



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego ze środków Programu
Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata
2014 – 2020



Raport badawczy

w ramach projektu
**„JST-NGO - zwiększenie partycypacji
organizacji pozarządowych subregionu tyskiego
w realizacji polityki Lokalnych”
przez Centrum Społecznego Rozwoju w ramach
Funduszu Inicjatyw Obywatelskich**

Redakcja:
Ewa Muszczak

Mikołów, listopad 2020 r.

Spis treści

1. Wstęp	1
2. Współpraca Jednostek Samorządu Terytorialnego z organizacjami pozarządowymi - podstawy teoretyczne	2
3. Instrumenty partycypacji społecznej wykorzystywane w podregionie tuskim - badania empiryczne.....	7
4. Podsumowanie.....	20
Bibliografia	22
Spis wykresów.....	23
Spis rysunków	23

1. Wstęp

Celem raportu jest zbadanie prawdziwości hipotezy, że silne i przygotowane organizacje pozarządowe biorą czynny udział w realizacji polityk lokalnych. **Badanie zostało zrealizowane w ramach projektu „JST-NGO - zwiększenie partycypacji organizacji pozarządowych subregionu tuskim w realizacji polityki Lokalnych” przez zespół specjalistów Stowarzyszenia Centrum Społecznego Rozwoju w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.**

W pierwszej części raportu przedstawiono założenia teoretyczne partycypacji społecznej, współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz dokonano przeglądu najbardziej popularnych narzędzi współpracy wykorzystywanych przez samorządy w podregionie tuskim. Druga część raportu ma charakter empiryczny zawarto w niej przedstawienie metodologii badań, wyniki badań oraz identyfikację barier współpracy z perspektywy obu analizowanych sektorów. Ostatnia część raportu ma charakter podsumowujący zaprezentowane analizy wraz z wnioskami z nich wynikającymi.

2. Współpraca Jednostek Samorządu Terytorialnego z organizacjami pozarządowymi - podstawy teoretyczne

Literatura przedmiotu wskazuje wiele definicji zarządzania. Andrzej K. Koźmiński i Dariusz Jemielniak (2008, s. 19-21) opracowali następującą typologię funkcji zarządzania: planowanie, organizowanie, zarządzanie informacją i wiedzą, zarządzanie finansami organizacji, zarządzanie operacjami, politykę personalną, marketing i public relations, negocjacje, kontrolę. Samo zarządzanie powinno być ściśle związane z obowiązującymi normami prawnymi. W takich warunkach niezmiennie poruszają się jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje zadania wynikające z odpowiednich ustaw. Ustawa zasadnicza wskazuje, że podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina. Badacze na przestrzeni lat opracowywali różne teorie mające na celu wypracowanie najefektywniejszego sposobu funkcjonowania administracji. Należą do nich między innymi zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, governance, new governance czy neoweberyzm. W ostatnich latach do najbardziej popularnych zaliczyć można governance (B. Jessop, s. 5-11). Jerzy Hausner (2008, s. 405) tłumaczy to pojęcie w następujący sposób: jest to współzarządzanie lub w węższym znaczeniu politycznym współrządzenie. W tej koncepcji współzarządzania administracja musi w szerszym zakresie zwracać uwagę na obywatela i biznes. Ponieważ zgodnie ze swoimi zadaniami statutowymi, to na ich rzecz ma służyć. Takie podejście odrzuca imperatywny sposób sprawowania władzy publicznej, a promuje zaangażowanie obywateli i organizacji w podejmowanie decyzji. Uwzględniając powyższe rozważania, można dojść do wniosku, że zaangażowanie społeczne mieszkańców warunkuje powodzenie mechanizmów współzarządzania. Hanna Palska i Piotr Gliński zdefiniowali aktywność obywatelską jako „celowe działania jednostek oraz ich zrzeszeń, które wykraczają w sferę publiczną i są adresowane do pozostałych uczestników i użytkowników tej przestrzeni” (Gliński, Palska, 1997, s. 356-392). Wojciech Świątkiewicz (2004, s.40) podkreśla, że „istotnym czynnikiem lokalnej aktywności obywatelskiej jest poczucie przynależności do społeczności lokalnej, długi okres zamieszkiwania, silne więzi społeczne, w tym sąsiedzkie oraz plany na dalsze zamieszkanie”. Natomiast Anna Olech i Michał Kotnarowski (2012, s. 151-175) zwracają uwagę, że „na poziom obywatelskiej aktywności mają również wpływ istotne kontakty

społeczne rozumiane jako znajomość obywateli z przedstawicielami władzy lokalnej, elit politycznych czy pracowników urzędu miasta lub gminy”. Do równie istotnych czynników wpływających na kształt aktywności obywatelskiej jest polityka władz samorządowych. Może ona utrudniać lub wspierać aktywność obywateli.

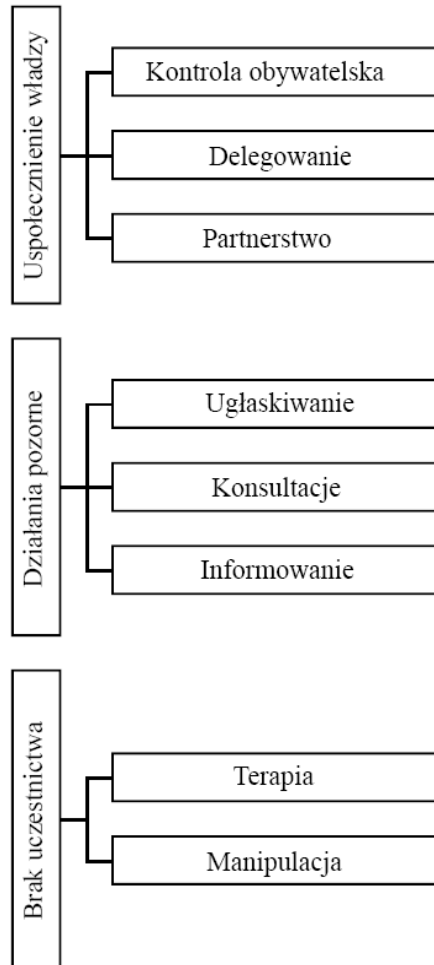
Organizacje pozarządowe są zjawiskiem niezwykle złożonym i wielowymiarowym, co niewątpliwie przysparza wielu specjalistom trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu tego pojęcia. Termin organizacja pozarządowa nawiązuje do relacji tego typu podmiotów z sektorem państwowym stawiając je w opozycji do siebie. Natomiast pojęcie organizacja non profit wskazuje na przeciwstawność do sektora prywatnego (Schmidt, 2012, s. 14). Niektórzy specjaliści zajmujący się trzecim sektorem terminem organizacja pozarządowa określają podmioty, które zostały formalnie zarejestrowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (Gliński, Lewenstein, Siciński, Frączak, 2002, s. 314). Inni natomiast poszerzają zakres definicji przyjmując, że do sektora NGO należą wszelkie nieformalne grupy i niezarejestrowane organizacje (Bogacz-Wojtanowska, 2016 s. 14-17). Artykuł 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie definiuje organizacje pozarządowe jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”. Jednocześnie ustawodawca zwraca uwagę, że przepisów dotyczących organizacji pozarządowych nie stosuje się do partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne, europejskich fundacji politycznych. W niemiejszym opracowaniu pojęcie organizacji pozarządowej będzie używane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Konstytucja RP podkreśla rolę i znaczenie lokalnych samorządów w realizacji polityk publicznych. Czytamy w niej, że „samorząd terytorialny uczestniczy w prawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Aby efektywnie wykorzystywać ograniczone zasoby jednostki samorządu terytorialnego powinny angażować partnerów do

realizacji polityk publicznych. W tym przypadku naturalnymi partnerami są organizacje pozarządowe, których główne cele działalności realizują użyteczne cele mieszczące się w obszarze pożytku publicznego. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces tworzenia polityk publicznych włącza je w świadomy sposób w pracę na rzecz lokalnego rozwoju (Zybała A., Wojdat M., 2012 s.33-35).

Ponad pięćdziesiąt lat temu Sherry R. Arnstein sformułowała drabinę partycypacji. Badaczka podkreślała zróżnicowanie zjawiska partycypacji. Definiowała ona partycypację społeczną jako „sposób redystrybucji władzy zapewniający uczestnictwo w procesach decyzyjnych osobom dotychczas wykluczonym społecznie i ekonomicznie” (Arnstein, 1969 s. 216-224). Tak przyjęta definicja wskazuje że partycypacja społeczna jest podstawą demokracji. Niestety władze niekoniecznie chcą realizować te idee w praktyce. Arnstein na podstawie swoich badań wyodrębniła następujące poziomy partycypacji społecznej: brak uczestnictwa, działania pozorne, a także uspołecznienie władzy. W ramach powyższego podziału, wyszczególniła kolejne elementy budując ośmiostopniową drabinę partycypacji.

Rysunek 1. Drabina partycypacji



Źródło: Opracowanie na podstawie Arnstein 1969/2012

Na najniższych szczeblach, w obszarze braku uczestnictwa wyodrębnione zostały: manipulacja i terapia - obywatele w tych przypadkach nie są zaangażowani w podejmowane decyzje. W zakresie działań pozornych wyszczególnione zostały: informowanie i konsultowanie - pojawia się element komunikacji na linii obywatel-władza, a w drugim dochodzi aspekt wyrażania swojej opinii. Warto jednak zwrócić uwagę na to, iż wyniki konsultacji nie są wiążące. Redystrybucja władzy pojawia się dopiero w trzecim poziomie: partnerstwo, delegowanie oraz kontrola obywatelska. Na tym poziomie obywatele traktowani są jako równi partnerzy w dialogu z władzą, a zadania są oddelegowywane. Warto podkreślić, że również odpowiedzialność za podejmowane decyzje jest obustronna (J. Kotus, T. Sowada M. Rzeszewski 2019, s.31-54). Wskazane wyżej formy partycypacji społecznej tworzą wymiar jakościowo-kompetencyjny. Nie można natomiast pominąć wymiaru merytorycznego i formalno-organizacyjnego (Mendel T., 2002 s. 28). Na wymiar merytoryczny składają się

jeszcze wymiar przedmiotowy i podmiotowy. Wymiar przedmiotowy: określa elementy procesu decyzyjnego podporządkowanego są partycypacji społecznej. Wymiar podmiotowy: wskazuje zakres partycypacji społecznej. Z kolei na wymiar formalno-organizacyjny składają się np. metody prawne usprawniające proces partycypacji społecznej, zróżnicowanie sposobów partycypacji, w tym formalnych i nieformalnych (Gurdek, 2016 s. 127-150).

Obecnie jednostki samorządu terytorialnego mają do dyspozycji cały wachlarz narzędzi angażujących lokalną społeczność, są to m.in.: budżet obywatelski i inicjatywa lokalna. Władze lokalne mogą również wspierać funkcjonowanie organizacji pozarządowych, kontraktować zadania publiczne oraz prowadzić angażujące konsultacje aktów prawa miejscowego.

Pojęcie podregionu wprowadzono na obszarze Polski w 2020 r. jako jednostki terytorialne wykorzystywane do celów statystycznych. Podregion tyski funkcjonuje w obecnym kształcie od 2008 r. i obejmuje południową część aglomeracji śląskiej. Składa się z 17 gmin: Łaziska Górne, Mikołów, Orzesze, Ornontowice, Wiry, Goczałkowice-Zdrój, Kobiór, Miedźna, Pawłowice, Suszec, Bieruń, Łędziny, Imielin, Bojszowy, Chełm Śląski, Tychy, Pszczyna. Podregion tyski na swoim obszarze ma 4 powiaty: mikołowski, pszczyński, bieruńsko-łędziński i Powiat m. Tychy.

3. Instrumenty partycypacji społecznej wykorzystywane w podregionie tuskim - badania empiryczne

Badaniem wstępnym objęte zostały wszystkie gminy podregionu tuskiego - łącznie 17 lokalizacji. Celem badania była odpowiedź na pytanie czy silne i przygotowane organizacje pozarządowe biorą czynny udział w realizacji polityk lokalnych. Badanie przeprowadzono w oparciu o dane zastane w Biuletynach Informacji Publicznej oraz wywiady bezpośrednie telefonicznie przeprowadzone z pracownikami urzędów (17 osób) oraz przedstawicielami 15 organizacji pozarządowych w okresie od października do listopada 2020 roku. Głównym celem badań było określenie w jaki sposób organizacje pozarządowe angażowane są do kształtowania polityki lokalnej i jakie są efekty tego zaangażowania. Badaniem zostały objęte takie narzędzia jak: konsultacje społeczne, małe granty, inicjatywa lokalna oraz budżet obywatelski z tym że najwięcej uwagi poświęcono konsultacjom społecznym. Zbadano z jakim odzewem spotykają się ogłaszane konsultacje i zapytano także organizacje pozarządowe o przyczyny niskiego odzewu z ich strony.

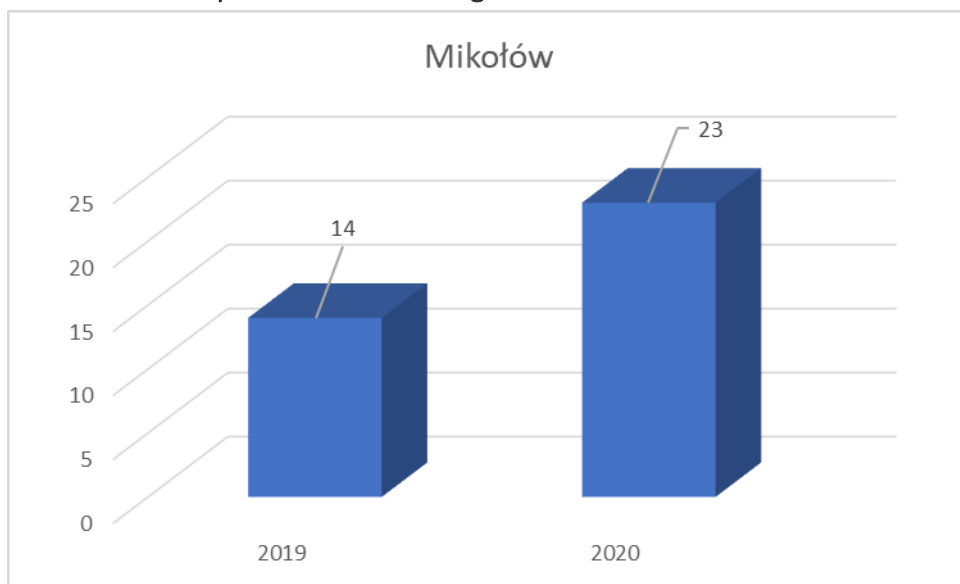
Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że wszystkie z badanych gmin korzystają z takich narzędzi jak ogłaszanie otwartych konkursów ofert oraz przeprowadzania konsultacji społecznych. Inaczej wygląda sytuacja z inicjatywą lokalną, gdzie niezbędne wewnętrzne regulacje związane z procedowaniem wniosków o inicjatywę lokalną ma 14 gmin, co stanowi 82,35% badanych. Warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obligują jednostki samorządu terytorialnego do posiadania uchwały organu stanowiącego, która określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Kolejnym badanym aspektem była obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Źródła jej istnienia możemy doszukać się w Konstytucji RP oraz w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa po nowelizacji w 2018 r., która zagwarantowała prawo do wychodzenia z inicjatywą uchwałodawczą obywatelom. W 11 z 17 badanych gminach funkcjonują uchwały regulujące zasady składania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, co stanowi 64,71%.

Następnym z badanych aspektów było funkcjonowanie budżetów obywatelskich, które w ostatnich latach zyskują na popularności. Szczególnie po wprowadzeniu w 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która jednocześnie reguluje dotychczasową praktykę gmin w zakresie organizacji budżetów obywatelskich. W tym przypadku zaledwie 7 gminach funkcjonowały procedury realizacji budżetu obywatelskiego, co stanowi 41,18% badanych gmin.

Badaniami pogłębiony objęto 8 gmin objętych bezpośrednio projektem tj. Łaziska Górne, Mikołów, Orzesze, Wiry, Miedźna, Pawłowice, Tychy, Pszczyna, z których urzędnicy i organizacje brali udział w cyklu szkoleniowym i doradczym „Akademia Partycypacji” porównano tutaj 2019 i 2020 rok.

Wykres 1: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Mikołów.

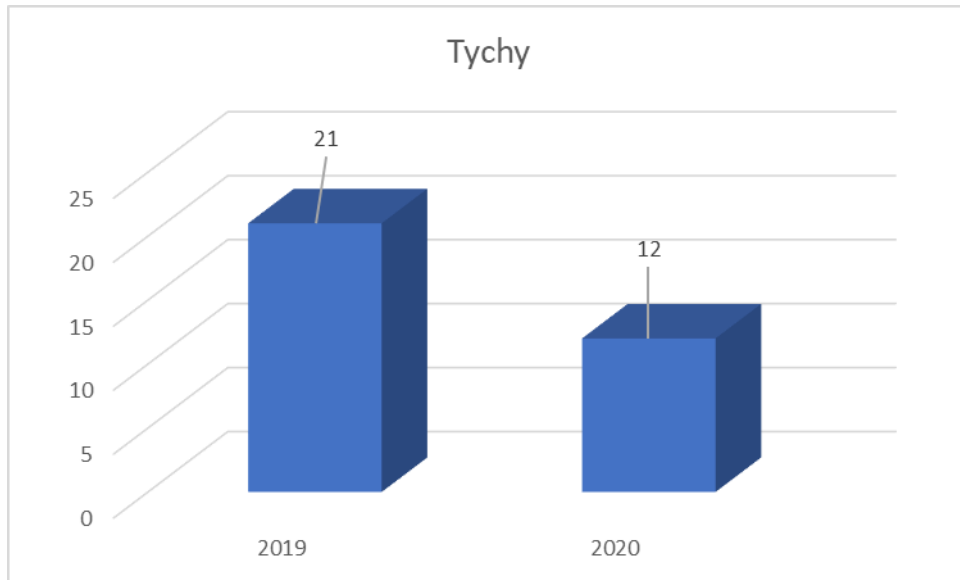


Źródło: Opracowanie własne.

W Gminie Mikołów liczba konsultowanych dokumentów z organizacjami pozarządowymi wzrosła z 14 dokumentów w 2019 do 23 dokumentów w 2020. Gmina oprócz zamieszczania informacji o konsultacjach społecznych - wysyła mailem do organizacji pozarządowych zarejestrowanych na terenie gminy stosowała w minionych latach warsztaty/spotkania konsultacyjne, budżet obywatelski i inicjatywę lokalną. Najczęściej konsultowanym dokumentem był projekt uchwały Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Mikołów na lata 2020-2030. Liczba organizacji

zaangażowanych w proces konsultacji wzrosła z 4 w 2019 do 7 w 2020 roku. W wyniku realizacji projektu Gmina Mikołów planuje w 2021 utworzenie Gminnej Rady Pożytku Publicznego z którą w przyszłości konsultowane będą najważniejsze dokumenty lokalne.

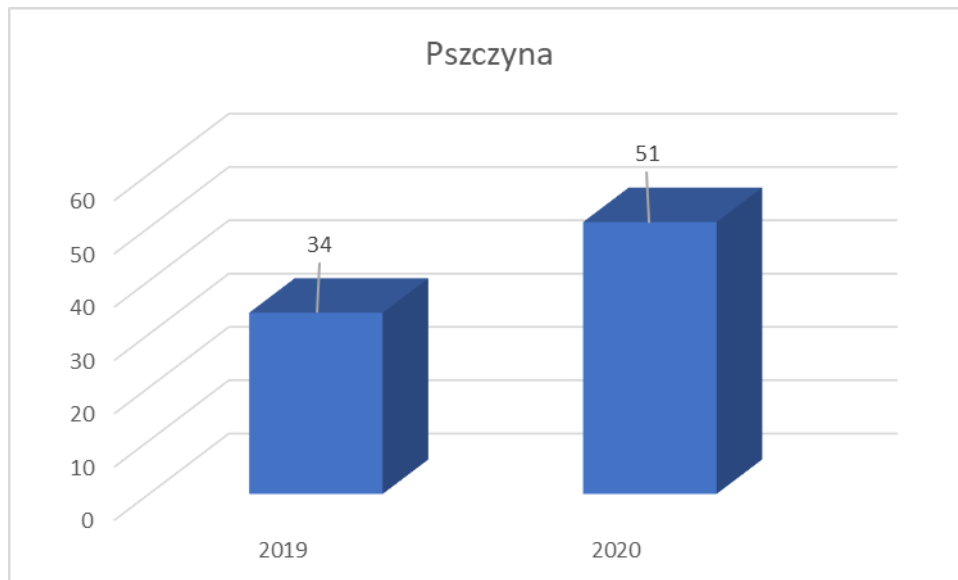
Wykres 2: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Tychy.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Tychy to największe miasto w regionie i siedziba 257 organizacji liczba konsultowanych dokumentów z organizacjami pozarządowymi spadła tutaj z 21 dokumentów w 2019 do 12 dokumentów w 2020. Gmina oprócz zamieszczania informacji o konsultacjach społecznych - wysyła tę wiadomość mailem do organizacji pozarządowych zarejestrowanych na terenie gminy stosuje warsztaty/spotkania konsultacyjne, budżet obywatelski i inicjatywę lokalną. Najczęściej konsultowanym dokumentem był projekt Programu Współpracy konsultowany rokrocznie w formie warsztatu. Liczba organizacji zaangażowanych w proces konsultacji wzrosła z 3 w 2019 do 4 w 2020 roku. Tychy jako największe miasto w regionie nie zdecydowały się jeszcze na utworzenie Rady Pożytku Publicznego ale ta forma partycypacji jest obecnie w mieście rozważana.

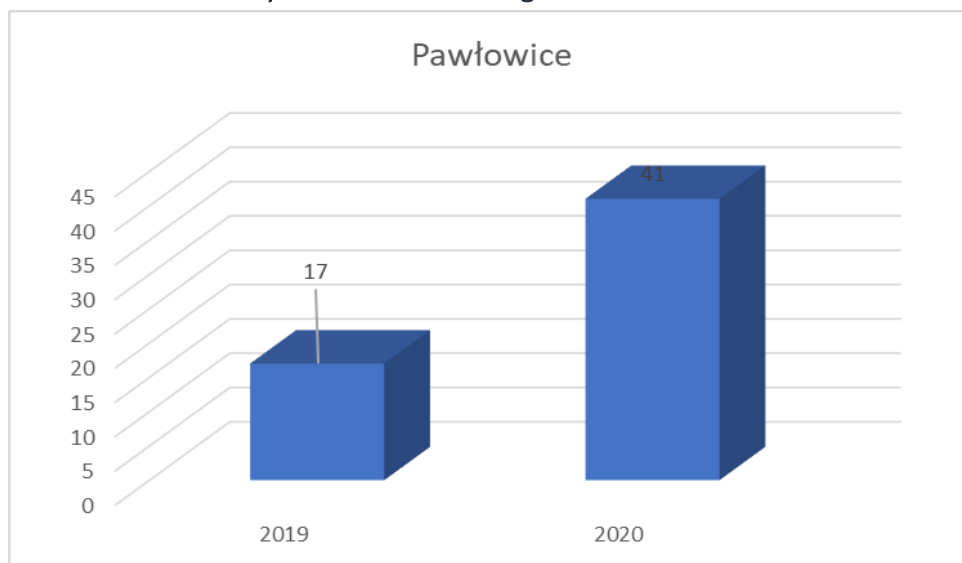
Wykres 3: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Pszczyna.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Pszczyna znacząco zwiększyła liczbę konsultowanych dokumentów z organizacjami pozarządowymi, która wzrosła z 34 dokumentów w 2019 do 51 dokumentów w 2020. Gmina Pszczyna zamieszcza informacje o konsultacjach tylko na BIP przez co odzew jest minimalny. Liczba organizacji zaangażowanych w proces konsultacji wzrosła z 0 w 2019 do 2 w 2020 roku. Najczęściej konsultowanym dokumentem był projekt budżetu obywatelskiego. Pszczyna korzysta z takich narzędzi partycypacji jak: budżet obywatelski i małe granty w tym trybie przekazało środki na 25 inicjatyw w wysokości 161 854zł.

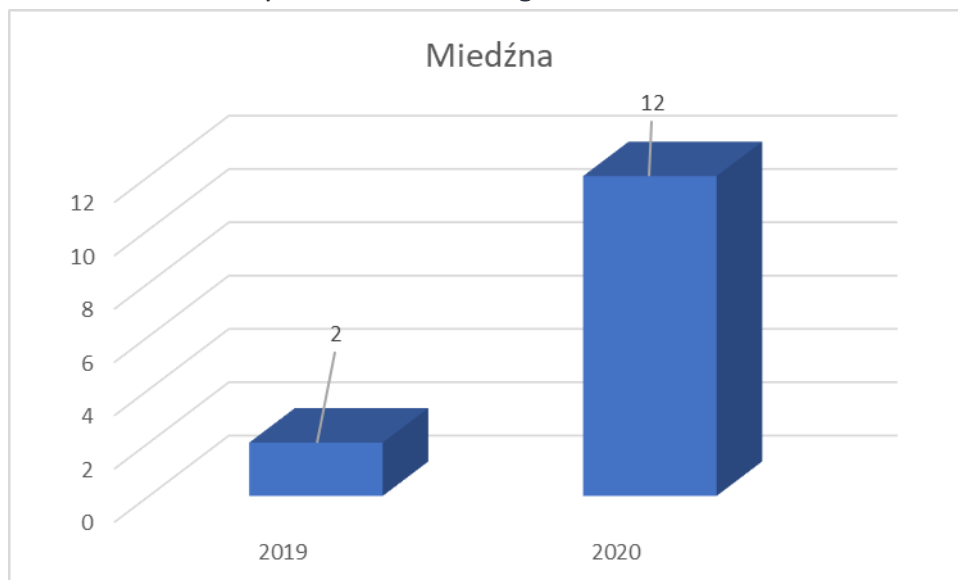
Wykres 4: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Pawłowice.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Pawłowice jako jedyna w podregionie posiada Gminną Radę Pozytku Publicznego skład, której wchodzi m.in. 10 organizacji pozarządowych i to z nią konsultowane są kluczowe dokumenty takie jak Program Współpracy z NGO, pozostałe zamieszczone są na BIP i na specjalnym portalu Forum Konsultacji Społecznych. Pomiędzy 2019 a 2020 znacząco zwiększyła się liczba konsultowanych dokumentów z organizacjami pozarządowymi: z 17 dokumentów w 2019 do 41 dokumentów w 2020. Na potrzeby badania przyjęto, że liczba organizacji zaangażowanych w proces konsultacji zarówno w 2019 jak i 2020 wyniosła 1 tj. a jedynym skonsultowanym dokumentem był projekt programu współpracy na 2021. Gmina Pawłowice aktywnie korzysta z takich narzędzi partycypacji jak: inicjatywa lokalna i małe granty.

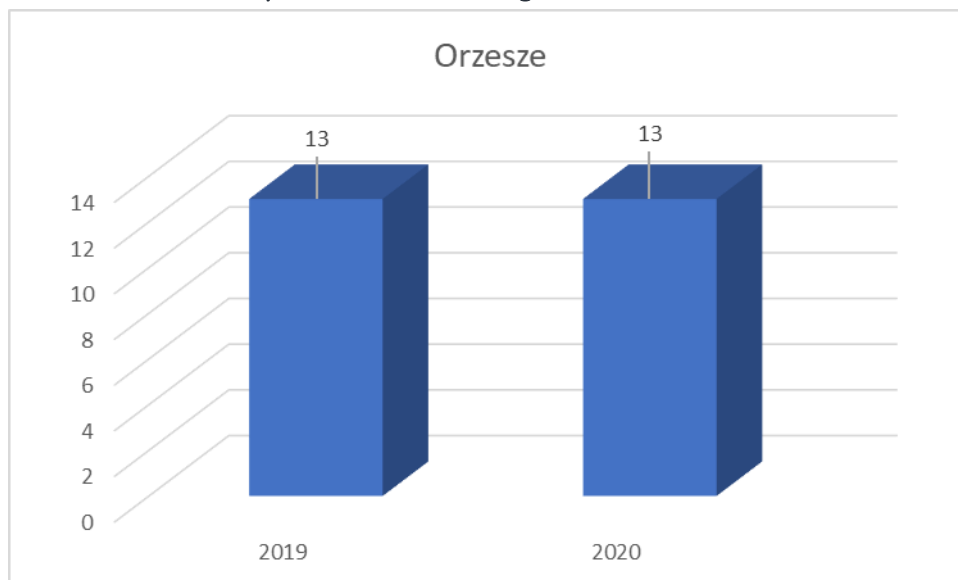
Wykres 5: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Miedźna.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Miedźna w 2019 skonsultowała z NGO tylko 2 dokumenty w 2020 liczba ta wzrosła do 12. Konsultacje polegają tylko na zamieszczaniu informacji w BIP, organizacje nie są informowane bezpośrednio dlatego też odzew ze strony NGO jest zerowy. Gmina nie realizuje inicjatywy lokalnej i rzadko korzysta z małych grantów.

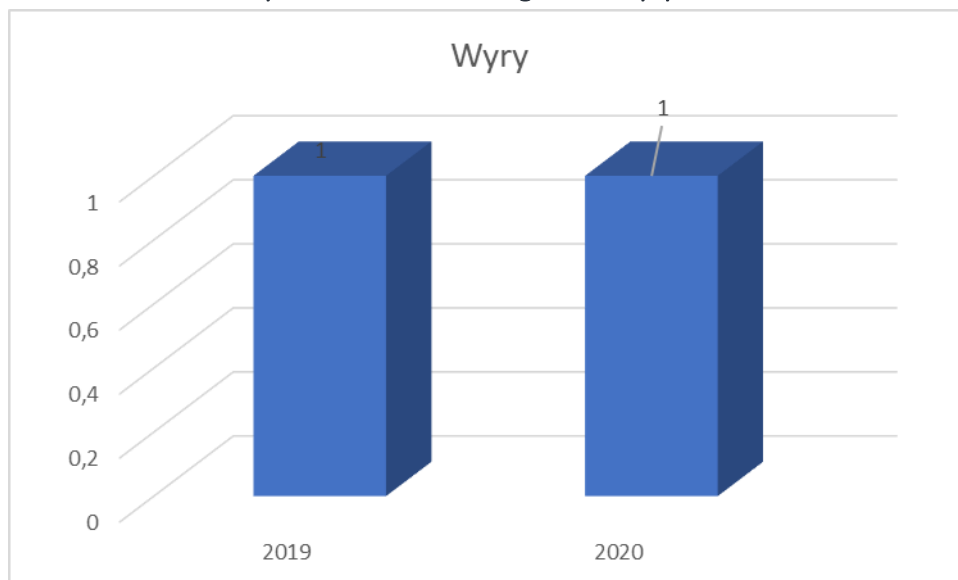
Wykres 6: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Orzesze.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Orzesze zarówno w 2019 jak i w 2020 skonsultowała z NGO 13 dokumentów. Konsultacje polegały tylko na zamieszczeniu informacji w BIP, organizacje nie są informowane bezpośrednio dlatego też odzew ze strony NGO jest zerowy. Na tym terenie działają jednak aktywne organizacje które po projekcie coraz bardziej naciskają na zmianę sposobu konsultowania dokumentów kluczowych. Orzesze przekazuje także środki w formie małych grantów - 6 podpisanych umów w 2019 ale nie realizowali inicjatywy lokalnej.

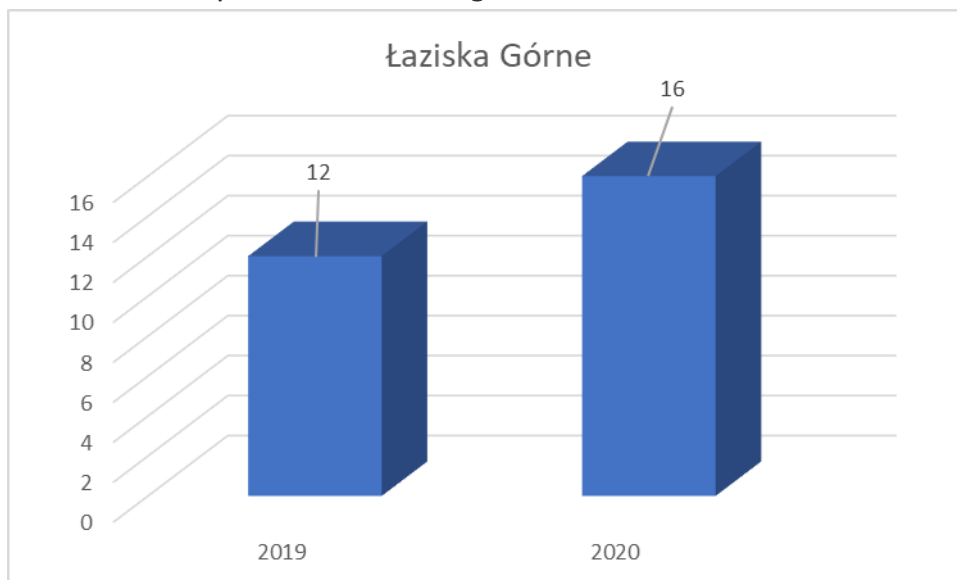
Wykres 7: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Wiry.



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Wiry zarówno w 2019 jak i w 2020 skonsultowała z NGO tylko jeden dokument - Program Współpracy z NGO. Organizacje są informowane bezpośrednio, ale mimo to nie zgłaszają uwag do dokumentu. Gmina Wiry przekazuje także środki w formie małych grantów - 3 podpisane umowy w 2019, nie realizowali inicjatywy lokalnej.

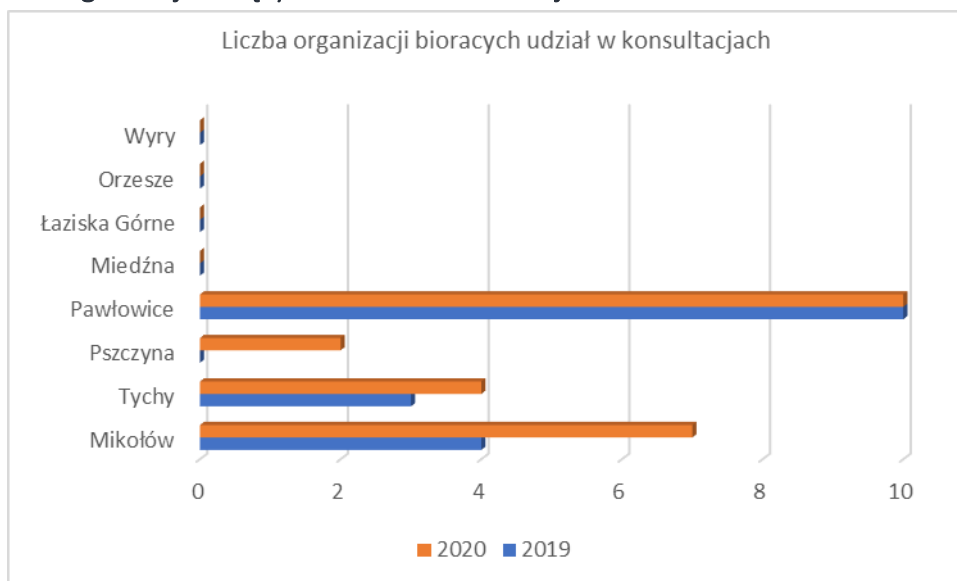
Wykres 8: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Łaziska Górne



Źródło: Opracowanie własne.

Gmina Łaziska Górne w 2019 skonsultowała z NGO 12 dokumentów a w 2020 liczba ta wzrosła do 16. Niestety organizacje pozarządowe nie są informowane bezpośrednio i dlatego nie zgłaszają uwag do dokumentów. Gmina Łaziska Górne dopiero w 2020 zaczęła przekazywać środki w formie małych grantów, nie realizowali inicjatywy lokalnej.

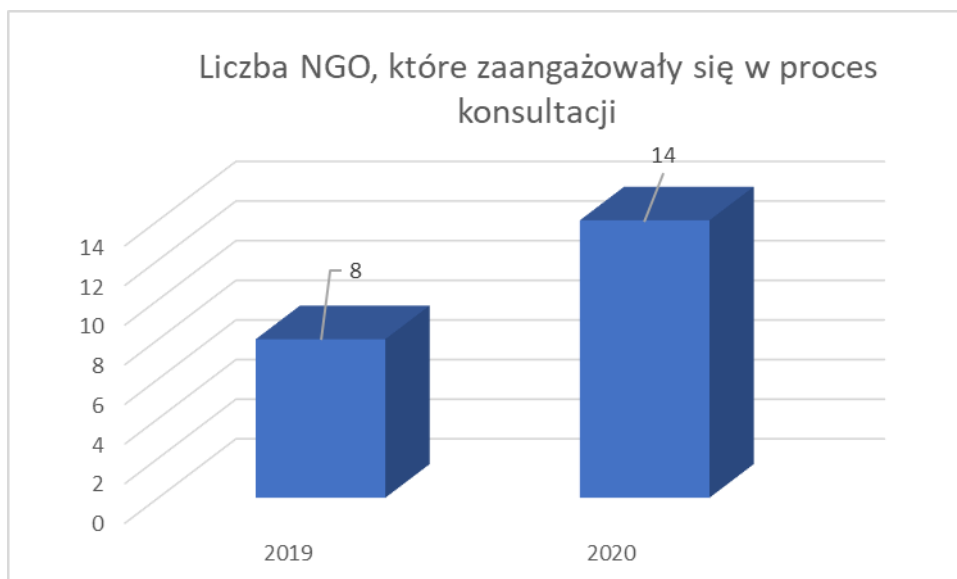
Wykres 9: Liczba organizacji biorących udział w konsultacjach.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 9 obrazuje liczbę organizacji angażujących się w proces konsultacji w poszczególnych gminach, natomiast Wykres 10 stanowi zbiorcze zestawienie liczby organizacji biorących udział w konsultacjach w 2019 i w 2020 roku.

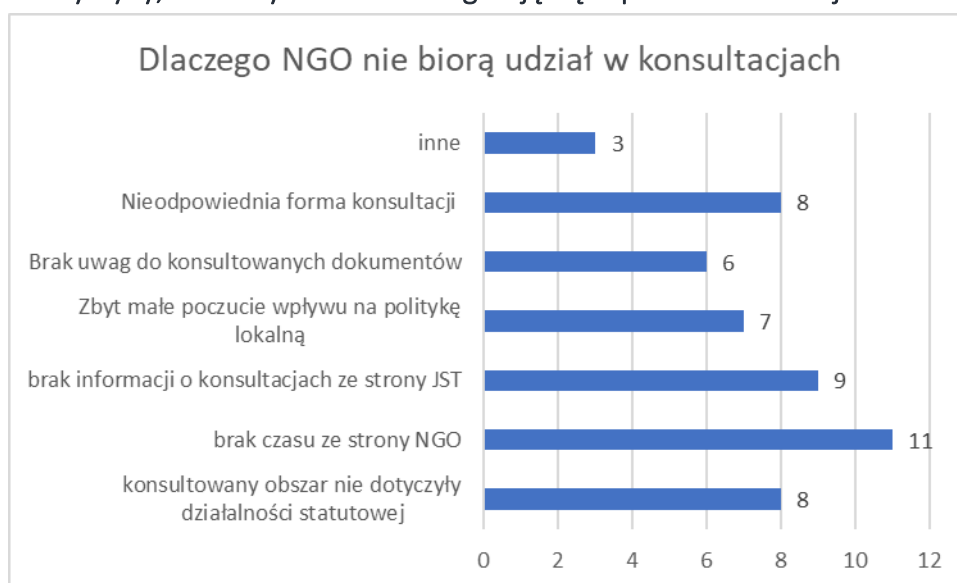
Wykres 10: Liczba organizacji biorących udział w konsultacjach -zestawienie zbiorcze.



Źródło: Opracowanie własne.

Z badań wynika, że liczba organizacji biorących udział w konsultacjach społecznych wzrosła o 75% w 2020 w stosunku do 2019 do czego na pewno przyczynił się projekt realizowany od maja 2020. Najczęściej konsultowanym dokumentem był Program Współpracy gdyż to on najbardziej bezpośrednio dotyczy działalności organizacji. Wskaźnik organizacji angażujących się w proces konsultacji w poszczególnych gminach wciąż jest bardzo niski, ale przygotowane organizacje (świadome, przeszkolone) znacznie częściej biorą udział w konsultacjach i angażują się w różne formy współpracy z gminą. Niestety jak wynika z badań jakościowych przyczyna braku zaangażowania leży w dużej mierze po stronie samorządu, który traktuje konsultacje jako obowiązek formalny i spełnia go głównie umieszczając informacje w Biuletynie Informacji Publicznej.

Wykres 11: Przyczyny, dla których NGO nie angażują się w proces konsultacji.

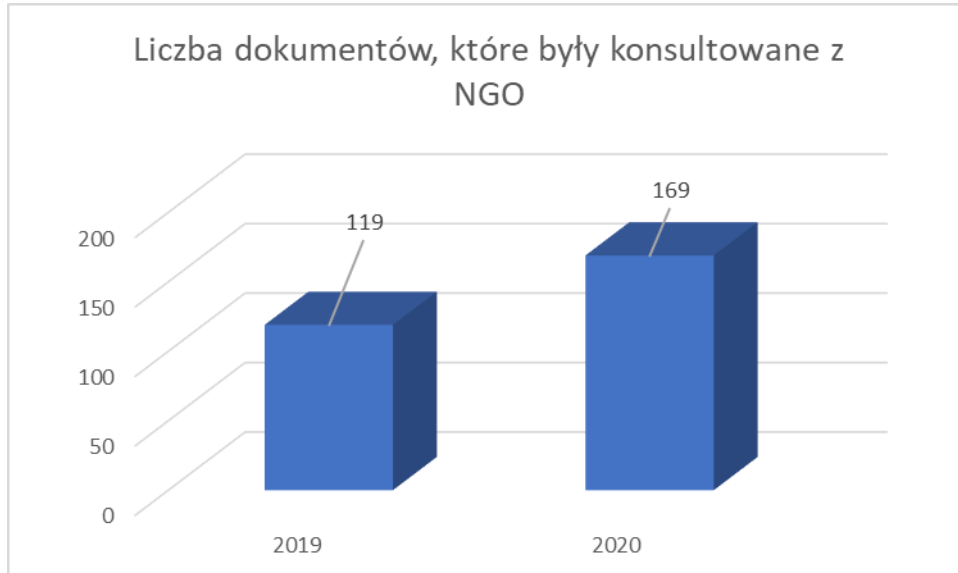


Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie wywiadów telefonicznych z przedstawicielami badanych organizacji (15 NGO) najczęstszymi powodami, dla których dokumenty nie są przez nie konsultowane są zarówno te leżące po stronie samych NGO tj. brak czasu (większość przedstawicieli NGO w organizacjach pracuje wolontarystycznie po godzinach pracy) - 11/15 wskazań, czy też fakt, że konsultowany obszar nie dotyczy bezpośrednio działalności statutowej 8/15 wskazań, ale także te, które leżą po stronie samorządu - brak informacji o konsultacjach 9/15 wskazań, czy

też nieodpowiednia forma konsultacji 8/15 wskazań. Ze strony samorządu rośnie z kolei liczba konsultowanych dokumentów co przedstawia wykres 12.

Wykres 12: Liczba dokumentów, które były konsultowane z NGO.



Źródło: Opracowanie własne.

W roku 2020 liczba skonsultowanych dokumentów wzrosła o 35% w stosunku do roku 2019. Z jednej strony to pozytywne zjawisko, z drugiej organizacje zasypywane są dodatkowymi konsultacjami nieistotnymi z punktu widzenia ich działalności np. stawki podatkowe czy też zmiany granic administracyjnych, dlatego też 53% organizacji uważa, że większość z tych dokumentów jest nieistotna dla ich działalności, co więcej 47% uważa, że ich głos i tak nie ma znaczenia. Pogłębionego dodatkowego badania wymagałaby weryfikacja tego, na ile uwagi, które zgłaszały NGO zostały/ bądź też nie uwzględnione podczas konsultacji jako zasadne, gdyż negatywne doświadczenia w tym obszarze mogły zniechęcić niektóre organizacje do partycypacji w obszarze kształtowania polityki lokalnej.

Same konsultacje społeczne nie są jednak jedynym wyznacznikiem partycypacji w polityce społecznej. Do innych narzędzi zaliczmy: inicjatywę lokalną (z tej formy skorzystały 2/15 organizacji i małe granty 8/15 organizacji). Widać więc, że organizacje często same przejawiają inicjatywę i proponują dodatkowe, nieprzewidziane w konkursach zadania reagując na bieżące potrzeby swoich beneficjentów jak i społeczności lokalnej, a większość samorządów umożliwia finansowanie tego typu działań dając organizacjom realną możliwość oddziaływania. Dlatego też tak ważna jest kwestia rezerwowania w programie współpracy

i budżecie gminy środków na tryb małych grantów dostrzegana przez większość z badanych samorządów.

Z wywiadów telefonicznych z przedstawicielami NGO wynika, iż współpraca zarówno wewnątrz jak i zewnątrz sektorowa nie jest w podregionie tuskim rozwinięta. Według danych zebranych w badaniach bezpośrednich, organizacje pozarządowe z terenu podregionu tuskiego rzadko współpracują z innymi organizacjami pozarządowymi (19%), a także z samorządami poza udziałem w otwartych konkursach ofert (12,3%). Niski poziom współpracy przekłada się na utrudnienia związane z realizacją inicjatyw własnych organizacji pozarządowych. Zarówno u przedstawicieli organizacji pozarządowych jak i jednostek samorządu terytorialnego występuje obawa oraz ograniczone zaufanie przy realizacji projektów partnerskich. Dodatkowo w okresie pandemii COVID-19 samorządy niechętnie podpisywały nowe umowy partnerskie z organizacjami pozarządowymi co przełożyło się na wskaźniki projekt. Każda ze stron preferuje realizację projektów we własnym zakresie. Samorządy zwracają uwagę, że udział organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych jest minimalny. Warto również podkreślić, że zarówno samorządy jak i przedstawiciele organizacji podkreślili, że istnieje potrzeba realizacji takich inicjatyw, które zarówno jednej jak i drugiej stronie przybliżą specyfikę funkcjonowania poszczególnych podmiotów.

Powyższe wyniki badań odnieśliśmy do wyników przeprowadzonego raportu ewaluacyjnego dotyczącego jakości szkoleń i przyrostu wiedzy uczestników. Z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych na próbie 32 uczestników projektu wynika że, ocena projektu była powyżej dobrej 5,4 na 6. Wartość merytoryczna szkoleń powiązanych z hipotezą badawczą oceniona była na 5,3 na 6 stopniowej skali. Szkolenie Budowanie Partnerstwa NGO-JST ocenione zostało na 5,4 na 6. Przydatność prowadzonych szkoleń oceniona została na poziomie 5 na 6. Można więc przyjąć, że uczestnicy ocenili wysoko jakość szkoleń i wiedzę, którą uzyskali w ramach projektu co potwierdza założoną hipotezę o wpływie szkoleń na wzrost partycypacji NGO.

4. Podsumowanie

Można więc stwierdzić, na podstawie przeprowadzonych badań, że mimo trudnej sytuacji w jakiej znalazły się organizacje i realizowane zadanie publiczne w obliczu pandemii COVID-19, że o 75% zwiększyła się liczba angażujących się organizacji w konsultacje społeczne, a o 35% zwiększyła się liczba konsultowanych dokumentów. Udział urzędników i pracowników NGO w cyklu szkoleniowym i doradczym „Akademia partycypacji” z pewnością przyczynił się do tego wzrostu. Można więc uznać iż silne i przygotowane organizacje pozarządowe w większym stopniu biorą udział w realizacji polityk lokalnych biorąc udział w konsultacjach społecznych, inicjatywie lokalnej czy proponując autorskie projekty do małych grantów.

Prowadzone na przestrzeni ostatnich 15 lat przez zespół projektowy obserwacje sektora pozarządowego i społecznego, a także wnikliwa analiza dostępnej literatury naukowej pozwala na stwierdzenie, że partycypacja społeczna ulega ciągłej ewolucji nie tylko praktycznej, ale również legislacyjnej. Wiedza i wola władz samorządowych jest głównym źródłem sukcesu lub porażki przebiegu procesu wdrażania mechanizmów partycypacji społecznej, a na jakość partycypacji niewątpliwie wpływ ma również determinacja lokalnych grup społecznych. W rezultacie przeprowadzonych przez nas zespół badań własnych, a także na podstawie dokonanej analizy literatury przedmiotu potwierdza się pogląd J. Kotusa (2013, s. 226-236), który podkreśla, że aby móc mówić o sukcesie prowadzonych procesów partycypacji niezbędne jest jednoczesne wykorzystanie wszystkich trzech podstawowych form (informowania, konsultowania i współdecydowania). W związku z dużą ilością narzędzi i mechanizmów, które obecnie funkcjonują i na które pozwala ustawodawca, kadry zajmujące się partycypacją w gminach muszą być wyposażone w ugruntowaną wiedzę merytoryczną. Niezbędne jest również dokonanie zmiany postaw pracowników i decydentów jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że druga strona dialogu, czyli obywatele oraz reprezentujące je organizacje pozarządowe, również muszą posiadać niezbędną wiedzę i umiejętności. Szczególnie, że organizacje pozarządowe coraz częściej stają się realnymi partnerami dla administracji i realizują efektywnie polityki publiczne. Świadczy o tym chociażby fakt, że wszystkie z badanych gmin korzystają z takich narzędzi jak otwarte konkursy



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego ze środków Programu
Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata
2014 – 2020



ofert. Warto również podkreślić, że każda z badanych gmin posiada dokument strategiczny określający cele, zasady, formy i warunki współpracy, jakim jest Roczny program gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami.

Przedstawione w niniejszym raporcie wyniki badań mają zastosowanie praktyczne szczególnie w kontekście usprawniania wdrażania procesów partycypacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz kreowaniu polityk publicznych czy koncepcji współzarządzania.

Bibliografia

1. Sherry R. Arnstein (1969) *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225.
2. Bogacz-Wojtanowska A., S. Wrona (2016), *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
3. Gliński P., Palska H. (1997). *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, w: H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
4. Gliński P. (2002), *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, w: Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), Frączak P., Skrzypiec R. (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
5. Gurdek, M. (2016). *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
6. Griffin R. W. (1998), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
7. Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
8. Jessop B. (2007), *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze zarządzania*, „Zarządzanie publiczne”, 2 (2)/2007.
9. Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
10. Konstytucja (1997) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 2009r. z późn. zm.)
11. Kotus, J. (2013), *Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are you going the right way? The case of Poznań*, *Cities*, 35.
12. Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., (2019), *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja sherry arnstein po pięciu dekadach*, „Studia socjologiczne” 3 (234).
13. Koźmiński A. K. (1996), *Zarządzanie* w: Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
14. Koźmiński A.K., Jemielniak D. (2008), *Zarządzanie od podstaw*, WAiP, Warszawa 2008.
15. Mendel, T. (2002) *Partycypacja w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
16. Olech A., Kotnarowski M. (2012), *Gotowość mieszkańców do partycypacji* w: Olech A. (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, t. I*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
17. Schmidt J. (2012), *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, SEDNO Wydawnictwo Akademickie, Warszawa.
18. Świątkiewicz W. (2004), *Więzi sąsiedzkie i życie publiczne* w: Szczepański M. S. Śliz A. (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy, Uniwersytet Opolski, Opole.

19. (Ustawa, 1997) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).
20. (Ustawa) Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm).
21. Waszak Ł., Masłowski P. (red.) (2012), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
22. Wojnicki J. (2008), *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Pułtusk.
23. Zybala A., Wojdat M., (2012) *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych w: Waszak Ł., Masłowski P. (red.), Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.

Spis wykresów

Wykres 1: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Mikołów	8
Wykres 2: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Tychy	9
Wykres 3: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Pszczyna	10
Wykres 4: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Pawłowice	11
Wykres 5: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Miedźna	12
Wykres 6: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Orzesze.....	13
Wykres 7: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Wyry	14
Wykres 8: Liczba konsultowanych dokumentów w gminie Łaziska Górne.....	15
Wykres 9: Liczba organizacji biorących udział w konsultacjach.....	16
Wykres 10: Liczba organizacji biorących udział w konsultacjach -zestawienie zbiorcze	16
Wykres 11: Przyczyny dla których NGO nie angażują się w proces konsultacji	17
Wykres 12: Liczba dokumentów, które były konsultowane z NGO	18

Spis rysunków

Rysunek 1. Drabina partycypacji.....	5
--------------------------------------	---