



## Wzmocnienie udziału mieszkańców i mieszkank w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych

Postulaty przygotowane przez zespół ekspertów i ekspertek w składzie: Piotr Choroś, Ewa Chromniak, Michał Ciesielski, Karolina Cyran-Juraszek, Piotr Drygała, Magdalena Dudkiewicz, Piotr Frączak, Marta Jaskulska, Wojciech Kłosowski, Anna Petroff-Skiba

Redakcja merytoryczna  
Agnata Bulicz, Anna Hejda

## Spis treści

Postulaty przygotowane przez zespół ekspertów i ekspertek w składzie:  
Piotr Choroś, Ewa Chromniak, Michał Ciesielski,  
Karolina Cyran-Juraszek, Piotr Drygała,  
Magdalena Dudkiewicz, Piotr Frączak, Marta Jaskulska,  
Wojciech Kłosowski, Anna Petroff-Skiba

Redakcja merytoryczna: Agata Bulicz, Anna Hejda

Skład i projekt graficzny: Andrij Fil

Ilustracje: freepik.com by pch.vector, Andrij Fil

ISBN 978-83-64748-22-6

[www.modelowe-rozwiazania.frdl.pl](http://www.modelowe-rozwiazania.frdl.pl)

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej  
im. Jerzego Reguńskiego  
01-646 Warszawa, ul. E. Jelinka 6  
tel. +48 533 898 107

[frdl.org.pl](http://frdl.org.pl)

Koordynatorki projektu, w ramach którego powstały postulaty:

Zofia Penza-Gabler: 01.04.2021 - 31.03.2023  
Barbara Wilkołazka: 01.04.2023 - 30.04.2024

Projekt finansowany przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny.

Tytuł projektu: „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych”.

<b>Słowo wstępne</b>	4
<b>Wprowadzenie</b>	8
<b>1. Budujemy nawyki i przestrzeń do partycypacji</b>	12
<b>2. Wspieramy samoorganizację i zrzeszanie się mieszkańców i mieszkańek</b>	17
<b>3. Doskonalmy samorząd w dialogu z mieszkańcami i mieszkankami</b>	21
<b>4. Postawmy na organizacje pozarządowe jako formę partycypacji mieszkańców i mieszkańek</b>	25
<b>5. Zbudujemy prawdziwie partnerski system współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych</b>	30
<b>6. Dbajmy o mechanizm oddolnej kontroli na poziomie lokalnym</b>	35
<b>7. Zarządzajmy finansami partycypacyjnie i transparentnie</b>	40
<b>8. Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkańców i mieszkankek</b>	45
<b>9. Zarządzajmy przestrzenią partycypacyjnie i transparentnie</b>	50
<b>Kilka słów na zakończenie</b>	54
<b>Autorzy i autorki</b>	58
<b>Redaktorki merytoryczne</b>	60

## Słowo wstępne

Szanowni Państwo!

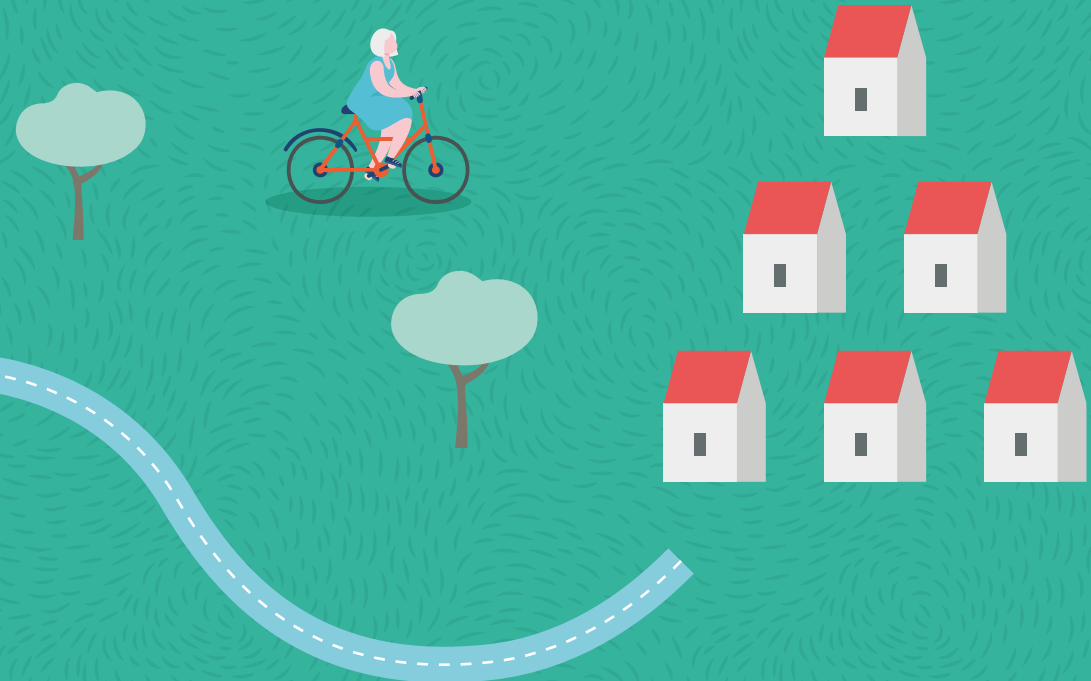
Refleksja nad doświadczeniami i przyszłością samorządności terytorialnej w Polsce skłania do konstatacji, że samorząd nie może być wyłącznie lokalną agencją rozwoju infrastrukturalnego. Ten model, który w ostatnich dekadach pozwolił Polsce skutecznie wykorzystać szanse rozwojowe, staje się nieadekwatny do coraz bardziej różnicujących się potrzeb społecznych oraz wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi, cywilizacyjnymi i politycznymi. Owszem, skuteczność i efektywność działań administracji lokalnej była niewątpliwym atutem rozwojowym naszego kraju, jednak coraz bardziej oczywiste jest, że samorządność terytorialna, jako podstawowa forma kształtowania demokracji, wymaga wzmocnienia. Konieczne jest podjęcie systematycznych wysiłków na rzecz budowania kompetencji obywatelskich Polek i Polaków, wzmocnienia ich udziału w procesach decyzyjnych dotyczących lokalnych polityk rozwojowych i stymulowania świadomego zaangażowania w życie publiczne. Warto wyobrazić sobie samorząd, w którym zarządzanie na poziomie lokalnym jest nie tylko sprawne, ale przede wszystkim skoncentrowane na obywatelskim współdecydowaniu o sprawach publicznych. Taki samorząd nie powinien być „władzą lokalną”, zbyt często uwikłaną w rozgrywki partyjne i różne gry interesów, ale powinien stanowić przestrzeń debaty o sprawach najważniejszych dla ludzi i uważnego reagowania na zgłaszane przez nich problemy.

Gdy w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego rozważaliśmy kierunki realizacji działań, które służyłyby wzmocnieniu samorządności terytorialnej, postanowiliśmy przede wszystkim w sposób systematyczny przyjrzeć się mechanizmom włączania obywateli w samorządowe procesy decyzyjne. Przeprowadziliśmy obszerne badania społeczne, których efektem jest, dostępne na naszych stronach internetowych opracowanie pt. „Kapitał obywatelski społeczności lokalnych”, prezentujące wnioski płynące z tych badań. Równolegle, we współpracy z zespołem eksperckim, pracowaliśmy nad rekomendacjami w zakresie wzmocnienia udziału mieszkańców i mieszkank w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych. Przekazujemy Państwu wyniki tej pracy. To materiał niezwykle dla nas ważny, zawierający opracowane w formie


postulatów rekomendacje dotyczące kierunków kształtowania współpracy samorządu z mieszkańkami i mieszkańkami. Chcielibyśmy, aby ten materiał przyczynił się do urzeczywistnienia wizji demokratycznej Polski opartej na autentycznej samorządności terytorialnej! Pamiętamy przy tym słowa naszego Patrona, Jerzego Regulskiego, iż „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić mentalność ludzką i nawyki”. Bez systematycznie podejmowanych działań zmiana świadomości społecznej nie będzie możliwa.

Zachęcam Państwa do uważnej lektury postulatów wypracowanych przez zespół Ekspertek i Ekspertów współpracujących z FRDL i do refleksji nad możliwością wdrożenia tych rekomendacji w życie. Mam przy tym świadomość, że niektóre z wypracowanych propozycji mogą wydawać się ogólne lub oczywiste. Ale spróbujmy sobie wyobrazić, co by było, gdyby te propozycje faktycznie stały się powszechnie obowiązującymi zasadami organizacji życia społeczności lokalnych. Jak wyglądałaby wtedy samorządność lokalna? Czyż nie warto do takiej rzeczywistości dążyć? W FRDL mamy nadzieję, że zaproponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia wspólnot lokalnych w oparciu o zasady współdecydowania i współodpowiedzialności za lokalne sprawy publiczne.

**Cezary Trutkowski**  
Prezes Zarządu Fundacji  
Rozwoju Demokracji Lokalnej  
im. Jerzego Regulskiego



**Mieszkańcy gminy  
tworzą z mocy  
prawa wspólnotę  
samorządową**



---

art. 1 ust. 1 ustawy  
o samorządzie  
gminnym

---



## Wprowadzenie

Wspólnota samorządowa jako ogół mieszkańców musi mieć prawo i zdolność do podejmowania decyzji, od których zależą jej losy. Na mocy zapisanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego **zasad pomocniczości i dialogu społecznego** partycypacja horyzontalnie przenika lokalne polityki publiczne na każdym etapie ich powstawania i realizacji. Obowiązująca w tym zakresie umowa społeczna daje mieszkańcom prawo współuczestniczenia, wraz z pochodzącymi z demokratycznych wyborów władzami, w podejmowaniu decyzji dotyczących wszystkich aspektów funkcjonowania ich małych ojczyzn.

Samorządność i wspólnotowość lokalna, oparte na **jawności, dialogu i partnerstwie**, powinny być najważniejszym ogniwem budowania większych wspólnot: regionalnych, narodowych i globalnych.

Szanując dorobek twórców polskiej samorządności, uwzględniając ponadtrzydziestoletnią praktykę funkcjonowania samorządów terytorialnych oraz polegając na własnym praktycznym i badawczym doświadczeniu, głęboko wierzymy, że samorządność może istnieć tylko wtedy, gdy będzie oparta na równym, sprawiedliwym i autentycznym dialogu społecznym oraz szeroko rozumianej partycypacji.

Partycypacji, która jest włączaniem w proces decyzyjny przez władze lokalne mieszkańców i mieszkanek oraz ich formalnych i nieformalnych grup. Partycypacji, której źródłem jest poczucie odpowiedzialności za wspólnotę, a jej naturalną konsekwencją – nie tylko znajdowanie optymalnych i akceptowalnych rozwiązań, ale także samoorganizacja i zrzeszanie się mieszkańców i mieszkanek. Udział społeczności nieograniczający się jedynie do wspólnego planowania i realizacji przedsięwzięć (w tym usług publicznych), lecz partycypacji w monitoringu i kontroli – stanowi element ochrony kondycji wspólnoty, rodzaj „immunologii” społecznej.

W tym duchu wspólnie wypracowaliśmy postulaty (drogowskazy), które mają służyć urzeczywistnieniu marzeń o demokratycznej Polsce zbudowanej na prawdziwej samorządności.

Kierujemy je szczególnie do:

- **lokalnych władz samorządu terytorialnego**, które organizują życie swoich społeczności lokalnych,
- **organizacji pozarządowych**, które są najbliższym i naturalnym partnerem we współtworzeniu małych ojczyzn, reprezentantem mieszkańców i mieszkanek, oraz do **nieformalnych grup mieszkańców i mieszkanek**, które są esencją społeczności lokalnych i dlatego nie można ich pominąć,
- **przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej w Polsce**, ponieważ wielu proponowanych przez nas rozwiązań nie da się wprowadzić bez woli zmian dokonywanych przez władze centralne, zwłaszcza w zakresie legislacji i finansów.

Zaproponowane przez nas postulaty wpisują się w **cztery zasady**, które uważamy za **fundamentalne dla funkcjonowania i wzmocnienia demokracji na poziomie lokalnym**. Te zasady to:

- **Zasada pomocniczości**, w myśl której każda instytucja publiczna powinna realizować tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez instytucje niższego szczebla, mieszkańców i mieszkanki lub organizacje pozarządowe. To na administracji państwowej i samorządowej ciąży tak zwana ostateczna odpowiedzialność, aby wspierać tych, którzy tego potrzebują, i pozwalać działać tym, którzy chcą i potrafią. Nie wyręczać, nie odbierać przestrzeni do działania, tylko stwarzać warunki realnych oddolnych aktywności.
- **Zasada jawności**, która obliuguje jednostki administracji publicznej do udostępniania informacji o zamierzonych działaniach, celach i środkach przeznaczonych na ich realizację. Dzięki temu mieszkańcy i mieszkanki oraz organizacje pozarządowe dowiadują się o tym, przez kogo i dla kogo są realizowane różne zadania publiczne, i o tym, ile to kosztuje. Informacje te pozwalają się zorientować, co robimy jako wspólnota samorządowa, jakie mamy priorytety, jak i w jakim obszarze możemy włączyć się w działania na jej rzecz – to jest w realizację polityk lokalnych. Istotną informacją dla organizacji pozarządowych jest to, jakimi działaniami można uzupełniać rynek usług publicznych.
- **Zasada dialogu**, która mówi, że współpraca w ramach jednostek samorządu terytorialnego powinna opierać się na dialogu, który jest wymianą informacji, z poszanowaniem wszystkich stron, ciekawością różnych punktów widzenia i perspektyw, odkrywaniem ich oraz poszukiwaniem zrozumienia i rozwiązań, które będą możliwie bliskie sytuacji „wygrany – wygrany”.
- **Zasada partnerstwa**, która oznacza przede wszystkim wypracowywanie wspólnych sposobów radzenia sobie z problemami lokalnymi,

poszukiwanie sposobów ich rozwiązywania. To także wspólne realizowanie zadań publicznych. Zasada ta wiąże się z wypracowaniem stabilnego modelu współpracy, opartego na zaangażowaniu, szacunku i obecności partnerów.

W ramach wymienionych zasad sformułowaliśmy sześć kluczowych postulatów:

1. Budujemy nawyki i przestrzeń do partycypacji.
2. Wspieramy samoorganizację i zrzeszanie się mieszkańców i mieszkank.
3. Doskonalimy samorząd w dialogu z mieszkańcami i mieszkankami.
4. Postawmy na organizacje pozarządowe jako formę partycypacji.
5. Zbudujemy prawdziwie partnerski system współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.
6. Dbajmy o mechanizm oddolnej kontroli na poziomie lokalnym.

Dodatkowo – poza kluczowymi postulatami – formułujemy trzy postulaty szczegółowe, ponieważ uznaliśmy, że obszary, których dotyczą, są wyjątkowo ważne. Te postulaty to:

7. Zarządzamy finansami partycypacyjnie i transparentnie.
8. Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkańców i mieszkank.
9. Zarządzamy przestrzenią partycypacyjnie i transparentnie.

Nasze postulaty nie są przypadkowe, lecz mają jeden cel: **wzmocnienie w lokalnych społecznościach poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne**. Nie uda się to bez upodmiotowionego/skutecznego samorządu, współpracy mieszkańców i mieszkank z władzami lokalnymi oraz bez zgody najwyższych władz na realną decentralizację państwa.

W najbardziej praktycznym wymiarze oznacza to codzienne **włączanie przez władze lokalne mieszkańców i mieszkank w proces decyzyjny**, przekonywanie, że **branie udziału – partycypacja – podnosi jakość życia**.

Temu celowi służą sformułowane postulaty, część z nich dotyczy proponowanych rozwiązań czy sposobu podejścia, część to zaproszenie do refleksji i dyskusji.

Nie odnieśliśmy się w nich do wszystkich zagadnień dotyczących tematu, jest to nasz subiektywny wybór kwestii, które – naszym zdaniem – są najważniejsze.

*Zespół ekspertów i ekspertek*



## 1. Budujemy nawyki i przestrzeń do partycypacji

Siła nawyku i jej wpływ na zachowania to jedna z teorii, które wyjaśniają, dlaczego jedni ludzie regularnie głosują w wyborach, a inni nie. Teoria mówiąca, że głosowanie jest nawykiem, wskazuje, że „powtarzalne głosowanie przyczynia się do powstania czegoś więcej niż wiedza, zasoby i cnoty, może bowiem wpłynąć na powstanie nawyku *sensu stricto*”. Podobnie nawykiem może stać się uczestniczenie w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym. Aktywność w szkolnej radzie rodziców, działanie w organizacji pozarządowej czy w radzie sołectkiej – szczególnie taka, która przynosi satysfakcję, a nie frustrację – będzie zachęcała nie tylko do pojedynczego działania, ale także do podejmowania następnych. Jednak współuczestnictwo w zarządzaniu na poziomie lokalnym – od szkoły przez wspólnoty mieszkaniowe i jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice) aż do gminy – żeby mogło stać się nawykiem, musi być praktykowane w przyjaznych warunkach. Trzeba zacząć działać, znajdując czas i tworząc przyjazne przestrzenie do dialogowania i współdecydowania, zdobywać pozytywne doświadczenia, aby te aktywności stały się nawykiem. Dlatego konieczne jest wspieranie mieszkańców i mieszkank w tworzeniu nawyku partycypowania w decyzjach lokalnych i tworzenie ku temu dobrych warunków. W rezultacie wzrosnie ich aktywność w podejmowaniu decyzji: dotyczących zarówno codziennego życia w szkole, przedszkolu, we wspólnocie mieszkaniowej, w sołectwie czy na osiedlu, jak i dotyczących całej gminy czy całego miasta.

Jak to zrobić?

### 1. Mówmy inaczej i częściej o partycypacji.

Mówmy inaczej, czyli podkreślajmy, że działanie na rzecz dobra wspólnego nie jest jedynie nudnym wysiłkiem, lecz pozytywnym działaniem i często przynosi realną satysfakcję w życiu. Pokazujemy, że ludzie, którzy uczestniczą w różnych ciałach decyzyjnych, są zupełnie zwyczajnymi osobami, które działają nie z nadmiaru czasu lub z nudy, ale z chęci zmieniania rzeczywistości. Zaczniemy propagować ideę uczestnictwa tak, aby osoby, które potencjalnie mogą się włączyć, nabrały na to ochoty.

1 Mikołaj Cześniak, Marta Żerkowska-Balas, Głosowanie jako nawyk w nowych demokracjach – przykład Polski, „Studia Socjologiczne” 2011, t. 2, s. 119–120.

Jak można sobie wyobrazić upowszechnianie idei uczestnictwa? Można skorzystać z istniejących i sprawdzonych dobrych praktyk, na przykład z zakresu propagowania selektywnej zbiórki odpadów. Uświadamianie znaczenia zachowań prośrodowiskowych ma długą historię w Polsce, jest elementem powszechnej edukacji. Po wielu latach konsekwentnych i wielotorowych działań widzimy pozytywne skutki. Tak samo może być z partycypacją. Mówmy, że warto to robić, i korzystajmy z różnych kanałów, zaczynając od programów szkolnych, programów śniadaniowych, pism lajfstajlowych. Docierajmy do młodych osób, do miejsc, w których są: wielu z nich funkcjonuje głównie w mediach społecznościowych – wykorzystajmy te kanały przekazywania informacji. Pamiętajmy o ambasadorach uczestnictwa, czyli influencerach, których opinia skupia uwagę wielu osób. Dodatkowo, na poziomie lokalnym, włączajmy osoby, które spotykamy na co dzień: nauczycieli i nauczycielki, bibliotekarzy i bibliotekarki, osoby działające w organizacjach pozarządowych. Podkreślajmy, że partycypacja jest ciekawym doświadczeniem, daje poczucie wpływu, przynosi dobre skutki społeczności lokalnej, często również osobistą satysfakcję, a zachowania z nią związane są godne naśladowania. Pokazujemy jasno proste aktywności, od których możemy zacząć.

### 2. Pomagajmy tym, którzy partycypują.

Ważne jest nie tylko propagowanie samej idei uczestnictwa, ale także **wspieranie tych, którzy już działają** – osób i różnych podmiotów, które uczestniczą w podejmowaniu decyzji lokalnych<sup>2</sup>. Potrzebne jest wsparcie finansowe i merytoryczne. Część podmiotów, jak choćby rady rodziców nie ma żadnych pozaprawnych wytycznych do działania. Często na przykład brakuje miejsca, które gromadziłoby dobre praktyki, poradnictwa pomagającego w sprawnym i skutecznym funkcjonowaniu, gotowych narzędzi, po które mogłyby sięgnąć osoby zainteresowane działalnością lokalną. Spróbujmy uzupełnić tę lukę.

2 Podmioty, które mamy na myśli to m.in. trójki klasowe, rady rodziców, samorządy szkolne, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, rady dzielnic i osiedli, rady sołectkie, organizacje pozarządowe i inne, które podejmują decyzje w sprawach lokalnych.

**Podkreślajmy, że partycypacja jest ciekawym doświadczeniem, daje poczucie wpływu, przynosi dobre skutki społeczności lokalnej, często również osobistą satysfakcję, a zachowania z nią związane są godne naśladowania. Pokazujemy jasno proste aktywności, od których możemy zacząć.**

**Ważne jest lansowanie dobrych praktyk i przykładów działań podmiotów, które wdrażają zasady współzrządzenia. Dzięki temu można będzie czerpać ze sprawdzonych w praktyce rozwiązań.**

lansowanie dobrych praktyk i przykładów działań podmiotów, które wdrażają zasady współzrządzenia. Dzięki temu można będzie czerpać ze sprawdzonych w praktyce rozwiązań.

### 3. Uprawiajmy partycypację.

Jednocześnie niezwykle ważne jest to, żebyśmy w naszych codziennych działaniach – wszędzie tam, gdzie to możliwe – **rzeczywiście stosowali partycypację**, czyli włączali w podejmowanie decyzji tych, których one dotyczą. Kiedy kierujemy organizacją pozarządową, biurem, wydziałem albo jednostką samorządową, sołectwem bądź gminą, powinniśmy nie tylko mówić, że partycypacja jest ważna, ale także włączająco zarządzać tymi jednostkami (co wcale nie musi oznaczać umniejszania odpowiedzialności za podejmowane decyzje). Wiele organizacji pozarządowych i jednostek samorządowych jedynie deklaruje, że włączanie osób we współdecydowanie jest dla nich ważne. Dlatego istotne jest zachęcanie samorządów różnego szczebla do **włączania mieszkańców i mieszkank w podejmowanie decyzji** i wskazywanie, że takie działanie pomaga rozwijać gminę i podejmować lepsze decyzje. Jest kluczowe, żeby procesy partycypacyjne stały się codziennością i odbywały się przy okazji podejmowania ważnych decyzji, a nie tylko incydentalnie. Dopiero wtedy mieszkańcy będą mogli kształtować i praktykować nawyk uczestnictwa.

3 Nie ma żadnego ciała, oprócz Fundacji Rodzice Szkole, które wspieraloby systemowo rady rodziców, a informacje na temat ich zadań i pola działania są szczątkowe i ograniczają się głównie do tłumaczenia zapisów ustawy

Zasadne jest rozważenie utworzenia podmiotów wspierających różne gremia i ich codzienne działania, które to podmioty mogłyby na bieżąco motywować, rozwiewać wątpliwości, doradzać czy propagować dobre praktyki<sup>3</sup>. Konieczne jest także tworzenie różnych poradników i programów wspierających rozwój partycypacji, a także upowszechnianie materiałów już przygotowanych, które są w organizacjach pozarządowych i samorządach. Ważne jest

### 4. Edukujmy już w szkole do demokracji i zaangażowania.

Niezwykle ważne jest to, aby rozwijanie kultury demokratycznej rozpoczęło się już w szkole. W Obywatelskim Pakcie dla Edukacji<sup>4</sup> możemy przeczytać: „[...] mimo deklaracji [...] polska szkoła w małym stopniu słucha głosu swoich uczennic i uczniów. [...] Dominujący sposób nauczania nie zachęca do aktywności, cenione jest postuśseństwo, trzymanie się reguł i wykonywanie instrukcji, a nie własne pomysły i inicjatywy młodych. Wiedza o społeczeństwie w ósmej klasie (kiedy wszyscy szykują się do egzaminów) to za mało, za późno i w złym momencie”. **Potrzebna jest edukacja obywatelska na wszystkich lekcjach, a „decyzje dotyczące życia szkolnego powinny być podejmowane z udziałem dzieci”**. Niezbędne jest wsparcie w działaniach samorządów szkolnych, codzienne praktykowanie debat i dyskusji, w których wszyscy się szanują. Nauczyciele i nauczycielki powinni być pomocą dla uczniów i uczennic w prowadzeniu akcji społecznych, zarówno w szkole, jak i w środowisku lokalnym. W tym wszystkim szkoła może być wspierana przez organizacje społeczne za pośrednictwem regularnych kontaktów i korzystania z ich zasobów<sup>5</sup>.

Badania przeprowadzone kilka lat temu przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wyraźnie wskazują, że „w szkołach, w których otwarta, świadoma postawa dyrektorów pozwoliła wypracować dobrze funkcjonujący mechanizm kooperacji zarówno z uczniami i uczennicami, jak i rodzicami, panuje przekonanie, iż wiedza dydaktyczna jest równie istotna co umiejętności społeczne, chęć działania na rzecz lokalnego środowiska. Inwestowanie w rozwój aktywności wolontariackich oraz rozbudowa współpracy z instytucjami otoczenia (edukacyjnymi, kulturalnymi) sprawia, że dzieci i młodzież mają szansę wyjść poza standardową podstawę programową, rozwijając własne talenty, ucząc się współpracy w grupie, kształtując społeczną wrażliwość oraz umiejętność działania na rzecz innych”<sup>6</sup>.

4 Obywatelski Pakt dla Edukacji jest pierwszym tego typu całościowym dokumentem, przygotowanym przez sieć organizacji społecznych, który opisuje najważniejsze obszary wymagające naprawy i kierunki zmian w edukacji

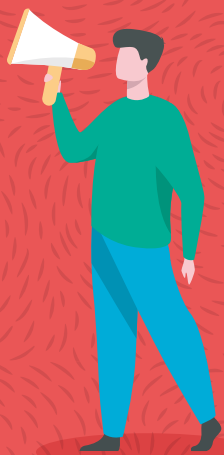
5 Więcej o postulowanych zmianach w szkole, nie tylko w obszarze jej demokratyzacji, można przeczytać w Obywatelskim Pakcie dla Edukacji.

6 Por. <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/szkola-wspolpracy-uczniowie-i-rodzice-kapital-em-spolescznym-nowoczesnej-szkoly-raport-zbiorczy-z-badania-jakosciowego> [dostęp: 27 grudnia 2023 roku].



## 2

## Wspierajmy samoorganizację i zrzeszanie się mieszkańców i mieszkanek



## 2. Wspierajmy samoorganizację i zrzeszanie się mieszkańców i mieszkanek

Chcemy mieć silne społeczności lokalne, które wspólnie decydują o swoim losie i przyszłości, radzą sobie z wyzwaniami? Chcemy, aby mieszkańcy i mieszkanki aktywnie i z zaangażowaniem działali na rzecz dobra wspólnego oraz ważnych dla siebie spraw? Jeśli tak, to musimy ich wspierać i wzmacniać ich umiejętności w tym zakresie. Jak to zrobić?

### 1. Uznajmy za ważne zadanie gminy wspieranie samoorganizacji wokół wspólnych spraw.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego obowiązkowo powinna tworzyć czytelne mechanizmy wsparcia funkcjonowania oddolnych inicjatyw mieszkańców i mieszkanek. Tych spontanicznych i mniej trwałych, tworzonych wokół ważnych dla mieszkańców i mieszkanek spraw, tych, które mogą się przerodzić w trwałe działania i stać się organizacją pozarządową, i tych lokalnych, najbliższych mieszkańcom i mieszkankom, czyli jednostek pomocniczych. Mamy mechanizm „inicjatywy lokalnej” – współdziałania władz samorządowych z osobami mieszkającymi na terenie danego samorządu, w realizacji wnioskowanych przez nie inicjatyw, z zakresu „twardych” inwestycji czy działań miękkich, związanych na przykład z kulturą lub ze sportem. Udoskonalmy go i korzystajmy z niego.



***Mamy mechanizm „inicjatywy lokalnej” – współdziałania władz samorządowych z osobami mieszkającymi na terenie danego samorządu, w realizacji wnioskowanych przez nie inicjatyw, z zakresu „twardych” inwestycji czy działań miękkich, związanych na przykład z kulturą lub ze sportem. Udoskonalmy go i korzystajmy z niego.***



## 2. Wprowadźmy tryb wspierania finansowego aktywności mieszkańców i mieszanek zrzeszonych w organizacjach pozarządowych.

Należy w ustawie wyodrębnić uproszczony tryb wspierania finansowego oddolnej aktywności mieszkańców i mieszanek zrzeszonych w organizacjach pozarządowych, odrębny od realizowania zadań publicznych. Rozwiązanie to powinno dać ramy prawne wszystkim samorządom w Polsce. Szczegóły powinny być określone na poziomie lokalnym w ramach programów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Więcej informacji na ten temat zawarliśmy w prezentacji postulatu piątego, dotyczącego partnerskiego systemu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

## 3. Rozwijajmy narzędzia wsparcia działań oddolnych.

Jedną z ważniejszych potrzeb mieszkańców i mieszanek jest dysponowanie niekomercyjnym miejscem spotkań i realizacji swoich pasji. Przestrzenią między pracą a domem – miejscem odpoczynku od obu, funkcjonującego w różnej formule prawnej: jako część instytucji kultury bądź sportu lub biblioteki czy tworzonego i prowadzonego przez organizację pozarządową. Zapewniającego darmową i przyjazną przestrzeń do przebywania wśród znajomych i robienia rzeczy razem. Twórzmy centra społecznościowe dla mieszkańców i mieszanek i z mieszkańcami i mieszkankami. Rozwijajmy programy: mikrograntów, inicjatywy lokalnej i współdzielenia się zasobami.



**Twórzmy centra społecznościowe dla mieszkańców i mieszanek i z mieszkańcami i mieszkankami. Rozwijajmy programy: mikrograntów, inicjatywy lokalnej i współdzielenia się zasobami.**

## 4. Wzmacniajmy rolę jednostek pomocniczych i uczynimy je ważną przestrzenią współdecydowania o sprawach lokalnych.



**Tworzone – zgodnie z zasadami pomocniczości, dialogu, jawności i partnerstwa – terytorialne wspólnoty powinny mieć możliwość zarządzania podstawowymi problemami lokalnymi, wraz z dostępem do funduszy na ich rozwiązywanie oraz animowanie życia społecznego.**

Należy zaproponować czytelny prawnie oraz atrakcyjny organizacyjnie i finansowo mechanizm wzmacniania jednostek pomocniczych. Powinien on skupiać wszystkich interesariuszy niezbędnych do zarządzania lokalnymi problemami: władze samorządowe wraz z działającymi na tym terenie przedsiębiorstwami komunalnymi i jednostkami organizacyjnymi, takimi jak ośrodki pomocy społecznej, służby prewencji czy szkoły, lokalne organizacje pozarządowe, w tym kluby sportowe, lokalnie funkcjonujących przedsiębiorców. Tworzone – zgodnie z zasadami pomocniczości, dialogu, jawności i partnerstwa – terytorialne wspólnoty powinny mieć możliwość zarządzania podstawowymi problemami lokalnymi, wraz z dostępem do funduszy na ich rozwiązywanie oraz animowanie życia społecznego.



## 3

## Doskonałny samorząd w dialogu z mieszkańcami i mieszkankami

### 3. Doskonałny samorząd w dialogu z mieszkańcami i mieszkankami

Niezbędne jest poważne potraktowanie samorządności i włączenie mieszkańców i mieszanek w zarządzanie sprawami ich wspólnoty lokalnej. Nie tylko przez tworzenie ram prawnych, które w Polsce już funkcjonują, ale także przez realne uwzględnianie głosu mieszkańców i mieszanek w działaniach decydentów. Włączanie mieszkańców i mieszanek w kształtowanie polityk publicznych i w podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym nie jest w Polsce powszechnym procesem. Mieszkańcy i mieszkanki nie są przyzwyczajeni do tego, że konsultują i współdecydują. Jak już wspomnieliśmy, nie mają takiego nawyku. Z kolei lokalni decydenci zazwyczaj nie mają doświadczenia, umiejętności i nie rozumieją korzyści, dla których warto rozszerzać grono osób, które wypracowują wspólne rozwiązania. Co należy zrobić, aby tę sytuację zmienić?

#### 1. Prowadźmy w samorządzie realne procesy dialogu.

Dialog z mieszkańcami i mieszkankami powinien stać się codziennością w wielu kwestiach, a konsultacje i współdecydowanie powinny odbywać się przez skuteczne włączanie osób, których dyskutowane tematy dotyczą lub mogą dotyczyć. Potrzebna jest do tego dobra wola decydentów i decydek oraz zrozumienie, że dialog z mieszkańcami i mieszkankami oraz wspólne wypracowywanie rozwiązań jest istotą samorządności. Dialog wymaga czasu, powinien być on rozpoczynany na możliwie wczesnym etapie podejmowania decyzji, gdyż tylko wtedy może być realny i rzetelny.



**Dialog wymaga czasu, powinien być on rozpoczynany na możliwie wczesnym etapie podejmowania decyzji, gdyż tylko wtedy może być realny i rzetelny.**


Konsultowanie kwestii, które są już rozstrzygnięte, nie sprzyja budowaniu zaufania, a raczej rodzi frustrację i nieufność do władzy lokalnej. Ważna jest również inicjatywa po stronie mieszkańców i mieszanek – niezrzeszonych i działających w organizacjach pozarządowych, domaganie się prowadzenia dialogu w sprawach lokalnych. Przykłady polskich miast, w których procesy partycypacji i konsultacji były prowadzone dzięki interwencji środowiska pozarządowego, aktywistów i aktywistek, pokazują, że taka aktywna i konsekwentna postawa przynosi rezultaty.

## 2. Wspieramy kadrę urzędniczą oraz decydentów i decydentki w prowadzeniu dialogu.

Niezbędne jest wspieranie decydentów i decydentek oraz urzędników i urzędniczek w stosowaniu narzędzi partycypacji. Dysponujemy wiedzą – zarówno w podręcznikach, jak i pochodzącą z przykładów dobrych praktyk – dzięki której można przeprowadzić procesy współdecydowania. Dostępne są instrukcje i porady, jak skutecznie, rzetelnie i szeroko zaprosić mieszkańców i mieszkanki do takich procesów oraz jakich narzędzi dialogu użyć. Dlatego niezwykle ważne jest to, żeby wójt, burmistrz czy prezydent prowadzili procesy dialogu, korzystając nie tylko z dostępnej wiedzy, ale także ze wsparcia podmiotów, które potrafią to robić, na przykład organizacji pozarządowych specjalizujących się w prowadzeniu konsultacji społecznych lub firm z tej branży.

Istotne jest propagowanie wśród pracowników administracji wiedzy o narzędziach partycypacji, korzyściach z ich stosowania, regulacjach prawnych z zakresu partycypacji, praktycznych kwestiach związanych z komunikowaniem się z mieszkańcami i mieszkankami oraz ze stosowaniem poszczególnych narzędzi, a także o tym, jak konstruktywnie pracować z konfliktem i jak prowadzić spotkania z mieszkańcami i mieszkankami. Szkolić się i uczestniczyć w wizytach studyjnych powinny osoby zajmujące się w administracji samorządowej organizacją procesów partycypacji i ich przełożeni i przełożone. To zwiększa szansę na wdrażanie zdobytej wiedzy w codziennym funkcjonowaniu urzędu.

Ważne jest zainicjowanie programu zachęcającego decydentów i decydentki oraz urzędników i urzędniczek administracji różnego szczebla do konsultowania podejmowanych decyzji. Warto stworzyć system motywacji urzędników i urzędniczek, realizowany w formie nagród dla urzędów, które najlepiej włączają w dialog mieszkańców i mieszkanki albo które przeprowadziły najlepszy proces partycypacji. Istotne jest docenianie i upowszechnianie realnych, dobrej jakości i nierzadko rzeczywiście trudnych procesów dialogu i partycypacji na poziomie lokalnym.




***Istotne jest propagowanie wśród pracowników administracji wiedzy o narzędziach partycypacji, korzyściach z ich stosowania, regulacjach prawnych z zakresu partycypacji, praktycznych kwestiach związanych z komunikowaniem się z mieszkańcami i mieszkankami oraz ze stosowaniem poszczególnych narzędzi, a także o tym, jak konstruktywnie pracować z konfliktem i jak prowadzić spotkania z mieszkańcami i mieszkankami.***

W wielu wypadkach włączanie mieszkańców i mieszkank we współdecydowanie nie jest dla samorządu dobrowolne. Zasadne jest zatem wdrożenie konsekwencji pomijania procesów konsultacyjnych i niestosowania partycypacji tam, gdzie jest ona wymagana prawem. Dlatego konieczny jest lepszy monitoring działań samorządu w tym zakresie. Ważne jest także opracowanie wyraźnych wytycznych formalnoprawnych, które zobowiązują administrację do spełniania minimalnych standardów dla stosowania narzędzi partycypacji. W konsekwencji chodzi o wytworzenie standardu i nawyku współpracy z mieszkańcami i mieszkankami oraz nawyku angażowania się w sprawy publiczne wśród mieszkańców i mieszkank.

## 3. Badajmy i ewaluujmy procesy dialogu.

Chcemy wiedzieć, jak prowadzimy procesy dialogu w Polsce? Jeśli tak, to konieczne jest rozpoczęcie regularnych badań nad stanem partycypacji i monitorowanie stosowania narzędzi partycypacji przez jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko przez zainteresowane tematem organizacje pozarządowe. Zbierane powinny być informacje o liczbie prowadzonych konsultacji, o liczbie nieprzeprowadzonych, a obligatoryjnych, o rodzaju i częstotliwości wykorzystywania poszczególnych narzędzi partycypacji w samorządach i całej administracji publicznej. Badania ilościowe należy łączyć z prowadzeniem regularnych badań jakościowych, które pokażą, czy dialogujemy i konsultujemy rzetelnie, czy uczymy się na błędach i wyciągamy wnioski<sup>7</sup>. Zasadne jest rozważenie stworzenia podmiotu audytującego stosowanie narzędzi partycypacji, który byłby wsparciem dla samorządów terytorialnych.



***Zasadne jest rozważenie stworzenia podmiotu audytującego stosowanie narzędzi partycypacji, który byłby wsparciem dla samorządów terytorialnych.***

<sup>7</sup> Miernikiem mogłoby być to, czy w tych procesach przestrzega się Siedmiu Zasad Konsultacji.

## 4

## Postawmy na organizacje pozarządowe jako formę partycypacji mieszkańców i mieszkank

### 4. Postawmy na organizacje pozarządowe jako formę partycypacji mieszkańców i mieszkank

Między wsparciem wspólnych wysiłków mieszkańców i mieszkank przez władze samorządowe a włączeniem organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych istnieje przestrzeń dla działań obywatelskich. To właśnie różnorodność i aktywność istniejących oddolnych inicjatyw przesądza o tym, w jakim stopniu społeczność ma potencjał do rzeczywistego uczestnictwa<sup>8</sup> we współdecydowaniu o swojej wspólnocie. Organizacje mogą i powinny pełnić szczególną funkcję jako ramy codziennej aktywności społecznej mieszkańców i mieszkank. To one mogą stanowić ważny element integracji i aktywizacji wspólnoty, a przy tym miejsce debaty publicznej („ucierania się poglądów”) oraz budowania reprezentacji poszczególnych opinii i interesów mieszkańców i mieszkank. Dlatego postulujemy:

#### 1. Doceńmy organizacje jako reprezentanta mieszkańców i mieszkank oraz partnera do dialogu i współdziałania.

Tworzenie się lokalnego społeczeństwa obywatelskiego to przede wszystkim tworzenie pewnego ekosystemu, w którym różne postawy i różne interesy będą mogły znaleźć formę swojej reprezentacji. To wielobarwna mozaika, w której obok współpracy pojawiają się jawne i nazwane konflikty interesów. Dobra władza to taka, która zarządza społecznością, wykorzystując potencjał tkwiący w mieszkańcach i mieszkankach. Nie zastępuje aktywności społecznej, ale jednocześnie bierze odpowiedzialność za obszary, w których tej aktywności brakuje. Brak lokalnej aktywności to częściowo (choć nie tylko) skutek błędów władzy i administracji samorządowej. Prawdziwy samorządowy lider lokalny potrafi zachęcić mieszkańców i mieszkanki do współpracy.



**Prawdziwy samorządowy lider lokalny potrafi zachęcić mieszkańców i mieszkanki do współpracy.**

8 „[...] uczestnictwo to *ruch samoistny*, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli) czyli przeciwieństwo zmobilizowania” (Giovanni Sartori, „Teoria demokracji” przeł. Piotr Amsterdamski, Daniel Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998).

## 2. Oddajmy mieszkańcom i mieszkankom przestrzeń do działań i dzielmy się odpowiedzialnością z ich organizacjami.


Nie można wzmocniać zaangażowania obywatelskiego w społeczności bez oddawania jej części odpowiedzialności z prawem do próbowania, a więc i popełniania błędów. To właśnie tworzenie realnej przestrzeni dla eksperymentowania jest szansą na rozwinięcie się prawdziwej oddolnej aktywności. Dlatego tak ważny jest klarowny podział ról, tak aby mieszkańcy i mieszkanki wiedzieli, czego powinni się spodziewać po wybranych przez siebie władzach, a co jest pozostawione ich aktywności. To nie kwestia rozwiązań prawnych i narzucania odgórnie tego, czym samorząd powinien się zajmować, a czym nie. To kwestia także lokalnej umowy społecznej, w ramach której władze samorządowe wraz z mieszkańcami i mieszkankami, na podstawie przejrzystego budżetu, ustalają rzeczywiste priorytety aktywności administracji, oddając, co tylko możliwe (wraz z przeznaczonymi na te zadania środkami), do realizacji lokalnym organizacjom pozarządowym.

## 3. Wzmacniamy organizacje społeczne jako instytucje będące „tkanką łączną” wspólnoty i zadbajmy o różnorodność lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.



**Tylko organizacja, która osiąga wyznaczone przez siebie cele, może być prawdziwie zakorzeniona społecznie, rozpoznawalna lokalnie i cieszyć się poparciem oraz wsparciem mieszkańców i mieszkank.**

Czemu ma służyć wzmocnianie zasobów organizacji społecznych? Po pierwsze, organizacje, żeby mogły realizować swoją misję, potrzebują zasobów. Tylko organizacja, która osiąga wyznaczone przez siebie cele, może być prawdziwie zakorzeniona społecznie, rozpoznawalna lokalnie i cieszyć się poparciem oraz wsparciem mieszkańców i mieszkank. Nie chodzi więc o to, by finansować tylko te działania, które są ważne z punktu widzenia całej wspólnoty, ale także te, które są ważne dla poszczególnych mieszkańców i mieszkank. To dzięki organizacjom znajdują się zasoby, które



**Nie można wzmocniać zaangażowania obywatelskiego w społeczności bez oddawania jej części odpowiedzialności z prawem do próbowania, a więc i popełniania błędów.**

podnoszą jakość życia mieszkańców i mieszkank, lecz do tego potrzebne są zasobne organizacje. Po drugie, zasobne organizacje mogą się przydać, by w przyszłości móc wspierać w potrzebie samorząd (sytuacje kryzysowe, samoobrona przed tendencjami centralistycznymi w administracji państwowej). To dzięki zasobom w nieruchomościach, kapitale (najlepiej żelaznym<sup>9</sup>), w zasobach ludzkich (aktywistach i aktywistkach, wolontariuszach i wolontariuszkach oraz w pracownikach i pracownicach) będą mogły one wspomagać samorząd w trudnych chwilach. Zrównoważony ekosystem społeczny oparty na stabilnych i różnorodnych organizacjach to dobre zabezpieczenie na sytuacje kryzysowe.

## 4. Działajmy na rzecz uproszczenia procedur zakładania i prowadzenia organizacji pozarządowych jako przejawu wolności zrzeszania się.

Organizacja to podstawa działalności społecznej. Jesteśmy przekonani, że organizowanie się to skuteczna metoda możliwie trwałego działania społecznego. Jeżeli zależy nam na tym, aby mieszkańcy i mieszkanki angażowali się w życie wspólnoty, potrafili sami rozwiązywać problemy, w sytuacjach kryzysowych wsparli władzę samorządową, a jeśli trzeba – protestowali, czyli włączali się regularnie w życie społeczne, potrzebujemy do tego organizacji. Kwestia spontanicznych społecznych reakcji, pojedynczych aktów, jest ważna w życiu wspólnot lokalnych, jednak dla radzenia sobie z wyzwaniem potrzebujemy dłuższego działania, czyli organizacji społecznej. Dogadania się z innymi, podziału zadań, wspólnego planowania. Niestety, formalizowanie organizacji pozarządowej zgodnie z prawem nie jest proste. Zbędne formalności, utrudnienia, setki przepisów. Kogo zachęca taka forma, często zupełnie społecznej, wolontariackiej działalności? Dlatego trzeba domagać się uproszczenia działalności organizacji pozarządowych. Już teraz należy:

- uprościć rejestrację stowarzyszeń przez opracowanie wzorca statutu, który umożliwi zarejestrowanie organizacji w ciągu dwudziestu czterech godzin i dopasowywanie jego zapisów do potrzeb już w trakcie działania organizacji,

<sup>9</sup> Kapitał żelazny to zazwyczaj nienaruszalne środki finansowe, które organizacja zdobywa i gromadzi po to, aby czerpać z nich zyski przeznaczone na osiągnięcie jej celów statutowych. Jest to więc rodzaj budowania kapitału wieczystego.

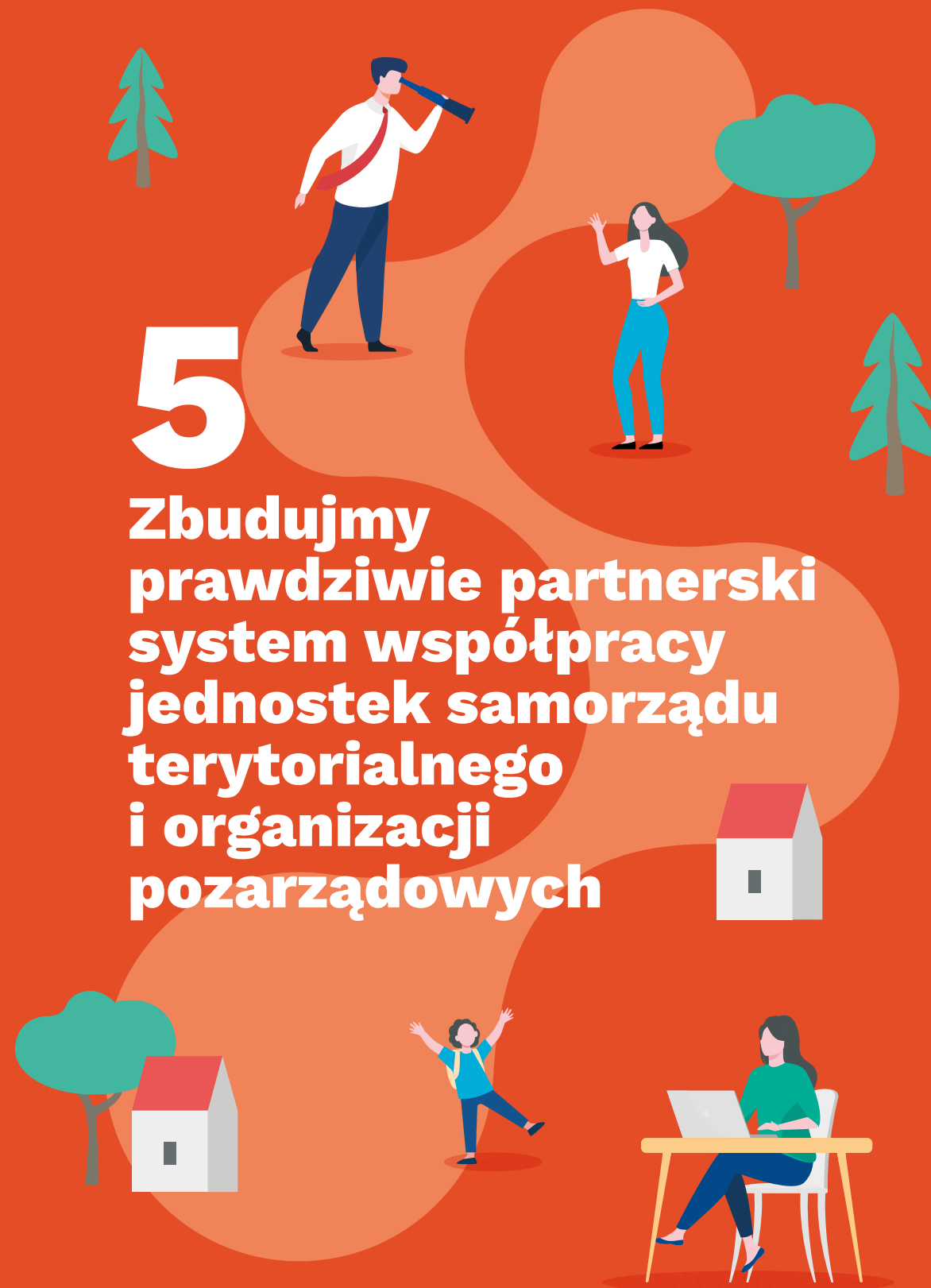


**Organizacja to podstawa działalności społecznej. Jesteśmy przekonani, że organizowanie się to skuteczna metoda możliwie trwałego działania społecznego.**

- uwzględnić specyfikę organizacji w systemie podatkowym (jednoznaczne rozstrzygnięcia co do podatku CIT i VAT),
- dostosować wymogi prowadzenia księgowości dla działalności społecznej, w tym poprawić system „uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów” – powinno to polegać między innymi na rozstrzygnięciu definicji „kosztów uzyskania przychodu” (jako kosztów związanych z działalnością statutową), dostosowaniu, ujednoczeniu i uproszczeniu sprawozdań finansowych, a także nowelizacji – po konsultacjach z organizacjami – Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 października 2018 roku w sprawie prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów przez niektóre organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- dostosować zapisy prawa pracy do potrzeb organizacji pozarządowych przez likwidację niepotrzebnych obowiązków (na przykład w systemie pracowniczych planów kapitałowych dla małych organizacji nieprowadzących działalności gospodarczej),
- zlikwidować fikcję dotowania części organizacji w formie „zlecania zadań”, a nie po prostu wspierania aktywności mieszkańców i mieszkank. Zlecenie zadań powinno być – przy uwzględnieniu specyfiki organizacji pozarządowych – oparte na systemie kontraktowania z pełnym finansowaniem świadczonych usług. Wspieranie mieszkańców i mieszkank powinno się rządzić innymi zasadami.

5

**Zbudujmy  
prawdziwie partnerski  
system współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
i organizacji  
pozarządowych**



## 5. Zbudujmy prawdziwie partnerski system współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Partnerska współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi to szansa na rozwój społeczności lokalnej w różnych jej aspektach: podnoszenia jakości życia mieszkańców i mieszkanek, lepszego zapiekania grup najstarszych i dawania im głosu czy aktywizacji mieszkańców i mieszkanek do działań na rzecz swoich sąsiedztw. Nie można jednak w pełni skorzystać z tych szans w obecnym systemie prawnym. Regulacje ustawowe i dwudziestoletnia praktyka ich funkcjonowania ograniczają relacje na linii samorząd – organizacje pozarządowe do zlecania zadań. Tymczasem potrzebna jest nam realna partnerska współpraca oparta na dialogu oraz konsekwentne współdziałanie w realizacji wspólnie przyjętych strategii i planów. Obowiązkiem samorządu gminnego (zgodnie z zapisami art. 7 pkt 19 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym) jest współpracować i działać na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak tę zmianę wprowadzić?

### 1. Uczyńmy zasadę pomocniczości i partnerstwa centralną regułą współpracy z organizacjami pozarządowymi i realizujmy ją w praktyce.

W myśl zasady pomocniczości system współpracy zakłada **pierwszeństwo organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań publicznych**. Oznacza to w praktyce zabezpieczenie finansowania ze środków publicznych oraz przekazanie przez władze samorządowe niezbędnych zasobów materialnych do realizacji tych zadań. Samorząd terytorialny powinien podejmować się samodzielnej realizacji zadania tylko w sytuacji braku zainteresowanych współpracą w tym zakresie organizacji pozarządowych. Samorząd powinien dbać o to – tworząc przyjazne warunki współpracy – aby na jego terenie pojawiły się organizacje pozarządowe, które będą zdolne do realizowania zadań publicznych.

**Samorząd terytorialny powinien podejmować się samodzielnej realizacji zadania tylko w sytuacji braku zainteresowanych współpracą w tym zakresie organizacji pozarządowych.**

### 2. Zwiększajmy realny wpływ organizacji w procesie planowania, realizacji, monitoringu i ewaluacji polityk publicznych.

Należy zwiększyć ustawowe kompetencje ciał dialogu (na przykład rady działalności pożytku publicznego, rad młodzieży, rad seniorów) i włączyć je we współtworzenie i w realizację lokalnych polityk publicznych. Trzeba dążyć do tego, aby stanowiły one formę reprezentacji sektora organizacji pozarządowych przez system demokratycznych wyborów. Należy uporządkować i uprościć katalog wymaganych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym programów społecznych. Dokumenty te powinny stanowić realne narzędzie zarządzania sprawami wspólnoty przy istotnym udziale organizacji pozarządowych na każdym etapie ich kreowania i realizacji.

### 3. Rozwijajmy i upraszczajmy tryby współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi.

Niezbędne są rozwiązania, które pozwolą na rozróżnienie trybu zlecania zadań publicznych od wspierania oddolnej aktywności obywatelskiej. System powinien zakładać wprowadzenie uproszczonego trybu współpracy, umożliwiającego finansowe wsparcie oddolnej aktywności organizacji pozarządowych (nie tylko w trybie zlecenia zadania publicznego).

Do wzmacniania kondycji instytucjonalnej organizacji pozarządowych konieczna jest modyfikacja zasad i trybów przekazywania zadań publicznych do realizacji przez:

- szerokie stosowanie kontraktów wieloletnich, obejmujących całość finansowania kosztów realizacji zadań, a więc opartych na rzetelnym wyliczaniu kosztów bezpośrednich i pośrednich<sup>10</sup>,
- wprowadzenie możliwości zakupu towarów i usług zastrzeżonych wyłącznie dla organizacji pozarządowych oraz upraszczanie i rozwijanie transparentnych procedur niekonkursowych, w tym trybu negocjacyjnego,

<sup>10</sup> Koszty pośrednie to koszty związane z prowadzeniem organizacji pozarządowej i zarządzaniem nią, niezwiązane bezpośrednio z realizacją danego zadania publicznego, ale niezbędne do funkcjonowania organizacji, która to zadanie realizuje. Obecnie są to dodatkowe koszty, które organizacja ponosi w związku z realizacją zadania, zwykle niemające pokrycia w uzyskanej dotacji.



- wprowadzenie zapisów prawnych regulujących tworzenie finansowego partnerstwa publiczno-społecznego jako równorzędnego do konkursów i przetargów, które obecnie jest ujęte jedynie w procedurach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- uporządkowanie zasad rozliczania dotacji na podstawie rezultatów i pełne jej wdrożenie jako metody rozliczania wydatkowanych środków publicznych,
- uporządkowanie zakresu zadań przekazywanych przez administrację publiczną do realizacji przez sektor społeczny. Zapewnienie spójności zapisów wielu ustaw określających podmiotowo i przedmiotowo zakres przekazywanych zadań, tak aby regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie były podstawą definiowania działań w innych aktach prawnych.

#### 4. Wykorzystujemy w pełni potencjał współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi.

Ważnym elementem współpracy jest także jej wymiar pozafinansowy, między innymi możliwość korzystania przez organizacje z samorządowych kanałów komunikacji, podejmowanie przez samorząd działań wzmacniających wiarygodność instytucjonalną organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie gminy, udostępnianie sieci kontaktów, którymi dysponuje urząd, wzajemne wspieranie i dzielenie się *know-how*, udostępnianie na korzystnych zasadach bazy lokalowej na działania z zakresu pożytku publicznego organizacjom pozarządowym. Ten wkład, racjonalnie wykorzystany, powinien zasilać tryby współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Należy także uporządkować i rozszerzyć zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, aby pozwoliły na szersze wykorzystanie nieruchomości samorządowych na rzecz osiągania celów społecznych oraz rozwoju potencjału instytucjonalnego i finansowego sektora pozarządowego.

#### 5. Wspieramy rozwój potencjału osobowego, kompetencyjnego, finansowego i instytucjonalnego organizacji pozarządowych.

Zasada pomocniczości zakłada pobudzający charakter działań władz lokalnych wobec postaw i aktywności mieszkańców i mieszkanek. Ważnym zadaniem samorządowym jest więc tworzenie przyjaznych warunków do oddolnych działań oraz wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych. Potrzebne są jasne rozwiązania ustawowe zobowiązujące administrację samorządową do realizacji tego zadania i przeznaczania na ten cel środków publicznych. Wsparcie powinno być prowadzone w wielu formach: od działań edukacyjnych po finansowanie instytucjonalnego rozwoju organizacji. W tym celu należy:

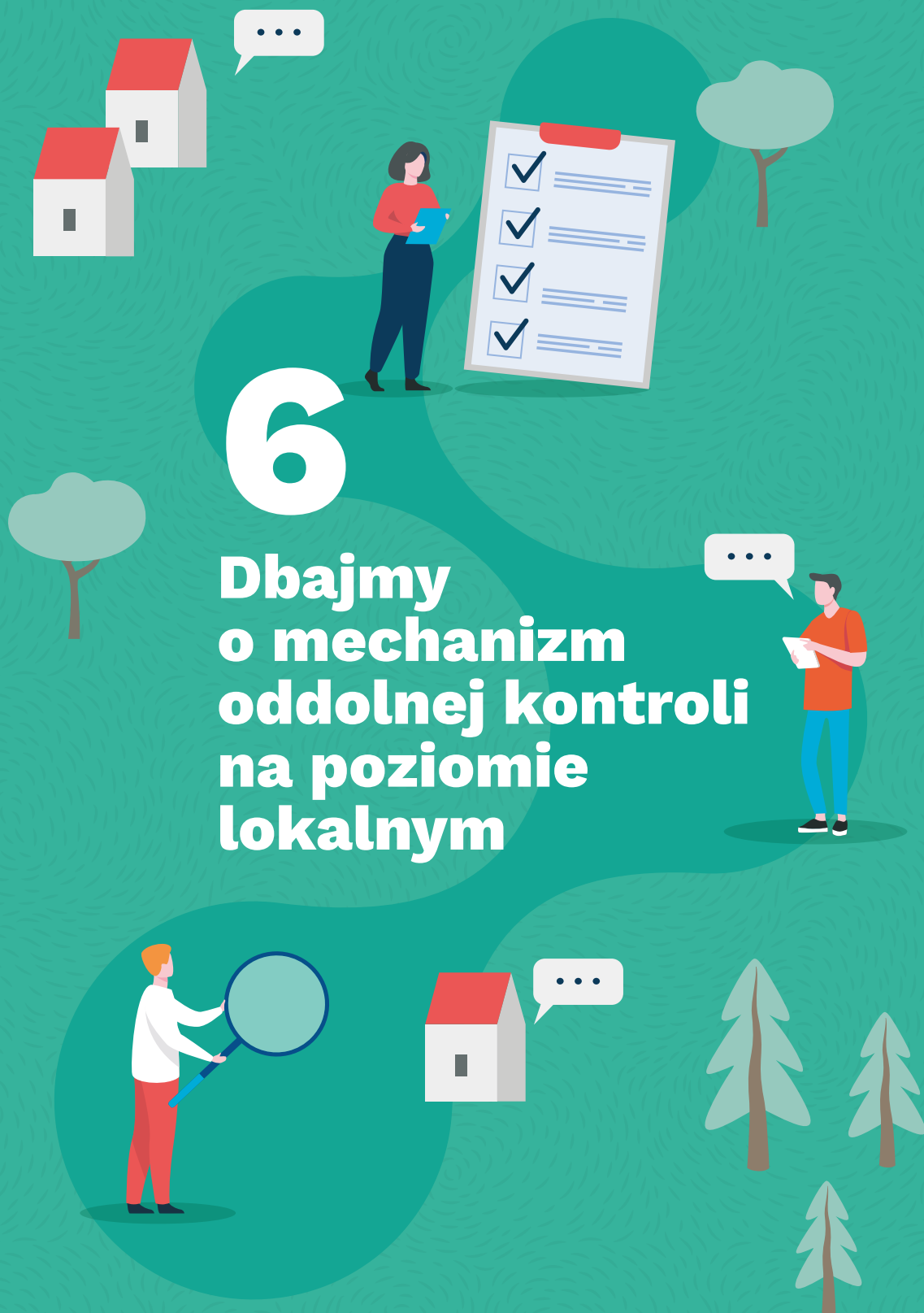


**Zasada pomocniczości zakłada pobudzający charakter działań władz lokalnych wobec postaw i aktywności mieszkańców i mieszkanek.**

- wprowadzić do ustaw kompetencyjnych samorządu zobowiązania do wspierania aktywności mieszkańców i mieszkanek i rozwoju potencjału organizacji pozarządowych jako zadania obowiązkowego dla administracji samorządowej każdego szczebla i doprowadzić do ich pełnego wdrożenia w praktyce samorządowej,
- uruchomić programy premiujące samorządy terytorialne, które budują skuteczny system wsparcia sektora pozarządowego, również w ramach zlecania zadań organizacjom pozarządowym.

## 6

## Dbajmy o mechanizm oddolnej kontroli na poziomie lokalnym



## 6. Dbajmy o mechanizm oddolnej kontroli na poziomie lokalnym

Aby współpraca mieszkańców i mieszkanek oraz innych podmiotów we współdecydowaniu na poziomie lokalnym była możliwa, zgodnie z zasadą jawności i dialogu opisanymi we *Wprowadzeniu*, niezbędny jest powszechny dostęp do informacji o funkcjonowaniu gminy. Mieszkańcy i mieszkanki oraz wszyscy zainteresowani powinni mieć dostęp do danych i informacji, porównywalny z tymi, którymi dysponuje administracja samorządowa. Informacje te muszą być prezentowane w formie dostępnej, w sposób przejrzysty i łatwy do zrozumienia.

Dostęp do informacji publicznej jest podstawowym prawem każdego mieszkańca i mieszkanki gminy. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej każdy „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”<sup>11</sup>. To prawo dotyczy wszystkich podmiotów, które wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem publicznym<sup>12</sup>. Sama informacja publiczna definiowana jest jako każda informacja o sprawach publicznych<sup>13</sup>, a dostęp do niej to uzyskanie niezwłocznej informacji o aktualnym stanie danej sprawy publicznej (na przykład kopia dokumentów, wgląd do dokumentów)<sup>14</sup>.



**Mieszkańcy i mieszkanki oraz wszyscy zainteresowani powinni mieć dostęp do danych i informacji, porównywalny z tymi, którymi dysponuje administracja samorządowa. Informacje te muszą być prezentowane w formie dostępnej, w sposób przejrzysty i łatwy do zrozumienia.**

<sup>11</sup> Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 6 września 2021 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

<sup>14</sup> Art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Tymczasem w praktyce mamy znacznie utrudniony dostęp do informacji publicznej, co pokazują działania organizacji strażniczych, na przykład Watchdog Polska. Akcentuje to także raport Najwyższej Izby Kontroli<sup>15</sup>, w którym wykazano liczne regulacje ograniczające dostęp do informacji, na przykład wprowadzanie odpłatności, nieudostępnianie lub niewłaściwe udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (brak lub nieterminowe zamieszczanie informacji, brak metadanych). Jak wskazano w przywołanym raporcie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2019–2021 wzrosła liczba skarg wpływających do sądów administracyjnych na bezczynność i na przewlekłe działanie organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

W Polsce funkcjonuje ograniczona liczba silnych podmiotów, które regularnie i profesjonalnie monitorują standardy udostępniania informacji publicznej przez władze lokalne i administrację publiczną. To rola niezależnych mediów i organizacji strażniczych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje wolność prasy<sup>16</sup>, wprowadza zarazem zakaz cenzury prewencyjnej i koncesjonowania prasy<sup>17</sup>. Lokalny rynek medialny zdominowany jest przez biuletyny czy wydawnictwa gmin oraz prowadzone przez urzędy gmin portale internetowe. Badania Watchdog Polska<sup>18</sup> pokazują, że lokalny rynek prasy zdominowały samorządy. Wydawnictwa samorządowe nie spełniały jednak warunków stawianych niezależnemu dziennikarstwu. W 2018 roku 61% osób pracujących w tych mediach było pracownikami działu promocji urzędów, a 33% – pracownikami i pracownicami instytucji kultury. Większość wydawnictw była bezpłatna (83%), co utrudniało funkcjonowanie płatnych tytułów niezależnych. Liczba niezależnych lokalnych wydawnictw prasowych szacowana jest obecnie na około 120 tytułów<sup>19</sup>. Dlatego postulujemy:

### 1. Zapewnijmy szerszy dostęp do informacji publicznej.

Bez rzetelnej informacji nie możemy podejmować racjonalnych decyzji, kierować się dobrem wspólnym ani uczestniczyć w wyborach lokalnych, referendach, także tych odwoławczych. Nie możemy więc być rzeczywistymi członkami i członkiniami wspólnoty samorządowej. Zapewnienie dostępu do informacji wymaga odpowiednich kompetencji przedstawicieli władz samorządowych, pracowników i pracownic samorządowych oraz

<sup>15</sup> Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.

<sup>16</sup> Art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>17</sup> Art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>18</sup> O czym szumią gazety władzy, Watchdog Polska, Warszawa 2021.

<sup>19</sup> Katarzyna Batko-Tołuc, Do kogo powinny należeć media, <https://siecobywatelska.pl/do-kogo-powinny-nalezec-media> [dostęp: 20 grudnia 2023 roku].

odpowiedniego finansowania. Aby zapewnić szerszy dostęp do informacji publicznej, warto zrewidować i uporządkować system udostępniania informacji, w tym zasady budowania Biuletynu Informacji Publicznej i stron internetowych gmin. Za konieczne uważamy prezentowanie pełnej informacji o kosztach, konsekwencjach – pozytywnych i negatywnych – proponowanych rozwiązań, na przykład inwestycyjnych czy prawnych. W procesach konsultacyjnych konieczne jest informowanie o potrzebach, motywacjach i obawach wszystkich stron, szczególnie w sytuacjach konfliktów lokalnych. Potrzebujemy tego, aby uzmysłowić sobie istnienie różnych potrzeb i interesów oraz ograniczonych, raczej nieustannie kurczących się w dzisiejszym świecie zasobów. Informacja powinna pomagać w znajdowaniu w ramach debat i dyskusji najlepszych rozwiązań, nie zaś być narzędziem sprawowania władzy. Tylko rzetelna, aktualna i dostępna informacja może prowadzić do rzeczowej dyskusji i argumentacji.

### 2. Uznajmy organizacje pozarządowe za ważny element społecznej kontroli.

Jak to już zaznaczyliśmy, omawiając postulat czwarty, organizacje pozarządowe powinny być miejscem debaty publicznej, „ucierania się poglądów”, ważnym elementem w sprawowaniu społecznej kontroli. Organizacje pozarządowe to mieszkańcy i mieszkanki zainteresowani konkretnym elementem życia społecznego. Do tego dzięki zrzeczeniu w organizacji pozarządowej posiadającą wystarczającą wiedzę, potencjał (między innymi profesjonalne kadry, zaangażowanie członków i wolontariuszy), niezależne źródła finansowania oraz, co ważne, pamięć instytucjonalną, aby monitorować działalność instytucji tak publicznych, jak i prywatnych, i stosować narzędzia skutecznego wpływu, zgodne z obowiązującymi procedurami.

Administracja publiczna, w tym samorządowa, często traktuje funkcjonowanie organizacji strażniczych jako działanie utrudniające wykonywanie statutowych funkcji. Warto traktować jednak tę aktywność jako niezbędną i działającą podobnie jak układ immunologiczny w organizmie, który pozwala wykrywać na możliwie wczesnym etapie nieprawidłowości i zaburzenia w funkcjonowaniu i stosunkowo niewielkim kosztem



**Bez rzetelnej informacji nie możemy podejmować racjonalnych decyzji, kierować się dobrem wspólnym ani uczestniczyć w wyborach lokalnych, referendach, także tych odwoławczych. Nie możemy więc być rzeczywistymi członkami i członkiniami wspólnoty samorządowej.**

wprowadzać stosowne korekty<sup>20</sup>. Na późniejszym etapie, gdy drobna nieprawidłowość przekształca się w działania rażąco naruszające normy i zasady, sprawę zwykle dostrzegają media.

### 3. Dbajmy o niezależne media lokalne.

Bez niezależnych od władzy lokalnej i centralnej mediów funkcjonowanie demokracji lokalnej jest zdecydowanie utrudnione. W interesie mieszkańców i mieszanek oraz dobra publicznego należy tworzyć i wzmacniać warunki funkcjonowania niezależnych mediów lokalnych. **Potrzebujemy przede wszystkim ich roli informacyjnej, ale także mobilizującej i wspólnototwórczej. Bez nich jesteśmy jako wspólnota lokalna pozbawieni dostępu do bezstronnej informacji, w tym ochrony przed ryzykiem nadużywania władzy oraz łamania prawa. Media lokalne są koniecznym elementem funkcjonowania układu immunologicznego lokalnej wspólnoty.**



**Media lokalne są koniecznym elementem funkcjonowania układu immunologicznego lokalnej wspólnoty.**

W związku z tym konieczne jest:

- wprowadzenie zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, a dopóki zakaz ten nie będzie obowiązywał:
  - wprowadzenie wymogu informowania o tym, że dane wydawnictwo czy dana strona internetowa są własnością (są redagowane) przez jednostkę samorządu terytorialnego i w związku z tym nie spełniają wymogów i warunków prawa prasowego,
  - wprowadzenie praktyki przynajmniej częściowego redagowania periodyku samorządowego przez radę jednostki samorządu terytorialnego – w postaci zapewnienia radzie wyodrębnionych stron w tym periodyku i zapewnienia przedstawicielom i przedstawicielkom lokalnej opozycji możliwości swobodnego kształtowania treści na tak wydzielonych stronach,
  - dążenie do tego, aby lokalna prasa była wydawana niezależnie od organów jednostki samorządu terytorialnego,
- w wypadku zlecenia przez gminę ogłoszeń, reklam i komunikatów – wprowadzenie prostych i przejrzystych zasad wyłaniania mediów lokalnych, z zastrzeżeniem, że muszą to być media działające na podstawie prawa prasowego.

<sup>20</sup> Por. Piotr Frączak, *Wady i zalety dobrego obyczaju kontroli społecznej*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009, t. 11, z. 1.



## 7. Zarządzajmy finansami partycypacyjnie i transparentnie

Zapewnienie mieszkańcom i mieszkankom jak najlepszych warunków bytu i jak najlepszej jakości usług jest podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego. To, co ogranicza, to niedobór środków finansowych, spowodowany najróżniejszymi czynnikami: polityką rządu, sytuacją gospodarczą – lokalną, regionalną, krajową, ale także globalną – rosnącymi lub zmieniającymi się potrzebami, zmieniającą się sytuacją demograficzną czy klimatyczną. Dlatego zarządzanie finansami wymaga podejścia, które zapewni ich planowanie i wydatkowanie zgodnie z zasadami gospodarności i celowości w ciągle zmieniających się warunkach.

Centralną rolę w zarządzaniu finansami gminy odgrywa jej organ wykonawczy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent. Bierze on przed wspólnotą samorządową pełną odpowiedzialność za podejmowane decyzje w tym zakresie. On ma zasoby ludzkie i administracyjne, które czynią go głównym gospodarzem procesu. Z drugiej strony tworzenie budżetów lokalnych i regionalnych zależy od wielu czynników makropolitycznych i ekonomicznych.

### Czynniki zewnętrzne

- System podatkowy oraz możliwość stanowienia rodzaju i wysokości podatków (władztwo daninowe) jednostek samorządu terytorialnego obecnie sprowadzają wspólnotę samorządową do wykonywania postanowień ustawowych (centralnych), z niewielkimi uprawnieniami do ich samostanowienia<sup>21</sup>.
- Słaba przynależność wspólnotowa, wynikająca z braku jasnego powiązania w systemie podatkowym miejsca płacenia podatku z miejscem zamieszkania, czyli wspólnotą, z którą się identyfikujemy i w której pobieramy usługi. Funkcjonujący podatek od osób fizycznych PIT tylko w części wpływa do budżetów gmin, na dodatek w ostatnich latach jest ciągle pomniejszany. Odchodzenie od systemu meldunków i możliwość rozliczania PIT zgodnie z deklaracją podatnika powodują, że często rozlicza się on z urzędem skarbowym nie tam, gdzie głównie korzysta z usług samorządu<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Na podstawie: Krystian Ziemiski, Paweł Grzybowski, *Kształtowanie podatków i opłat lokalnych – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2023.

<sup>22</sup> Na podstawie: Jerzy Regulski, "Warunki rozwoju samorządności terytorialnej, [w:] *ibidem*".

- Odwrót od decentralizacji w kierunku centralizacji finansów publicznych państwa. Coraz mniej jasna sytuacja budżetowa państwa, uszczuplanie dochodów własnych samorządu na rzecz programów centralnych rządu, wyprowadzanie środków poza budżet państwa (różne fundusze) znacznie ograniczają pożądaną samodzielność finansową gminy, uzależniając samorząd od obecnie rządzącej opcji politycznej.

### Czynniki wewnętrzne

- Przewaga stosowania modelu scentralizowanego, tradycyjnego, administracyjnego zarządzania finansami publicznymi nad zdecentralizowanym i aktywnym (nowoczesnym)<sup>23</sup>. Dyskusja o budżetach lokalnych została sprowadzona do mało zrozumiałych działów i paragrafów budżetowych. Są wprowadzane podejmowane próby dyskusji wokół zadań i wieloletnich strategii, ale w dalszym ciągu w zarządzaniu finansami publicznymi brak jasnej, zrozumiałej dla mieszkańca i mieszkanki informacji zarówno o wydatkach, jak i o źródłach finansowania. Bez niej niemożliwe będzie konsultowanie i współdecydowanie o budżecie gminy.
- Brak odpowiednio przygotowanej administracji do prowadzenia dialogu o stanie finansów publicznych wspólnoty. Wdrażanie nowoczesnych, aktywnych, zdecentralizowanych form zarządzania finansami publicznymi wymaga odejścia od starych przyzwyczajeń i nabycia nowych kompetencji przez osoby bezpośrednio odpowiadające za te procesy. Drugą kwestią to zdobycie odpowiednich kompetencji przez samorządowców, pozwalających na prowadzenie procesów konsultacji i debaty o budżetach.

Dlatego postulujemy:

Dopuszczmy obywateli i obywatelki do dyskusji o finansach publicznych. Dbajmy o jawność i przejrzystość budżetów samorządowych, a ich tworzenie opierajmy na diagnozie potrzeb i konsultacjach z mieszkańcami i mieszkankami.

Udział mieszkańców i mieszkanki w partycypacyjnym modelu powinien być zapewniony przez tworzenie przejrzystych i zrozumiałych dla każdego zainteresowanego budżetów, które powinny:

<sup>23</sup> Danuta Król, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016.

- pozwalać na identyfikację zadań inwestycyjnych długofalowych i bieżących,
- wyszczególniać budżety jednostek organizacyjnych, takich jak szkoły, domy kultury, biblioteki,
- obrazować podział wydatków na obszary, odzwierciedlając tym realizację zadań własnych i zleconych,
- wskazywać wyraźnie źródła dochodów jednostki, informować, skąd biorą się środki w budżecie, wyraźnie rozróżniając dochody własne od środków pochodzących z subwencji czy z dotacji.

Konieczne jest wykreowanie mechanizmu informacji o finansach publicznych, umożliwiającego dyskusję wszystkim zainteresowanym. Dlatego należy dążyć do przekazania przejrzystych informacji:


- umożliwiających wszystkim zainteresowanym udział w procesach przygotowywania wieloletniej prognozy finansowej (wieloletniego planu finansowego) powiązanej ze strategią rozwoju wspólnoty i wynikającymi z niej programami/politykami publicznymi,
- umożliwiających wszystkim zainteresowanym dyskusję wokół zadaniowych budżetów rocznych wynikających z wieloletniej prognozy finansowej,
- umożliwiających udział wszystkim zainteresowanym w procesach przygotowywania budżetów, programów, strategii, planów poszczególnych jednostek pomocniczych, opartych na konsultacji i deliberacji.

Już dziś, stosując część niżej wymienionych narzędzi, możemy wprowadzać zmiany i wpływać na zwiększanie partycypacji w zarządzaniu finansami publicznymi.

### Proponowane narzędzia:

- **Konsultacje społeczne.** Obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne pozwalają na podjęcie otwartej i przejrzystej dyskusji zarówno o zadaniach wieloletnich, jak i o rocznych założeniach budżetowych, warunkiem powodzenia takiej debaty jest jednak dobrze przedstawiona i zobrazowana informacja.
- **Jednostki pomocnicze, rady dzielnic, osiedli, sołectw.** Tu zdecydowanie można zwiększać rolę rad zarówno w konsultacjach budżetów gmin, jak i w zarządzaniu budżetami odnoszącymi się do danego obszaru terytorialnego. Wymaga to pracy urzędników i urzędniczek, którzy takie rady powinni objąć merytorycznym wsparciem. Jedno z narzędzi, jakie można wykorzystać, to budżet partycypacyjny. Warto od nowa spojrzeć na regulacje prawne z nim związane i zdecydować, jak dalece powinien być rozwijany, jako pogłębianie zasady pomocniczości.

- **Referenda tematyczne** wymagałyby nowej regulacji prawnej, najlepiej powiązanej z możliwością samoopodatkowania się w ich wyniku. Należy pamiętać, że sama organizacja referendum jest dość kosztowna. Jako narzędzie współdecydowania z wiążącym wynikiem dla organów jednostek samorządu terytorialnego może stanowić jedno z ważniejszych narzędzi w zarządzaniu budżetami wieloletnimi.
- **Budżet obywatelski (partycypacyjny)** jako forma deliberacji, nie zaś plebiscytu, w jednostkach pomocniczych wymaga zupełnie nowych przepisów. Może stać się narzędziem współdecydowania na poziomie obszarów (na przykład zielone budżety), jednostek pomocniczych czy jednostek organizacyjnych. Nie powinien być traktowany jako jedyna wydzielona część budżetu gminy, w której decyzję podejmuje mieszkańcy. Budżet gminy powinien być dobrze konsultowany, a budżet obywatelski, jako jego wydzielona część, nie może stanowić zamiennika tych konsultacji.
- **Panel obywatelski i rada obywatelska.** Mogą być stosowane do podejmowania decyzji strategicznych przekładających się wprost na wieloletnie plany finansowe gminy, jednostki pomocniczej czy nawet jednostki organizacyjnej.
- **Inicjatywa lokalna,** omówiona już szczegółowo w postulatcie drugim, dotyczącym wspierania samoorganizacji i zrzeszania się mieszkańców i mieszkank. Jest to bardzo istotny mechanizm, pozwalający na łączenie środków finansowych oraz zasobów materialnych i fizycznych, zarówno mieszkańców i mieszkank (prywatnych), jak i samorządu (publicznych). W wielu wypadkach może służyć do przyspieszenia realizacji zadań. Wymaga zmian regulacji prawnych, między innymi wyprowadzenia części uregulowań z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na przykład do ustaw ustrojowych.

 **Budżet gminy powinien być dobrze konsultowany, a budżet obywatelski, jako jego wydzielona część, nie może stanowić zamiennika tych konsultacji.**

## 8

## Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkańców i mieszkanek



### 8. Stwórzmy z udziałem sektora obywatelskiego system usług społecznych dostępnych dla mieszkańców i mieszkanek

Zapotrzebowanie na usługi społeczne gwałtownie rośnie. Wsparcia potrzebują przede wszystkim rodziny i opiekunowie osób starszych, długotrwale chorych, z niepełnosprawnościami. Szacuje się, że w rodzinach przebywa obecnie około 2,5–3 milionów osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu z powodu podeszłego wieku, długotrwałej choroby lub niepełnosprawności. System ochrony zdrowia i pomocy społecznej zapewnia wsparcie środowiskowe i instytucjonalne dla zaledwie 400 tysięcy osób. Do 2030 roku liczba osób w wieku siedemdziesięciu pięciu i więcej lat wzrośnie o 1,4 miliona, a w ciągu najbliższego piętnastolecia ulegnie prawie podwojeniu.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych, która weszła w życie 1 stycznia 2020 roku, pierwsza zdefiniowała prawnie usługi społeczne, dała także impuls do ich rozwoju. Zgodnie z nią możliwe jest integrowanie usług społecznych przekraczające granice resortowo-branżowe. Usługi społeczne oznaczają działania podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Świadczone są w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców i mieszkanek o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców i mieszkanek. Obejmują obszar polityki społecznej, między innymi politykę prorodzinną, wspieranie rodziny, system pieczy zastępczej, pomoc społeczną, promocję i ochronę zdrowia, wspieranie osób niepełnosprawnych, mieszkalnictwo, przeciwdziałanie bezrobociu, reintegrację zawodową, a także edukację publiczną, kulturę, kulturę fizyczną i turystykę, aż po ochronę środowiska i pobudzanie aktywności obywatelskiej.

W czerwcu 2022 roku rząd przyjął Strategię rozwoju usług społecznych<sup>24</sup>, w której wskazano rolę podmiotów ekonomii społecznej oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Regionalne ośrodki polityki społecznej są w niej zobowiązane do obowiązkowego włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie, aktualizację oraz monitorowanie realizacji

<sup>24</sup> Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf>.

regionalnych programów rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji. Tym samym organizacje mają szansę stałego uczestnictwa we współkreowaniu i monitorowaniu polityk publicznych na rzecz rozwoju usług społecznych i zdrowotnych.

Stajemy przed ogromnym wyzwaniem wzmocnienia systemu usług społecznych podejmowanych na rzecz społeczności lokalnych. Nie możemy czekać! Dlatego postulujemy:

**Stajemy przed ogromnym wyzwaniem wzmocnienia systemu usług społecznych podejmowanych na rzecz społeczności lokalnych. Nie możemy czekać!**

### 1. Zbudujmy nowoczesne i funkcjonalne podejście do usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym.

Chcąc zrozumieć potrzeby w zakresie usług społecznych, należy na nie spojrzeć z perspektywy mieszkańca i mieszkanki. Szansą na takie podejście jest jedna z form świadczenia usług: centrum usług społecznych – nowoczesne i funkcjonalne rozwiązanie, które daje szansę na rozwój usług, zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców i mieszkank gminy oraz efektywność ich świadczenia. To także wzmocnienie procesu budowania wspólnoty mieszkańców i mieszkank gminy, rozwój partnerskiej współpracy międzysektorowej oraz szansa na kształtowanie społecznościowego wizerunku pomocy społecznej.

### 2. Rozwijajmy partnerską współpracę publiczno-społeczną w zakresie usług społecznych.

W samorządach, w których są rozwijane centra usług społecznych, od lat realizowana jest idea partnerstwa lokalnego, w którym istotną rolę odgrywa sektor społeczny, w tym podmioty ekonomii społecznej i lokalne organizacje pozarządowe. **Formuła centrum usług społecznych musi być oparta na potencjale partnerskiej współpracy międzysektorowej w tworzeniu lokalnego systemu usług społecznych.** Wynika to bezpośrednio z podejścia związanego z misją centrum, jakim jest koordynowanie usług świadczonych na rzecz mieszkańców i mieszkank przez usługodawców, a nie koncentrowanie ich w jednej instytucji. Z uwagi na specyficzny charakter usług społecznych, których katalog powstaje na podstawie przeprowadzonej diagnozy potrzeb, **szczególną rolę w realizacji muszą odgrywać lokalne organizacje pozarządowe**, które znają mieszkańców i mieszkanki oraz ich lokalne potrzeby. **Warto także pamiętać, że fundamentem i podstawą świadczenia usług społecznych są główne zasady współpracy między jednostkami zajmującymi się**

usługami społecznymi, stanowiące podstawowy kodeks funkcjonowania i realizacji zadań centrum usług społecznych i jego partnerów, takie jak zasada pomocniczości i podmiotowości.

### 3. Włączmy realnie sektor obywatelski w kształtowanie i realizację usług społecznych.

Obecnie organizacje pozarządowe rzadko uczestniczą w analizie dotyczącej potrzeb społeczności lokalnej i dyskusji na ten temat. Jest to zarówno kwestia braku kultury dialogu ze strony administracji publicznej w zakresie partycypacyjnego kształtowania polityk publicznych, jak i kwestia braku kompetencji i zasobów organizacji pozarządowych. Pora to zmienić i zobaczyć organizacje w następujących rolach:

- realizatora usług społecznych,
- rzecznika – „strażnika” rozwoju usług społecznych, monitorującego jakość ich realizacji,
- **współtwórcy polityk publicznych** – uczestnika lokalnych zespołów ekspertów planujących, tworzących i konsultujących kierunek rozwoju usług społecznych.

Sektor społeczny powinien być nie tylko włączony w system tworzenia i realizacji lokalnych polityk w obszarze usług społecznych, ale także musi wzmocniać się instytucjonalnie i być wzmocniany przez samorząd terytorialny, aby sprostać narastającej fali zapotrzebowania na te usługi. Stać się dojrzałym partnerem dla samorządu, będąc jednocześnie oparciem dla odbiorców usług – mieszkańców i mieszkank.

Poniżej kilka wskazówek i inspiracji dla samorządów, które nawarstwiającej się problemy społeczne i brak dostępu do podstawowych usług społecznych będą chciały rozwiązywać przez współtworzenie usług z przedstawicielami i przedstawicielkami lokalnych organizacji pozarządowych, poszukując w tym podejściu sposobu na zmianę społeczną i poprawę jakości życia mieszkańców i mieszkank:

- Diagnostycie w partnerstwach potrzeby mieszkańców i mieszkank w zakresie usług społecznych, jednocześnie badając potencjał lokalnych instytucji jako dostawców usług, ze szczególnym uwzględnieniem sektora społecznego.
- Planujcie z partnerami lokalnymi rozwój usług społecznych, wraz z nimi twórcie projekty i przedsięwzięcia finansowane z różnych źródeł, w tym ze środków Unii Europejskiej, nie zamawiając pisanie wniosków w zewnętrznych firmach.



- Twórcie z sektorem społecznym usługi społeczne, ale także pomyślcie o poziomie międzygminnym – będziecie bardziej efektywni.

Kilka wskazówek dla lokalnych organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych, jak można pomóc dostarczyć usługi społeczne i w konsekwencji współtworzyć z samorządem ich wysoką jakość, opierając się na dialogu i współpracy:

- Poprawiajcie jakość usług świadczonych dla mieszkańców i mieszkank, analizując na bieżąco jakość ich realizacji.
- Pracujcie na wystandaryzowanych narzędziach zarządczych, w tym finansowych, ponieważ to istotne w systemie realizacji usług społecznych, które kontraktuje z wami samorząd.
- Bądźcie partnerami dla samorządu oraz rzecznikami nowej formuły świadczenia usług dostępnych dla wszystkich mieszkańców i mieszkank.

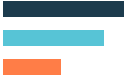


**Sektor społeczny powinien być nie tylko włączony w system tworzenia i realizacji lokalnych polityk w obszarze usług społecznych, ale także musi wzmacniać się instytucjonalnie i być wzmacniany przez samorząd terytorialny, aby sprostać narastającej fali zapotrzebowania na te usługi. Stać się dojrzałym partnerem dla samorządu, będąc jednocześnie oparciem dla odbiorców usług – mieszkańców i mieszkank.**



## 9. Zarządzajmy przestrzenią partycypacyjnie i transparentnie

Przestrzeń jest ramą życia społecznego. Dostępna, uporządkowana, funkcjonalna i przyjazna sprzyja wysokiej jakości życia mieszkańców i mieszanek, umożliwiając nawiązywanie kontaktów oraz aktywność społeczną. Aby osiągnąć taki cel, zarządzanie przestrzenią powinno opierać się na uznaniu nadrzędnej roli dobra wspólnego oraz na trosce o klimat i środowisko, w którym żyjemy. Niezbędne są więc spójny i przejrzysty system prawa oraz angażowanie zróżnicowanych grup uczestników i uczestniczek procesu planowania przestrzeni (mieszkańcy i mieszkanki, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i przedsiębiorczynie, decydenci i decydentki).



**Określając uwarunkowania, które należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym, trzeba podkreślić interes publiczny, zmniejszając nacisk na własność prywatną.**

System planowania przestrzennego w Polsce i wynikające z niego orzecznictwo sądów przesadnie chronią prawa właścicieli nieruchomości. Problem ten od lat pozostaje nierozwiązany, ponieważ brak uwzględnienia problematyki przestrzennej i planistycznej w edukacji w Polsce doprowadził do sytuacji, w której brakuje nacisku społecznego na decydentów politycznych w celu zrównoważenia ochrony interesu publicznego i prywatnego<sup>25</sup>. Określając uwarunkowania, które należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym, trzeba podkreślić interes publiczny, zmniejszając nacisk na własność prywatną.

Podstawowym aktem prawnym polityki przestrzennej jest ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z licznymi zmianami i całościową nowelizacją w 2023 roku). Jednak z aktem tym powiązanych jest kilkadziesiąt innych ustaw i rozporządzeń. Znacznie utrudnia to zrozumienie procesów planistycznych oraz racjonalne i rzeczywiste zarządzanie przestrzenią. Najpopularniejszą ścieżką prowadzącą do zagospodarowania terenu stały się więc prostsze we wdrożeniu decyzje o warunkach zabudowy („wuzetki”), całkowicie pomijające partycypację społeczną. Zmiana ustawy o planowaniu


<sup>25</sup> Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby odpowiedniej korekty przepisów, między innymi art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

i zagospodarowaniu przestrzennym z 2023 roku częściowo ogranicza dowolność w wydawaniu „wuzetek”, nie wprowadza jednak możliwości uczestniczenia lokalnej społeczności w procedurze ich wydawania. Równocześnie konstrukcja systemu powoduje, że mieszkańcy i mieszkanki ponoszą koszty finansowe chaosu przestrzennego i realizacji prywatnych inwestycji. Rosną również koszty środowiskowe, co przekłada się na obniżenie jakości życia. Koszty te można wycenić – Polski Instytut Ekonomiczny szacował je w 2021 roku na 84,3 miliarda złotych rocznie<sup>26</sup>.

Aby to zmienić, postulujemy:

### 1. Uznajmy znaczenie dobra wspólnego w zarządzaniu przestrzenią.

Celem partycypacji powinno być współdecydowanie, a nie wyłącznie opiniowanie czy dialogowanie. Definiując ustawowe uwarunkowania, które powinno się uwzględniać w planowaniu przestrzennym, należy przyjąć za nadrzędny interes publiczny, uznając także własność prywatną. Uwzględnienie tej rekomendacji wymaga zmiany zdefiniowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym priorytetów, które należy wziąć pod uwagę przy sporządzaniu aktów planowania przestrzennego. Trzeba zlikwidować lub zmodyfikować narzędzia planistyczne nieuwzględniające partycypacji, służące jej omijaniu. Wymagałoby to w pierwszej kolejności zmian prawnych, polegających na likwidacji decyzji o warunkach zabudowy lub wprowadzenia do ich procedur minimalnych standardów kontroli społecznej. Nie można akceptować sytuacji, w której do realizacji tej samej inwestycji można skorzystać z narzędzi wymagających partycypacji lokalnej społeczności albo „pójść na skróty”, korzystając z narzędzia pomijającego tę partycypację. Dotychczas możliwy był prawie nieograniczony wybór między sporządzeniem dla danej inwestycji planu miejscowego, wymagającego przeprowadzenia konsultacji społecznych, lub na przykład „wuzetki”, niewymagającej żadnego skonfrontowania planów z potrzebami i obawami lokalnej społeczności.



**Celem partycypacji powinno być współdecydowanie, a nie wyłącznie opiniowanie czy dialogowanie.**

Wraz ze wzrostem wpływu interesariuszy społecznych na decyzje planistyczne powinna iść odpowiedzialność za skutki podjętych partycypacyjnie decyzji. Może to zapewnić na przykład jawność składanych

<sup>26</sup> Przemysław Śleszyński, Paula Kukołowicz, *Spóeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-Raport-Chaos-przestrzenny.pdf> [dostęp: 5 stycznia 2024 roku].

wniosków i uwag, jak również kształt procedur zwiększających jawność procesów stanowienia prawa. Przepisy umożliwiające interesariuszom wpływanie na ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych powinny gwarantować jawność dyskusji i procesu stanowienia prawa, szczególnie obowiązek zaangażowania w publiczną dyskusję wszystkich instytucji wpływających na ustalenia (na przykład konserwator zabytków, zarządcy dróg, wód, instytucje zajmujące się ochroną środowiska), nie tylko urzędów gmin. Dostępność wszystkich dokumentów związanych z procedurą planistyczną pozwoli na pełniejszą kontrolę społeczną.

Niezbędne jest, od lat postulowane, wprowadzenie obowiązkowej partycypacji na początku procedur planistycznych, gdy powstają projekty dokumentów planistycznych. Celem tego postulatu jest odwrócenie kolejności – umowa społeczna powinna poprzedzać i determinować opiniowanie i uzgadnianie planów przez organy publiczne biorące udział w procesie podejmowania decyzji. Obecnie najczęściej mieszkańcy i mieszkanki otrzymują do konsultacji już uzgodnione projekty planów. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby samorzady wprowadzały lokalne standardy partycypacji, rozbudowując ją o dodatkowe działania, między innymi na początku formalnych procedur. Szczególnie w sytuacjach, gdy sporządzane plany ogólne, miejscowe czy zintegrowane plany inwestycyjne mogą budzić kontrowersje.

Zmiany wymaga także rola i odpowiedzialność planistów w systemie planowania – mogliby oni stać się merytorycznym łącznikiem między władzami gmin a mieszkańcami i mieszkankami, zabezpieczającym przed podejmowaniem populistycznych decyzji planistycznych.

## 2. Wspierajmy dostępność procesu zarządzania przestrzenią.

Niezbędne i pilne jest wprowadzenie obowiązkowego informowania o realnych kosztach decyzji planistycznych (nie tylko w obszarze sporządzanych planów, jak w dotychczas wymaganej prognozie finansowej). Prognoza kosztów powinna uwzględniać także koszty, jakie plan wygeneruje poza obszarem nim objętym, takich jak rozbudowa szkół, przedszkoli, innych usług społecznych, infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, zieleni, rekreacji. Zmiany wymaga zakres, sposób sporządzania oraz sposób prezentowania tego typu treści w aktach planowania przestrzennego.

Niezbędne jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym dostępu do danych i informacji porównywalnych z tymi, którymi dysponuje sporządzający plan wójt, burmistrz czy prezydent. Celem powinno być wyrównanie szans w dyskusji interesariuszy i sporządzających plany. Potrzebne jest wprowadzenie stałego finansowania działań partycypacyjnych w planowaniu przestrzennym, szczególnie w mniejszych gminach.

Celem byłoby zapewnienie dostępu do ekspertów i ekspertek do spraw konsultacji i możliwości finansowania ich działań. Warto uwypuklić możliwość zlecenia procedur partycypacyjnych organizacjom pozarządowym.


Organy sporządzające dokumenty planistyczne muszą zapewniać wszystkim zainteresowanym dostęp do raportów uzasadniających podjęte decyzje, napisanych niespecjalistycznym językiem, z obowiązkowymi wizualizacjami planowanych zmian. Również cyfryzacja planowania przestrzennego nie może utrudniać odbioru dokumentów planistycznych i wpływać na zmniejszenie ich czytelności.

## 3. Budujmy kompetencje uczestników i uczestniczek procesu planowania przestrzeni.

Uwzględnienie zagadnień planistycznych i przestrzennych w edukacji powinno być zapewnione zarówno na poziomie edukacji szkolnej (edukacja długoterminowa, dająca podstawy współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji), jak i w ramach obecnie prowadzonych procedur i działań planistycznych gmin (edukacja krótkoterminowa). Ważne jest budowanie poczucia dobra wspólnego i współodpowiedzialności za przestrzeń.

Niezbędne jest wprowadzenie wymogów kompetencyjnych dla planistów (na przykład przywrócenie uprawnień do sporządzania wybranych dokumentów, jak polityka przestrzenna w strategii gminy, zdefiniowanie minimum programowych na kierunkach studiów, wzmocnienie instytucjonalne branży połączone z obowiązkiem szkoleń), urzędników i urzędniczek, decydentów i decydentek (wójtów, radnych) odpowiedzialnych za sporządzenie opracowań planistycznych, na przykład przez obligatoryjne szkolenia.

Warto wprowadzić obowiązek opracowywania dokumentów planistycznych przez zespoły interdyscyplinarne, podkreślając znaczenie nie tylko kompetencji technicznych, ale także społecznych i komunikacyjnych (Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 roku wprowadza ogólny wymóg „działań edukacyjnych i informacyjnych” w ramach partycypacji społecznej w procedurach sporządzania formalnych aktów planowania).



**Niezbędne jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym dostępu do danych i informacji porównywalnych z tymi, którymi dysponuje sporządzający plan wójt, burmistrz czy prezydent. Celem powinno być wyrównanie szans w dyskusji interesariuszy i sporządzających plany.**

## Kilka słów na zakończenie

Przedstawiliśmy postulaty, które – naszym zdaniem – są ważne i niezbędne, aby władze samorządowe oraz mieszkańcy i mieszkanki wspólnie i po partnersku wypracowywali decyzje publiczne. Mieszkańcy i mieszkanki gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, która w procesie współdecydowania ma szansę stać się realnym bytem, a nie tylko konstruktem prawnym. Silne społeczności lokalne powstają w procesach partycypacyjnych, które bazują na zasadach pomocniczości, jawności, dialogu i partnerstwa.

Oceniając szanse na większy udział mieszkańców i mieszkanek w podejmowaniu decyzji, nie możemy uciec od pytania, które zadajemy na zakończenie. **Jakie mamy na to szanse w Polsce, gdzie kultura współpracy mieszkańców i mieszkanek z władzami nie jest zakorzeniona?** Gdzie przez ponad dwieście lat historii władza była wroga: zaborcza, okupacyjna, komunistyczna, a współpraca z nią oznaczała zdradę. „Kolaboracja” i „kolaborant” to do dziś obraźliwe epitety. Czy zatem współpracę społeczeństwa z władzami Polacy odczuwają jako wartość?

Aby to ocenić, posłużmy się jednym z narzędzi służących do charakteryzowania kultur narodowych pod kątem zdolności do partycypacji – modelem Geerta Hofstede<sup>27</sup>. Jest w nim określone sześć czynników (wymiarów), które są mierzone na skali od 1 do 100. W kulturze sprzyjającej partycypacji dwa z tych czynników (wymiarów) powinny być wysokie: pragmatyzm i zorientowanie na przyszłość oraz sprzyjanie śmiałości formułowaniu marzeń. W Polsce pierwszy z tych wymiarów wynosi tylko 38/100<sup>28</sup> (jesteśmy społeczeństwem zwróconym raczej ku przeszłości i tradycyjnym normom), drugi zaś – zaledwie 29/100 (odczuwamy snucie marzeń i uleganie impulsom jako

**Silne społeczności lokalne powstają w procesach partycypacyjnych, które bazują na zasadach pomocniczości, jawności, dialogu i partnerstwa.**

27 Por. <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries> [dostęp: 20 grudnia 2023 roku].

28 Źródło cytowanych wskaźników: *ibidem*.

coś niewłaściwego). Z kolei cztery wymiary, które ograniczają gotowość społeczeństwa do partycypacji, powinny być niskie, a w Polsce są raczej wysokie: oczekiwany w danej kulturze stopień postuszeństwa obywateli wobec władz (w Polsce 68/100), poziom zorientowania danej kultury na sukces indywidualny, a nie na dobro wspólne (w Polsce 60/100), wysoko ceniona przebojowość, agresywność, nastawienie na zwycięstwo, a nie kompromis, porozumienie i troskę o innych (w Polsce 68/100, co zdecydowanie utrudnia deliberację) oraz odczuwany przez ludzi stopień zagrożenia w obliczu sytuacji nieznanych lub niepewnych, z którego wynika nastawienie na zachowanie stanu obecnego zamiast gotowości do podejmowania ryzyka (w Polsce aż 93/100). Wygląda na to, że jesteśmy społeczeństwem tradycjonalistycznym, silnie kontrolującym, hierarchicznym, raczej indywidualistycznym i konkurującym, zdecydowanie bojącym się podejmowania ryzyka.


Dodatkowo warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań zrealizowanych w 2023 roku przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. Uczestnicy ogólnopolskiego sondażu (N = 2000) zostali poproszeni o wskazanie, czy w relacjach między ludźmi na terenie ich gminy przeważa „nieufność, ostrożność i interes prywatny czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne”: pierwszą zacytowanych opinii wybrało 61% respondentów, drugą – 32%, nie miało zdania 7% badanych. Przekonanie, że w społeczności panuje raczej solidarność i dbałość o dobro wspólne niż interes prywatny, można uważać za pośredni wskaźnik poziomu społecznego kapitału pomostowego – tego, który w największym stopniu obniża koszty działań zbiorowych i przyczynia się do ich intensywności i skuteczności<sup>29</sup>.

Czy to oznacza, że mamy kulturę antypartycypacyjną? Pewnie tak. Czy to oznacza, że nic się z tym nie da zrobić, że w Polsce współpraca i partycypacja się nie uda? Zdecydowanie nie. Będzie po prostu trudniej i musimy to brać pod uwagę. Możemy odwołać się do pozytywnych tradycji współpracy, tych bardzo dawnych (jak samoorganizacja polskiego społeczeństwa pod zaborami czy Polskie Państwo Podziemne pod okupacją hitlerowską), niezbyt dawnych (jak działalność opozycyjna i – mimo wszystkich kontrowersji – pokojowa zmiana ustrojowa w 1989 roku), a wreszcie do tych całkiem bliskich, z wczoraj i dziś, jak pomoc niesiona uchodźcom z Ukrainy po wybuchu wojny za naszą wschodnią granicą. Zatem mamy szanse. Jednak musimy powiedzieć sobie szczerze: **aby partycypacja się udała, konieczne jest zaistnienie i praktykowanie przejrzystej, rozumiałej, przyjaznej i włączającej kultury współpracy.**

Fundamentalnym elementem partycypacji jest deliberacja, z którą

29 por. C. Trutkowski (red.) „Kapitał obywatelski społeczności lokalnych”; Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2024 <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/kapital-obywatelski-spolescnosci-lokalnych>

obecnie praktykowane konsultacje najczęściej nie mają nic wspólnego, polegają bowiem jedynie na zebraniu przez władze rozproszonych, indywidualnych opinii w jakiejś sprawie. W przytłaczającej większości wypadków to władze bez udziału mieszkańców i mieszkank formułują temat, zakres i metodę konsultacji. Mieszkańcy i mieszkanki z reguły są zapraszani do wypowiedzenia się tylko w zakresie i formie, jakie wyznaczyła władza. Nie ma ich na etapie zastanawiania się, co warto skonsultować, nie są obecni, gdy wybiera się metodę zbierania ich opinii.



**Fundamentalnym elementem partycypacji jest deliberacja, z którą obecnie praktykowane konsultacje najczęściej nie mają nic wspólnego, polegają bowiem jedynie na zebraniu przez władze rozproszonych, indywidualnych opinii w jakiejś sprawie.**

A metoda jest ważna, ponieważ mogą być zaproszeni do indywidualnego wpisania swojej opinii w odpowiedni formularz i na tym ich rola się kończy, ale mogą być także zaproszeni do rozmowy, do deliberacji. W pierwszym wypadku nie dowiedzą się, co w danej sprawie sądzą ich sąsiedzi, jakie opinie wyraziły osoby z innych grup i środowisk. W drugim – mają dostęp do informacji, sprawdzonej wiedzy w danym zakresie, diagnozy, faktów, słyszą opinie innych, rozmawiają z nimi, mają więc okazję do zbliżenia stanowisk, do skorygowania własnych opinii pod wpływem wystuchanych argumentów, mogą wspólnie z innymi wypracować konsens. Zbieranie indywidualnych opinii może zakończyć się jedynie ich policzeniem i zobaczeniem która zyskała najwięcej zwolenników. Jednak dopiero deliberacja umożliwia stopniowe dojrzewanie indywidualnych opinii, poznawanie konsultowanej sprawy z wielu punktów widzenia, ostrożne dogadywanie się co do niej i poszukiwanie dobra wspólnego. Bo w konsultacjach polegających na zbieraniu indywidualnych opinii da się co najwyżej rozstrzygać proste konflikty interesów – i to w sposób wielce niedoskonały. Istotą dojrzałej partycypacji deliberatywnej jest nie tyle rozstrzygnięcie konfliktu interesów, ile właśnie poszukiwanie dobra wspólnego. Nie tyle zebranie indywidualnych opinii, ile jej wspólne wypracowanie. Deliberacja daje możliwość poszukiwania rozwiązań konsensualnych lub sprawiedliwie zrównoważonych, zamiast przegłosowywania mniejszości przez większość. Kluczowe jest tu organizowanie partycypacji w taki sposób, aby powstała możliwość rozmowy o dobru wspólnym. Trzeba zdać sobie sprawę, że to samo grono osób, które w indywidualnych wypowiedziach zadeklarowałoby poparcie dla konkurencyjnych rozwiązań, gdy umożliwi się mu wspólną pracę, rozmowę, namysł, wzajemne wystuchanie swoich racji, może być gotowe do poparcia wspólnego rozwiązania. Bardzo często destrukcyjny spór można rozładować, stwarzając po prostu możliwość rozmowy i wspólnej pracy nad daną sprawą.

Ale **deliberacja** – w odróżnieniu od opublikowania formularza konsultacyjnego – **nie jest prosta do zorganizowania**. Na początku także raczej zderzy się z brakiem zaufania obywateli i obywaterek. Dlatego nawet doświadczeni organizatorzy procedur partycypacyjnych często mówią: „Ludzie tego wcale nie chcą, nikt nie przyjdzie, nikt nie ma czasu deliberować, dobrze, jeśli wypełnią formularz”. Tak, to prawda. Przez lata podważyliśmy wiarę mieszkańców w sens deliberacji i mają oni prawo być zniechęceni i nieufni. **Zaufanie do deliberacji i gotowość do uczestniczenia w niej musimy dopiero budować**. Musimy cierpliwie organizować partycypację w formach deliberacyjnych i pozwolić ludziom zasmakować w nich. To będzie proces rozłożony w czasie. Ale warto.

Przechodzenie od obecnego etapu „konsultacyjnego”, w którym przy decyzjach publicznych rola mieszkańców i mieszkank jest ograniczona do ich niezobowiązującego opiniowania, do opisanej tu deliberatywnej partycypacji nastawionej na poszukiwanie dobra wspólnego wydaje się kluczową wskazówką dla przyszłości procesów partycypacyjnych w Polsce.

## Autorzy i autorki



### Piotr Choroś

Dyrektor Biura Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tematyką współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem, partycypacji publicznej i dialogu obywatelskiego. Współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin oraz członek Rady Działalności Pożytku Publicznego działającej przy Przewodniczącej Komitetu Pożytku Publicznego, w której reprezentuje Unię Metropolii Polskich.



### Ewa Chromniak

Trenerka i edukatorka. Zaangażowana w rozwój trzeciego sektora w Krakowie i Małopolsce. Na co dzień związana z Fundacją Biuro Inicjatyw Społecznych z Krakowa i ogólnopolską Siecią SPLOT. Swoje zaangażowanie koncentruje na budowaniu partnerskiej współpracy na linii samorząd – organizacje pozarządowe oraz na wdrażaniu idei „partycypacji obywatelskiej”.



### Michał Ciesielski

Urbanista, autor i współautor planów miejscowych, studiów, polityk przestrzennych, strategii, procesów partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, programów rewitalizacji, analiz i opinii eksperckich dla samorządów różnej wielkości. Łączy pracę planisty praktyka ze współpracą z uczelniami wyższymi. Publikuje w czasopismach branżowych i naukowych. Współpracuje z organizacjami branżowymi, organizacjami pozarządowymi, instytucjami samorządowymi i rządowymi.



### Karolina Cyran-Juraszek

Trenerka, konsultantka wielu organizacji zajmujących się rozwojem podmiotów ekonomii społecznej. Na co dzień związana z Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w której kieruje projektami związanymi ze wzmocnieniem kompetencji zarządzania finansami. Jako doradca tematyczny w projekcie SIREs wspiera regiony w zakresie koordynacji ekonomii społecznej i usług społecznych. Obecnie ściśle współpracuje z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Poznaniu i wraz z zespołem prowadzi procesy w sześciu centrach usług społecznych.



### Piotr Drygała

Pełnomocnik Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza do spraw społeczeństwa obywatelskiego. Samorządowiec i działacz organizacji pozarządowych, który wspólnie z zespołem prowadzi Centrum Aktywności Obywatelskiej w Dąbrowie Górniczej. Współtworzył, wdrażał, ale także stale doskonalił i rozwija mechanizmy dąbrowskiego modelu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, dąbrowskiego budżetu partycypacyjnego oraz systemu miejskich konsultacji.



### Magdalena Dudkiewicz

Profesora Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych, doktorat i habilitacja w zakresie nauk socjologicznych. Specjalizuje się w problematyce organizacji pozarządowych, animacji społecznej i kultury, pracy socjalnej oraz metodologii badań jakościowych. Realizuje projekty badawcze dotyczące aktywności społecznej i wspólnot miejskich oraz ewaluacje programów społecznych, między innymi dla Miasta Stołecznego Warszawy.



### Piotr Frączak

Aktywista sektora organizacji pozarządowych, zaangażowany w dialog obywatelski na poziomie krajowym. Specjalizuje się w historii i teorii polskiej samoorganizacji. Autor i współautor wielu publikacji dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Prezes Stowarzyszenia Dialog Społeczny, wieloletni prezes, a obecnie członek honorowy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.



### Marta Jaskulska

Socjolożka, aktywistka miejska i wykładowczyni. Adiunkta w Katedrze Socjologii Kultury i Komunikowania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Prezeska zarządu Pomorskiego Stowarzyszenia Aktywni Lokalnie. Członkini Związku Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich, Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Towarzystwa Urbanistów Polskich.



### Wojciech Kłosowski

Ekspert w zakresie strategicznego planowania rozwoju lokalnego, doradca w Związku Miast Polskich. Autor i współautor kilkudziesięciu strategii samorządowych i programów strategicznych w różnych obszarach, między innymi programów rewitalizacji, polityk społecznych, strategii rozwoju ponadlokalnego. Organizator i uczestnik licznych procedur partycypacyjnych. Autor książki *Wyspy szans – jak budować strategię rozwoju lokalnego* oraz wielu publikacji o tematyce samorządowej.



### Anna Petroff-Skiba

Socjolożka. Przez lata kierowała Wydziałem Konsultacji Społecznych i Współdecydowania z Mieszkańcami Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy. Obecnie współpracowniczka Fundacji Think Tank Miasto.

Nadzorowała, zlecała i przeprowadziła kilkaset procesów konsultacji. Wprowadzała w Warszawie budżet partycypacyjny. Autorka artykułów i publikacji na temat dialogu i konsultacji z mieszkańcami. Szkoli z zasad prowadzenia dialogu i skutecznego włączania mieszkańców w sprawy publiczne.

## Redaktorki merytoryczne



### Agata Bulicz

Socjolożka, doktorat w zakresie nauk o polityce. Związana z Dolnośląską Federacją Organizacji Pozarządowych, w której zajmuje się współpracą międzysektorową i wspieraniem partnerstw lokalnych. Autorka publikacji poświęconych współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, wspiera samorządy w partycypacyjnych procesach tworzenia lokalnych polityk publicznych. Obecnie współtworzy Centrum Aktywności Lokalnej na Przedmieściu Oławskim we Wrocławiu.



### Anna Hejda

Konsultantka, trenerka, moderatorka, ekspertka Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Trzydziestoletnie doświadczenie pracy z administracją samorządową i rządową.

Konsultantka w zakresie partycypacyjnego przygotowywania dokumentów rozwojowych. Pracowała jako trenerka i konsultantka w ogólnopolskich programach: Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, „Przejrzysta Polska”, „Decydujemy razem”. Szkoli m.in. z zarządzania projektami, komunikacji, negocjacji, partycypacyjnego tworzenia strategii.





**Fundacja Rozwoju  
Demokracji Lokalnej  
im. Jerzego Reguńskiego**

01-646 Warszawa  
ul. E. Jelinka 6  
tel. +48 533 898 107

[frdl.org.pl](http://frdl.org.pl)