeństwa. Dobrym tego przykładem jest poziom dyskusji publicznej wokół Europejskiego Zielonego Ładu, którego jednym z podstawowych założeń jest powstrzymanie postępującego kryzysu klimatyczno - ekologicznego. Powszechny brak świadomości ekologicznej Polaków dobrze ilustruje raport z badań „Polacy wobec zmiany klimatu” przeprowadzone przez CBOS w roku 2018. Spośród potencjalnych negatywnych konsekwencji rozwoju cywilizacyjnego zaledwie 37% wskazań respondentów dotyczyło problemu współczesnej zmiany klimatu. Wyżej znalazło się m.in. stosowanie w produktach spożywczych związków chemicznych i modyfikacji genetycznych (53%). Symptomatyczne, że nawet sam organ przeprowadzający badanie wśród możliwych odpowiedzi nie ujął **zaniku różnorodności biologicznej, czyli zjawiska, które względem skali i potencjalnych negatywnych skutków należy do naj-poważniejszych zaburzeń systemu przyrodniczego Ziemi**. To samo badanie wskazuje, że zaledwie co trzeci respondent uważa, że stan środowiska naturalnego w miejscowości, w której mieszka, jest powodem jego niepokoju w dużym lub bardzo dużym stopniu. Przytoczone



dane wyraźnie wskazują, że mamy do czynienia z ogromnym deficytem świadomości społecznej w zakresie obecnych oraz przyszłych zagrożeń związanych z kryzysem klimatyczno-ekologicznym. Źródłem tego zjawiska jest co najmniej kilka, z których warto wymienić choćby kampanie dezinformacyjne prowadzone przez koncerny paliwowe od lat 80tych XX w. Proceder ten to został szczegółowo opisany przez Michaela E. Manna – jednego z czołowych klimatologów na świecie (Mann 2021). **Poglądy denialistyczne** są niestety powszechne także wśród czołowych polityków w Polsce, a także wśród części (także mainstreamowych) mediów. Te same problemy wiążą się z negowaniem konieczności podjęcia działań związanych ochroną bioróżnorodności. Wydaje się, że główne działania NGOśów powinny obecnie skupić się na ograniczeniu tego niezwykle niepojętych zjawisk. Jednym z sposobów powinno być jeszcze intensywniejsze włączenie się sektora pozarządowego w edukację dzieci i młodzieży. Treści programowe w polskiej szkole w bardzo w ograniczonym zakresie i nieadekwatnym do rangi problemu zakresie, prezentują treści związane ze współczesnym kryzysem ekologicznym. Niestety, pomimo lawinowego wzrostu znakomitych opracowań popularyzujących wiedzę o problemach ochrony środowiska dostępnych m.in. w Internecie (np. portal nauka o klimacie), sięga po nie stosunkowo niewiele uczniów. Wydaje się, że pewnym rozwiązaniem tego problemu byłaby szersza współpraca projektowa pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, sektorem NGO a samorządami, która mogłaby pomóc w transferze wiedzy do szkół. Jednym z pilniejszych zadań jest włączanie się sektora NGO w edukację dorosłych. Pomimo tego, że część naukowców i edukatorów aktywnie włącza się w edukację społeczeństwa w zakresie problemów środowiskowych poprzez udział w różnego typu debatach oraz prelekcjach, jednak ich oddźwięk wydaje się niewielki w społeczeństwie. Co istotne osoby zainteresowane to głównie mieszkańcy dużych ośrodków akademickich, które nie prezentują poglądów denialistycznych. Ogromnym problemem jest dotarcie do ludzi, którzy nie uczestniczą w tego typu przedsięwzięciach. Można byłoby choć częściowo rozwiązać ten problem poprzez większe zaangażowanie organizacji pozarządowych w programy skierowane do mieszkańców małych miast oraz wsi.

Podsumowując, kluczowym elementem warunkującym możliwość skutecznego wdrażania rozwiązań mających na celu mitygację i adaptację współczesnej zmiany klimatu oraz powstrzymanie dalszej

” —————
Denializm klimatyczny
– kwestionowanie wpływu człowieka na ocieplenie planety. Realizowany poprzez szerzenie nieprawdziwych informacji celem blokowania polityk związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych, szczególnie tych, które wiążą się z odchodzeniem od paliw kopalnych.

” —————
Mitygacja – działania mające na celu ograniczanie emisji gazów cieplarnianych np. poprzez zwiększenie ich pochłaniania przez ekosystemy

degradacji ekosystemów są szeroko zakrojone kampanie informacyjne. Powinny one docierać do znacznie szerszego grona odbiorców niż obecnie. **Tego typu działania edukacyjne powinny skupiać się na obecnych i przyszłych skutkach kryzysu środowiskowego w ujęciu lokalnym.** Poniżej nakreślono wybrane aspekty związane ze współczesnym kryzysem środowiskowym, których świadomość społeczna wydaje się nadal niewielka.

4.1. Niektóre skutki współczesnej zmiany klimatu

Obecnie doświadczamy w Polsce wielu niepokojących zjawisk związanych ze zmianą klimatu. Dotyczy to choćby z bardzo wyraźnego zwiększenia się częstotliwości ekstremalnych zjawisk pogodowych (Tylkowski 2017). Dobrym tego przykładem są efekty nawałnic i trąb powietrznych, które w ciągu kilkunastu ostatnich lat coraz częściej nawiedzają nasz kraj.



Zniszczony drzewostan sosnowy w wyniku oddziaływania silnego wiatru (Nadleśnictwo Kościerzyna, 01.07.2022) fot. Dawid Weisbrodt

W samym województwie pomorskim w odstępie zaledwie kilku lat, wystąpiło ogromne tornado o mocy F3 w skali Fujity (Taszarek i in. 2016). Zjawisko to wywołało zniszczenia na odcinku ok. 60 km, czego skutkiem były setki hektarów powalonych drzew oraz wiele uszkodzeń budynków. Z kolei w roku 2017 miało miejsce zjawisko tzw. derecho, czyli potężnej burzy wielokomórkowej generującej niszczycielskie porywy wiatru. Pas zniszczeń objął prawie 300 km i wg danych Lasów Państwowych na jego obszarze dewastacji uległo 70 tys. ha upraw leśnych. Straty materialne spowodowane przez żywioł w samym województwie pomorskim sięgnęły 2,7 mld złotych. Był to największy kataklizm tego typu w historii Lasów Państwowych oraz jedno z największych tego typu zdarzeń notowanych w Europie. W obu przywołanych przypadkach zanotowano ofiary śmiertelne oraz co najmniej kilkadziesiąt rannych osób.



Wyschnięte koryto rzeki Elszi (Równina Warmińska, 25.08.2022) fot. Dawid Weisbrodt

Kolejnym zagrożeniem związanym z postępującym ociepleniem są problemy z deficytem wody. Obecnie w wielu obszarach Polski mamy do czynienia z corocznym występowaniem suszy glebowej, hydrologicznej i hydrogeologicznej (Łabędzki 2004). Skala tego zjawiska już obecnie skutkuje okresowymi brakami wody pitnej na niektórych



obszarach Polski (choćby przykład z 2019 rok, kiedy to doszło do przerw w dostawie wody w Skierniowicach).

Należy podkreślić, że obecnie obserwowane niepokojące zmiany w systemie klimatycznym naszej planety to jedynie preludium do tego, co nas czeka w przypadku niepodjęcia działań na rzecz powstrzymania globalnego ocieplenia, co dobrze ilustrują wyniki prognoz publikowanych w kolejnych raportach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu ONZ (IPCC, 2021).

4.2. Wybrane problemy związane z zanikiem bioróżnorodności

W ostatnich latach zmiany związane z rozwojem miast i wsi w bardzo negatywny sposób wpływają na różnorodność biologiczną. Jednym z bardziej widocznych trendów jest znaczny wzrost skali masowej wycinki drzew i krzewów na obszarach zabudowanych. Tymczasem obecność tych roślin na obszarach zabudowanych jest z jednym z koniecznych warunków adaptacji do współczesnej zmiany klimatu. Liczne badania wyraźnie wskazują, że obecność zadrzewień korzystnie wpływa na łagodzenie skutków co raz częściej występujących fal upałów. Jednocześnie obserwujemy stale powiększający się odsetek terenów zajętych przez kostkę brukową i inne materiały nieprzepuszczalne. Sytuacja taka z jednej strony wpływa na znaczny **wzrost temperatury w ciepłej porze roku, z drugiej powstrzymuje naturalną retencję i zubaża wodne zasoby gleb oraz wód podziemnych z oraz przyspiesza spływ powierzchniowy, co może wpłynąć na zwiększenie ryzyka powodziowego.** W przypadku nowych inwestycji za wszelką cenę powinno dążyć się do zwiększenia udziału obszarów aktywnych biologicznie. W miarę możliwości powinno się także likwidować tereny pokryte materiałami nieprzepuszczalnymi w bezpośredniej bliskości systemów korzeniowych drzew. W dobie problemów z suszą czynnik ten w istotny sposób wpływa na zamieranie drzew. Należałoby również zwiększyć wysiłki na rzecz ochrony różnorodności biologicznej pasów zieleni poprzez m.in. nasadzenia bylin na pasach zieleni oraz rezygnację z koszenia trawników. Ponadto tam, gdzie jest to możliwe, powinno się wprowadzać roślinność na dachy i ściany budynków. Odrębnym problemem jest powszechne lekceważenie **konieczności ochrony terenów podmokłych.** Wg danych Centrum Ochrony Mokradł w Polsce ponad 80% tych cennych przyrodniczo terenów

” —————
Różnorodność biologiczna (biologiczna)
- bogactwo form życia występujące na Ziemi, różnorodność gatunków, genetyczna zmienność wewnątrzgatunkowa, a także różnorodność wielogatunkowych układów przyrodniczych, tj. ekosystemów i krajobrazów.

”

zostało zdewastowane m.in. poprzez zabiegi melioracyjne. Tymczasem rola ekosystemów jest przeogromna – stanowią one ważne ostoje różnorodności biologicznej, są ogromnym magazynem wody stojącej, a także pochłaniają znaczne ilości dwutlenku węgla (jednocześnie osuszone torfowiska stają się jego emitentami). Pomimo że wiedza na temat ogromnego znaczenia tych obiektów przyrodniczych jest w środowisku naukowym powszechna, nadal obserwujemy w Polsce niszczenie tych ekosystemów. Działania takie dotyczą także, a może przede wszystkim obszarów zurbanizowanych, gdzie tego typu obiekty są często zasypywane i przeznaczane pod zabudowę. Dobrym tego przykładem są inwestycje mieszkaniowe realizowane na terenach podmokłych. Winę za taki stan rzeczy ponosi system prawny, który znacznie utrudnia skuteczną ochronę tego typu obiektów. Dochodzi do tego także presja ze strony inwestorów, niewłaściwe podejście organów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną gminy oraz bierność instytucji odpowiedzialnych za ochronę środowiska. Na to wszystko nakłada się bardzo mała świadomość społeczna, jak wiele usług ekosystemowych świadczą tereny podmokłe. Jednym ze sposobów ochrony mokradł i terenów podmokłych mogłoby być powołanie na tych obszarach użytków ekologicznych. Ponadto powinno się zwiększyć wysiłki na rzecz upowszechnienia wiedzy na temat roli terenów podmokłych w środowisku.

Kolejnym przykładem czynników w bardzo istotny sposób wpływających negatywnie na różnorodność biologiczną są **gatunki inwazyjne**, w tym m.in. koty domowe. Powszechna praktyka wypuszczania tych zwierząt skutkuje ogromnymi stratami wśród ptaków i drobnych ssaków. Szacuje się, że w Polsce koty zabijają rocznie setki milionów kręgowców (Krauze-Gryz i in. 2019). Również w skali globalnej kot domowy jest jednym z najgroźniejszych gatunków inwazyjnych, w istotny sposób wpływający na wymieranie wielu gatunków (Trouwborst i in. 2020).

Innym bardzo lekceważonym problemem jest bardzo duży **spadek biomasy owadów** (w tym szczególnie cennych owadów zapylających). W wyniku coraz większej ilości wprowadzanych do środowiska pestycydów obecnie tempo zaniku populacji owadów jest ogromne, na co największy wpływ ma stosowanie tych środków w rolnictwie. Szacuje się, że do końca XXI w. może wymrzeć większość znanych współcześnie grup owadów. Już obecnie 40% gatunków owadów notuje spadkowy trend liczebności, a około 30% jest zagrożonych. Obecny trend wskazuje na redukcję ogólnej masy owadów na Ziemi



o 2.5% rocznie, co przy utrzymaniu się takiej tendencji będzie miało katastrofalne skutki dla funkcjonowania ekosystemów oraz światowej gospodarki (Sánchez-Bayo i in. 2019). Skalę braku świadomości tego problemu ilustrują częste w Polskich miastach praktyki polegające na stosowaniu insektydów w celu ograniczenia populacji komarów. Jednocześnie niejednokrotnie dokonuje się niszczenia siedlisk lęgowych ptaków takich jak jaskółki i jerzyki, które w naturalny sposób ograniczają populację tych owadów.

Propozycje działań dla lokalnych NGO

Mając na uwadze narastające skutki współczesnego kryzysu ekologicznego należałoby za wszelką wdrożyć odpowiednie środki zaradcze poprzez m.in. :

- Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych dotyczących przyczyn i skutków kryzysu klimatycznego skierowanych do różnych grup wiekowych i społecznych (szczególnie należałoby zwrócić uwagę na edukację osób dorosłych);
- Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie wszystkich skutków społecznych i środowiskowych wykorzystywania paliw kopalnych i biomasy w produkcji energii (np. zdrowotne skutki zjawiska smogu oraz zmiany klimatu); Działania na rzecz powiększenia obszarów czynnych biologicznie, **promowanie nasadzeń gatunków rodzimych**, ochrona drzew na terenach zabudowanych – inwentaryzacja drzew szczególnie cennych przyrodniczo;
- Ochrona obszarów podmokłych – inwentaryzacja mokradł oraz powoływanie w ich obrębie użytków ekologicznych. Zwiększenie świadomości społeczeństwa w zakresie znaczenia mokradł w środowisku przyrodniczym;
- Przeprowadzenie szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych przedstawiających destrukcyjny wpływ kotów na bioróżnorodność. Wprowadzenie na szerszą skalę sterylizacji i kastracji kotów wolnożyjących;
- Zwiększenie wysiłków na rzecz ochrony owadów (kampanie uświadamiające rolę owadów w ekosystemach, promowanie łąk kwiatnych, ograniczenie stosowania insektydów).



5. Kilka słów podsumowania

Modelowy program współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami jest propozycją podjęcia nowych kroków łączyjących we wspólnotę społeczność lokalną danego samorządu terytorialnego, jego organy, przedstawicieli oraz szerszą społeczność (nawet międzynarodową).

Jego zadaniem jest wskazanie dróg, którymi powinny podążać jednostki samorządu terytorialnego wraz ze społecznością lokalną, aby polepszyć życie społeczne mieszkańców. Dostrzeżone w diagnozie społecznej istniejące braki, np. w aktywności społeczności lokalnej, powinno się wypełniać, zaczynając od organizowania szkoleń i warsztatów dla obu stron działalności na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, nie należy narzucać z góry wszystkim jednostkom samorządowym jednego kierunku działania i opierania polityk publicznych na jednym obszarze jakiejś działalności.

Zaprezentowany model proponuje przede wszystkim **otwarcie się** obu stron na siebie nawzajem. Jest to **kluczowe** w celu osiągnięcia większej aktywności zarówno **organizacji pozarządowych**, jak i innych interesariuszy. Należy również zwrócić uwagę, że organy samorządowe powinny zrewidować swoje dotychczasowe polityki publiczne, strategie oraz rutynowe działania, które podejmowały w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W zależności od wielkości i charakterystyki (w tym kulturowej, społecznej, geograficznej i ekonomicznej) jednostki samorządu terytorialnego winny pojawiać się propozycje różnych form wsparcia dla trzeciego sektora – ze szczególnym uwzględnieniem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Zwłaszcza wstuchiwanie się w potrzeby mieszkańców ma prowadzić do tworzenia polityk publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami.

Proponowany model współpracy stanowi propozycję do wprowadzenia i modyfikowania zastanych praktyk współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ma on również na celu wzmożenie działań otwierających na inne niż tylko edukacja, sport czy pomoc społeczna (standardowo wybierane w jednostkach samorządu terytorialnego) obszary z zakresu polityk publicznych. Oczywiście są to ważne społecznie obszary, jednak zamykają samorządy w pewnych rutynowych praktykach, utrudniając, jak wspomniano, dostrzeżenie innych problemów społecznych, które można by rozwiązać za pomocą polityki publicznej i trzeciego sektora.

Podsumowując, podkreślić trzeba, że tylko i wyłącznie przez realny **dialog społeczny** pomiędzy obiema stronami, z **poszanowaniem**

” —————
Powinno się stworzyć warunki do długofalowego działania organizacji pozarządowych
————— ”

swoich praw i obowiązków, swojej **suwerenności** można budować lepszą, aktywniejszą i uspołecznioną jednostkę samorządu terytorialnego. Zaproponowany model ma wspomóc dalsze budowanie społeczności lokalnej (wspólnot lokalnych) i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Bibliografia

- Arczewska, M. (2005). *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bińczyk, E. (2018). *Epoka człowieka: retoryka i marazm antropocenu*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bukraba-Rylska, I. (2013). *Socjologia polskiej wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Departament Pożytku Publicznego (2013). *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Dostępny w: http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf [Dostęp: 10.02.2022].
- Dudkiewicz, M., Makowski, G. (2012). *Indeks jakości współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*. Dostępny w: <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/Indeks%20Jakosci%20Wspolpracy.pdf> [Dostęp: 10.02.2022].
- Kendall, J., ed. (2009). *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Krauze-Gryz, D., Gryz, J., & Żmihorski, M. (2019). Cats kill millions of vertebrates in Polish farmland annually. *Global Ecology and Conservation*, 17, e00516.
- Lar, K., Holecki, T., Syrkiewicz-Świtata, M., Sobczyk, K., Wróblewski, M. (2015). *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zadań ochrony zdrowia*. „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4(76).
- Łabędzki, L. (2004). Problematyka susz w Polsce. *Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*, 4(1), 47-66.
- Mann, M.E. (2021). *Nowa wojna klimatyczna. Jak ocalić naszą planetę?* Tłum.T. Szlagor. Poznań-Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Matczak, P., Sadło, M. (2018). Samowystarczalność wspólnot lokalnych: obywatele i budżet. W: *Spoleczności lokalne. Konteksty przemian i innowacje*, T. Herudziński, P. Swacha, red. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Mertens, S. (1999). *Organizacje non-profit i gospodarka społeczna: dwa sposoby rozumienia trzeciego sektora*. „Annals of Public and Cooperative Economics”, nr 70(3), s. 501–520.
- Niesporek, A. (2018). Organizowanie społeczności lokalnej jako metoda aktywizacji społecznej. Teoria a polska praktyka. W: *Spoleczności lokalne. Konteksty przemian i innowacje*, T. Herudziński, P. Swacha, red. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Rymsza, M., Frączak, P., Skrzypiec, R., Wejman, Z. (2007). *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sánchez-Bayo, F., & Wyckhuys, K. A. (2019). Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers. *Biological conservation*, 232, 8-27
- Seredocha, I. (2013). *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(24), s. 459–474.
- Swianiewicz, P. (2008). *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*. „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4.
- Taszarek, M., Czernecki, B., Walczakiewicz, S., Mazur, A., & Kolendowicz, L. (2016). An isolated tornadic supercell of 14 July 2012 in Poland—A prediction technique within the use of coarse-grid WRF simulation. *Atmospheric Research*, 178, 367-379.

Trouwborst, A., McCormack, P. C., & Martínez Camacho, E. (2020). Domestic cats and their impacts on biodiversity: A blind spot in the application of nature conservation law. *People and Nature*, 2(1), 235-250.

Tylkowski, J. (2017). Extreme weather events in Poland in the 21st century. *Journal of Education, Health and Sport*, 7(10), 40-51.

Szymankiewicz, M. J. (2013). *Collaborative Advantage in Public and Social Services: the Case of Poland*. "Entrepreneurial Business and Economics Review", vol. 1, iss. 4, pp. 71–81.

Waszak, Ł., Maśłowski, P., red. (2012). *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

Woźniak, R. B. (2014). Dylematy uwarunkowań społecznych w rozwoju społeczności lokalnych. „Edukacja Humanistyczna”, nr 2 (31), s. 7–27.

Woźniak, W. (2022). *Państwo, które działa. O fińskich politykach publicznych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne*. Warszawa: KSAP.

Zybała, A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

IPCC (2021). Podsumowanie dla Decydentów. Dostępne: https://informacje.pan.pl/images/2021/Raport_IPCC_2021_11_04_T%C5%81UMACZENIE_FINAL.pdf

Iceland 
Liechtenstein
Norway 

**Active
citizens fund**

