



# **Praktyczne zastosowanie modelu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji samorządowych**

---

**Raport podsumowujący wdrażanie modelu  
w siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego**



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

# **Praktyczne zastosowanie modelu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji samorządowych**

**Raport podsumowujący wdrażanie modelu  
w siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego**

Autorzy:

Mieczysław Bąk  
Paulina Bednarz  
Przemysław Kulawczuk  
Anna Szcześniak

Warszawa, 2015

## Spis treści

Wstęp .....	5
Model współpracy .....	6
<b>I. Płaszczyzna 1. Współpraca JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych .....</b>	<b>7</b>
1.1. Punkt wyjścia - diagnoza dotychczasowej współpracy w pierwszej płaszczyźnie .....	10
1.2. Obszary wymagające naprawy w pierwszej płaszczyźnie .....	19
1.3. Wytyczne wdrożeniowe w pierwszej płaszczyźnie: współpraca JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych .....	22
1.4. Plany działań dotyczące współpracy JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych .....	24
<b>II. Płaszczyzna 2. Współpraca JST i NGO w zakresie realizacji zadań publicznych .....</b>	<b>29</b>
2.1. Punkt wyjścia - diagnoza dotychczasowej współpracy w drugiej płaszczyźnie .....	34
2.2. Obszary wymagające naprawy w drugiej płaszczyźnie .....	43
2.3. Wytyczne wdrożeniowe w drugiej płaszczyźnie: współpraca JST i NGO w realizacji zadań publicznych .....	45
2.4. Plany działań dotyczące współpracy JST i NGO w zakresie współpracy przy realizacji zadań publicznych .....	47
<b>III. Płaszczyzna 3. Infrastruktura współpracy .....</b>	<b>50</b>
3.1. Diagnoza dotychczasowej współpracy w trzeciej płaszczyźnie .....	52
3.2. Obszary wymagające naprawy w trzeciej płaszczyźnie .....	54
3.3. Wytyczne wdrożeniowe w trzeciej płaszczyźnie .....	55
3.4. Plany działań w zakresie tworzenia infrastruktury wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych .....	56

<b>IV. Instrumenty wdrożeniowe</b> .....	59
4.1. Zaproszenie do współpracy.....	60
4.2. Rozpoznanie kompetencji NGO w zakresie wykorzystania ich twórczego wkładu do tworzenia polityk publicznych.....	61
4.3. Zasady włączania przedstawicieli NGO do zespołów roboczych opracowujących polityki publiczne .....	62
4.4. Ankieta dotycząca jakości systemu informacji w gminie/gminy .....	63
4.5. Schemat procedur przy tworzeniu dokumentów planistycznych .....	64
4.6. Procedury konsultacji społecznych .....	66
4.7. Procedura zgłaszania inicjatyw uchwałodawczych .....	73
4.8. Projekt umowy partnerstwa.....	75

## Wstęp

Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym” KIG wraz z partnerami: Gminą Miasto Sochaczew i Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej podjęła się realizacji projektu pn. „DOBRE RZĄDZENIE. Wypracowanie i wdrożenie modelu współpracy 7 jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi”, którego celem było zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych poprzez opracowanie i wdrożenie „Modeli współpracy JST + NGO”. Projekt skierowany był do organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej - samorządów gminnych.

Projekt był realizowany od 1 października 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. i obejmował realizację takich zadań, jak: ocena współpracy JST z NGO, opracowanie „Modelu współpracy JST + NGO”, szkolenie dla przedstawicieli administracji publicznej i NGO, konsultacje społeczne, indywidualne doradztwo prawne, a także ewaluacja konsultacji społecznych i mainstreaming „Modelu współpracy JST + NGO”. Powyższe zadania były realizowane w siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego: Gminie Miasto Tomaszów Mazowiecki, Gminie Wieliszew, Gminie Miasto Sochaczew, Gminie Ożarów Mazowiecki, Gminie Miasto Zielonka oraz Dzielnicach m.st. Warszawy - Białołęka<sup>1</sup> i Praga Północ.

Niniejszy raport zawiera omówienie modelu współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi, diagnozy stanu tej współpracy w gminach uczestniczących w projekcie, obszarów wymagających naprawy, a także wytyczne wdrożeniowe opracowane dla tych samorządów przez zespół projektu w podziale na trzy płaszczyzny: 1) współpraca w zakresie tworzenia polityk publicznych, 2) współpraca przy realizacji zadań publicznych oraz 3) infrastruktura współpracy. W raporcie umieściliśmy również instrumenty wdrożeniowe, które mogą służyć za wzorzec dla każdego samorządu.

*Zespół Autorski*

---

<sup>1</sup> Pierwotnie w projekcie uczestniczyła Dzielnica Żoliborz m.st. Warszawy, która jednak musiała zrezygnować z udziału w projekcie. Jej miejsce zajęła Dzielnica Białołęka, dla której zespół projektu kontynuował dalsze działania.

## Model współpracy

Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) i organizacji pozarządowych (NGO) prezentowany w niniejszym raporcie został stworzony w ramach projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”<sup>2</sup>. Model został stworzony dla ułatwienia współpracy administracji terytorialnej wszystkich poziomów z przedstawicielami sektora pozarządowego i pomyślany jako system. Zawiera on minimalne działania, jakie powinny charakteryzować kooperację sektora samorządowego i pozarządowego, tworzące spójną całość. Model obejmuje trzy bloki nazwane „płaszczyznami”: pierwsza płaszczyzna odnosi się do współpracy JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych, druga płaszczyzna obejmuje współpracę w zakresie realizacji zadań publicznych, a trzecia obejmuje infrastrukturę współpracy oraz tworzenie warunków do społecznej aktywności.

---

<sup>2</sup> *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, poradnik powstał w wyniku realizacji projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4, Poddziałanie 5.4.1., Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012.

## I. Płaszczyzna 1. Współpraca JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych

Polityki publiczne w danej jednostce samorządu terytorialnego stanowią podstawę jej funkcjonowania. Rozumiane jako długofalowe zamierzenia uregulowane rozwiązaniami prawnymi kształtują jakość życia mieszkańców danej społeczności, określają kierunki jej rozwoju i priorytety na przyszłość. Władze samorządowe odpowiadają za wiele polityk publicznych uczestnicząc w ten sposób w sprawowaniu władzy publicznej w naszym kraju. Zasady demokracji wymagają, aby społeczeństwo w jak najszerszym zakresie współuczestniczyło w sprawowaniu władzy, m.in. poprzez udział w tworzeniu polityk publicznych na poziomie lokalnym. Jak czytamy w „Poradniku modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych (...)” – „Polityki publiczne mają to do siebie, że tworzą swoisty cykl. W naukach społecznych jest mowa o tak zwanym klasycznym kole polityk - programów publicznych. Ich początkiem jest (1) diagnoza problemu, następnie nadchodzi czas na (2) analizę i budowanie możliwych do zastosowania rozwiązań, później (3) opracowanie narzędzi działania, (4) konsultacje z zainteresowanymi partnerami, (5) ewaluację założeń do działań, które przyjęto do realizacji, (6) korekty w projekcie działań. Następnie (7) podejmuje się decyzje o działaniach, (8) decyduje o ich wdrożeniu, a po pewnym czasie powinna następować (9) kolejna ewaluacja, ale tym razem dotycząca rezultatów zrealizowanych działań.”<sup>3</sup> Dlatego pierwsza płaszczyzna według modelu odnosząca się do współpracy JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych obejmuje sześć obszarów:

- Diagnozowanie lokalnych problemów i wyzwań.
- Wzajemne informowanie się o planach i kierunkach działania.
- Współtworzenie strategii i programów.
- Konsultowanie założeń i projektów.
- Wdrażanie polityk publicznych.
- Ocena realizacji polityk i programów.

Aby skutecznie rozwiązywać lokalne problemy, konieczne jest rzetelne ich diagnozowanie. Zgodnie z modelem zarówno samorząd, jak i organizacje powinny ściśle współpracować w tym obszarze, żeby poprawnie zidentyfikować problemy dotyczące różne grupy, dostępne zasoby (materialne, ludzkie, kulturowe, społeczne), silne i słabe strony lokalnej społeczności, zagrożenia, na jakie jest narażona, ale i szanse, które może wykorzystać. Diagnozę można przeprowadzać badając poziom jakości życia

---

<sup>3</sup> *Poradnik modelowej współpracy administracji*, op.cit., s. 33.

i sprawdzając, czy wzrasta i czy w odczuciu społecznym problemy są rozwiązywane, czy kumulują się. W tym celu wykorzystuje się wiele zróżnicowanych wskaźników. Aby diagnoza była pełna i trafna niezbędny jest udział w tym procesie organizacji, które bezpośrednio realizują zadania mające doprowadzić do wyeliminowania problemów lub ich minimalizowania. Współpraca JST i NGO w kwestii diagnozowania problemów powinna się odbywać na zasadzie partnerstwa, zgodnie z zasadą pomocniczości, jawności i efektywności. Angażowanie organizacji do procesu diagnozowania problemów społecznych przyczynia się do współuczestniczenia organizacji w odpowiedzialności za opracowaną, a później realizowaną politykę.

Efektywna współpraca opiera się na poprawnej komunikacji. Dlatego, aby z sukcesem włączać partnerów społecznych do działań realizowanych przez samorząd lokalny niezbędny jest skuteczny system przekazywania informacji. Obie strony współpracy będą w stanie dobrze działać, wspierając się wzajemnie, jeśli uzyskają dostęp do informacji o swoich planach, zamierzeniach i kierunkach działania. Jednocześnie model zaleca wykorzystywanie przez władze samorządowe zróżnicowanych kanałów komunikacji oraz zróżnicowanych form ich przekazu, aby dotrzeć do poszczególnych grup odbiorców. Z kolei organizacje także powinny umieć dzielić się z samorządem wiedzą na temat własnych zasobów, kompetencji oraz planowanych działań.

Zgodnie z modelem JST i NGO powinny współpracować przy formułowaniu strategii, programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych dla danej społeczności. Programowanie strategiczne powinno się charakteryzować wielowymiarowością (czyli powinno obejmować problemy dotyczące liczne grupy społeczne lub zagadnienia będące barierą rozwoju danej społeczności), spójnością celów (powinno godzić niekiedy sprzeczne cele), horyzontalnością (powinno angażować różne sektory), podejściem systemowym (powinno obejmować ciąg logicznych działań w określonym, dłuższym czasie), partycypacją społeczną (czyli udziałem partnerów), elastycznością i ciągłością (powinno przewidywać dostosowywanie się do zmieniającego się otoczenia), a także powinno uwzględniać ewaluację i monitorowanie działań. Programowanie strategiczne jest trudnym procesem, a udział w nim organizacji pozarządowych przynosi wiele korzyści, jak lepsze utożsamianie się organizacji z samorządem i współodpowiedzialność za tworzoną strategię czy innego rodzaju dokument, zyskanie przez samorząd silnego partnera, lepsze wykorzystanie lokalnego potencjału, a przede wszystkim lepsze odpowiadanie na problemy lokalne i zbudowanie dobrych relacji międzyludzkich po obu stronach współpracy, które w bardzo dużym stopniu decydują o jej jakości.



Model zaleca, aby założenia projektów i aktów prawa miejscowego oraz innych decyzji podejmowanych przez władze samorządowe były konsultowane ze społecznością lokalną czy z jej przedstawicielami, jakimi są organizacje pozarządowe. Skuteczne zaangażowanie organizacji do procesu konsultacji nie jest łatwe, ale też często władze samorządowe traktują ten proces jako uciążliwość, czego efektem jest fasadowość konsultacji. Z drugiej strony organizacje, mając poczucie braku sprawczości, niechętnie poświęcają swój czas na konsultacje. Umożliwienie członkom społeczności wyrażania opinii, komentarzy i uwag na temat planowanych rozwiązań i decyzji na równych zasadach stanowi realizację zasady partnerstwa przez samorząd. Poprawnie poprowadzone konsultacje społeczne stanowią pewną kontynuację procesu diagnozowania lokalnych problemów, pozwalają na stworzenie lepszego prawa lokalnego oraz podejmowanie bardziej trafnych decyzji.

Kolejnym obszarem współpracy JST i organizacji w zakresie tworzenia polityk publicznych jest współdziałanie tych stron przy wdrażaniu polityk, co stanowi praktyczną odpowiedź na problemy i potrzeby poszczególnych grup społecznych. Pewną część zadań publicznych samorządy lokalne zlecają organizacjom pozarządowym, które są wyspecjalizowane w udzielaniu danego rodzaju wsparcia. Organizacje, posiadając odpowiednie kompetencje, lepiej realizują różnego rodzaju usługi publiczne, niż robiłyby to urzędy. W omawianym obszarze model zaleca zapewnienie przez samorządy równego dostępu do ubiegania się o zadania publiczne dla wszystkich zainteresowanych tym organizacji. Przejawem udziału NGO we wdrażaniu polityk publicznych jest także udział przedstawicieli organizacji w różnego rodzaju ciałach – zespołach odpowiadających za realizowanie tych polityk.

Ostatnim obszarem kooperacji strony samorządowej i trzeciego sektora w pierwszej płaszczyźnie jest udział organizacji w ocenie polityk i programów. Jest to jedno z istotnych ogniw kreowania i wdrażania polityk publicznych. Ewaluacja polityk i programów prowadzi do ustalenia, na ile efektywne i wartościowe okazały się zaplanowane i podjęte działania, czy przyniosły oczekiwane rezultaty oraz czy należy je kontynuować, czy jednak wymagają zmian. Angażując organizacje pozarządowe do oceny polityk i programów, władze samorządowe utrzymują ich zainteresowanie przebiegiem wdrażania lokalnych polityk, zapewniają informację zwrotną na ten temat, a jednocześnie tworzą grupę osób mogących być rzecznikami zmian planowanych pod wpływem oceny wdrażania polityk.

Trzeba pamiętać, że obie strony współpracy - zarówno władze samorządowe, jak i organizacje pozarządowe - odpowiadają za jakość i skuteczność współpracy.

## 1.1. Punkt wyjścia - diagnoza dotychczasowej współpracy w pierwszej płaszczyźnie

Podstawą do wdrażania modelu współpracy JST i NGO w płaszczyźnie pierwszej w gminach biorących udział w projekcie była diagnoza dotychczasowej współpracy. Dokonując tej diagnozy zapytaliśmy uczestników projektu – zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe – jak widzą współpracę w zakresie tworzenia polityk publicznych ze swojej perspektywy.

Z przeprowadzonych przez zespół projektu prac i analiz wynika, że w zakresie współpracy JST i organizacji pozarządowych przy tworzeniu polityk publicznych **w niedostatecznym stopniu NGO uczestniczą w diagnozowaniu lokalnych problemów**, zwłaszcza w zakresie polityki społecznej. Wynika to m.in. z **niezadowalającego stopnia informowania o planach i zamierzeniach władzy gminnej i priorytetach polityki publicznej**.

Zazwyczaj polityka informacyjna gminy względem organizacji pozarządowych sprowadza się do zamieszczania na stronie danej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej bieżących informacji z życia danej społeczności oraz informacji o podejmowanych decyzjach związanych z działalnością organizacji pozarządowych (jak na przykład uchwały i zarządzenia). Najczęściej na stronie internetowej samorządów jest dział dedykowany organizacjom pozarządowym („Organizacje pozarządowe”), gdzie poza wykazem organizacji i formularzami, znajdują się ogólne informacje na temat współpracy urzędu z organizacjami, harmonogram konkursów, a także roczny Program Współpracy samorządu z organizacjami. W Internecie zamieszczane są również ogłoszenia konkursowe, rozstrzygnięcia konkursów, informacje o składach komisji konkursowych. Trzeba przyznać, że jakość i zakres informacji umieszczanych w tej zakładce w poszczególnych JST jest dosyć zróżnicowany, a ich aktualność budzi zastrzeżenia. W przypadku dzielnic Warszawy wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem strony dzielnicy i strony poświęconej NGO w mieście <http://ngo.um.warszawa.pl>. Znacznie rzadziej samorządy informują organizacje pozarządowe o planach i kierunkach działania wysyłając korespondencję e-mailową. Ten sposób komunikacji i jej skuteczność pozytywnie oceniły NGO tylko jednej z gmin. W tym urzędzie z zasady pierwsza informacja wysyłana jest e-mailem. W ślad za nią mają miejsce kontakty bezpośrednie i telefoniczne. Obowiązkowo wysyłane są pisma drogą pocztową.

Co prawda we wszystkich uczestniczących w projekcie samorządach przynajmniej raz w roku organizowane są spotkania z organizacjami pozarządowymi poświęcone podsumowaniu programu współpracy danej gminy z NGO i/lub ewentualnych kwestii do uwzględnienia w programie na kolejny

rok. Podczas takich spotkań także są omawiane bieżące sprawy, ale i plany. Niemniej frekwencja przedstawicieli sektora pozarządowego w trakcie spotkań jest zwykle niska. W gminach, w których działają Rady Działalności Pożytku Publicznego (lub w przypadku dzielnic Warszawy - Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego) spotkania obydwu stron są organizowane znacznie częściej – raz na kwartał lub nawet raz w miesiącu (w jednej z gmin). Tego typu ciała funkcjonowały w czterech z siedmiu JST uczestniczących w projekcie, ponadto w jednej z gmin samorząd dosyć regularnie spotykał się z Gminną Radą Sportu. W jednej z jednostek zwrócono uwagę na problem niedostatecznej komunikacji pomiędzy ciałem reprezentującym NGO, a jego członkami, co także przekładało się na jakość wymiany informacji pomiędzy samorządem i działającymi na jego terenie NGO i szerzej – na jakość współpracy w ogóle.

Okazją do wymiany wzajemnych informacji są też organizowane przez samorzady szkolenia dla NGO. Część urzędów organizuje szkolenia dla NGO między innymi z zakresu składania wniosków projektowych czy rozliczania projektów. Niestety bardzo niewiele organizacji korzysta z tej formy pomocy. W jednej z gmin uczestniczących w projekcie działa Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu, które stało się faktycznym forum wymiany informacji i współpracy lokalnych NGO z samorządem. Podobną rolę w innej gminie odgrywa trzyosobowy zespół dedykowany współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Ponadto cztery z siedmiu urzędów co najmniej raz w roku zbierają informacje nt. planowanych projektów do realizacji na kolejny rok przez NGO, aby w miarę możliwości uwzględnić je w budżecie gminy na kolejny rok. W niektórych gminach jest to rodzaj krótkiej informacji, w innych ankieta (zamieszczana również na stronie urzędu w dziale „Organizacje pozarządowe”), w której organizacje mogą przedstawić swoje propozycje w zakresie realizacji zadań publicznych na przyszły rok, jak również określić priorytetowe, ich zdaniem, obszary zadań publicznych, które powinny być realizowane we współpracy z organizacjami społecznymi. Dodatkowo jeden z samorządów podjął próbę zrealizowania ogólnej ankiety wśród działających w gminie organizacji pozarządowych, która miała pomóc w zdiagnozowaniu ich sytuacji (zasobów, możliwości, potrzeb itp.), ale też i w poznaniu planów i kierunków planowanego rozwoju. Niestety odzew organizacji był mierny. Inna gmina przyznała, że zbiera informacje na temat organizacji pozarządowych jedynie na podstawie danych dostępnych w Internecie, co nie daje prawdziwego obrazu lokalnych organizacji, zwłaszcza że część z nich nie posiada swojej strony internetowej.

W niektórych samorządach część radnych również działa w organizacjach pozarządowych, Oni mają bardzo dobry dostęp do wszelkich informacji o planach i kierunkach działania samorządu, ale też mogą dostarczać takie informacje na temat organizacji, z którymi są związani.

Należy zauważyć, że samorzady z reguły uważały, że poprawnie informują NGO o planach i zamierzeniach, podczas gdy ocena tego obszaru współpracy ze strony organizacji była przeciwna. Generalnie strona samorządowa wyrażała pogląd, że wszystko zależy od zaangażowania i aktywności organizacji pozarządowych i „jeśli ktoś chce znaleźć informacje, to je znajdzie”. W jednej z gmin, w której NGO w miarę dobrze – za pośrednictwem Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego – współpracują z samorządem, sami pracownicy samorządowi przyznali jednak, że udział przedstawicieli NGO mógłby być szerszy i zadeklarowali, że dołożą starań, aby z czasem, przy tworzeniu kolejnych planów i programów lepiej zorganizować proces włączania NGO w diagnozowanie problemów i potrzeb.

Zdaniem większości NGO z samorządów uczestniczących w projekcie **niedostateczny jest także udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu założeń projektów rozwojowych i uchwał rady oraz zasad realizacji przedsięwzięć samorządu**. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do udziału NGO w **tworzeniu programów i strategii publicznych**. Z przeprowadzonych przez zespół projektu prac i analiz wynika, że włączanie organizacji pozarządowych do konsultacji i tworzenia nowych projektów czy programów lub innych decyzji istotnych dla danej społeczności jest w dużym stopniu iluzoryczne. W jednej z gmin struktura uchwały rady o konsultacjach przy większości projektów nie pozwala organizacjom na dyskusję i konsultacje w takim zakresie, jaki byłby potrzebny. Organizacje otrzymują informację z programem sesji, obejmującym średnio 15-20 uchwał, bardzo często nieistotnych dla organizacji. Z reguły radni nie mają możliwości zapoznania się z uwagami organizacji odpowiednio wcześniej, tylko otrzymują je dopiero na sesji, więc te uwagi nie zawsze mogą być starannie rozważone.

W większości gmin jedynym aktem, w którego tworzeniu organizacje pozarządowe biorą czynny udział, jest program współpracy z organizacjami pozarządowymi. W części gmin w odpowiedzi na wysyłane co roku przez samorząd ankiety organizacje pozarządowe przekazują informacje o swoich potrzebach i planach, biorąc w ten sposób udział w tworzeniu budżetu na współpracę samorządu z NGO, jednak w żadnej z gmin nie mają właściwie wpływu na kwotę przeznaczaną na tę współpracę, ani też na zmianę obszarów współpracy. Raz opracowany program jest „aktualizowany” w kolejnych latach zazwyczaj bez istotnych w treści zmian. W jednym z samorządów, w którym generalnie współpraca między JST i NGO oceniona została pozytywnie, a podejmowane działania „jako krok we

właściwym kierunku”, przy okazji opracowania programu współpracy (w maju) przeprowadzana ankieta jest wysyłana do wszystkich NGO, przy czym ankietę zwraca około 20-30% organizacji.

Przykładowo w jednej z gmin program współpracy konsultowany jest w dwóch etapach. W pierwszym etapie urząd wysyła do NGO tabelę, aby organizacje powiedziały, jakie zadania chciałyby realizować i ile te zadania mogą kosztować, tzn. jak wyceniają te zadania. Na podstawie tych informacji urząd opracowuje roczny program współpracy. Zadania są uogólniane i dopasowane do ustawy o działalności pożytku publicznego. Zadania muszą odpowiadać temu, co jest opisane w ustawie (podział na sport, ochronę zdrowia itp.). Burmistrz analizuje te zadania i proponuje przydział środków. Ten przydział jest konsultowany z Radą Działalności Pożytku Publicznego i Radą Sportu równorzędnie. Później następuje drugi etap – na koniec września urząd przygotowuje projekt programu współpracy i konsultuje go. Po określonym terminie urząd odnosi się do projektu, analizuje, co można zmienić. Następnie sprawozdanie z konsultacji ukazuje się na stronie internetowej. Urząd wprowadza ewentualne zmiany po konsultacjach społecznych. W 2014 roku urząd nie chciał uszczuplać środków na sport. Propozycje przesunięcia środków na inne cele zostały odrzucone. Burmistrz ma decydujący głos. Potem działa Rada Miejska. Organizacje uczestniczą w tym procesie i są dobrze informowane.

Jednak przy opracowywaniu diagnozy społecznej oraz strategii rozwoju społecznego organizacje rzadko kiedy otrzymują do wglądu projekty tych dokumentów. Pomimo obowiązku konsultowania aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi, w praktyce projekty te nie są przekazywane bezpośrednio do organizacji. Najczęściej konsultacje są ogólne, a nie skierowane do konkretnych organizacji. Dokumenty są podawane do zaopiniowania, a projekty uchwał są zamieszczane na stronie internetowej. Dostęp do dokumentów jest stosunkowo trudny dla organizacji, które same musiałyby je wyszukać, co dla wielu z nich stanowi problem. Dokumenty te są poddawane konsultacjom, ale bez dodatkowego informowania o tym organizacji. Organizacje często w praktyce są pomijane w budowaniu dokumentów strategicznych. Informacje o konsultacjach są umieszczane na stronie internetowej, ale rzadko kiedy urząd zwraca się do organizacji wprost z zaproszeniem do konsultacji. Brakuje nawiązania bezpośrednich relacji z konkretnymi organizacjami i przekazywania im informacji wprost od Urzędu. W gminach, w których działa takie ciało, jak na przykład Rada Działalności Pożytku Publicznego czy zespół konsultacyjno-doradczy w zakresie pożytku publicznego (lub innego rodzaju ciało doradcze), niektóre akty prawa miejscowego są konsultowane z tym gremium, a także z mieszkańcami również za pośrednictwem strony internetowej. Na stronie są specjalne formularze konsultacyjne, jak również ogłoszenia o konsultacjach społecznych. Formularz należy wydrukować i przynieść lub wysłać do urzędu (do

Biura Obsługi Mieszkańca). W BOM są też wydrukowane formularze do pobrania. Zwykle spływa tylko kilka ankiet od mieszkańców.

Pomimo, że konsultacje są kierowane do wszystkich organizacji, w praktyce jedynie Rada Działalności Pożytku Publicznego aktywnie w nich uczestniczy. Najczęściej zbyt skromny jest także dorobek zespołów programowych, jeśli już je powołano. W jednym z samorządów funkcjonuje kilka zespołów programowych działających w zakresie tworzenia polityk lokalnych, chociaż ich rekomendacje nie zawsze są przyjmowane. Nabór do zespołów programowych jest otwarty, bez selekcji. O tworzeniu i działaniu zespołów projektowych informuje się za pośrednictwem strony internetowej i portali społecznościowych oraz informatora sms-owego. W praktyce efekty są niewielkie.

W dzielnicach Warszawy udział NGO w tworzeniu strategii i programów lokalnych określają dokumenty opracowane na poziomie miasta. W dniu 17 października 2013 roku Rada m.st. Warszawy przyjęła „Program współpracy m.st. Warszawy w 2014 roku z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.<sup>4</sup> Zgodnie z programem zarówno na poziomie miasta, jak poszczególnych dzielnic (w zakresie ich zadań) współpracę z samorządem lokalnym (biurami Urzędu m.st. Warszawy i dzielnicami m.st. Warszawy) realizują:

- komisje dialogu społecznego (KDS),
- Forum Dialogu Społecznego (FDS),
- dzielnicowe komisje dialogu społecznego (DKDS),
- organizacje pozarządowe,
- Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego (WRP),
- Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Dokumenty są opiniowane przez WRP, KDS-y i DKDS-y. Dzielnicowe komisje dialogu społecznego<sup>5</sup> są gremiami inicjatywno-doradczymi, tworzonymi przez zainteresowane organizacje pozarządowe oraz dzielnice m.st. Warszawy. Ich charakter, polegający na współdziałaniu środowiska pozarządowego i urzędniczego, powoduje, że są one podstawowym partnerem w wypracowywaniu rozwiązań w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy. W dzielnicach uczestniczących w projekcie działają DKDS-y.

---

4

[http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/artykuly/program\\_wspolpracy\\_2014\\_r\\_broszura.pdf](http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/artykuly/program_wspolpracy_2014_r_broszura.pdf)

<sup>5</sup> <http://ngo.um.warszawa.pl/dzielnicowe-komisje-dialogu-spolecznego>

Przykładem udanych konsultacji społecznych w dwóch gminach okazał się natomiast budżet obywatelski. Zaangażowanie organizacji w składanie wniosków było bardzo duże. Nie było problemów z wytypowaniem 20 projektów poddanych głosowaniu, gdyż wszystkie były potrzebne. W jednym z samorządów na okoliczność konsultacji budżetu partycypacyjnego powstał Zespół ds. budżetu partycypacyjnego, którego prace oceniono bardzo dobrze, a jego powołanie uważa się za krok w dobrym kierunku, jeśli chodzi o współpracę samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi („to są początki, uczymy się”).

Z punktu widzenia samorządu udział NGO we współtworzeniu strategii i programów jest możliwy, bo aktywne organizacje przekazują konstruktywne propozycje i uwagi. Problemem jest aktywność organizacji i zaangażowanie. W jednym z samorządów pomimo informowania o konsultacjach w różnych formach – za pośrednictwem strony internetowej, plakatów rozwieszanych na mieście, informowania za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowych, tablic ogłoszeń w urzędzie, NGO uznały, że jest za mało informacji na ten temat.

Do udziału w konsultacjach NGO zniechęca także **brak informacji zwrotnej**, jak została wykorzystana opinia organizacji. Często problemem jest także **zbyt krótki czas na konsultacje**, który uniemożliwia zaangażowanie członków organizacji. Zdaniem niektórych władz samorządowych w kwestii niektórych uchwał trudno jest osiągnąć porozumienie na drodze konsultacji, ponieważ następuje zbyt duża eskalacja roszczeń, co prowadzi do zablokowania całego procesu tworzenia prawa miejscowego.

Z przedstawionego obrazu wynika, że za niedostateczny udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu założeń projektów rozwojowych i uchwał rady oraz zasad realizacji przedsięwzięć samorządu odpowiadają obie strony.

Jeżeli chodzi o **współpracę JST i NGO przy wdrażaniu polityk publicznych**, najczęściej objawia się ona poprzez udział organizacji w konkursach na realizację zadań publicznych w formie powierzenia i w formie wsparcia, które wynikają z przyjętych strategii, programów i planów i z którymi powiązany jest program współpracy z sektorem pozarządowym i organizacjami pożytku publicznego. Zdaniem większości uczestniczących w projekcie samorządów brakuje aktywności organizacji w zakresie współpracy pozafinansowej. Co prawda w trakcie diagnozowania stanu współpracy pomiędzy JST i NGO zespół projektu zidentyfikował różne przykłady takiego współdziałania, jednak należy je uznać za pojedyncze i niereprezentatywne przypadki.

Stwierdzono między innymi, że współpraca JST i NGO w obszarze wdrażania polityk publicznych polega także na udziale przedstawicieli organizacji w zakresie opiniowania tematów konkursowych (otwarte konkursy ofert dla organizacji pozarządowych) i treści zadań konkursowych, co wynika z uchwały. W dzielnicach Warszawy każdy temat konkursowy musi być zaopiniowany przez DKDS. Poza tym DKDS musi zaopiniować i zaakceptować każdą zmianę w budżecie przeznaczonym na dotacje. Dzięki temu organizacje są zabezpieczone pod względem finansowym. Tematyka konkursów jest konsultowana przez miejskie Centrum Komunikacji Społecznej i w tych spotkaniach również uczestniczą lokalne NGO. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczą także przy ocenie wniosków konkursowych. Uczestniczące w projekcie samorzady zastrzegają, że dbają o wyeliminowanie sytuacji, w których dochodziłoby do konfliktu interesów, czyli organizacje, które uczestniczą w danym konkursie nie biorą udziału w ocenie wniosków.

W niektórych gminach działają partnerstwa sformalizowane i nieformalne. Ciekawym przykładem jest partnerstwo jednego z samorządów i NGO wokół kampanii społecznej na rzecz zwiększenia świadomości mieszkańców o możliwości przekazywania 1% podatku na rzecz lokalnych organizacji pożytku publicznego, aby wzmocnić ich pozycję.

Symboliczną współpracą JST i NGO przy wdrażaniu polityk publicznych jest niekiedy obejmowanie patronatu przez władze samorządowe (burmistrza, wójta lub prezydenta) nad inicjatywami realizowanymi przez lokalnie działające NGO.

Jak wspomniano, w części gmin są tworzone wspólne zespoły, ciała konsultacyjne, doradcze, jak na przykład Miejska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Sportu, Koalicja Senioralna czy Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie albo Zespół ds. budżetu partycypacyjnego, które z założenia mają współpracować z władzami przy realizacji polityk. Jednak zazwyczaj poza grupką aktywistów, dzięki którym funkcjonują powołane ciała, ich zaangażowanie jest niewystarczające, stąd w kolejnej kadencji władze rezygnują z kontynuowania ich istnienia. Zdaniem władz jednego z samorządów aktywizacji wymaga powołana Rada Konsultacyjna, do której nabór był ogłoszony w publikacjach prasowych i internetowych. Zaproszono wszystkich chętnych. Zgłosiło się kilkanaście osób. Każdy zadeklarował, w jakiej dziedzinie jest zawodowo lub społecznie zaangażowany i w jakiej może służyć pomocą we wdrażaniu polityk publicznych. Rada miała w założeniu być naturalnym partnerem Burmistrza w zarządzaniu miastem. Jednak od momentu powołania rada spotkała się raz, a potem kontakt był kontynuowany za pośrednictwem poczty elektronicznej.



Przeprowadzone w ramach projektu analizy wykazały, że **najgorzej wygląda sytuacja w zakresie współpracy JST i NGO w obszarze oceny realizacji polityk i programów**. W praktyce właściwie taka współpraca jest znikoma. W jednej z gmin programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego są oceniane na każdym etapie, w czym uczestniczy przynajmniej (i z reguły) Miejska Rada Działalności Pożytku Publicznego. W przypadku innych programów są przygotowywane sprawozdania, raczej nie ma oceny. Ale na przykład sprawozdanie z realizacji programu senioralnego jest przedkładane Radzie Miejskiej, a wśród jej członków są przedstawiciele NGO, więc w ten sposób biorą udział w ocenie realizacji programu. Ten sam argument przedstawiono w innej gminie, w której strategię i programy są oceniane jedynie przez radnych. Spotkania rady dzielnicy są jawne i dostępne również dla NGO, które rzadko kiedy przychodzą na nie.

Przedstawiciele niektórych uczestniczących w projekcie gmin przyznali, że ogólnie brakuje oceny realizowanych programów (poza programami współpracy z NGO), co w ich opinii wynika z niedostatecznych doświadczeń podczas tworzenia tych dokumentów. Obecnie większy niż kilka lat temu zasób wiedzy i doświadczenia pozwoli na przygotowanie nowych programów z uwzględnieniem wskaźników i rezultatów, które powinny być osiągnięte i które powinny podlegać stałemu monitorowaniu.

Przedstawiciele samorządów w większości twierdzili, że współpraca pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi zależy od zaangażowania po stronie przedstawicieli NGO, które jest zróżnicowane. Tylko kilkanaście organizacji rzeczywiście działa aktywnie. Organizacje najczęściej nie odpowiadają na pytania urzędu. Najwięcej osób pojawia się na pierwszym w roku spotkaniu, w trakcie którego wybierane jest prezydium Dzielnicowej Komisji Dialogu Społecznego czy Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. W gminach, gdzie te ciała działają wyrażano pogląd, że byłby problem z uzyskaniem opinii NGO, gdyby nie działalność Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zazwyczaj jest to jedyne ciało, które przedstawia swoje opinie w konsultacjach, dzięki czemu samorząd wywiązuje się z obowiązku przeprowadzenia konsultacji.

Zdaniem przedstawiciela jednej z lokalnych organizacji NGO nie mają poczucia sprawczości, nie wierzą, że ich głosy zostaną uwzględnione, stąd brak zaangażowania w konsultacje. Często wynika to również po prostu z braku czasu, gdyż jest to działalność społeczna, wykonywana po godzinach pracy zarobkowej. Zdaniem pracowników części urzędów, godziny spotkań są dostosowywane do możliwości organizacji, w praktyce często odbywają się w godzinach pracy.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że współpraca JST z NGO przebiega znacznie lepiej, jeśli w gminie jest osoba (lub kilka osób – zależnie od wielkości danej jednostki) dedykowana relacjom pomiędzy tymi stronami. W urzędzie, w którym pracują trzy osoby zajmujące się kontaktami z NGO i systematycznie monitorujące potrzeby NGO, współpraca JST i NGO została oceniona najlepiej.

## 1.2. Obszary wymagające naprawy w pierwszej płaszczyźnie

W zakresie tworzenia polityk publicznych gmin usprawnienia wymaga zwłaszcza obszar informowania o zamierzeniach władzy publicznej i mobilizowania niektórych organizacji do aktywnego uczestnictwa w pracach przy tworzeniu polityk. W trakcie diagnozowania stanu współpracy pomiędzy samorządami i NGO, zwrócono uwagę, że nic tak nie integruje, jak lepsze poznanie się, stąd niezbędne jest usprawnienie systemu przepływu informacji pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi. Przy czym chodzi nie tylko o tworzenie nowych kanałów komunikacji, ale też o lepsze wykorzystanie istniejących. Wyniki przeprowadzonej przez zespół projektu analizy pokazują, że nie wystarczy tylko informować na stronie internetowej czy tablicy ogłoszeń urzędu, że określona procedura została zainicjowana, ale trzeba docierać z tą informacją bezpośrednio do organizacji. Dotyczy to w szczególności informowania organizacji pozarządowych o konsultacjach projektów czy ważnych dla gminy dokumentów.

Żeby efektywniej motywować lokalne NGO do współpracy z samorządem konieczne jest szersze, bardziej systematyczne informowanie organizacji na temat konsultacji społecznych. Do udziału w konsultacjach powinni być zapraszani przedstawiciele wszystkich organizacji drogą e-mailową i z odpowiednim wyprzedzeniem. Przydatne byłoby także stworzenie newslettera adresowanego do organizacji pozarządowych zawierającego ważne informacje, w tym zapowiedzi konsultacji, tworzenia, aktualizacji czy oceny programów i przedsięwzięć realizowanych przez samorząd, który skutecznie docierałby do NGO. Wszyscy powinni mieć możliwość wzięcia udziału w konsultacjach. Im więcej organizacji weźmie udział w dyskusji, tym bogatsze wnioski mogą być z niej wyciągnięte, ponieważ to organizacje posiadają najlepszą wiedzę w obszarach, w których działają. Urzędnicy, tworząc strategię, powinni korzystać z doświadczeń organizacji. Ponadto im więcej osób bierze udział w tworzeniu dokumentów, tym więcej osób je zna, a potem realizuje w praktyce. Aby sektor NGO był w pełni reprezentowany przy tworzeniu polityk publicznych, należy uwzględnić sposoby dotarcia do różnych grup społecznych – w samorządach, gdzie aktywniej działają młodzi, trzeba docierać do nich za pomocą tych mediów, które lubią i wykorzystują. Dla seniorów lepszym kanałem komunikacji będą tradycyjne media, jak prasa lokalna, radio czy lokalna telewizja. NGO podnosiły również potrzebę częstszego organizowania warsztatów konsultacyjnych, które są traktowane jako najskuteczniejsza forma konsultacji.

Aby zachęcić NGO do udziału w konsultacjach, konieczne jest przekazywanie przez samorząd informacji zwrotnej do NGO na temat zgłoszonych do danego dokumentu uwag. W protokole pokonsultacyjnym również powinna znaleźć się informacja, czy konkretna uwaga została

uwzględniona lub nieuwzględniona i dlaczego. Protokół z konsultacji powinien zostać opracowany i zamieszczony na stronie internetowej, a organizacje powinny być o tym poinformowane przynajmniej e-mailowo. Zasada przekazywania informacji zwrotnej powinna również obowiązywać samorząd w przypadku przeprowadzania ankiet wśród NGO. Organizacje, które wypełniły ankiety, powinny otrzymywać informację zwrotną zawierającą wyniki podsumowanej ankiety.

W przypadku konsultowania polityk, które są przedmiotem zainteresowania organizacji, czas ich konsultowania powinien być znacznie dłuższy niż 7 dni.

W gminach, gdzie nie istnieją takie ciała jak Rada Działalności Pożytku Publicznego warto rozważyć powołanie jej, aby w ten sposób zmobilizować sektor pozarządowy do aktywniejszej współpracy z samorządem lokalnym. Tam, gdzie powstały zespoły konsultacyjno-doradcze w zakresie pożytku publicznego, raz w roku powinno się ogłaszać wznowienie naboru. Zespół ten powinien składać się z przedstawicieli różnych organizacji, reprezentujących różnorodne interesy społeczne. Zespoły konsultacyjno-doradcze powinny spotykać się co najmniej raz na kwartał, a ich działalność powinna być dokumentowana i promowana za pomocą zdjęć, informacji, protokołów. Rekomendowana jest też aktywizacja rady konsultacyjnej w trzech obszarach: spraw społecznych, infrastrukturalnych i przedsiębiorczości.

Wśród zagadnień wymagających naprawy w jednej z gmin wskazano edukację, ponieważ ani strona samorządowa, a przede wszystkim pozarządowa nie wydaje się w pełni przygotowana do efektywnego współdziałania. Edukacja powinna dotyczyć przede wszystkim istoty dialogu obywatelskiego, także form, technik i narzędzi współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi.

W niektórych gminach przyznano, że kluczową kwestią wydaje się wspólne wypracowanie przez samorząd i organizacje pozarządowe strategii współpracy, która określałaby priorytetowe zadania rozwojowe miasta i gminy i zakres oraz formy współpracy przy ich realizacji pomiędzy samorządem, a organizacjami. Taka strategia pozwoliłaby ukierunkować współpracę w gminie i skoncentrować ją na wspólnie określonych priorytetach rozwojowych. Dzięki temu współpraca mogłaby być skuteczniejsza i efektywniejsza niż obecnie. Celowe byłoby przynajmniej stworzenie standardów współpracy pomiędzy samorządem i NGO.

W opinii zespołu projektu wiodącą w tej kwestii rolę powinien pełnić samorząd, jako jednostka posiadająca znacznie większe możliwości aktywizacji społecznego zaangażowania sektora

pozarządowego. To samorząd powinien inicjować działania skierowane do organizacji pozarządowych, aby je przekonać, że warto aktywnie współpracować z władzą lokalną dla dobra publicznego.

### 1.3. Wytyczne wdrożeniowe w pierwszej płaszczyźnie: współpraca JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych

Na podstawie stwierdzonych rozbieżności pomiędzy modelem a faktycznym stanem współpracy siedmiu JST uczestniczących w projekcie a organizacjami pozarządowymi działającymi na ich terenie, zespół projektu opracował wytyczne wdrożeniowe w pierwszej płaszczyźnie obejmującej współpracę JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych. U podstaw wytycznych leżało założenie wdrożeniowe, że tworzenie polityki publicznej wymaga szczerych intencji, wiedzy społeczno-rozwojowej, umiejętności rozpoznania potrzeb, adresowania ich za pomocą rozwiązań i przekonania ludzi do ich wdrożenia. Te wszystkie elementy powinny być realizowane zarówno przy wykorzystaniu mediów tradycyjnych, jak i nowoczesnych. Te elementy można realizować za pomocą poniżej przedstawionych, przejrzystych działań wdrożeniowych:

1. **Publiczne i otwarte zaproszenie do współpracy NGO przy wykorzystaniu najnowszych i tradycyjnych technik.** Trzeba publicznie wezwać NGO do wsparcia gminy w tworzeniu określonej polityki przy wykorzystaniu różnych mediów, uzyskując przede wszystkim potwierdzenie, że informacja dotarła do adresata (*wzór zaproszenia do umieszczenia na stronie internetowej*).
2. **Rozpoznanie kompetencji NGO** w zakresie wykorzystania ich twórczego wkładu do tworzenia polityk publicznych (*prosta ankieta*).
3. **Określenie reprezentatywności NGO i włączenie ich w proces rozpoznawania potrzeb** (*proponycja współpracy w zakresie badań preferencji mieszkańców*).
4. **Wykorzystywanie wiedzy i umiejętności działaczy NGO** (włączanie ich do zespołów roboczych pracujących na rzecz poszczególnych polityk, *zasady włączania przedstawicieli NGO do zespołów roboczych opracowujących polityki publiczne*).
5. **Włączenie NGO w proces implementacji polityki** poprzez zlecenie im działań w zakresie informowania mieszkańców i interesariuszy.

Zaproponowane powyżej działania wdrożeniowe mogłyby być elastycznie wykorzystywane do realizacji poszczególnych elementów modelu współpracy wypracowanego przez Instytut Spraw

Publicznych. Po określeniu działań kierunkowych dla wszystkich gmin zespół projektowy opracował szczegółowe plany działań.

## 1.4. Plany działań dotyczące współpracy JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych

W ramach wdrażania modelu zespół projektu zaproponował samorządom stworzenie **2-3 osobowego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Społecznymi** w składzie: Zastępca Wójta lub Pełnomocnik Wójta (1/10 czasu etatowego) oraz pracownik odpowiedniego referatu Urzędu Gminy (1/2 etatu przy organizowaniu współpracy z organizacjami społecznymi). W gminie, w której działa Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu, to ono dobrze wypełnia rolę animatora współpracy.

W ramach wdrażania modelu zaproponowaliśmy, aby **JST i NGO współpracowały przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań** na zasadzie ad hoc i według pojawiającej się potrzeby w trzech obszarach:

- spraw społecznych,
- spraw infrastrukturalnych,
- rozwoju przedsiębiorczości

i zaproponowaliśmy podjęcie następujących działań:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
• Ustala konkretny problem do rozwiązania	✓
• Publicznie zaprasza NGO do współpracy	✓
• Ustala kompetencje NGO przydatne w rozpoznaniu	✓
• Zleca im badania preferencji mieszkańców lub	✓
• Organizuje warsztat dyskusyjny z NGO o charakterze diagnostycznym	✓
• Wypracowuje wspólnie wnioski i informuje o nich mieszkańców.	✓

Wskazane jest wykorzystywanie wszelkich dostępnych kanałów komunikacji, w tym Facebook i innych mediów społecznościowych do zapraszania NGO, zwłaszcza młodzieżowych. Działania te charakteryzują się przejrzystością i otwartością, a także budują wzajemne zaufanie pomiędzy NGO i JST. Jest celowym, aby pracownik zespołu uzyskiwał potwierdzenie (przynajmniej ustne), że dana organizacja zapoznała się z informacją.



Wdrażając model, wskazaliśmy działania, jakie **JST powinny podejmować, aby skutecznie informować NGO o planach i kierunkach działań**. Informacja taka powinna mieć charakter strumieniowy i powinna być przekazywana w oparciu o spotkania ad hoc i regularne. Plan działań w tym obszarze obejmuje:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapewnia stały strumień aktualnej informacji udostępnianej na stronie internetowej gminy wysyłanej do NGO (informacje muszą być aktualne!)</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• W przypadku ważnych spraw organizuje spotkania ad hoc</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularnie, przynajmniej raz do roku organizuje spotkanie informacyjne dla NGO.</li> </ul>	✓

Powyższe działania wdrożeniowe nie angażują zbyt mocno Urzędu, ale jednocześnie zapewniają wysoki dostęp do informacji dla NGO. Wobec bogactwa różnych imprez i spotkań można doroczne spotkanie z NGO zorganizować przy okazji innych wydarzeń. W samorządach, gdzie te zalecenia wdrożeniowe są z sukcesem realizowane, należy je traktować jako wskazanie pełnej kontynuacji.

Wytyczne wdrożeniowe obejmują również propozycje, jak **JST i NGO powinny współpracować przy opracowywaniu strategii i programów realizacji polityk publicznych**. W tym obszarze współpracy zaproponowano wykorzystanie całego kanonu działań wdrożeniowych:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustala ważność problemu do rozwiązania i sens tworzenia polityki publicznej</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicznie zaprasza NGO do współpracy w opracowaniu polityki publicznej</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozpoznaje kompetencje NGO</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włącza NGO do rozpoznawania potrzeb i preferencji</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włącza kompetentnych działaczy NGO do zespołów roboczych pracujących nad konkretną polityką</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wypracowuje założenia rozwiązania (w zakresie polityki publicznej)</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informuje mieszkańców o propozycji polityki.</li> </ul>	✓

Słabość w zakresie konsultowania ważnych dokumentów czy też założeń polityki była mocno podnoszona przez NGO z większości gmin. W istocie rzeczy lepszym rozwiązaniem jest włączanie NGO do opracowania strategii czy innych dokumentów już na etapie założeń poprzez wspólne zespoły robocze. Działania w tym zakresie dotyczące mobilizowania do udziału w tworzeniu strategii i programów publicznych w gminach, powinny w szczególności zmierzać do wyławiania talentów i rzadkich, a cennych umiejętności, których zastosowanie byłoby wartościowe dla danej gminy. Ponadto do udziału w tworzeniu tych dokumentów należy szczególnie zachęcać organizacje o dużej reprezentatywności i zdolności do zbierania opinii społecznych, ponieważ zwiększa to szanse, że adresowane przedsięwzięcia dokładnie trafią w potrzeby. Gminom, które zgłaszały problem roli młodzieży w NGO (aktywni młodzi wyjeżdżają, tracą kontakt i organizacje stają się czasowo nieaktywne dopóki sterów nie przejmą kolejni młodzi) zaproponowano stworzenie honorowego stanowiska Młodzieżowego Ambadora Miasta (Gminy) i przyznawanie tego tytułu aktywnym przedstawicielom młodzieży, którzy wyjeżdżają na przykład na studia. Dawałoby im to mandat to mocniejszego utrzymywania kontaktu z miejscowymi NGO.

W ramach modelu zawarliśmy także plan działań zmierzających do poprawy **współpracy JST i NGO przy konsultowaniu założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć**. Zespół projektu zaproponował następujące działania w tym zakresie:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
• Ustala, co powinno lub musi być konsultowane	✓
• Określa zasady konkretnych konsultacji	✓
• Zapewnia rzetelność i przejrzystość przedkładanego projektu do konsultacji	✓
• Wybiera wygodną formę konsultacji społecznych, konsultując to wcześniej z NGO	✓
• Proponuje sposób prezentowania wyników konsultacji i upubliczniania protokołów z konsultacji.	✓

Powyższe działania mogą przybrać formę *Procedur konsultacji społecznych*, jednak nie jest to konieczne na tym etapie. Najważniejsze, aby zespół profesjonalnych urzędników mógł skorzystać z całego katalogu prostych i kompleksowych możliwości realizacji konsultacji społecznych opracowanego przez Fundację „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”.

Jest on dostępny do pobrania na stronie: [http://iped.pl/pliki/publikacje/Dobre\\_rzadzenie\\_raport\\_2011.pdf](http://iped.pl/pliki/publikacje/Dobre_rzadzenie_raport_2011.pdf). Bardzo dobrym przykładem jak efektywnie realizować konsultacje społecznej jest też podręcznik *Standardy konsultacji społecznych w Mszczonowie*<sup>6</sup>. Gminy mogą w całości powołać się na standardy wypracowane dla Mszczonowa, ponieważ zawierają one bardzo dużo praktycznych rozwiązań i podpowiedzi jak regulować poszczególne kwestie podczas konsultacji.

Wdrażanie modelu kooperacji JST i NGO w obszarze **współpracy przy wdrażaniu polityk publicznych** powinien obejmować następujące działania:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustala celowość włączenia NGO do wdrażania konkretnej polityki publicznej</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaprasza kompetentne NGO do współpracy we wdrażaniu polityki publicznej</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włącza je do zespołów programowych lub</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zleca im zadania lub</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włącza NGO w proces monitoringu realizacji polityki.</li> </ul>	✓

Powyższe wytyczne wdrożeniowe należy traktować elastycznie, kierując się w szczególności kompetencjami NGO lub ich reprezentatywnością. Należy zwrócić uwagę, że każda polityka wdrażana przy udziale przyszłych beneficjentów będzie charakteryzowała się lepszym odbiorem oraz może być skuteczniejsza.

Wytyczne wdrożeniowe dotyczące szóstego obszaru współpracy JST i NGO w zakresie tworzenia polityk publicznych obejmują **działania, które poprawią współpracę przy ocenie realizacji polityk i programów**:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	

<sup>6</sup> M. Bąk, P. Bednarz, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, *Standardy konsultacji społecznych w Mszczonowie*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa – Mszczonów, 20014, <http://iped.pl/pliki/publikacje/Standardy-Konsultacji-Spoecznych-w-Mszczonowie.pdf>.

• Ustala celowość włączenia NGO do oceny realizacji polityki	V
• Zaprasza kompetentne NGO do współpracy w ocenie	V
• Ustala wspólnie sposób oceny, w tym sposoby badania zadowolenia mieszkańców	V
• Włącza je do zespołów oceniających lub	V
• Zleca im zadania w ramach oceny lub	V
• Włącza NGO w proces formułowania wniosków z oceny.	V

Włączenie przedstawicieli beneficjentów do programu oceny skuteczności polityki jest szczególnie ważne, jeżeli będzie ona kontynuowana. Urząd Gminy powinien włączać organizacje społeczne do ankietyzacji osób z grup objętych interwencją tak, aby lepiej poznać problemy tej grupy.

Samorządy mogą czerpać z przedstawionego katalogu wytycznych wdrożeniowych i stosować je w swojej praktyce. Muszą przy tym pamiętać, aby wybrane działania tworzyły spójny system pozwalający stworzyć oraz utrzymać dobre i bliskie relacje z organizacjami pozarządowymi. Wówczas współpraca powinna przynosić wymierne efekty i satysfakcję dla obu jej stron, a także dla społeczności lokalnych, w których ma miejsce.

## II. Płaszczyzna 2. Współpraca JST i NGO w zakresie realizacji zadań publicznych

Realizacja zadań publicznych spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania samorządów i wypełniania przez nich obowiązku zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. Dlatego tak ważny jest faktyczny współdziałanie trzeciego sektora w tym obszarze i zaangażowanie obu stron w działania na rzecz wspólnot lokalnych. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w obszarze realizacji zadań publicznych musi zawsze opierać się i być zgodna z przepisami prawa, zarówno tymi krajowymi, gdzie najważniejszą wytyczną w zakresie współpracy jest Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jak i przepisami prawa miejscowego właściwymi dla danej jednostki samorządowej. Zgodnie przyjętą w „Poradniku modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych (...)”<sup>7</sup> metodologią współpracę organizacji pozarządowych i jednostek samorządowych można najłatwiej podzielić na współpracę finansową i współpracę niefinansową. Autorzy modelu założyli, że pomimo tego, iż każdy rodzaj prac na rzecz wspólnot lokalnych niesie za sobą skutki finansowe wyceniane czy to w postaci pieniądza czy wyceny czasu pracy, to jednak można je wyodrębnić jako takie, gdzie istnieją przepływy finansowe pomiędzy partnerami i takie, gdzie takie przepływy nie występują np. w sytuacji pracy urzędników na rzecz organizacji pozarządowych poprzez doradztwo. Idąc dalej metodyką modelu, możemy zatem mówić o 3 obszarach współdziałania w ramach drugiej płaszczyzny tj.: 1) realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych; 2) współpracy niefinansowej przy realizacji zadań publicznych; 3) partnerstwie projektowe przy realizacji zadań publicznych.

Jak pokazuje praktyka, zdecydowana większość działań wspólnych JST i NGO określana jest ramowo w rocznych programach współpracy bazujących na lokalnych politykach takich jak strategie, plany, programy czy wytyczne wdrożeniowe itp. To co ważne, i co podkreślają autorzy modelu, to podstawowe zasady współpracy JST i NGO opierające się na pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwie, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Są to ustawowe zasady określone w art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, które powinny być bezwzględnie przestrzegane przez partnerów. **Współpraca finansowa JST i NGO** to przede wszystkim realizacja przez organizacje pozarządowe zadań zleconych przez samorządy (w formie konkursowej i pozakonkursowej) oraz zakup usług. W tym aspekcie kluczowymi zasadami są: zasada jawności (przejrzystości finansowej i proceduralnej oraz pełnego dostępu do informacji publicznej); zasada

---

<sup>7</sup> *Poradnik modelowej współpracy administracji*, op.cit., s. 89.

uczciwej konkurencji (zapewnienia tych samych praw dla wszystkich możliwych oferentów) oraz zasada efektywności, a więc dbania przez samorządy o właściwy koszt wykonania danej usługi/zadania przy zapewnieniu pełnej realizacji wszystkich założonych dla niej celów i standardów zadań publicznych. Wykorzystując możliwe formy współpracy, samorządy, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, mogą<sup>8</sup>:

- ogłaszać konkursy na realizację zadań publicznych;
- przyjmować i rozpatrywać wnioski NGO o realizację zadania publicznego, także w trybie pozakonkursowym;
- zlecać NGO obsługę otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych;
- podzlecać zadania w ramach umowy na realizację zadań publicznych i stosować regranting;
- stosowanie lub pomijanie procedur zamówień publicznych (zgodnie z właściwymi przepisami).

Autorzy modelu zwracają też uwagę na dwa ważne obszary współpracy finansowej NGO i JST – obszar zarządzania jednostką administracji publicznej i obszar uwarunkowań kulturowych, które muszą być uwzględnione w efektywnej i partnerskiej współpracy. Narzędziami ważnymi w obszarze zarządzania jednostką administracji publicznej są<sup>9</sup>:

- standaryzacja usług publicznych;
- powiązanie kryteriów wyboru ofert konkursowych z programem współpracy i dokumentami strategicznymi;
- zawieranie umów wieloletnich;
- uwzględnianie w kosztach realizacji zadań zarówno wydatków merytorycznych (bezpośrednich), jak i administracyjnych (pośrednich);
- dopuszczenia dokonywania przesunięć wydatków pomiędzy pozycjami;
- zapewnienie jawności procedur naboru i wyboru ofert;
- opracowanie i wdrożenie efektywnego systemu monitoringu i oceny realizacji zleconych zadań.

Z kolei biorąc pod uwagę uwarunkowanie kulturowe, twórcy modelu wyszczególnili następujące mechanizmy ważne dla efektywnej współpracy<sup>10</sup>:

- możliwość składania wspólnych oferty organizacji pozarządowych;
- realizacja wspólnych projektów JST i NGO finansowane z trzecich źródeł;
- stosowanie klauzul społecznych przy zamówieniach publicznych;

---

<sup>8</sup> Na podstawie *Poradnik modelowej współpracy administracji*, op.cit., s. 94.

<sup>9</sup> na podstawie *Poradnik modelowej współpracy administracji*, op.cit., s. 94.

<sup>10</sup> na podstawie *Poradnik modelowej współpracy administracji*, op.cit., s. 94.

- zapewnienie mieszanego składu komisji konkursowych udziałem przedstawicieli różnych sektorów i zabezpieczenie przed konfliktem interesów;
- publikowanie informacji, raportów i sprawozdań z realizacji zadań publicznych.

Warto zauważyć, że ustawa o finansach publicznych dopuszcza dwie formy zlecenia zadań publicznych i są to: powierzanie wykonania zadań publicznych z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji oraz wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Jeżeli zaś chodzi o tryb postępowania w przypadku zlecenia zadań publicznych, możliwe są następujące mechanizmy:

- otwarty konkurs ofert – zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie tryb otwartego konkursu ofert kierowany jest do organizacji pozarządowych prowadzących działalność w obszarze pożytku publicznego (nie jest wymagany status OPP). Dotacja przekazywana jest na realizację zadań statutowych. Dodatkowo JST może przekazać obsługę konkursu organizacji pozarządowej w drodze zlecenia zadania. Zakres zadań zleczanych powinien być określony w gminnym, powiatowym i regionalnym programie współpracy z NGO.

- złożenie przez organizację oferty z własnej inicjatywy – oferty te składane są w trybie pozakonkursowym i mogą dotyczyć zadania publicznego, które było dotychczas realizowane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek składany przez organizację musi wypełniać wszystkie warunki określone prawnie i zawierać w szczególności opis zadania publicznego oraz pełną kalkulację kosztów pozwalającą na ocenę zasadności potrzeby zlecenia realizacji danego zadania organizacji pozarządowej. Wniosek organizacji oferty z własnej inicjatywy, po jego pozytywnej ocenie co do celowości staje się podstawą do ogłoszenia otwartego konkursu ofert, w którym mogą wziąć udział wszystkie organizacje pozarządowe realizujące działania w danym obszarze merytorycznym na terenie działania danej JST.

- zlecenie zadań w trybie pozakonkursowym – tzw. małe granty – taka forma realizacji zadań publicznych może zaistnieć w przypadku, gdy wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza 10 tys. złotych, a zadanie publiczne będzie realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni (przy czym jedna organizacja pozarządowa może w ten sposób otrzymać w roku kalendarzowym maksymalnie 20 tys. złotych łącznie). Taka forma jest najczęściej stosowana przy dofinansowaniu imprez okolicznościowych, wydarzeń świątecznych czy akcji społecznych. Organizacja składa wniosek do JST z zachowaniem opisu celowości i kalkulacji kosztów. Po akceptacji pomysłu przez JST NGO składa ofertę na formularzu zgodnym z wzorem dla otwartego konkursu.

- zlecenie zadań innych niż określone w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – zlecenie odbywa się na podstawie umowy JST z NGO i jest realizowany na podstawie uchwały podjętej przez daną JST.

- zadania realizowane w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej – zadania te mogą być zlecane w trybie przyspieszonym w ramach oferty będącej odpowiedzią na ogłoszenie JST lub z własnej inicjatywy NGO.

- zakup usług i towarów od NGO w ramach prowadzonych przez nie działalności gospodarczej lub statutowo odpłatnej zgodnie z Ustawą o zamówieniach publicznych.

Drugą bardzo ważną formą współpracy JST i NGO jest **współpraca niefinansowa przy realizacji zadań publicznych**. Taka forma współpracy ma szczególne znaczenie dla wspierania działalności statutowej organizacji pozarządowych oraz działania na rzecz wspólnot lokalnych. Zgodnie z wdrażanym modelem JST powinna zawsze zachowywać przywołane już wcześniej zasady efektywności, jawności, partnerstwa, pomocniczości, suwerenności stron, a także uczciwej konkurencji. Ważne jest, aby zapewnić wszystkim działającym na danym obszarze organizacjom te same prawa i obowiązki oraz zapewnić odpowiednie procedury tej współpracy. JST może podejmować współpracę niefinansową w zakresie:

- merytorycznym – oferując na przykład darmowe konsultacje księgowo i prawne; organizując bezpłatne szkolenia tematyczne; obejmując patronatem wydarzenia i akcje organizowane przez NGO; biorąc udział w komitetach honorowych; powołując międzysektorowe zespoły doradcze (zespoły stałe; zespoły problemowe; komisje oceniające i konkursowe);

- udostępniania zasobów rzeczowych – wiele lokalnych organizacji pozarządowych boryka się z brakiem zasobów rzeczowych i lokalowych, dlatego taka forma współpracy oparta na bezpłatnym udostępnianiu tych zasobów przez samorządy jest dla nich niezwykle istotna. JST w ramach tej współpracy może przyznać preferencyjne warunki użyczenia gminnego/miejskiego lokalu użytkowego czy to jako przestrzeni wspólnej podczas organizacji konferencji, warsztatów itp., czy też jako lokalu na wyłączność, zapewniając organizacji stałą siedzibę, w której może realizować swoje cele statutowe bądź prowadzić działalność gospodarczą. JST może także użyczać organizacjom pozarządowym swoje zasoby nielokalowe takie jak sprzęt biurowy, infrastrukturę sportową, meble, samochody, wyposażenia jednostek podległych np. domów kultury itp.



- korzystania z narzędzi promocji – główne narzędzia w tym zakresie, które wspierają działalność NGO to wspólne organizowanie konferencji prasowych, przygotowanie materiałów prasowych czy biuletynów informacyjnych oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii poprzez użyczenie przestrzeni na stronie internetowej urzędu czy przeprowadzenie mailingu dedykowanego.

Trzecią formą współpracy przy realizacji polityk publicznych jest tworzenie **partnerstwa projektowego w realizacji zadań publicznych**. Partnerstwa projektowe są szczególnie popularne przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych, gdzie współpraca JST z NGO daje korzyść dodaną w postaci wkładu merytorycznego i organizacyjnego tych drugich. Projekty partnerskie co do zasady muszą być realizowane w oparciu o umowę partnerską określającą m.in. zakres działań i wkład poszczególnych partnerów oraz ich zobowiązania budżetowe.

## 2.1. Punkt wyjścia - diagnoza dotychczasowej współpracy w drugiej płaszczyźnie

Podstawą do wdrażania modelu współpracy JST i NGO w płaszczyźnie drugiej w gminach biorących udział w projekcie była diagnoza dotychczasowej współpracy. Dokonując tej diagnozy, zapytaliśmy uczestników projektu – zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe – jak widzą współpracę w zakresie realizacji polityk publicznych ze swojej perspektywy.

Zapytaliśmy uczestników projektu o to, jak wygląda podejmowanie współpracy przy realizacji zadań publicznych w ich gminach. Przedstawiciele dzielnic Warszawy przyznali, że w związku z modyfikacją procedury przyznawania tzw. małych grantów i uczynieniem jej bardzo skomplikowaną, wiele dzielnic Warszawy zrezygnowało z ich przyznawania w ogóle. Zasady ogłaszania konkursów na realizację zadań publicznych oraz powoływania komisji konkursowych określa program współpracy z NGO na poziomie miasta. Program ten zapewnia przestrzeganie wszystkich zasad współpracy określonych przez model zakładających efektywną współpracę NGO i JST. Zgodnie z programem na 2014 r. w przypadku konkursów organizowanych w dzielnicach w skład komisji konkursowych, powołanych w drodze uchwały przez Zarząd dzielnicy, na zasadzie równego uczestnictwa wchodzi co najmniej dwaj przedstawiciele Prezydenta oraz co najmniej dwaj przedstawiciele organizacji wskazani przez właściwe DKDS-y, z zastrzeżeniem art. 24 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Jeżeli DKDS w przeciągu 14 dni nie wskaże swoich przedstawicieli lub gdy przy zarządzie dzielnicy nie działa DKDS, wydział dla dzielnicy zwraca się w tej sprawie do właściwego merytorycznie KDS-u. Jeżeli KDS w przeciągu 7 dni nie wskaże swoich przedstawicieli, komisja konkursowa działa bez przedstawicieli organizacji. W skład komisji konkursowej nie mogą wchodzić przedstawiciele organizacji, których oferta opiniowana jest przez tę komisję. Program określa też wiele innych aspektów działania komisji konkursowych. Zapewnieniu bezstronności ocen i konkurencyjności ma służyć składanie (przed pierwszym posiedzeniem) przez członków komisji oświadczeń dotyczących bezstronności na określonym wzorze. W przypadku konfliktu interesów można się wycofać z prac komisji konkursowej i wtedy KDS lub DKDS zgłasza innego kandydata. Komisja konkursowa wydaje opinię zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Posiedzenia komisji są protokołowane. Wykaz ofert zaopiniowanych przez komisję konkursową wraz z podaniem rekomendowanych kwot publikowany jest na stronie Miasta niezwłocznie po zakończeniu prac komisji konkursowej. Organizacje startujące w konkursach są powiadamiane o podjętych decyzjach. W przypadkach odrzucenia oferty są podawane uzasadnienia. Decyzje komisji konkursowej wraz z uzasadnieniami są do wglądu dla zainteresowanych. Ponadto Miasto prowadzi Internetową Księgę Dotacji, w której są informacje nt.

wszystkich złożonych ofert oraz przyznanych dotacji, a także podaje do publicznej wiadomości listę organizacji realizujących zadania publiczne, o czym także mówi program współpracy NGO na 2014 r.

W pozostałych gminach biorących udział projekcie zlecenie zadań publicznych odbywa się poprzez konkursy. Ramy konkursowe są ustalane i ogłaszane w rocznym programie współpracy. Zachowywane są zasady konkurencyjności. W ramach procedur konkursowych w pełni przestrzegana jest zasada jawności na wszystkich etapach wyboru ofert. Informacje na temat konkursów są publikowane na stronach samorządu i w BIP, a także na tablicy ogłoszeń poświęconej organizacjom pozarządowym w Urzędach. Projekty programów na rok 2014 r. opublikowane zostały na stronach internetowych miasta. Projekty konkursów przygotowują w większości Rady Działalności Pożytku Publicznego i Rady Sportu. W komisjach dokonujących wyboru ofert zasiadają również przedstawiciele NGO, którzy nie biorą udziału w podejmowaniu decyzji w przypadku rozpatrywania oferty złożonej przez reprezentowaną przez daną osobę organizację. Formalna i merytoryczna ocena ofert odbywa się na podstawie formularzy ocen, których wzór określany jest w drodze zarządzenia. Posiedzenie komisji jest protokołowane. Także z przebiegu konkursu sporządza się protokół, który zawiera m.in. imiona i nazwiska członków komisji, liczbę zgłoszonych ofert, wskazanie ofert, na które proponuje się udzielenie dotacji wraz z określeniem jej wysokości oraz ofert odrzuconych w postępowaniu konkursowym wraz z uzasadnieniem. Procedura uzupełniania braków merytorycznych i formalnych polega na wysłaniu zawiadomienia do organizacji i kontakcie telefonicznym (organizacje mają od 3 do 7 dni na uzupełnienie braków). We wszystkich gminach biorących udział w projekcie publikowane są listy organizacji, które złożyły oferty na dany konkurs oraz rozstrzygnięcia konkursów. Organizacje są informowane o rozstrzygnięciach konkursów pisemnie i telefonicznie.

W jednej z gmin obecnie stosuje się tylko formularz oceny formalnej, natomiast ocena merytoryczna polega na ustaleniu wspólnego stanowiska członków komisji oceny konkursowej, co jest zapisywane w protokole. Nie przyznaje się punktów za tę część oceny. Komisja oceny konkursowej jest powoływana zarządzeniem Burmistrza, a w jej skład wchodzi osoby z organizacji pozarządowych (które nie składały wniosków w konkursie) oraz pracownicy Urzędu, którzy zajmują się organizacjami pozarządowymi, a także pani Sekretarz. Wszyscy członkowie komisji oceniają każdy wniosek. W skład komisji wchodzi 6 osób. Każdy wniosek jest odczytywany na forum, a następnie odbywa się dyskusja.

Jeśli chodzi o standardy realizacji usług publicznych przez organizacje, wynikają one z ogólnych przepisów, wymagania są też określone w ogłoszeniach konkursowych. W przypadkach niektórych usług są określone taryfikatory wynagrodzeń dla osób prowadzących np. zajęcia sportowe czy

profilaktyczne, co czasami sprawia, że trudno jest zapewnić zajęcia na odpowiednim poziomie merytorycznym i narzekają na to odbiorcy działań. W żadnej z gmin biorących udział w projekcie nie zostały dotąd wypracowane indywidualne standardy realizacji zadań publicznych.

W żadnej z gmin biorących udział w projekcie nie występuje także regranting.

Zgodnie z programem współpracy Miasta Stołecznego Warszawy z NGO na 2014 r., bieżący monitoring i kontrolę merytoryczną wykonywanych zadań publicznych prowadzą pracownicy biur i dzielnic upoważnieni przez Prezydenta i przedstawiają wnioski Prezydentowi za pośrednictwem Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, który w tej kwestii współpracuje z Warszawską Radą Pożytku. W rocznym sprawozdaniu z realizacji programu Pełnomocnik łącznie z WRP mają dokonywać oceny współpracy organizacji z miastem w zakresie realizacji projektów oraz oceny uwag, wniosków i propozycji wpływających z tej współpracy. Pracownicy Urzędów Dzielnic prowadzą kontrole w ramach umów podpisanych z organizacjami, weryfikują sprawozdania okresowe z realizacji umów i w przypadku stwierdzenia niezgodności, informują Pełnomocnika. Sprawozdania z realizacji programów współpracy z organizacjami na poziomie miasta są umieszczane na stronie miasta i w BIP w kwietniu każdego roku.

W dwóch samorządach biorących udział w projekcie w ciągu roku są przeprowadzane kontrole w organizacjach realizujących zadania zlecone, które mają za zadanie ujawnić nieprawidłowości i pomóc organizacjom je naprawić. W ciągu realizowanego zadania przeprowadzana jest jedna lub dwie kontrole, w zależności od przyznanej kwoty. Częstsze kontrole są niemożliwe ze względu na ograniczenia czasowe. Jednocześnie organizacje, które realizują zadania publiczne są zobowiązane do cokwartalnego przedstawiania sprawozdań. Ich terminowe składanie jest warunkiem otrzymania kolejnej transzy dofinansowania.

W jednym z samorządów, w skrajnych sytuacjach, przedstawiciele organizacji, o których wiadomo, że mają kłopoty z realizacją umów są zapraszani na spotkania do urzędu, żeby wyjaśnić sprawę. Takie działanie jest też możliwe w przypadku organizacji, o których mało wiadomo, w celu lepszego poznania ich działalności i osób z nią związanych. W sprawozdaniach z realizacji programu współpracy umieszczane są informacje nt. realizacji prac przez poszczególne organizacje, a sprawozdania są upubliczniane, m.in. poprzez umieszczenie na stronie CDS. Ponadto podczas rozpatrywania ofert złożonych przez organizacje w odpowiedzi na ogłoszony konkurs, ma miejsce

ocena działalności i realizacji usług przez organizacje w poprzednim roku i jest to uwzględniane przy podejmowaniu decyzji.

W dwóch samorządach biorących udział w projekcie Kontrole przeprowadzane są bardzo rzadko i wybiórczo (losowo, kilka organizacji rocznie). Dzieje się tak z uwagi na to, że urzędy te nie dysponują wystarczającymi zasobami kadrowymi, aby na bieżąco kontrolować wszystkie organizacje. Dokumenty są kontrolowane szczegółowo podczas składania sprawozdań.

W jednym samorządzie kontrole w organizacjach nie są prowadzone, ale przygotowany jest program kontroli i zostaną one wprowadzone w formie wizyt monitorujących. Monitorowanie realizacji zadań publicznych w tej jednostce odbywa się na podstawie weryfikacji sprawozdań merytorycznych i finansowych składanych przez wykonawców. Ponadto rozpatrywane są uwagi i ewentualne skargi od beneficjentów pomocy.

W ramach **współpracy pozafinansowej** organizacje pozarządowe działające na terenie dzielnic Warszawy są podzielone w swej ocenie jej jakości. Wszelkie formy współpracy Urzędów Dzielnicy z organizacjami są szczegółowo opisane w corocznym programie współpracy. Zgodnie z nim możliwe jest wsparcie materialne NGO. Władze samorządowe użyczają organizacjom swoich pomieszczeń (w OPS, szkołach i urzędzie) i sprzętu. Czasami zdarza się także, że lokalna organizacja udostępnia miastu swój teren na zorganizowanie imprezy dla mieszkańców. Samorząd współpracuje z organizacjami przy organizacji różnych imprez, konferencji, seminariów, przedstawiciele NGO są zapraszani na różne wydarzenia, jako prelegenci oraz służą swoją wiedzą merytoryczną w poszczególnych obszarach. Urzędy Dzielnicy korzystają także z zakupu usług od organizacji, co również jest uregulowane w miejskim programie współpracy, podobnie jak obejmowanie patronatu nad różnymi przedsięwzięciami przez Burmistrzów. Część z uczestniczących organizacji przyznała, że współpraca pozafinansowa jest bardzo dobra i bazuje na bezpośrednich kontaktach i spotkaniach. Wiele organizacji przyznało jednak, że przy realizacji wielu projektów zabrakło wsparcia ze strony urzędu w zakresie realizacji różnych akcji animacji, np. organizacje nie otrzymały wsparcia ani przy transporcie materiałów, ani wsparcia logistycznego, mimo że o nie proszono. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, jakość współpracy pozafinansowej zależy w dużej mierze od wydziału z którym dana organizacja współpracuje przy realizacji danego przedsięwzięcia. Przedstawiciele urzędu przyznali, że kontakt osobisty jest najlepszą formą kontaktu z organizacjami. Te organizacje, które długo działają na terenie dzielnicy, zdążyły już zapoznać się osobiście z pracownikami urzędu i mają ułatwiony kontakt. Przyznali również, że od czasu do czasu zdarzają się problemy z komunikacją telefoniczną lub mailową.

We wszystkich samorządach biorących udział w projekcie mienie samorządowe jest udostępniane NGO. Organizacje i samorząd współpracują na wielu płaszczyznach, m.in. samorząd udostępnia, w miarę możliwości, swoje pomieszczenia, użycza nieruchomości i sprzęt do realizacji zadań statutowych, przekazuje organizacjom pozarządowym zamortyzowane, ale nadające się do użytku środki trwałe, sprzęt i wyposażenie, umożliwia dostęp do czasopism i literatury dotyczącej działalności III sektora pozarządowego. Organizacje pozarządowe mogą bezpłatnie korzystać z sal konferencyjnych należących do gmin. Samorządy przyznają patronaty nad różnymi wydarzeniami kulturalnymi lub sportowymi. Na potrzeby organizacji udostępniane są bezpłatnie sale sportowe, sale widowiskowe i boiska, wypożyczane nagłośnienie, drukowane plakaty, ulotki promocyjne, kupowane nagrody, puchary, medale itp.

Większość JST uczestniczących w projekcie (5/7) oferuje też wsparcie personalne. Praca urzędników zajmujących się współpracą z organizacjami pozarządowymi wykracza daleko poza ich obowiązki służbowe. Osoby te pomagają organizacjom doraźnie, np. w pisaniu sprawozdań, wniosków itp. Jako przykład wsparcia kadrowego podano jednego pracownika Urzędu, który w ramach wolontariatu prowadzi zajęcia komputerowe dla osób w wieku dojrzałym. Kursy cieszą się dużą popularnością.

Organizacje pozarządowe działające na terenie Warszawy przyznały, że **przepływ informacji** w dzielnicach Warszawy jest niewystarczający. Jednocześnie przyznano, że częściowo wynika to z niechęci organizacji pozarządowych do dzielenia się informacjami. Pracownicy samorządowi zwrócili uwagę, że organizacje niezbyt chętnie informują, że realizują projekty zlecone i finansowane (czy współfinansowane) przez władze samorządowe. Organizacje mogą korzystać ze strony internetowej UD, o ile nie prowadzą działalności komercyjnej. Jak podkreślono, obie strony powinny na bieżąco śledzić informacje udostępniane na stronach internetowych. Powinno się więc udostępniać informacje o zasobach, możliwościach, kompetencjach i potrzebach organizacji, aby możliwe było nawiązanie współpracy i wymiana doświadczeń.

Samorządy biorące udział w projekcie udostępniają NGO strony internetowe do zamieszczania ogłoszeń i informacji itp., jednak nie wszystkie organizacje chcą z tej możliwości korzystać.

W połowie samorządów biorących udział w projekcie organizacje pozarządowe raczej ze sobą nie współpracują. Przyczyną, zdaniem przedstawicieli organizacji, jest brak wspólnych interesów. Czasami współpraca odbywa się w sposób nieformalny, na bazie znajomości prywatnych. Z drugiej

strony, niektóre organizacje (zwłaszcza społeczne) mają wspólne cele, ich działania są skierowane do tej samej grupy osób, ale nie chcą współpracować. Powodem jest rywalizacja o dofinansowanie ze środków publicznych. Organizacje nie przyjmują do wiadomości, że działając wspólnie mogłyby zwiększyć zasięg swojego oddziaływania i osiągnąć wyższe wskaźniki. Nie ma woli współpracy.

Przedstawiciele organizacji uczestniczą w pracach ciał mających wpływ na wzajemne relacje, komisji konkursowych, zespołów roboczych itp., tworzone są wspólne zespoły, fora, rady, w ramach których współpracują obie strony jak wspomniano wcześniej. Jednak zdaniem urzędów zbyt małe wsparcie pochodzi od przedsiębiorców prywatnych. Zdecydowanie brakuje kontaktów z małymi przedsiębiorcami, którzy są również mieszkańcami miasta, ale obawiają się takich spotkań, bo nie są dobrze poinformowani.

Jeden z samorządów nawiązał współpracę z organizacjami pozarządowymi przy konkursie „Super Samorząd”, a także przy opracowaniu planu w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Kolejne pytanie, na jakie odpowiedzieli uczestnicy projektu, dotyczyło **możliwości nawiązywania trwalszej, stałej współpracy przy realizacji lokalnych polityk i zadań publicznych**. Odpowiedzi przedstawicieli samorządów i NGO pokazują, że współpraca taka jest możliwa i jest rozwijana w samorządach, choć wymaga wielu nakładów sił, aby ją na bieżąco aktywizować.

Na poziomie Miasta Warszawy funkcjonuje pełnomocnik m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, Centrum Komunikacji Społecznej powołane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Rada Pożytku Publicznego. Na poziomie dzielnic powoływane są Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego. Ich spotkania odbywają się raz w miesiącu poza okresem wakacyjnym. Do końca stycznia następnego roku DKDS ma obowiązek złożyć sprawozdanie ze swojej działalności w roku ubiegłym. O tematyce spotkań decyduje przewodniczący DKDS. Każda organizacja może zgłosić swój akces do DKDS w każdej fazie jej działalności. W miejskim programie współpracy z organizacjami są wymienione pozafinansowe formy współpracy z NGO: poza zaproszeniami do konsultacji ważnych zagadnień, miasto może zawierać porozumienia o pozafinansowej współpracy z organizacjami, może inicjować, tworzyć i uczestniczyć w formalnych albo nieformalnych partnerstwach z udziałem NGO w celu wspólnego działania na rzecz społeczności lokalnej, miasto może także w ramach inicjatywy lokalnej zawrzeć umowę z mieszkańcami (za pośrednictwem organizacji) na realizację zadania publicznego. Dodatkowo, w Dzielnicy Żoliborz działają partnerstwa lokalne z udziałem samorządu, NGO i biznesu,

np. partnerstwo Marymont-Potok i „Nasz Żoliborz IV” Partnerstwo na rzecz Rudawki i Zatrasia<sup>11</sup> utworzone w 2011 r., które skupiają się na rozwiązywaniu problemów poszczególnych osiedli i jednocześnie przyczyniają się do integracji ich mieszkańców oraz NGO, mieszkańców i samorządu lokalnego. Burmistrz Żoliborza podpisał także porozumienie z Fundacją Dzieci Niczyje w zakresie wspólnego planowania działań przeciwko przemocy wobec dzieci. Żoliborskie OPS-y współpracują z wolontariuszami z NGO.

W pozostałych samorządach, poza Warszawą, działają partnerstwa, ciała, grupy i zespoły mieszane współpracujące przy realizacji lokalnych polityk (zwłaszcza społecznych) i zadań publicznych. Przykładem trwałego sojuszu organizacji i samorządu jest Piknik Organizacji Pozarządowych LOKALNI NIEBANALNI czy akcja „A gdy nadchodzi pora PIT-owa, wpisz 1% dla Tomaszowa”. Co ważne, tworzone partnerstwa organizacji pozarządowych z gminami, które są inicjowane przez gminę i na ogół są zawierane w ramach realizowanych przez gminę projektów. Powstają również partnerstwa nieformalne, np. przy organizacji różnych imprez np. Dni Ożarowa, Dzień Sportu itp. W gminie Wieliszew funkcjonuje lokalna grupa działania, a w mieście Zielonka powstało partnerstwo lokalne, w którego skład weszły 3 gminy oraz organizacje pozarządowe.

Z kolei UM Tomaszów Mazowiecki promuje i upowszechnia ideę inicjatywy lokalnej. Ta forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej skierowana jest do nieformalnych grup mieszkańców, w których drzemie chęć realizacji działań na rzecz najbliższego otoczenia. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy miasta bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do GMTM. Za mieszkańca (art. 19b ust. 1 ustawy) uważa się osobę, która mieszka na terenie Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki, a nie koniecznie jest zameldowana, co pozwala angażować się osobom znającym dane otoczenie, ze względu na interes społeczny. Ustawodawca nie wskazał, ilu mieszkańców musi włączyć się w inicjatywę lokalną, co wskazuje, że już dwie osoby mogą złożyć wniosek.

Organizacje pozarządowe zwróciły uwagę, że brakuje konkursów rozpisywanych na dłuższy okres niż rok. Tak krótkie terminy realizacji projektów nie dają NGO poczucia bezpieczeństwa.

---

<sup>11</sup> <http://zoliborz.centrumwspolpracy.org.pl/>



Ostatnie pytanie w drugiej płaszczyźnie, na jakie odpowiedzieli uczestnicy projektu, dotyczyło **stanu monitoringu i rzetelności ocen w zakresie realizacji polityk publicznych**.

W Mieście Stołecznym Warszawa realizacja lokalnych polityk publicznych jest oceniana na poziomie miasta, co wynika ze specyfiki Warszawy. Odbywa się to z udziałem podmiotów określonych w corocznym miejskim programie współpracy z organizacjami. Na poziomie dzielnicy Żoliborz NGO nie są włączane w ocenę stopnia realizacji lokalnych priorytetów. Sprawozdania UD dotyczące udzielonych dotacji dla NGO na Żoliborzu są przekazywane do Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawa i stanowią część sprawozdania dla całego miasta, które są przedstawiane WRP.

Z kolei w Dzielnicy Praga Północ projekty realizowane przez organizacje są kontrolowane co najmniej raz w trakcie trwania projektu, w miejscu jego realizacji. Wszystkie projekty realizowane przez Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia w ramach polityki uzależnień wymagają ewaluacji. W pozostałych wydziałach ewaluacja nie jest wymagana. Kontrole merytoryczne i finansowe jednak są prowadzone na podstawie rozporządzenia prezydenta miasta zgodnie z harmonogramem kontroli. Ponadto zarząd dzielnicy spotyka się co jakiś czas z prezydium DKDS z inicjatywy którejkolwiek ze stron. Jest to spotkanie robocze z udziałem władz dzielnicy, na którym korygowane są pewne niedociągnięcia, np. koryguje się program kolejnych spotkań DKDS.

Organizacje pozarządowe zwróciły jednak uwagę, że ze strony urzędu współpraca przy realizacji i ewaluacji zadania zleconego ogranicza się wyłącznie do kontroli. Podkreślano, że członkowie organizacji pozarządowych chcieliby, aby ich wiedza, know-how czy zdolność obiektywnej oceny sytuacji była brana pod uwagę przy opracowywaniu polityk publicznych, aby była uwzględniona przez urzędników, aby była potrzebna. Kontrole urzędowe często ograniczają się do formalnego sprawdzenia dokumentów, ale już np. propozycja wizyty w placówce dofinansowanej spotyka się z odmową. Organizacje często podejmują działania ponadprogramowe, które są niezbędne, aby dobrze zrealizować projekt, lecz to nie jest uwzględniane w ocenie projektu.

W dwóch samorządach biorących udział w projekcie powoływane są zespoły do spraw oceny strategii i planów współpracy, ale w skład tych zespołów nie wchodzi organizacje. Zespoły ds. oceny składają się z pracowników urzędu. Organizacje pozarządowe są włączane w ocenę realizacji polityk publicznych, co odbywa się przy okazji realizacji innych działań czy prac komisji.

Tylko jedna gmina posiada spisane procedury oceny programu współpracy. Zgodnie z obowiązującym w niej w 2014 r. programem współpracy, za monitoring i ewaluację programu odpowiedzialny jest Pełnomocnik ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, który dokonuje oceny m.in. w zakresie: liczby otwartych konkursów ofert, liczby ofert złożonych na realizację zadań publicznych, liczby umów zawartych na wsparcie i powierzenie realizacji zadań publicznych, ilości zadań, których realizację zlecono organizacjom pozarządowym, liczby organizacji pozarządowych współpracujących z miastem, wysokości udzielonych dotacji w poszczególnych obszarach zadaniowych, stopnia realizacji zakładanych rezultatów zadań przedstawianych w składanych ofertach, stopnia realizacji zakładanych celów Programu. Po zakończeniu roku budżetowego opracowywane jest sprawozdanie z realizacji programu w terminie do 30 kwietnia. Sprawozdania są udostępnione na stronie internetowej. Sprawozdania są także przedmiotem obrad Rady Miasta, a decyzje ich dotyczące są dostępne w archiwum uchwał podejmowanych przez Radę Miasta.

W trzech samorządach biorących udział w projekcie wdrażanie polityk nie jest w żaden sposób monitorowane, oceniane ani poddawane ewaluacji. Wynika to z niedostatecznych możliwości kadrowych Urzędów.

## 2.2. Obszary wymagające naprawy w drugiej płaszczyźnie

W płaszczyźnie Współpracy JST i NGO w zakresie realizacji zadań publicznych organizacje pozarządowe w małym stopniu uczestniczą w realizowaniu zadań publicznych, chociaż takie możliwości w szerokim zakresie przewidują gminne/miejskie programy współpracy z organizacjami pożytku publicznego. W tym zakresie niewątpliwie możliwy byłby większy postęp.

Dodatkowo organizacje pozarządowe zwracają uwagę na zbyt trudny dostęp do informacji na temat zleczanych zadań. Roczne Programy Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi zawierają tylko informacje o planowanych konkursach, ale nie zawierają informacji o zadaniach zleconych. Zadania zlecone są określone w budżecie. Zdaniem NGO, ogłoszenia o konkursach powinny zawierać dokładniejsze informacje o środkach przeznaczonych na dany cel, zasadach ich przyznawania i rozliczania i wymaganiach, jakie należy spełnić, aby wygrać konkurs. NGO brakuje również informacji zwrotnych o błędach formalnych, popełnionych w trakcie aplikacji.

Ponadto brakuje rzetelnej oceny wykonania zadań publicznych. Nie jest prowadzona systematyczna ocena jakości zadań publicznych i bardzo trudno jest zmierzyć ich jakość w segmentach realizowanych przez NGO, sektor prywatny i zakłady budżetowe JST. Trudno więc obiektywnie podejmować decyzje o zlecaniu zadań publicznych dla NGO bez jasnej oceny jakości. NGO oczekują też docenienia ich wkładu do rozwoju gminy/miasta.

Fundamentem dla rozwoju współpracy wydaje się edukacja, bo ani strona samorządowa, a przede wszystkim pozarządowa nie wydaje się w pełni przygotowana do efektywnego współdziałania. Edukacja powinna dotyczyć przede wszystkim istoty dialogu obywatelskiego, także form, technik i narzędzi współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) i organizacjami pozarządowymi. Koniecznym jest podniesienie jakości przygotowanych ofert i rozliczeń, np. poprzez wspólne szkolenia dla organizacji pozarządowych i przedstawicieli kluczowych dla współpracy wydziałów. Koniecznym jest również wzmocnienie organizacji na etapie rozliczania zadań publicznych.

Niewątpliwie niezbędne jest usprawnienie komunikacji i przepływu informacji pomiędzy samorządem, a organizacjami pozarządowymi. Przy czym wydaje się, że nie tylko chodzi o tworzenie nowych kanałów komunikacji, ale też o lepsze wykorzystanie istniejących. Wymaga to

przeprowadzenia oceny dostępnych form i kanałów komunikacji, sposobów ich wykorzystania i ewentualnych ograniczeń w tym zakresie.

Istotne byłoby także wspólne wypracowanie zasad i warunków współpracy, zarówno w zakresie form pozafinansowych, jak i finansowych, określających prawa i obowiązki obu stron. Opracowanie takie powinno być efektem wspólnej pracy i dyskusji organizacji pozarządowych z przedstawicielami gminy.

Samorządy powinny także wspierać działania, które pomogłyby lepiej komunikować się pomiędzy organizacjami, na przykład udostępniać sale i zaplecze techniczne na coroczne spotkania organizacji pozarządowych. Rolą samorządu nie powinno być jednak organizowanie takiego forum, a jedynie zachęcenie organizacji pozarządowych do aktywności w jego organizacji i udziale w nim.

Na poziomie realizacji usług zgodnie z przedstawionymi rekomendacjami konieczne jest dalsze wsparcie merytoryczne przy przygotowaniu i rozliczaniu ofert na realizację zadań publicznych. Warto również rozwijać w tym obszarze możliwość:

- a) wprowadzania umów wieloletnich,
- b) wprowadzanie standardów usług oraz wskaźników merytorycznych jakościowych do realizacji zadań publicznych.

### 2.3. Wytyczne wdrożeniowe w drugiej płaszczyźnie: współpraca JST i NGO w realizacji zadań publicznych

Na podstawie stwierdzonych rozbieżności pomiędzy modelem a faktycznym stanem współpracy siedmiu JST uczestniczących w projekcie z organizacjami pozarządowymi działającymi na ich terenie, zespół projektu opracował wytyczne wdrożeniowe w drugiej płaszczyźnie obejmującej współpracę JST i NGO w zakresie realizacji zadań publicznych. U podstaw wytycznych leżało założenie wdrożeniowe, że współpraca w zakresie realizacji zadań publicznych wymaga: otwartości i przejrzystości, uczciwego budowania warunków i kryteriów zlecenia, promocji udziału NGO w realizacji zadań publicznych, rzetelnej oceny kompetencji, umiejętności i potencjału NGO, solidnego monitorowania realizacji zadań publicznych. Te elementy można realizować za pomocą takich działań wdrożeniowych jak:

1. **Otwarte i przejrzyste poinformowanie o zadaniach publicznych zlecanych na zewnątrz.** Pula zadań publicznych do wykonania przez podmioty zewnętrzne, w tym NGO, powinna być znana i podana do wiadomości publicznej przez JST znacząco wcześniej przed rozpoczęciem kontraktowania.
2. **Sformułowanie warunków i kryteriów przyznawania kontraktów w sposób przekonujący, że są uczciwe.** Nie tylko powinny być znane kryteria i warunki zlecenia, ale także powinny istnieć uzasadnienia, dlaczego takie rozwiązania przyjęto.
3. **Rzetelna ocena kompetencji i umiejętności.** Nie tylko warunki i kryteria powinny być uczciwie sformułowane, ale także powinno być zapewnione rzetelne ich stosowanie w procesie wyboru zleceniobiorcy. JST może zapewnić rzetelność wyboru poprzez zapewnienie udziału niezależnego eksperta zewnętrznego.
4. **Promocja udziału NGO w realizacji zadań publicznych JST.** JST powinny promować wykonywanie usług publicznych przez organizacje obywatelskie ze względu na wartości łączące obie grupy. Promocja powinna w szczególności polegać na informowaniu o możliwościach realizacji określonych zadań publicznych przez NGO i podawaniu pozytywnych przykładów.
5. **Opracowanie i wdrażanie solidnego monitoringu zleconych zadań publicznych.** Dla każdego zlecenia publicznego powinien być opracowany prosty system monitoringu ilościowego

i jakościowego, który pozwala na kontrolę wykonywania działań w czasie oraz na kontrolę ich ilości i jakości.

Powyższe działania wdrożeniowe byłyby elastycznie wykorzystywane do realizacji poszczególnych elementów modelu współpracy wypracowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

## 2.4. Plany działań dotyczące współpracy JST i NGO w zakresie współpracy przy realizacji zadań publicznych

W ramach wdrażania modelu, podobnie, jak w płaszczyźnie 1, zespół projektu zaproponował samorządom stworzenie **2-3 osobowego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Społecznymi** lub wykorzystanie istniejącego już **Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu**. W ramach wdrażania modelu zaproponowaliśmy, aby **JST i NGO współpracowały przy realizacji zadań publicznych** w trzech obszarach:

- z wykorzystaniem form finansowych,
- z wykorzystaniem form niefinansowych,
- z wykorzystaniem partnerstw stworzonych do realizacji zadań publicznych.

i zaproponowaliśmy podjęcie następujących działań:

### WYKORZYSTANIE FORM FINANSOWYCH:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy/Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu w porozumieniu z Urzędem Miasta:	
• Ustala katalog zadań zleczanych NGO oraz standardy realizacji	✓
• Określa zakres zadań zleczanych w trybie konkursowym i pozakonkursowym	✓
• Formułuje zasady przyjmowania wniosków i kryteria ich rozpatrywania (dokument)	✓
• Ustala szczegółowe zasady pomocy dla NGO przy ubieganiu się o realizację zadań publicznych	✓

Dzięki takim działaniom samorzady będą realizować współpracę z NGO przy poszanowaniu głównych zasad tej współpracy tj. pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwie, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

### WYKORZYSTANIE FORM NIEFINANSOWYCH:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy/ Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu w porozumieniu z Urzędem Miasta:	
• Ustala, jakie mienie komunalne może wesprzeć NGO w realizacji ich celów	✓

statutowych	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Określa zasady sprawiedliwego udostępniania tego mienia NGO (dokument)</li> </ul>	V
<ul style="list-style-type: none"> <li>Udostępnia to mienie i podaje do publicznej wiadomości, jakie NGO je otrzymały i do jakich celów będzie wykorzystane</li> </ul>	V

W tym zakresie zaproponowaliśmy także powrót do idei dawnych społecznych inicjatyw inwestycyjnych w formie wsparcia „społecznych inicjatyw lokalnych”, w ramach których Urząd mógłby wspierać finansowo wykonywanie zadań publicznych przez grupy inicjatywne. W tym zakresie powinna być opracowana i wdrożona *Procedura rozpatrywania i realizacji wniosków o realizację zadania publicznego, zgłaszanych przez mieszkańców jako inicjatywa lokalna*. W ramach tej procedury określone zostaną zasady wspierania inicjatyw lokalnych poprzez zakupy sprzętu, materiałów, sfinansowania usług wewnętrznych. Określony zostanie poziom wkładu własnego grupy inicjatywnej i sposobu jego wykazania (możliwy będzie zarówno wkład finansowy jak i wkład rzeczowy, np. wkład pracy).

#### **TWORZENIE PARTNERSTW:**

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy/ Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu w porozumieniu z Urzędem Miasta:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Określa celowość powołania partnerstwa dla realizacji konkretnego zamierzenia</li> </ul>	V
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formułuje zaproszenie do udziału w partnerstwie i kieruje je do kompetentnych organizacji społecznych</li> </ul>	V
<ul style="list-style-type: none"> <li>Partnerstwo podczas spotkania ustala zasady swojego działania</li> </ul>	V
<ul style="list-style-type: none"> <li>Partnerstwo wypracowuje projekt umowy z Urzędem Miasta przy realizacji zadania publicznego</li> </ul>	V

W ramach tych działań zaproponowaliśmy samorządom opracowanie procedury zawierania partnerstw. Jednak na początku, przynajmniej do czasu zgromadzenia odpowiednich doświadczeń, zachęciliśmy do działań bardziej elastycznych pozwalających samemu partnerstwu zorganizować się



według własnego pomysłu. Informacje o zawieranych partnerstwach, ich celach i zadaniach, powinny być upubliczniane w mediach lokalnych, na stronach WWW dzielnicy i na stronach organizacji pozarządowych. Jednak w zakresie zlecenia zadań publicznych potrzebna jest duża ostrożność.

### III. Płaszczyzna 3. Infrastruktura współpracy

Poprzednie dwie płaszczyzny modelu wskazują, w jaki sposób planować rozwój społeczności lokalnych i jak zaspokajać potrzeby tych społeczności. Płaszczyzna trzecia umożliwia zbudowanie infrastruktury, niezbędnej do efektywnej współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. Płaszczyzna ta pozwala zaplanować dostęp do niezbędnych lokali, urzędzeń biurowych, sieci telekomunikacyjnych. Pozwala również właściwie wspierać inicjatywy organizacji, integrować sektor pozarządowy i tworzyć skuteczne partnerstwa lokalne.

System wspierania inicjatyw obywatelskich umożliwia NGO podejmowanie działań służących rozwojowi całej społeczności. Znaczna część organizacji nie ma wystarczającej infrastruktury do realizowania zaplanowanych działań. W wielu przypadkach utrzymywanie niezbędnej infrastruktury byłoby mało efektywne. W takich przypadkach wykorzystanie lokali komunalnych czy udostępnienie zaplecza biurowego będącego w dyspozycji gminy jest bardziej efektywne.

Wspieranie inicjatyw obywatelskich, poza dostępem do infrastruktury, obejmuje także promocję działań NGO, dostęp do informacji o funkcjonowaniu tego sektora na terenie danego samorządu, pomoc w dostępie do informacji, diagnoz społecznych, wsparcie szkoleniowe i ułatwienia w dostępie do finansowania (na przykład fundusz pożyczkowy, fundusz poręczeniowy, fundusz na pokrycie wkładu własnego), pomoc w nawiązywaniu kontaktów z przedsiębiorstwami, które również mogą wesprzeć inicjatywy obywatelskie. Samorządy również mogą prowadzić działania zachęcające do aktywności na rzecz miejscowej społeczności.

Wdrażany model zawiera również propozycje rozwiązań wspierających integrację sektora NGO. Zgodnie z modelem samorządy powinny ułatwiać spotkania, wymianę informacji, tworzenie koalicji. Tego typu działania służą zarówno rozwojowi organizacji pozarządowych jak i pomagają w wypełnianiu funkcji publicznych przez władze samorządowe. Dla NGO integracja oznacza przede wszystkim większą efektywność i skuteczność działania. Zintegrowane środowisko może wspólnie decydować o obszarach działania, unikając powielania inicjatyw. Współpracujące organizacje pozarządowe zapewniają większą reprezentatywność i większą siłę w relacjach z władzami publicznymi, dysponują pełniejszym zapleczem eksperckim i możliwościami działań z zakresu *public relations*. Taka sytuacja jest również korzystna dla samorządów, które dzięki temu mają lepsze rozpoznanie lokalnych problemów i większą reprezentatywność przy planowaniu lokalnej polityki. Model pokazuje szereg możliwych form wspierania integracji sektora takich, jak tworzenie grup

roboczych, forum organizacji, rad organizacji reprezentujących miejscowy sektor pozarządowy, festiwale organizacji pozarządowych. Integrowanie może przyjąć także formę promowania korzyści płynących ze wspólnego działania i wspólnego rozwiązywania problemów. Dobrym pomysłem są również konkursy na inicjatywy lokalne. Działania służące integracji sektora powinny stanowić istotny element programu współpracy władz samorządowych z NGO.

Ważnym elementem infrastruktury współpracy są również partnerstwa lokalne, najlepiej trójsektorowe, skupiające przedstawicieli lokalnych władz publicznych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw. Partnerstwa, dzięki szerokiej reprezentacji różnych grup interesów i różnych punktów widzenia, a także dzięki połączeniu zasobów eksperckich, relacji i możliwości finansowych są bardzo skuteczną formą rozwiązywania lokalnych, często bardzo skomplikowanych problemów. Model wskazuje na zasady, którymi powinni kierować się członkowie partnerstwa takie jak oddolne tworzenie partnerstw, zapewnienie równości wszystkich partnerów, wspólne planowanie celów i działań, otwartość i przejrzystość wobec siebie, wybór i skoncentrowanie się na rzeczywistych problemach danej społeczności, dążenie do łagodzenia konfliktów, otwartość na rozszerzenie partnerstw i przyjmowanie nowych partnerów. Ważne jest, żeby od początku wprowadzić czytelne reguły funkcjonowania partnerstwa w formie na przykład regulaminu lub umowy. Partnerstwa, dzięki łączeniu lokalnych zasobów, pozwalają na skuteczne rozwiązywanie problemów, jak również integrują całą społeczność.

### 3.1. Diagnoza dotychczasowej współpracy w trzeciej płaszczyźnie

Punktem wyjścia do wdrażania modelu płaszczyzny trzeciej w gminach biorących udział w projekcie była diagnoza dotychczasowej współpracy. Diagnozując sytuację staraliśmy się ustalić, czy samorząd wspiera organizacje pozarządowe w systematyczny sposób tworząc dla nich różnego rodzaju stałe, stabilne rozwiązania, czy te rozwiązania rzeczywiście funkcjonują, czy wprowadzone rozwiązania spełniają oczekiwania sektora NGO i jak ewentualnie można poprawić funkcjonujące rozwiązania.

Najczęściej gminy wpisywały w programach współpracy z NGO możliwość korzystania, często bezpłatnego, z lokali komunalnych. W niektórych gminach dostęp do infrastruktury komunalnej dla NGO jest regulowany uchwałami Rady. Organizacje mogą korzystać z tej infrastruktury wtedy, kiedy nie zakłóca to działalności statutowej obiektów gminnych. Jednak często zastrzeżenia budził dostęp do informacji o możliwościach skorzystania z lokalu. Organizacje pozarządowe mogą nieodpłatnie korzystać z sal na terenie urzędu oraz w szkołach. Inne obiekty, na przykład boiska czy sale w domach kultury podlegają opłatom, ale na preferencyjnych stawkach. Wypożyczany jest sprzęt. Pracownicy urzędu pomagają organizacjom w przygotowaniu wniosków o dotacje. W części gmin brakowało formalnych zapisów, dotyczących korzystania z mienia komunalnego, jednak w praktyce organizacje mogły korzystać z lokali gminnych.

W gminach prowadzone są też szkolenia dla organizacji pozarządowych, np. dotyczące rozliczania dotacji. Gminy często oferują możliwość szkoleń, oczekując od NGO propozycji tematyki. Tej inicjatywy na ogół brakuje. Brakuje także ułatwień w dostępie do finansowania, na przykład funduszy pożyczkowych. Jedna z gmin informuje o możliwych źródłach finansowania. Inna oferuje gwarancje dla NGO przy projektach unijnych, w których wymagany jest wkład własny. Ciekawą inicjatywą jest działająca w jednej z gmin Fundacja Inicjatyw Obywatelskich, która sama zrzesza inne organizacje pozarządowe i pomaga im w pozyskiwaniu funduszy.

Na ogół nie funkcjonują Centra Wspierania organizacji pozarządowych. Ich funkcje pełnią zazwyczaj Wydziały Spraw Społecznych. Samorządy promują działalność organizacji pozarządowych poprzez zapraszanie na spotkania oraz publikację filmów, audycji radiowych na temat ich działalności, kolportowanie informatora o organizacjach, promocję przekazywania 1% podatku dochodowego na OPP, upowszechnianie wolontariatu wśród organizacji pozarządowych i mieszkańców, współorganizację dorocznych Pikników Organizacji Pozarządowych czy udzielanie rekomendacji

organizacjom, które ubiegają się o dofinansowanie z innych źródeł. Gminy obejmują patronat nad działaniami i programami prowadzonymi przez NGO.

Badając dotychczasowe wsparcie procesów integracji, staraliśmy się ustalić, czy samorząd wspiera spotkania, seminaria, fora, konferencje oraz podobne inicjatywy miejscowych organizacji (w szczególności organizacji branżowych), czy sam w nich uczestniczy, czy w samorządzie istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego lub inne forum regularnych (co najmniej dorocznych) spotkań organizacji i administracji samorządowej, a jeśli tak, w jaki sposób wyłaniany są członkowie tego ciała oraz na ile jest ono otwarte na udział zainteresowanych.

Gminy podejmują próby integracji NGO, wspierając na przykład współpracę poszczególnych grup NGO - seniorów czy organizacji sportowych. Częstą formą integracji są informacje o organizacjach pozarządowych na stronach internetowych gmin. Część gmin przekazuje informacje o lokalnych organizacjach do bazy wojewódzkiej i krajowej. W prawie połowie gmin biorących udział w projekcie funkcjonują Rady/ Komisje Działalności Pożytku Publicznego lub Zespoły konsultacyjno-doradcze ds. pożytku publicznego skupiające lokalne organizacje. Często jednak integracja środowiska jest dosyć ograniczona, a NGO często zamiast współpracować, rywalizują ze sobą.

Badaliśmy także, czy organizacje i administracja samorządowa zawierają trwalsze, stałe stosunki na okoliczność realizacji lokalnych polityk i zadań publicznych, jaki ma to związek z inicjatywą lokalną, w jaki sposób, czy NGO są zadowolone z tej współpracy, a także czy taka formuła istnieje i jest uregulowana (na przykład uchwałą lub w inny sposób).

Najczęściej w gminach funkcjonują lub funkcjonowały partnerstwa lokalne, jednak często są one mało aktywne. Wyraźnie lepiej wygląda aktywność partnerstw w tych gminach, gdzie działają Rady Działalności Pożytku Publicznego. Partnerstwa są bardziej aktywne i podejmują szereg inicjatyw na rzecz lokalnych społeczności. Partnerstwa są często inicjowane przez gminę. Rzadko inicjatywa wychodzi od NGO. W niektórych gminach funkcjonują partnerstwa nieformalne, zawiązywane sporadycznie, np. w celu zorganizowania wspólnej imprezy. W gminach działają partnerstwa lokalne z udziałem samorządu, NGO i biznesu, które skupiają się na rozwiązywaniu problemów poszczególnych osiedli i jednocześnie przyczyniają się do integracji ich mieszkańców oraz NGO, mieszkańców i samorządu lokalnego.

### 3.2. Obszary wymagające naprawy w trzeciej płaszczyźnie

Przeprowadzona diagnoza pozwoliła ustalić, że w płaszczyźnie tworzenia warunków do współpracy NGO obserwują, że nie istnieją dedykowane instrumenty wspierania organizacji pozarządowych w postaci funduszy pożyczkowych czy funduszy wkładów własnych. Doradztwo dla organizacji pozarządowych w zakresie pozyskiwania środków na ich działalność jest bardzo ograniczone. Wydaje się, że NGO potrzebują rozwoju stałej, prostej i przejrzystej infrastruktury współpracy, z czytelnymi dla wszystkich zasadami korzystania z infrastruktury komunalnej. Samorząd powinien także wspierać działania, które pomogłyby lepiej komunikować się pomiędzy organizacjami, na przykład udostępniać sale i zaplecze techniczne na coroczne spotkania organizacji pozarządowych. Rolą samorządu nie powinno być organizowanie takiego forum, a jedynie zachęcenie organizacji pozarządowych do aktywności w jego organizacji i udziale w nim.

Istotne byłoby także wspólne wypracowanie zasad i warunków współpracy, zarówno w zakresie form pozafinansowych, jak i finansowych, określających prawa i obowiązki obu stron. Opracowanie takie powinno być efektem wspólnej pracy i dyskusji organizacji pozarządowych z przedstawicielami gminy.

W zakresie tworzenia infrastruktury współpracy pomiędzy JST a NGO potrzebna jest większa otwartość w korzystaniu przez NGO z mienia komunalnego, które mogłoby w większym stopniu być przeznaczane na działalność pożytku publicznego. Po drugie potrzebne jest fachowe wsparcie ze strony gmin przy pisaniu wniosków projektowych o zewnętrzne finansowanie czy też umożliwienie organizacjom korzystania z fachowego doradztwa w budowie na przykład partnerstw czy realizacji nowych inicjatyw. Tego typu wsparcie pojawia się sporadycznie i według NGO jest niewystarczające.

### 3.3. Wytyczne wdrożeniowe w trzeciej płaszczyźnie

W oparciu o zidentyfikowane rozbieżności pomiędzy modelem a rzeczywistym stanem współpracy w siedmiu gminach biorących udział w projekcie, sformułowano wytyczne wdrożeniowe w trzeciej płaszczyźnie. Współpraca wymaga tworzenia infrastruktury, która cementuje współpracę i czyni ją długotrwałą. Wyszliśmy z założenia, że infrastruktura współpracy powinna być prosta (intuicyjna), tania w wykorzystaniu i lewarująca, czyli posiadająca zdolność zwielokrotniania skutków współpracy. W ramach wytycznych zespół projektu zaproponował, aby model w płaszczyźnie 3 realizować za pomocą takich zasad (elementów) wdrożeniowych jak:

- 1. Istniejąca struktura.** Powoływanie w gminach 2-3 osobowego **zespołu ds. współpracy z organizacjami społecznymi**. Jak proponowaliśmy wcześniej, zespół taki mógłby się składać z członka kierownictwa oraz pracownika urzędu, którego jednym z ważnych zadań pracowniczych powinna być organizacja współpracy z NGO. Zespoły mogłyby funkcjonować w ramach Wydziałów Spraw Społecznych. Powołanie takich zespołów byłoby często sformalizowaniem istniejącej praktyki, zgodnie z którą NGO wiedzą, kto w wydziale zajmuje się prawami NGO.
- 2. Dostępny czas.** Poświęcanie około 1/3-1/2 etatowego czasu pracy przez jednego z członków zespołu na bezpośrednią współpracę z organizacjami społecznymi (konieczność wydzielenia czasu pracy pracownika w tym zakresie) i około 1/10-1/8 etatowego czasu pracy jednego z członków kierownictwa gminy na bezpośrednie działania z zakresu współpracy z NGO.
- 3. Intuicyjność i prostota współpracy.** Tanią metodą pozyskiwania koncepcji w zakresie współpracy jest prośenie NGO o przedstawienie pisemnej propozycji rozwiązania określonego aspektu współpracy, czyli tak jak ma to miejsce w interpretacjach podatkowych: podatnik sam przedstawia propozycje interpretacji, a urząd ją przyjmuje, modyfikuje lub odrzuca. Infrastruktura współpracy powinna w maksymalnym stopniu być oparta na automatyzmie, intuicyjności i stosowaniu maksymalnie prostych rozwiązań.
- 4. Lewarowanie.** Jeśli przy pomocy małego wsparcia można uzyskać duży grant zewnętrzny to gmina powinna wspierać organizacje społeczne w tym zakresie.

Powyższe zasady wdrożeniowe byłyby elastycznie wykorzystywane do realizacji poszczególnych elementów modelu współpracy wypracowanego przez Instytut Spraw Publicznych. Po określeniu działań kierunkowych dla wszystkich gmin opracowaliśmy szczegółowe plany działań.

### 3.4. Plany działań w zakresie tworzenia infrastruktury wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych

W ramach wdrażania modelu zaproponowaliśmy, aby gminy podjęły następujące działania w zakresie wdrażania modelu współpracy przy tworzeniu infrastruktury wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"><li>Nabycie kompetencji w zakresie udzielenia doradztwa jak skutecznie opracować wniosek konkursowy przez NGO</li></ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Świadczenie doradztwa dla NGO w zakresie opracowania projektów i wniosków konkursowych</li></ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Opracowanie przejrzystego systemu wsparcia materialnego i/lub merytorycznego przy ubieganiu się przez NGO o projekty zewnętrzne (dokument)</li></ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Opracowanie systemu wspierania oddolnych inicjatyw obywatelskich (dokument)</li></ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Wypracowanie zasad udostępniania mienia komunalnego na siedziby organizacji pozarządowych (dokument).</li></ul>	✓

W ramach programu współpracy opracowane mają być zasady dofinansowania wkładów własnych do projektów realizowanych przez NGO z zewnętrznych źródeł finansowania. Gminy zapewnią także doradztwo merytoryczne przy przygotowywaniu projektów rozwojowych w NGO. Warty rozważenia jest powołanie stanowiska ds. projektów europejskich z zadaniami obejmującymi również doradztwo przy przygotowaniu wniosków dla organizacji pozarządowych z terenu gminy (na przykład jeden dzień w tygodniu).

Gminy będą opracowywać i upubliczniać elastyczne i sprawiedliwe wytyczne ramowe w zakresie wykorzystania mienia komunalnego przez sektor NGO. Elastyczność powinna uwzględniać zróżnicowane możliwości organizacji pozarządowych do pokrywania pełnych kosztów, a sprawiedliwość – dostęp dla wszystkich NGO bez uprzywilejowania. Uwzględnione w nich zostaną zasady korzystania z sal i gminnych pomieszczeń biurowych, a także zasady dostępu do sprzętu biurowego będącego własnością gminy.



Gminy będą wspierać współpracę międzynarodową sektora NGO. Organizacje zainteresowane współpracą międzynarodową będą mogły otrzymać rekomendacje od władz. Ponadto podczas wizyt zagranicznych władze gminy będą zbierać i udostępniać informacje o zagranicznych organizacjach zainteresowanych nawiązaniem kontaktów z polskimi organizacjami.

Gminy będą wspierać inicjatywy obywatelskie. Opracowane zostaną kryteria i tryb wyboru wniosków w ramach inicjatywy obywatelskiej. Władze będą prowadzić bazę danych inicjatyw obywatelskich. Prowadzone będą działania promujące inicjatywy obywatelskie. Mieszkańcy podejmujący działania w ramach inicjatywy obywatelskiej będą mogli korzystać z doradztwa pracowników gminy.

W ramach modelu zawarliśmy także plan działań w zakresie wspierania integracji sektora NGO. Gminy mają podjąć następujące działania w tym zakresie:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zapewnienie zamieszczania na stronie www gminy informacji o działających organizacjach społecznych wraz z linkami do ich stron internetowych</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorganizowanie, przynajmniej raz do roku, spotkania działaczy NGO w celu przedyskutowania problemów rozwoju sektora NGO w gminie</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>Poinformowanie o naborze przedstawicieli NGO do grup problemowych czy projektowych przy tworzeniu polityk</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wspieranie oddolnych inicjatyw integracyjnych środowiska NGO z gminy</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zamieszczanie na stronie gminy informacji o sukcesach NGO i realizowanych przez nie projektach.</li> </ul>	✓

Integracja sektora NGO będzie zmierzała do zbudowania bliskich więzi pomiędzy urzędem a organizacjami społecznymi, które będą mogły liczyć na wsparcie urzędu i *vice versa*, jak również wspieranie integracji NGO z innymi środowiskami, na przykład z miejscowym biznesem.

Wdrażając model, wskazaliśmy także, jakie działania pozwolą rozwijać partnerstwa lokalne. Zaproponowaliśmy gminom następujące działania w zakresie wdrażania modelu współpracy w zakresie wsparcia tworzenia partnerstw lokalnych:

DZIAŁANIE WDROŻENIOWE – PLAN	REALIZACJA
Zespół ds. Współpracy:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapewnienie zamieszczenia na stronie www gminy informacji o działających partnerstwach oraz inicjatywach ich powołania</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapewnienie, w miarę możliwości, użyczenia pomieszczeń komunalnych dla potrzeb spotkań partnerstw</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sugerowanie władzom gminy delegowania do partnerstw konkretnych przedstawicieli urzędu</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umożliwienie partnerstwom zamieszczania ogłoszeń i komunikatów na stronie WWW gminy</li> </ul>	✓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wykorzystanie opracowanego w ramach projektu wzoru umowy partnerskiej.</li> </ul>	✓

Wskazywaliśmy także gminom, że przedstawione powyżej formy współpracy warto uzupełnić o dodatkowe elementy, które w większym stopniu ułatwią NGO przygotowanie się do współpracy. W przypadku umów partnerskich warto wprowadzić zasadę wspólnego opracowywania projektów partnerskich. Inicjatywa tego typu projektów powinna wychodzić zarówno od NGO jak i od władz samorządowych (dotychczas wychodziła głównie od władz samorządowych). W przyszłych programach współpracy warto również pamiętać o takich formach współpracy jak wymiana dobrych praktyk między NGO i władzami samorządowymi. Poza zapewnianiem NGO materiałów promocyjnych gminy warto również wprowadzić do współpracy wykorzystanie programów promujących gminę do promowania działań organizacji pozarządowych. Wskazane byłoby również wprowadzenie wspólnej oceny zasad współpracy przez władze samorządowe i przedstawicieli NGO.

## IV. Instrumenty wdrożeniowe

W ramach wdrażania modelu współpracy JST i NGO zespół projektu zaproponował gminom zestaw instrumentów wdrożeniowych wraz ze wzorami do indywidualnego wykorzystania. Obejmował on takie narzędzia, jak:

- zaproszenie organizacji do współpracy,
- ankieta badająca kompetencje NGO,
- zasady włączania NGO do zespołów roboczych,
- ankieta badająca poziom zaspokojenia potrzeb informacyjnych NGO,
- schemat procedur przy tworzeniu dokumentów planistycznych,
- procedura konsultacji społecznych,
- procedura zgłaszania inicjatyw uchwałodawczych,
- projekt umowy partnerstwa.

Wzory instrumentów wdrożeniowych prezentujemy w dalszej części publikacji.

## 4.1. Zaproszenie do współpracy

### ***Wzór zaproszenia do współpracy***

*Urząd Gminy ... zaprasza organizacje społeczne działające na terenie naszej gminy do współpracy w sformułowaniu polityki w zakresie ..... Organizacje, które dysponują kompetencjami w tym zakresie są proszone o zgłaszanie swoich przedstawicieli na spotkanie organizacyjne, które odbędzie się w Urzędzie w dniu ..... Zainteresowani proszeni są o zgłoszenia mailowe do Pani/Pana ..... . email@urządgminy.pl*

## 4.2. Rozpoznanie kompetencji NGO w zakresie wykorzystania ich twórczego wkładu do tworzenia polityk publicznych (*prosta ankieta*)

*Ankieta*

*Prosimy o napisanie zwięźle, jakie są doświadczenia organizacji (D), umiejętności (U), zrealizowane projekty (P), ekspertyzy (E), i inne kompetencje (K) w zakresie polityki .....*

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.

*Nazwa organizacji:*

*Osoba do kontaktu:*

*Kontakt e-mail:*

*Kontakt tel.*

*Załączniki opcjonalne: CV zgłaszanego przedstawiciela organizacji, lista publikacji, lista projektów itp.*

### **4.3. Zasady włączania przedstawicieli NGO do zespołów roboczych opracowujących polityki publiczne**

- 1. Przy opracowaniu polityk publicznych Urząd Gminy może korzystać ze wsparcia przedstawicieli organizacji pozarządowych.*
- 2. Przy podjęciu decyzji o opracowaniu polityki publicznej urząd ustala celowość lub brak celowości włączenia przedstawicieli organizacji pozarządowych do zespołów ustalających nową politykę.*
- 3. Jeżeli celowym jest włączenie NGO do współpracy, publicznie kieruje się zaproszenie do współpracy do organizacji pozarządowych za pomocą strony www Gminy, a także za pomocą e-maili.*
- 4. Organizacje, które zadeklarują uczestnictwo proszone są o wypełnienie krótkiej ankiety w zakresie kompetencji.*
- 5. Listę zakwalifikowanych organizacji do uczestnictwa w zespole roboczym ustala Urząd i przekazuje zainteresowanym w oparciu o posiadane kompetencje.*
- 6. Opcjonalnie można stworzyć listę rezerwową, z której będzie można uzupełniać zespół w przyszłości.*
- 7. Uczestnicy organizacji pozarządowych uczestniczą w pracach zespołów roboczych bez wynagrodzenia, ale może im przysługiwać zwrot kosztów z tytułu wykonywania obowiązków obywatelskich. Decyzje w tym zakresie podejmuje Urząd.*
- 8. Osoby, które z ramienia NGO uczestniczyły w pracach zespołów roboczych Gminy otrzymują imienne podziękowania za wkład obywatelski od Wójta. Informacje te mogą być, za zgodą zainteresowanych, zamieszczone na stronie www Gminy.*
- 9. Organizacje, które wydelegowały swoich przedstawicieli do uczestnictwa w pracach zespołów roboczych mogą otrzymywać dodatkowe punkty w procedurach konkursowych w Gminie za szczególną aktywność obywatelską w okresie od powołania zespołu roboczego do 2 lat od zakończenia pracy tego zespołu.*
- 10. Wszelkie decyzje o zmianach w tym zakresie podejmuje Urząd Gminy, który ma prawo zmienić powyższe zasady w każdym czasie.*

#### 4.4. Ankieta dotycząca jakości systemu informacji w gminie/gminy

1. Proszę ocenić w skali 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa) zakres informacji dostępnych na stronie www

Uwagi.....

2. Proszę ocenić w skali 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa) aktualność informacji na stronie www

Uwagi....

3. Proszę ocenić w skali 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa) oficjalną stronę gminy na facebooku

Uwagi.....

4. Jak Pani/Pana zdaniem można usprawnić lokalny system informacji?

.....

## 4.5. Schemat procedur przy tworzeniu dokumentów planistycznych

1. Inicjatywę o opracowaniu/ aktualizacji dokumentu podejmuje Wójt, który jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały.
2. Decyzję o przystąpieniu do tworzenia lub aktualizacji dokumentu podejmuje Rada Gminy, po uzyskaniu wcześniejszej opinii Komisji rady, w gestii której leży dany zakres. Rozpoczęcie prac nad dokumentem powinno być podjęte w formie uchwały, która powinna określać tryb prac nad dokumentem.
3. Prace na strategię prowadzi zespół powołany zarządzeniem Wójta. W skład zespołu wchodzi eksperci reprezentujący różne środowiska, w tym sektor NGO. Osoby wchodzące w skład zespołu powinny orientować się w problemach i specyfice gminy.
4. Decyzja o przystąpieniu do opracowania/ aktualizacji dokumentu zostanie podana do opinii publicznej. Sektor NGO zostanie powiadomiony za pomocą poczty elektronicznej o planowanych pracach.
5. Zespół rozpocznie prace od opracowania diagnozy w zakresie ujętym w planowanym dokumencie. Celem diagnozy jest określenie występujących na danym terenie problemów, wymagających rozwiązania, znalezienie przyczyn ich powstawania i określenie trendów dalszego ich przebiegu w sytuacji, gdy nie zostanie podjęta interwencja.
6. W wyniku diagnozy powstanie lista problemów wymagających rozwiązania. Zarówno diagnoza, jak i lista problemów zostaną poddane konsultacjom społecznym, w tym skierowane do właściwych NGO, z prośbą o zajęcie stanowiska.
7. Gmina zorganizuje panel obywatelski, na którym przedyskutowane zostaną zidentyfikowane problemy i ustalona hierarchia ich ważności. Określone zostaną problemy wymagające szybkiego rozwiązania i te, które mogą być adresowane w dalszej kolejności.
8. W oparciu o wyniki panelu, zespół przygotowuje propozycje celu nadrzędnego i listę maksymalnie 10 celów strategicznych. Lista ta zostanie poddana procesowi konsultacji społecznych. Opracowane cele zostaną zmodyfikowane w wyniku konsultacji.
9. Po ustaleniu listy celów strategicznych, do każdego z nich zostanie opracowany katalog celów operacyjnych i propozycje działań, służących realizacji ustalonych celów.



10. Dla każdego z celów operacyjnych zostanie opracowany katalog zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich, niezbędnych do realizacji danego celu. Jeżeli zespół uzna, że gmina nie dysponuje właściwymi zasobami, możliwa jest modyfikacja celu.
11. Zespół zaplanuje również rezultaty, które mają być osiągnięte w wyniku proponowanych działań, a także listę wskaźników, pozwalających określić, czy dany rezultat został osiągnięty.
12. Opracowany zostanie także program monitorowania realizacji działań, założonych w dokumencie.
13. Cały dokument zostanie poddany konsultacjom społecznym. Konsultacje zostaną zaplanowane tak, aby partnerzy społeczni i mieszkańcy mieli co najmniej miesiąc na przygotowanie opinii na temat opracowanego dokumentu planistycznego.
14. Gotowy dokument zostanie skierowany pod obrady Rady wraz z uwagami i propozycjami zmian. Radni otrzymają go co najmniej 2 tygodnie przed posiedzeniem rady, na której będzie poddany dyskusji.
15. Po przyjęciu dokumentu, wszyscy biorący udział w konsultacjach zostaną poinformowani o wynikach. Osoby i organizacje, których propozycje nie zostały uwzględnione przez Radę, zostaną poinformowani o powodach odrzucenia ich propozycji.

## 4.6. Procedury konsultacji społecznych

### → System podstawowych wartości

Gmina ... w procesie konsultacji społecznych kieruje się następującymi wartościami:

1. **Działanie Pro Publico Bono.** Uczestnicy procesu decyzyjnego powinni działać wyłącznie w interesie publicznym, dla wspólnego dobra, bez faworyzowania jakiegokolwiek grupy społecznej dla osiągnięcia prywatnych celów. W swoim postępowaniu nie powinni kierować się chęcią uzyskania jakichkolwiek korzyści dla siebie, swoich rodzin, przyjaciół czy sojuszników politycznych.
2. **Niezawisłość.** Funkcjonariusze publiczni powinni dbać o zachowanie niezależności w stosunku do organizacji i osób spoza administracji publicznej i Rady. Nie powinni podejmować żadnych zobowiązań wobec tych instytucji i osób, które mogłyby skutkować ograniczeniem ich niezależności w trakcie pełnienia funkcji publicznych.
3. **Obiektywizm.** Wszelkie decyzje, dotyczące wyboru rozwiązań, doboru personelu czy innych działań, związanych z pełnionym stanowiskiem, powinny być podejmowane w oparciu o kryteria merytoryczne.
4. **Przejrzystość.** Decyzje i działania funkcjonariuszy publicznych, jak i ich uzasadnienie powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Funkcjonariusze publiczni powinni liczyć się z odpowiedzialnością za podejmowane działania, powinni być przygotowani na ewentualną krytykę ze strony partnerów społecznych, mediów i całego społeczeństwa, a także powinni poddawać się kontroli powołanych do tego instytucji. Wstrzymanie informacji na temat podejmowanych działań powinno być ograniczone tylko wówczas, gdy wymaga tego zagrożenie bezpieczeństwa publicznego.
5. **Uczciwość.** Funkcjonariusze publiczni powinni ujawniać wszelkie sytuacje, w których ich prywatne interesy mogą być sprzeczne z interesem publicznym,

wycofując się jednocześnie z podejmowania decyzji i działań w danym obszarze.

6. **Rzetelność.** Funkcjonariusze publiczni powinni dokładać wszelkich starań, aby zdobyć możliwie szeroką wiedzę dotyczącą zagadnienia będącego przedmiotem decyzji.
7. **Efektywność.** Funkcjonariusze publiczni powinni dołożyć wszelkich starań, aby dane zagadnienie uregulować w sposób zapewniający możliwie najmniejsze koszty finansowe i administracyjne, gwarantujące jednocześnie realizację założonego celu i wysoką jakość regulacji.
8. **Ograniczenie ingerencji.** Funkcjonariusze publiczni biorący udział w procesie decyzyjnym powinni dążyć do ograniczenia inflacji prawa. Ingerencja legislacyjna powinna być ograniczona do absolutnie niezbędnych przypadków.
9. **Dobry przykład.** Funkcjonariusze publiczni powinni swoim postępowaniem dostarczać pozytywnych wzorów, zgodnych z powyższymi zasadami.

#### → **Zasady przygotowania dokumentów do konsultacji:**

1. **Określenie polityki.** Przedstawienie dokumentu do konsultacji powinno być poprzedzone przekonsultowaniem polityk służących realizacji celów strategicznych. Dopiero później powinien być ustalany sposób przełożenia przyjętych rozwiązań politycznych na zadania legislacyjne.
2. **Odniesienie do celów strategicznych.** Konsultowane dokumenty powinny wskazywać, które cele strategiczne będą realizowane w danym dokumencie i przy pomocy jakich instrumentów regulacyjnych.
3. **Uzasadnienie interwencji.** Autorzy powinni uzasadnić, dlaczego realizacja danego celu wymaga interwencji regulacyjnej oraz udokumentować, że koszty pozostawienia danego obszaru poza zakresem interwencji regulacyjnej będą wyższe, niż koszty regulacji.
4. **Badanie zgodności projektu z celami.** W konsultowanym dokumencie należy wskazać kryteria badania zgodności projektu z wyznaczonymi celami. Kryteria powinny umożliwiać szybką identyfikację, w jakim stopniu projekt realizuje szczegółowe zadania legislacyjne.
5. **Uwzględnianie możliwości budżetu.** Do konsultacji nie powinny być

przyjmowane projekty zagrażające możliwościom płatniczym gminy.

→ **Zasady zapewniania rzetelności i przejrzystości  
przedkładanych projektów dokumentów:**

1. **Proporcjonalność obciążeń.** Gmina powinna sprawdzić czy przedkładany projekt nakładający obciążenia na osoby lub organizacje uwzględnia ich zdolność do wypełniania tych obciążeń, a ponadto czy nie nakłada niewspółmiernie dużych obciążeń jednych grup obywateli z korzyścią dla pozostałych grup obywateli.
2. **Niedyskryminacja.** Gmina powinna sprawdzić, czy każdy złożony projekt nie wprowadza gorszego traktowania jednych kategorii osób lub organizacji kosztem innych kategorii osób lub organizacji.
3. **Jawność przygotowywania propozycji.** Gmina powinna zapewnić jawność dostępu do opracowywanych propozycji na wszystkich etapach procesu przygotowywania chyba, że konieczność zachowania tajności będzie wynikać ze względów bezpieczeństwa obywateli.
4. **Identyfikowalność projektu.** Każdy projekt powinien być sygnowany imieniem i nazwiskiem urzędnika służbowo odpowiedzialnego za sporządzenie tego projektu.
5. **Identyfikowalność wprowadzonych zmian.** Każdy projekt, na którego szczegółowe postanowienia wpłynęły osoby lub organizacje spoza władz gminy powinien zawierać szczegółowe oznaczenia, które części lub fragmenty projektu zostały przyjęte w wyniku propozycji tych osób lub organizacji, ze szczegółowym wskazaniem tych fragmentów i osób lub organizacji.
6. **Identyfikowalność interesów.** Każdy projekt, na którego szczegółowe postanowienia wpłynęły osoby lub organizacje spoza władz gminy powinien zawierać załącznik w postaci przejrzystego określenia ogólnych interesów tych osób lub organizacji oraz szczegółowych interesów tych osób i organizacji w zakresie dokonywania zmian w projekcie.
7. **Zrozumiałość projektu.** Gmina powinna dołożyć starań, aby każdy projekt był napisany językiem zrozumiałym dla każdego, kogo ma bezpośrednio dotyczyć.
8. **Prawo wglądu do dokumentacji o interesach.** Każdemu powinno przysługiwać

prawo wglądu do danych o zidentyfikowanych interesach, wprowadzonych zmianach oraz reprezentatywności osób lub organizacji, na wniosek których zmiany zostały dokonane.

→ **Zasady konsultowania przedkładanych dokumentów:**

1. **Konsultacje społeczne.** Konsultacjom społecznym powinna być poddawana polityka gminy w poszczególnych obszarach. Konsultacjom powinna podlegać większość założeń nowych regulacji, a szczególnie regulacji wpływających w znaczący sposób na poprawę lub pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej. W przypadku projektu uchwały Rady gminy – konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie tworzenia nowego aktu.
2. **Schemat projektu uchwały.** W przypadku projektów uchwał, ogólny schemat projektu powinien powstać w odpowiedniej Komisji po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i uzgodnieniu polityki w danym zakresie. Ogólny schemat proponowanej legislacji powinien zawierać cel i intencje uchwałodawcy, główne paragrafy, z ewentualnymi wyjaśnieniami, co znajdzie się w poszczególnych paragrafach, jeżeli same tytuły tego nie wyjaśniają.
3. **Analiza kosztów i korzyści nowej regulacji.** Każda zmiana lub wprowadzenie nowego prawa powinno być poprzedzone oceną wpływu planowanej regulacji, uwzględniającą analizę zmian ekonomicznych, socjalnych i wpływu na środowisko naturalne, jakie wywoła - także w formie liczbowej, a także zawierającą rozwiązania alternatywne, w tym pozalegislacyjne.
4. **Planowanie konsultacji społecznych.** Gmina powinna co roku przedstawiać publicznie harmonogram planowanych działań legislacyjnych, a przede wszystkim określić ich temat i zakres. W oparciu o harmonogram powinien zostać stworzony i upubliczniony planowany harmonogram konsultacji społecznych. W oparciu o te informacje partnerzy społeczni powinni przedstawiać swe rekomendacje i opinie szczegółowe oraz własne propozycje zmian w prawie. Propozycje partnerów społecznych są szczególnie cenne dzięki dużej znajomości podejmowanych przez nich zagadnień. Uwzględnienie opinii oraz propozycji partnerów społecznych zapewni ich zaangażowanie i wzrost odpowiedzialności za tworzone prawo.

5. **Podstawa konsultacji społecznych.** Konsultacjom powinny być poddawane propozycje nowej polityki; powinny być więc one przeprowadzane w pierwszej fazie przygotowywania, na etapie propozycji władz gminy, zanim zostanie opracowany właściwy tekst uchwały.
6. **Zapewnienie dostępu wszystkim grupom zainteresowanym.** Każde konsultacje powinny zostać poprzedzone szczegółową analizą grup, na które będzie oddziaływać dana regulacja prawna. Wnioskodawca powinien zadbać o to, by wszyscy partnerzy mieli zagwarantowany równy dostęp do informacji. Wszystkie zidentyfikowane grupy powinny zostać zaangażowane w proces konsultacji tak wcześnie jak to tylko możliwe.
7. **Określenie ram czasowych konsultacji zapewniających wystarczający czas na odpowiedź.** Czas przeznaczony na pisemne konsultacje powinien obejmować co najmniej 6 tygodni (przygotowanie pisemnych opinii). Wnioskodawca powinien jednak uwzględniać szczególne okoliczności i okresy, takie jak: święta, wakacje itp. Informacja o ramach czasowych konsultacji powinna znaleźć się w dokumentach przedstawionych przez prawodawcę. Istnieje możliwość skrócenia okresu konsultacji. Krótsze okresy konsultacji powinny być jednak wyjątkiem a nie regułą i należy takich sytuacji unikać. Informacje o skróceniu czasu konsultacji powinny zostać zapisane na konsultowanych regulacjach, powinny też zostać wyjaśnione przyczyny skrócenia konsultacji i środki przedsięwzięte w celu zapewniania efektywności konsultacji.
8. **Zapewnienie przejrzystości języka i zrozumiałości prezentowanych propozycji.** Składany do konsultacji dokument powinien być jasno sformułowany, bez używania określeń fachowych czy „sloganów”. Każda propozycja polityki powinna zawierać informację z określeniem, kogo dotyczy oraz z jasno wyartykułowanymi (zrozumiałymi) pytaniami i problemami. Zawsze powinien być podany czas na udzielanie odpowiedzi.
9. **Wyraźne przedstawienie stanowiska i założeń.** Wnioskodawca powinien wyraźnie przedstawić swoje stanowiska i założenia wynikające z poddanego konsultacjom projektu. Dokument taki (w formie załącznika) powinien zawierać wypunktowane zapisy projektu, które pod żadnym względem nie mogą zostać zmienione bo wynikają z innych uregulowań np. prawa krajowego lub UE. Powinien również wskazywać na części, w których opinie i wnioski partnerów są

szczególnie wskazane i cenne oraz oczekuje się w nich konkretnych rozwiązań. Takie wypunktowanie pozwala uczestnikom konsultacji skupić się na miejscach wskazanych i szczególnie ważnych.

10. **Zapewnienie ogólnego dostępu do konsultacji.** Wnioskodawca powinien zapewnić jak najszerszą informację o prowadzonych konsultacjach oraz szeroki dostęp do proponowanych projektów, szczególnie poprzez strony internetowe gminy, już od pierwszego dnia przedstawienia dokumentu do konsultacji. Informacje o konsultacjach oraz projekcie regulacji powinny zostać zamieszczone w miejscach i nośnikach najbardziej odpowiednich dla poszczególnych grup partnerów (w oparciu o wcześniejsze analizy). Partnerzy powinni mieć możliwość udzielenia odpowiedzi drogą elektroniczną. Przygotowując projekt dokumentu do konsultacji należy także zwrócić szczególną uwagę na sposób jej przygotowania i formę udostępniania w oparciu o wybrane do konsultacji grupy partnerów.
11. **Różnorodność form konsultacji.** Dla zapewnienia większej efektywności konsultacji wskazany jest wybór kilku metod, szczególnie, gdy dotarcie z konsultacjami do niektórych, specyficznych grup może być utrudnione. Należy wtedy zastosować różne formy m.in.: spotkania osobiste z partnerami, publiczne spotkania, strony internetowe, badania opinii publicznej, grupy fokusowe, wydarzenia regionalne, publikacje prasowe itp.
12. **Opisanie grup biorących udział w konsultacjach.** Przedstawiciele grup biorących udział w konsultacjach powinni zostać poproszeni o wskazanie osób i organizacji, w imieniu których występują. Lista osób i organizacji powinna być załączona jako aneks do dokumentów konsultacyjnych. Wyszczególnienie partnerów biorących udział w konsultacjach pozwoli na szczegółowe przeanalizowanie ich wyników. Raport z konsultacji powinien uwzględniać wyszczególnienie uzyskanych opinii oraz ich autorów, co pozwoli lepiej zrozumieć prezentowane opinie i wnioski.
13. **Wskazanie daty i miejsca wyników konsultacji.** W dokumencie konsultacyjnym powinno się wskazać datę i miejsce publikacji wyników konsultacji nie przekraczając terminu 3 miesięcy od terminu zakończenia konsultacji. Zawsze powinna być dostępna wersja papierowa i elektroniczna wyników.

**14. Wyniki konsultacji.** Podsumowanie wyników powinno składać się z wyszczególnionych pytań i zsumowanych odpowiedzi na nie oraz wyjaśnienia, w jakim zakresie wyniki konsultacji zostały wykorzystane przy zmianie projektowanej polityki. Powinno się także umieścić informację o wszystkich dokonanych zmianach w projekcie, które nie wynikały bezpośrednio z odpowiedzi na konkretne pytania. Jeżeli jest to możliwe powinno się także umieszczać podsumowanie kolejnych podjętych kroków oraz wyjaśnienie podjętych decyzji i zmian. Opinie uzyskane w trakcie konsultacji powinny być załączone do regulacji, w dalszym toku procedowania, tak by zapobiec wybiórczemu ich traktowaniu.

**15. Monitorowanie efektywności prowadzonych działań.** Powinna zostać zapewniona możliwość zgłoszenia zażaleń i uwag co do sposobu i formy przeprowadzenia konsultacji. Należy wyraźnie wskazać osobę, do której powinny spłynąć uwagi i zażalenia (podanie imion, nazwiska, namiarów teleadresowych, tel, fax, e-mail). Wszystkie uwagi partnerów konsultacji powinny być gromadzone przez apolitycznych urzędników, niewywodzących się z zespołu koordynującego konsultacje.



## 4.7. Procedura zgłaszania inicjatyw uchwałodawczych

1. Inicjatywę uchwałodawczą posiada:
  - a. Przewodniczący Rady,
  - b. Prezydent Miasta/ Wójt/ Burmistrz,
  - c. komisje Rady,
  - d. każdy radny,
  - e. grupa 100 mieszkańców gminy posiadająca czynne prawo wyborcze do Rady.
2. Inicjatywa uchwałodawcza winna być zgłoszona na piśmie.
3. Obowiązuje następująca procedura zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców:
  - Mieszkańcy Gminy mogą składać w Urzędzie Gminy uchwały w sprawach istotnych dla społeczności lokalnych.
  - W treści wniosku muszą być wskazane osoby upoważnione do kontaktów w imieniu inicjatorów projektu uchwały.
  - Do wniosku musi być dołączona lista co najmniej 100 osób popierających inicjatywę. Lista musi zawierać następujące dane: imię, nazwisko, adres, nr PESEL oraz własnoręczny podpis.
  - Wniosek kierowany jest do Przewodniczącego Rady.
  - Przewodniczący w czasie nie dłuższym niż 14 dni od daty złożenia wniosku, kieruje go do radcy prawnego Urzędu celem wydania opinii w przedmiocie zgodności inicjatywy z obowiązującym prawem i kompetencjami samorządu gminnego.
  - Po uzyskaniu pozytywnej opinii prawnej, wniosek kierowany jest do Burmistrza w celu wskazania możliwości sfinansowania działań będących przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej.
  - Brak pozytywnej opinii prawnej lub brak możliwości finansowania działań będących przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej powoduje, że wnioskowi nie nadaje się dalszego biegu. O fakcie tym Przewodniczący Rady powiadamia pisemnie osoby wskazane we wniosku, jako reprezentantów inicjatorów projektu

uchwały, a także stałe komisje Rady oraz doraźną Komisję Statutowo-Regulaminową.

- Wniosek, który uzyskał pozytywną opinię prawną i ma wskazane źródło finansowania kierowany jest przez Przewodniczącego Rady do Burmistrza w celu przygotowania przez odpowiedni wydział merytoryczny Urzędu projektu uchwały odpowiadającego treści wniosku. Sporządzony projekt uchwały wraz z wnioskiem kierowany jest przez Przewodniczącego Rady do zaopiniowania przez komisje Rady.
- Po uzyskaniu akceptacji stałych komisji Rady, Przewodniczący włącza projekt uchwały wraz z wnioskiem do porządku obrad najbliższej sesji Rady.
- W przypadku skierowania projektu uchwały wraz z wnioskiem pod obrady Rady Przewodniczący Rady zaprasza inicjatorów na sesję, w której porządku obrad ujęta została zgłoszona inicjatywa.

## 4.8. Projekt umowy partnerstwa

---

### **POROZUMIENIE PARTNERSKIE**

*Niniejsze Porozumienie Partnerskie ma charakter inicjujący współpracę i nie pociąga bezpośrednio zobowiązań prawnych.*

W dniu..... 201... r., w .....

zostaje zawarte porozumienie pomiędzy:

1. Urzędem Gminy ....., reprezentowanym przez .....
2. ....(NGO), reprezentowanym przez .....
3. ...., reprezentowanym przez .....
4. ...., reprezentowanym przez .....

zwanymi w dalszej części Porozumienia Partnerami Porozumienia.

§ 1. Partnerzy Porozumienia postanawiają przystąpić do projektu pt. ....  
....., który realizuje .....  
..... z siedzibą w ....., zwana  
w dalszej części porozumienia Realizatorem.

§ 2. Zasadniczym celem projektu, o którym mowa w § 1 jest wypracowanie  
.....  
.....

§ 3. Każdy z Partnerów Porozumienia zobowiązuje się do zaangażowania w projekt, tzn. do współpracy z pozostałymi Partnerami i z Realizatorem przy opracowaniu ..... . Następnie, dzięki uzyskanym w ramach realizacji projektu informacjom Partnerzy będą mogli wdrażać wypracowane mechanizmy wspierające ..... Działania projektowe będą uzgadniane z przedstawicielami Partnerów Porozumienia, którzy będą konsultować przedsięwzięcia projektowe między sobą oraz z Realizatorem.

§ 4. Realizator zobowiązuje się do:

1. Udzielenia Partnerom niezbędnego wsparcia z wykorzystaniem swojego potencjału, wiedzy fachowej, umiejętności i doświadczenia, w celu umożliwienia Partnerom pełnego zaangażowania w działania projektu, a przez to jego prawidłowej realizacji.
2. Przeprowadzenia i koordynacji działań w ramach projektu, o którym mowa w § 1 niniejszego porozumienia w celu wypracowania .....

§ 5. Porozumienie zostaje zawarte na czas realizacji projektu, tj. do .....r. i wchodzi w życie z dniem podpisania.

§ 6. Porozumienie sporządzono w 5 jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdego Partnera Porozumienia oraz Realizatora.

Realizator:

Partnerzy:

Człowiek – najlepsza inwestycja