

Magdalena Arczewska

***Współpraca międzysektorowa
przy tworzeniu polityk
publicznych dotyczących
spraw społecznych
i ochrony środowiska***


biblioteka
porządku publicznego





KAPITAŁ LUDZKI
CZŁOWIEK – NAJLEPSZA INWESTYCJA!



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Departament Pozytku Publicznego
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa
tel. (+48 22) 693 47 59
e-mail: pozytek@mpips.gov.pl

Publikacja bezpłatna
ISBN 978-83-61752-74-5



INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



farw
forum aktywizacji obszarów wiejskich

Collegium
Civitas



Departament Pozytku Publicznego
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

dr Magdalena Arczewska

***Współpraca międzysektorowa
przy tworzeniu polityk publicznych
dotyczących spraw społecznych
i ochrony środowiska***

Ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu:

„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Współpraca:

- mgr Małgorzata Koziarek
- dr Grzegorz Makowski



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



pozytek.gov.pl
Departament Pozytku Publicznego
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska

- 1. Administracja publiczna czuje się gospodarzem procesu tworzenia polityk publicznych.*
- 2. W tworzeniu polityk publicznych w administracji publicznej dominuje nastawienie efektywnościowe, którego wyrazem jest czas, w jakim powstaje dana polityka.*
- 3. Jakość współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie tworzenia polityk publicznych nie jest odpowiednia. Organizacje pozarządowe nie biorą udziału we wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych. Ich udział często sprowadza się do konsultowania gotowych dokumentów.*
- 4. Wpływ na jakość relacji między samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu polityk publicznych ma szczybel samorządu terytorialnego oraz specyfika społeczności lokalnej – jej wielkość, skala i zakres zadań samorządu, liczebność i potencjał organizacji oraz charakter polityki.*
- 5. Współpraca w obszarze ochrony środowiska jest znacznie trudniejsza niż w zakresie spraw społecznych, ponieważ zarówno urzędnikom, jak i przedstawicielom organizacji pozarządowych brakuje specjalistycznej wiedzy.*
- 6. Rozpoczęcie procesu tworzenia polityki publicznej musi być poprzedzone opracowaniem szczegółowego planu, z którego wynika, jakie są cele danej polityki i jakie mają być rezultaty jej wdrożenia.*
- 7. Powierzenie tworzenia polityk publicznych zewnętrznym firmom konsultingowym wymaga ustalenia procedury współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie wyboru wykonawcy oraz przyjęcia gotowego dokumentu.*
- 8. Zasadne jest tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych, które uczestniczą w tworzeniu polityk publicznych.*

Wprowadzenie

Celem ekspertyzy jest **dostarczenie wiedzy na temat podstawowych problemów, zdiagnozowanych w obszarze współpracy międzysektorowej w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz zaprezentowanie sposobów ich rozwiązania.**

Ekspertyza przedstawia syntezę wyników badań jakościowych, zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych w części diagnostycznej projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, służącego zwiększeniu zakresu i podniesieniu jakości mechanizmów współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera ona także wnioski oraz rekomendacje Autorki, dotyczące zagadnienia współpracy międzysektorowej w tworzeniu polityk publicznych, dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska, sformułowanych między innymi przy wykorzystaniu literatury przedmiotu oraz dostępnych wyników innych badań zrealizowanych w tym zakresie.

Instytut Spraw Publicznych w celu zgromadzenia i usystematyzowania wiedzy na temat stanu i uwarunkowań współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych, dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska oraz wypracowania standardów w tym zakresie, zrealizował dwa rodzaje badań jakościowych: warsztaty z elementami zogniskowanych wywiadów grupowych dla przedstawicieli zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych w podziale administracyjnym (gmina, powiat, województwo) i branżowym (ochrona środowiska, sprawy społeczne) oraz studia przypadków, obejmujące analizę dokumentów strategicznych i wywiady zaangażowanych w ich powstawanie przedstawicieli władzy lokalnej i organizacji pozarządowych. Dodatkowo przeprowadzono wywiady z głównymi informatorami na temat roli sektora pozarządowego oraz znaczenia wcześniej tworzonych polityk środowiskowych w procedurach związanych z wydawaniem decyzji środowiskowych.

1. Zagadnienia definicyjne

Na potrzeby badania i niniejszej ekspertyzy przyjęto, że za **polityki publiczne** uznawane są działania państwa (podejmowane samodzielnie lub przez agendy) mające skutki dla obywateli. Sfera ta jest odmienna od polityki, zakres której mieści rywalizację o władzę. Polityki publiczne mają charakter działań celowych, zamkniętych w czasie, zakładających alokację środków i odpowiedzialności. Znajdują one wyraz w formalnych, umocowanych prawnie dokumentach, aprobowanych przez odpowiednie organy¹.

Polityki publiczne dotyczące ochrony środowiska obejmują działania, których celem jest ograniczanie szkodliwego oddziaływania ludzkiej aktywności na środowisko przyrodnicze. W Unii Europejskiej podstawą normatywną w ochronie środowiska jest zasada zrównoważonego rozwoju, która nakazuje uwzględnianie w podejmowanych działaniach wpływu na wszystkie elementy środowiska: wodę, powietrze, glebę, bioróżnorodność². Przez zrównoważony rozwój należy rozumieć integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, jak i przyszłych pokoleń³.

Najważniejsze znaczenie dla ochrony środowiska w Polsce ma ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁴. Nakłada ona na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego obowiązek przygotowania programów ochrony środowiska, przy czym niezależnie od tego, województwa, powiaty i gminy przygotowują polityki, które mają wpływ na jakość środowiska, np. polityki transportowe, dotyczące ochrony przeciwpowodziowej, zaopatrzenia w wodę, gospodarowania

¹ P. Matczak, I. Rybka, E. Bogacz-Wojtanowska: *Ekspertyza wyjściowa (Analiza materiałów zastanych)*, Materiał przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 3, maszynopis.

² *Ibidem*, s. 5.

³ Art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627).

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627). Patrz także: Ustawa z dnia 30 maja 2008 roku o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008 nr 111, poz. 708).

odpadami niebezpiecznymi. W badaniach i ekspertyzie uwzględniono także, niebędące politykami, lecz mające znaczenie dla standardów współpracy międzysektorowej, **decyzje środowiskowe**, dotyczące środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, określone w przepisach ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁵.

Polityki publiczne dotyczące spraw społecznych wpisują się w zakres polityki społecznej, która jest rozumiana jako celowa działalność państwa i innych organizacji w kształtowaniu warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, w takich obszarach jak: rynek pracy, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, kultura i sztuka oraz sport i rekreacja⁶. W polityce społecznej duże znaczenie odgrywa zasada wielosektorowości. Polega ona na równoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych, które dostarczają środków i usług, służących zaspokajaniu potrzeb, zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i społeczeństwa. W ujęciu długofalowym tak realizowana polityka społeczna prowadzi do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego⁷.

Decentralizacja administracji publicznej zapoczątkowana w Polsce z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku miała na celu przekazanie samorządom terytorialnym uprawnień w decydowaniu o alokacji środków oraz zarządzaniu komponentami społecznymi. W 1999 roku, wraz z dalszą reformą administracji publicznej, rozpoczęto reformy społeczne, których celem było odejście od scentralizowanej i upaństwowionej polityki społecznej na rzecz kształtowania jej przez społeczności lokalne i samorządy⁸. Decentralizacja funkcji społecznych państwa prowadzi do większej samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i większej spójności

⁵ Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227).

⁶ P. Matczak, I. Rybka, E. Bogacz-Wojtanowska: *Ekspertyza wyjściowa...*, op. cit., s. 5, B. Rysz-Kowalczyk (red.): *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 118–120.

⁷ M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2009, s. 30.

⁸ J. Hryniewicz: *Wprowadzenie*, w: J. Hryniewicz (red.): *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 5.

społeczno-gospodarczej. Sprzyja także rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego. Wzmacnia poczucie przynależności do społeczności lokalnych, zwiększa aktywność obywatelską i partycypację w rozwiązywaniu problemów społecznych na poziomie lokalnym⁹.

Partycypacja obywatelska jest rozumiana jako udział obywateli w procedurach decyzyjnych inicjowanych przez władzę publiczną w sprawach, które dotyczą ich pośrednio lub bezpośrednio, z możliwością wpływu na decyzje. Pojęciem węższym w stosunku do „partycypacji” jest „**dialog obywatelski**”. Można go zdefiniować jako system relacji między obywatelem i państwem, w którym obywatele, za pośrednictwem organizacji społecznych, porozumiewają się z ośrodkami władzy dążąc do udziału w decyzjach i politykach publicznych. Dialog obywatelski może korzystać z konkretnych narzędzi, takich jak procedury konsultacji społecznych, wystąpienia publiczne, fora i platformy porozumienia, służące do uzgadniania stanowisk i decyzji¹⁰.

2. Praktykowane modele współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle wyników badań

2.1. Kontekst prawny współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych

Zasadniczym czynnikiem inicjującym współpracę międzysektorową przy tworzeniu polityk publicznych jest obowiązek prawny. Partycypacja społeczna w zakresie polityk dotyczących ochrony środowiska oraz spraw społecznych jest uregulowana w szeregu branżowych aktów prawnych¹¹, przy czym przepisy w dużej mierze

⁹ M. Grewiński: *Wielosektorowa...*, op. cit., s. 164.

¹⁰ G. Makowski: *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza*, maszynopis, s. 7–9.

¹¹ Na przykład ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. 2009 nr 175, poz. 1362), ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001), ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627), ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 z późn.zm.), rozporządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 9 lutego 2009 roku dotyczące konsultacji społecznych oraz czynności zmierzających do sporządzenia Prognozy oddziaływania na środowisko (ZU-7019-3/09).

ustalają miejsce organizacji pozarządowych, najczęściej przypisując im rolę doradczą i opiniującą. Z kolei procedury tworzenia i wdrażania polityk publicznych stosowane przez samorządy są bardzo zróżnicowane, jak chociażby w zakresie form komunikacji, używanych przy konsultacjach tworzonej polityki. Ustawodawstwo pozostawia także samorządom pewną swobodę, jeśli chodzi o kształt lokalnych planów, tak aby były one dopasowane do miejscowych potrzeb i warunków¹². Elementy spójne dotyczą tych rozwiązań, które narzuca prawo, takich jak podjęcie przez organ stanowiący uchwały przyjmującej strategię czy program. W pozostałych przypadkach samorządy mają swobodę określania procedur współpracy. Sposób postępowania jest jednak podobny i wynika z funkcjonalnego podziału kompetencji w strukturach samorządowych. Podstawową rolę odgrywa władza wykonawcza oraz odpowiednie komórki merytoryczne. Organ uchwałodawczy przyjmuje dokument w formie uchwały i kontroluje organ wykonawczy w zakresie jego realizacji. Szczegóły dotyczące zasad i form tego procesu określa samorząd¹³.

2.2. Proces tworzenia polityk publicznych – uwagi ogólne

Badania wykazały, że tworzenie polityk publicznych sporadycznie planowane jest przez administrację jako pewien proces, składający się z sekwencji zaplanowanych działań. W praktyce ma ono charakter fragmentaryczny i nieciągły, a organizacje pozarządowe angażuje się najczęściej tylko na wybranych jego etapach¹⁴. W początkowym etapie tworzenia polityk publicznych, polegającym na identyfikowaniu potrzeb i diagnozowaniu problemów, główną rolę odgrywają samorządy. W kolejnym, polegającym na określaniu celów polityki publicznej, tworzone bywają zespoły zadaniowe z udziałem organizacji pozarządowych. Biorą one także udział w planowaniu konkretnych zadań, harmonogramu i budżetu jeszcze przed uchwaleniem dokumentu przez rady gminy, powiatu lub sejmiku wojewódzkiego. Na etapie wdrażania polityki udział organizacji jest znaczny, szczególnie w sferze

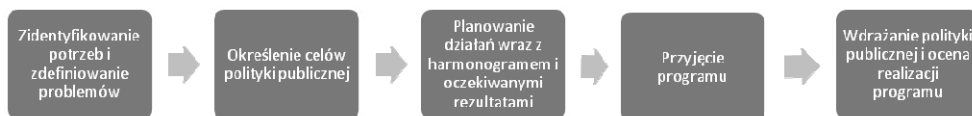
¹² P. Matczak, I. Rybka, E. Bogacz-Wojtanowska: *Ekspertyza wyjściowa...*, op. cit., s. 35.

¹³ E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Na podstawie badań jakościowych: Komponent Warsztaty*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 71–72, maszynopis.

¹⁴ *Ibidem*, s. 23–26.

spraw społecznych. Dowodzi to, iż „niski poziom decyzyjności organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych jest akceptowalny, nawet przez wiele organizacji, a jednocześnie akceptowalny jest duży udział trzeciego sektora w realizacji zadań. Ta asymetryczność budzi wątpliwości, choć można odnieść wrażenie (...), że nie jest to do końca uświadomiony problem”¹⁵.

Wykres 1. Wyróżnione w badaniach etapy tworzenia polityk publicznych



Źródło: E. Bogacz-Wojtanowska: *Proces tworzenia polityk publicznych...*, op. cit., s. 27.

2.2.1. Proces tworzenia polityk dotyczących spraw społecznych

W początkowym etapie opracowywania polityk dotyczących spraw społecznych wskazać można cztery zasadnicze ścieżki postępowania: tworzenie polityki (1) na podstawie analizy skutków dotychczas realizowanej strategii, (2) przy wykorzystaniu badań prowadzonych przez urzędników lub (3) badań zleconych zewnętrznej firmie konsultingowej. Zdarza się także, że (4) polityka jest opracowywana przez zespół zadaniowy powołany specjalnie w tym celu¹⁶.

Wykres 2. Przebieg tworzenia polityk dotyczących spraw społecznych



Źródło: E. Bogacz-Wojtanowska, A. Figiel, M. Koziarek, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Na podstawie badań jakościowych: Komponent Analiza Przypadków*, Instytut Spraw publicznych, Warszawa 2011, s. 31, maszynopis.

¹⁵ *Ibidem*, s. 26.

¹⁶ *Ibidem*, s. 32–33.

Poziom gminny

Poziom gminny jest najsłabiej przygotowany do tworzenia polityk publicznych, pod względem organizacyjnym i zasobów ludzkich. W wielu małych miastach i wiejskich gminach powstają wymagane ustawowo programy, lecz w praktyce nikt ich nie wdraża, a polityków lokalnych i przedstawicieli organizacji nie interesują kwestie harmonogramów i planowanych działań. Inna jest sytuacja w dużych ośrodkach, gdzie istnieją procedury prac nad dokumentami strategicznymi, które są systematycznie wdrażane. W małych gminach organizacje pozarządowe zdecydowanie częściej angażują się w tworzenie rocznego programu współpracy aniżeli w opracowywanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Często wynika to z faktu, iż w wielu gminach praktycznie nie ma lokalnych organizacji pozarządowych kompetentnych do współtworzenia polityk publicznych. Chociaż mogą one skutecznie realizować wiele zadań, to albo nie są zainteresowane partycypacją w tworzeniu polityk publicznych na poziomie lokalnym, albo nie znają swych praw w tym zakresie. Niejednokrotnie organizacje, korzystające wyłącznie z samorządowych środków publicznych, w obawie o utratę finansowania, ograniczają aktywność w prowadzonych konsultacjach. Ponadto, na poziomie lokalnym dużą rolę ogrywają kontakty interpersonalne, więc w trakcie tworzenia dokumentów strategicznych uwzględnia się raczej aktywne osoby – liderów lokalnych, a nie organizacje¹⁷.

Poziom powiatowy

Badania wykazały, iż powiaty mają lepsze przygotowanie organizacyjne i finansowe do tworzenia polityk publicznych niż gminy, ale zdecydowanie słabsze niż województwa. W dobrej sytuacji są tylko powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu), gdzie zasoby ludzkie i finansowe są większe i pozwalają na samodzielne uruchomienie prac nad tworzeniem polityk publicznych. Na poziomie powiatu problemem jest bierność instytucji pozarządowych. Ponadto wielu organizacjom brakuje kompetencji, koniecznych do partycypowania w trakcie ustalania polityk publicznych. Ze względu na niską aktywność sektora pozarządowego przedstawiciele samorządów proponują tworzenie Powiatowych Rad Pożytku Publicznego, gdyż mogą one przyczynić się do podniesienia aktywności społecznej. W niektórych powiatach, zwłaszcza grodzkich, gdzie współpraca z organizacjami poza-

¹⁷ *Ibidem*, s. 50–51.

rządowymi od lat jest realizowana, można zauważyć niepokojące zjawisko „przeinstytucjonalizowania” współpracy, np. powoływanie licznych ciał doradczych, tworzenie odrębnych zespołów do opracowywania kolejnych dokumentów¹⁸.

Poziom wojewódzki

Na poziomie województwa można wskazać cztery sposoby tworzenia polityk publicznych w sprawach społecznych z udziałem organizacji pozarządowych:

1. Organizowanie regularnych i systematycznych spotkań, na których omawia się założenia i cele rozwoju województwa, przy aktywnym uczestnictwie organizacji pozarządowych.
2. Konsultowanie polityk publicznych na każdym etapie ich tworzenia. Przebieg konsultacji zależy od aktywności organizacji pozarządowych.
3. Zapraszanie organizacji pozarządowych do udziału w tworzeniu polityk nie daje efektów, ponieważ nie są one zainteresowane aktywnym uczestnictwem.
4. Pomijanie organizacji w tworzeniu wojewódzkich polityk publicznych. W głównej mierze wynika to z trudności w zakresie ich mobilizacji, ale przede wszystkim uwarunkowane jest słabym przepływem informacji ze strony wojewódzkich instytucji publicznych i brakiem rzeczywistej chęci zaangażowania ze strony trzeciego sektora¹⁹.

2.2.2. Proces tworzenia polityk środowiskowych

W początkowym etapie opracowywania polityk środowiskowych wskazać można trzy zasadnicze ścieżki postępowania: (1) rozpoczęcie procesu od rozpisania zamówienia publicznego, które ma wyłonić wykonawcę zewnętrznego, (2) rozpisanie zamówienia publicznego połączone ze stworzeniem zespołu zadaniowego pracującego nad dokumentem, (3) uruchomienie zespołu opartego na urzędnikach. Choć powstające dokumenty mają zróżnicowany kształt i objętość, to w odniesieniu do polityk ochrony środowiska przygotowywanych przez firmy zewnętrzne daje się zauważyć pewną standaryzację²⁰.

¹⁸ *Ibidem*, s. 44–46.

¹⁹ *Ibidem*, s. 41–42.

²⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, A. Figiel, M. Koziarek, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Na podstawie badań jakościowych: Komponent Analiza Przypadków*, Instytut Spraw publicznych, Warszawa 2011, s. 63, maszynopis.

Wykres 3. Proces tworzenia polityk środowiskowych



Źródło: E. Bogacz-Wojtanowska, A. Figiel, M. Koziarek, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Na podstawie badań jakościowych: Komponent Analiza Przypadków*, Instytut Spraw publicznych, Warszawa 2011, s. 63, maszynopis.

Poziom gminny

W tworzeniu polityk środowiskowych na poziomie gminy duże znaczenie mają dwa elementy – wyłonienie wykonawcy i przeprowadzenie badań, niezbędnych do stworzenia polityki. Opracowane przez samorząd wyniki badań stanowią podstawę dalszych prac, w szczególności powołania zespołu ekspertów do zidentyfikowania potrzeb i zasobów oraz zwykle dwukrotne konsultacje społeczne (po określeniu celów działań na podstawie pracy zespołu ekspertów oraz wersji roboczej dokumentu)²¹.

Poziom powiatowy

Funkcjonujący na poziomie powiatu model tworzenia polityk zapewnia organizjom udział w pisaniu dokumentów strategicznych przez konsultacje jego wstępnej i ostatecznej wersji. Opracowaniem polityki publicznej zajmuje się wykonawca zewnętrzny wyłoniony w drodze przetargu. Choć model ten występuje dość powszechnie na poziomie powiatów, to opracowywane dokumenty bywają nieprzydatne, niewdrażane, a ich tworzenie podyktowane jest wyłącznie istnieniem wymagań wynikających z przepisów. Przyczyną tego jest niejasny podział kompetencyjny między administracją gminną i powiatową oraz fakt, iż sprawy istotne dla środowiska rozstrzygane są na szczeblu gminnym²².

²¹ E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy...*, *op. cit.*, s. 38.

²² *Ibidem*, s. 36–37.

Poziom wojewódzki

Tworzenie polityk środowiskowych na poziomie województwa jest bardziej zinstytucjonalizowane aniżeli na niższych szczeblach samorządu, co wynika poniekąd z liczby potencjalnych uczestników tego procesu. Udział organizacji pozarządowych ma dość marginalny charakter i ogranicza się do roli informatora, którą pełnią także podmioty gospodarcze czy instytucje naukowe. Na poziomie wojewódzkim uwidacznia się silny związek opracowywanych dokumentów strategicznych z politykami krajowymi oraz wysoki poziom konsultacji wewnętrzsektorowych w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządów i z innymi instytucjami publicznymi²³.

Udział organizacji pozarządowych w procesie wydawania decyzji środowiskowych

Organizacje pozarządowe nie tylko biorą udział w tworzeniu polityk środowiskowych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, ale także uczestniczą w wydawaniu decyzji środowiskowych. Stanowią one jedno z podstawowych narzędzi wpływania na kształt planowanych przedsięwzięć, a organizacje pełnią w ich wydawaniu rolę chroniącą. Zakres ich możliwego zaangażowania określają przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Dają one prawo organizacjom ekologicznym do uczestnictwa w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć, dla których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Podmioty pozarządowe mogą w tym procesie analizować dokumenty wykładane przez organy do publicznej wiadomości oraz składać uwagi i wnioski. Mogą także składać odwołania i skargi do sądu, gdy kwestionują wydaną decyzję. Dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ocena jest obowiązkowa, kiedy zaś oddziaływanie to ma charakter potencjalnie znaczący, o wymagalności oceny decyduje każdorazowo organ wykonawczy, właściwy do wydania decyzji. Ustawa nie uprawnia organizacji ekologicznych do zaskarżenia decyzji o odstąpieniu od przeprowadzenia oceny, chociaż taka decyzja *de facto* wyłącza je z postępowania

²³ *Ibidem*, s. 37.

nia. W praktyce budzi to zastrzeżenia i bywa kwestionowane przez organizacje trzeciego sektora. Dostępne mechanizmy kontroli nie są zatem wystarczająco spójne. Po pierwsze, możliwości odwołania od decyzji o wymagalności oceny oddziaływania na środowisko do sądu nie gwarantują przepisy Dyrektywy Nr 85/337 EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²⁴, choć na zasadność takiego rozwiązania wskazuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁵. Po drugie, choć zgodnie z art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego każda organizacja społeczna może złożyć wniosek o dopuszczenie jej do postępowania na prawach strony, jeżeli jest to zgodne z jej statutową działalnością, to w praktyce jednak jest to czasochłonne i zwykle kończy się wydaniem przez właściwy organ postanowienia o odmowie.

2.3. Modele komunikacji międzysektorowej w tworzeniu polityk publicznych

Analizując sposób komunikacji między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi oraz uwzględniając metody współpracy międzysektorowej, w toku badań, wyróżniono cztery główne modele (formy) współdziałania: komunikacji jednokierunkowej, niesymetrycznej komunikacji dwukierunkowej, model współpracy przedstawicielskiej oraz model pełnej współpracy.

W **modelu komunikacji jednokierunkowej**, która przebiega od sektora publicznego do sektora pozarządowego, organizacje pozarządowe zapraszane są do współpracy zwykle na zaawansowanym etapie tworzenia polityk społecznych i środowiskowych, gdy opracowywany dokument jest konsultowany. Całokształtem działań związanych z tworzeniem polityki, w tym rozpoznaniem potrzeb społecznych, analizą kosztów i korzyści oraz szans i zagrożeń zajmują się przede

²⁴ Dyrektywa Rady Nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, http://www.lawp.eu/pdf/preselekcja_dyrektywa_85_337.pdf [dostęp 20 czerwca 2011 roku].

²⁵ Sprawa Christophera *Mellora* przeciwko Secretary of State for Communities and Local Government (wyrok Trybunału z dnia 30 kwietnia 2009 roku, sprawa C-75/08, Dziennik Urzędowy C 153, 04/07/2009 P. 0011 - 0012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:153:0011:02:PL:HTML> [dostęp 28 czerwca 2011 roku].

wszystkim instytucje sektora publicznego. W modelu tym czynnik partycypacyjny nie jest priorytetem, a informacje o prowadzonych konsultacjach (które zasadniczo sprowadzają się do zgłaszania poprawek do projektów) zamieszczane są na tablicach ogłoszeń, stronach internetowych urzędów lub przez ogłoszenia prasowe. Modelowi jednokierunkowej komunikacji stosunkowo często towarzyszy duży poziom wzajemnej nieufności²⁶.

W **modelu niesymetrycznej komunikacji dwukierunkowej** podmiotem, który rozpoznaje potrzeby i przygotowuje dokumenty związane z realizacją określonej polityki publicznej, jest samorząd. Choć dokumenty są upublicznione i poddane pod dyskusję z innymi podmiotami, gdy prace osiągną pewien poziom zaawansowania, to jednak konsultacje mają tutaj znacznie pełniejszy wymiar – za przeprowadzenie konsultacji odpowiedzialna jest funkcjonująca w ramach urzędu osobna komórka organizacyjna, która dba, aby informacje dotarły do jak najszerszej grupy zainteresowanych podmiotów. Ponadto, uwagi o projekcie można również przekazywać drogą elektroniczną i źródło to jest chętnie wykorzystywane. Specjalne jednostki zadaniowe, zajmujące się współpracą z organizacjami pozarządowymi w związku z tworzeniem polityk publicznych, powstają zasadniczo tylko na poziomie wojewódzkim, ewentualnie w dużych miastach. W małych urzędach różne wydziały zajmują się organizacją tej współpracy przy okazji wykonywania innych zadań²⁷.

Model współpracy przedstawicielskiej charakteryzuje intensywna współpraca, jednak w wąskim, od lat tym samym, gronie przedstawicieli społeczności lokalnej, w tym organizacji pozarządowych, traktowanych jako reprezentantów środowiska. Współpraca może odbywać się przez lokalne czy regionalne rady pożytku publicznego, może ona także obejmować tylko zamknięte grono organizacji pozarządowych. Przedstawiciele podmiotów trzeciego sektora mogą również działać w sposób niezinstytucjonalizowany na różnych etapach tworzenia polityk publicznych²⁸.

²⁶ E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 16–17.

²⁷ *Ibidem*, s. 18.

²⁸ *Ibidem*, s. 18–19.

W **modelu pełnej współpracy** strona samorządowa współpracuje z szerszą grupą organizacji pozarządowych, często już na etapie diagnozowania problemów. Model ten zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu, ponieważ organizacje pozarządowe nie są zaskoczone pojawieniem się projektów nowych dokumentów. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze (dotyczy to w szczególności poziomu gminy) dysponują one wystarczającym potencjałem, aby włączyć się do tworzenia polityki od najwcześniejszego etapu²⁹.

2.3.1. Modele współpracy w kontekście polityk społecznych i środowiskowych

Badania wykazały, iż samorządy mają większą wiedzę i bogatsze doświadczenie w sprawach społecznych niż z zakresu ochrony środowiska. Tworzenie polityk środowiskowych jest bardziej skomplikowane niż polityk społecznych, ponieważ wymaga wąsko sprofilowanej, specjalistycznej wiedzy. Tymczasem w skali lokalnej często bardzo brakuje ekspertów i dostępu do sprawdzonych informacji z tej problematyki. Specyfiką polityk dotyczących ochrony środowiska jest ich stosunkowo duża konfliktogenność, co nie pozostaje bez wpływu na współpracę międzysektorową. Trzeba też mieć na uwadze fakt, iż organizacje pozarządowych zajmujących się kwestiami ekologicznymi jest znacznie mniej niż tych, które zajmują się szeroko rozumianą problematyką społeczną. Poza tym, organizacje ekologiczne zwykle profilują swoją działalność do specyficznych zagadnień, dlatego też administracja może napotykać trudności w znalezieniu partnerów do współpracy po stronie społecznej. Ostatnim elementem, różnicującym branże, jest brak zachęt do współpracy organizacji pozarządowych działających w sferze ochrony środowiska – znacznie częściej samorządy terytorialne zlecają zadania publiczne organizacjom w sferze polityki społecznej aniżeli w ochronie środowiska (zlecenie zadań jest czynnikiem motywującym trzeci sektor do zwiększonej aktywności i współpracy)³⁰.

²⁹ *Ibidem*, s. 19–20.

³⁰ *Ibidem*, s. 94–106.

2.3.2. Specyfika współpracy a szerebie samorządu terytorialnego

Liczba uczestników biorących udział w tworzeniu polityk publicznych rośnie wraz ze szczeblem samorządu terytorialnego – od najmniejszej w gminie do najwyższej w województwie. Administracja publiczna, zapraszając organizacje pozarządowe do współpracy, kieruje się kryterium merytorycznym i terytorialnym, co nabiera znaczenia na poziomie województwa, gdzie po stronie społecznej zapraszanych jest wielu partnerów. Jednocześnie na poziomie powiatowym, a niejednokrotnie i na gminnym, wyraźnie wzrasta rola firm zewnętrznych. Częściej zleca się im cały proces przygotowywania i opracowania polityki (dotyczy to przede wszystkim polityk środowiskowych)³¹. Ponieważ organizacje zajmujące się problemami społecznymi są relatywnie dużo bardziej liczne niż te zajmujące się ochroną środowiska, w trakcie tworzenia polityk w sprawach społecznych problemem jest wyłonienie reprezentacji trzeciego sektora. O ile w mniejszym stopniu kłopot ten dotyczy samorządów gminnych, o tyle zyskuje on na znaczeniu na poziomie województw. Z punktu widzenia samorządów, w szczególności tych, na których terenie działa duża liczba podmiotów społecznych, zasada reprezentacji staje się najważniejsza dla udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych. Współpraca z trzecim sektorem przebiega sprawniej w powiatach i gminach miejskich – jest to uwarunkowane funkcjonowaniem na tych poziomach większej liczby organizacji pozarządowych oraz wyższymi kompetencjami działaczy niż w gminach wiejskich³². Największą aktywność przy współdziałaniu z sektorem pozarządowym wykazuje administracja publiczna w powiatach grodzkich. W mniejszych powiatach ziemskich współpraca jest bardzo ograniczona i przejawia cechy modelu komunikacji jednokierunkowej. Istotnym problemem ją utrudniającym jest brak komunikacji między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Współpraca z organizacjami pozarządowymi przebiega sprawniej tam, gdzie funkcjonują stowarzyszenia samorządu terytorialnego, co zapewnia lepszą koordynację i harmonijny przebieg podejmowanych działań³³.

³¹ E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 68–69.

³² *Ibidem*, s. 117.

³³ Por.: W. Kłosowski, J. Warda: *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Wydawca Warda&Kłosowski Consulting, Bielsko-Biała 2001.

2.4. Czynniki wpływające na kształt konsultacji w procesie tworzenia polityk publicznych

2.4.1. Czynniki sprzyjające udziałowi organizacji w procesie tworzenia polityk publicznych w zakresie spraw społecznych

Korzystny wpływ na udział trzeciego sektora w tworzeniu polityk publicznych, dotyczących spraw społecznych mają już istniejące struktury i dotychczasowe doświadczenia w kontaktach międzysektorowych, np. Wieloletni Plan Działań na rzecz Zaangażowania do 2015 roku dla województwa opolskiego wykorzystał doświadczenia wcześniejszej Strategii Rozwoju Edukacji w województwie opolskim³⁴. Wcześniej nawiązane relacje aktywizują organizacje obywatelskie do działania i sprzyjają współpracy. Znaczenie dla tego procesu ma także udział konkretnych osób – liderów, które przez swoje uczestnictwo wnoszą zaangażowanie i wizję działania. Na przebieg i jakość współpracy wpływa także przyjęcie wypracowanych metod konsultacji, opartych na interaktywnych technikach pracy, które wytyczają role poszczególnych uczestników oraz określają sposób procedowania, np. konsultacje, warsztaty czy spotkania opiniodawcze. W odniesieniu do tworzenia polityk publicznych, dotyczących sfery społecznej, nie bez znaczenia jest też potencjalna korzyść dla zaangażowanych w ten proces organizacji, ponieważ aktywność we współpracy wiąże się z możliwością pozyskania środków na działania zapisane w danym dokumencie strategicznym. Wreszcie, współpraca międzysektorowa w zakresie opracowywania polityk społecznych ma wymiar celowościowy w odniesieniu do pozyskiwania środków – udział trzeciego sektora, często wymagany jako jeden z warunków aplikowania, jest czynnikiem aktywizującym podjęcie współpracy³⁵.

2.4.2. Czynniki sprzyjające udziałowi organizacji w procesie tworzenia polityk publicznych w zakresie polityk środowiskowych

Obowiązek ustawowy jest zasadniczym czynnikiem skłaniającym administrację samorządową do angażowania organizacji pozarządowych w tworzenie polityk środowiskowych, przy czym w małych gminach istotnym problemem jest albo słaba aktywność obywatelska, albo brak po stronie pozarządowej partnerów

³⁴ *Ibidem*, s. 74.

³⁵ E. Bogacz-Wojtanowska, A. Figiel, M. Koziarek, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 73–76.

o odpowiednich kompetencjach merytorycznych. Podobnie jak przy tworzeniu polityk społecznych, także w procesie powstawania polityk środowiskowych znaczenie ma udział ekspertów i doświadczonych osób oraz przygotowanie do pozyskiwania środków zewnętrznych lub możliwość sfinansowania takiej współpracy ze środków zewnętrznych. Czynnikiem, mającym wpływ na jakość współpracy jest atrakcyjność tematu, którego dotyczy dana polityka środowiskowa. Budzący emocje czy medialny charakter tematyki może bowiem mieć duży wpływ na zainteresowanie społeczne i przebieg konsultacji³⁶.

2.4.3. Bariery utrudniające współpracę międzysektorową w procesie tworzenia polityk publicznych

Najistotniejszą i przy tym niezwykle trudną do usunięcia przeszkodą we współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jest brak inicjatywy współdziałania, występujący po jednej lub po obu stronach. Jeśli współpraca jest sankcjonowana w przepisach i ma obligatoryjny charakter, rodzi to zjawisko faszadowych konsultacji. Jednak niechęć do współpracy należy traktować jako pochodną innych czynników, niekorzystnie wpływających na współtworzenie polityki przez podmioty sfery pozarządowej i samorządowej. Do istotnych przeszkód leżących po stronie administracji należy zaliczyć brak przygotowania administracji terytorialnej do wypełniania obowiązków związanych ze współpracą międzysektorową, tak w aspekcie organizacyjnym, jak i kadrowym. Potwierdzają to także badania efektywności konsultacji społecznych, przeprowadzone przez Pracownię Innowacji Społecznych Stocznia na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w okresie czerwiec 2010 – luty 2011. Podstawową barierą są: „ograniczenia budżetowe i czasowe, które przejawiając się w takich aspektach prowadzenia konsultacji jak czas urzędnika, którego obowiązki prowadzenia konsultacji społecznych są tylko zajęciami dodatkowymi, drugo lub trzeciorzędny oraz sztywne przepisy prawa uniemożliwiające podejmowania działań odbiegających od rutyny”³⁷.

³⁶ *Ibidem*, s. 7–81.

³⁷ Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, raport powstał w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa 2011, s. 24–25.

Równie istotne znaczenie mają bariery ze strony pozarządowej. Takim czynnikiem są niedostateczne zasoby ludzkie w organizacjach. Instytucje trzeciego sektora rzadko zatrudniają stały personel, a osoby, które działają w nich społecznie, wobec braku czasu nie angażują się we współpracę. Ponadto wielu działaczy organizacji pozarządowych pracuje zawodowo i nie może uczestniczyć w spotkaniach organizowanych w godzinach urzędowania administracji samorządowej. Wreszcie, wobec niewystarczających zasobów finansowych podmioty trzeciego sektora skupiają się przede wszystkim na tych działaniach, które mogą przynieść im przychód. Tymczasem udział w konsultacjach nie generuje bezpośrednich zysków finansowych. Kolejną istotną barierą współpracy, której przyczyny leżą po stronie pozarządowej, są niewystarczające kompetencje merytoryczne reprezentantów trzeciego sektora, co szczególnie uwidacznia się w tworzeniu polityk środowiskowych.

Z kolei do przeszkód, które nazwać można systemowymi, zaliczyć trzeba niedostateczny przepływ informacji i brak płaszczyzn komunikacyjnych między stronami³⁸. Wynika to często z braku kompetencji i wiedzy (organizacje nie wiedzą, do którego urzędnika należy zwrócić się z problemem, nie znają zakresu uprawnień i odpowiedzialności urzędów administracyjnych, natomiast samorządowcy nie znają środowiska pozarządowego), zbyt dużej liczby obowiązków, a także wykorzystywania kanałów komunikacji niedostosowanych do specyfiki organizacji pozarządowych (np. przesyłki listowe). Kolejnym problemem o charakterze systemowym jest jakość dokumentów definiujących polityki. Stosowany język zapisu jest hermetyczny i nieprzystępny dla przeciętnego odbiorcy, a polityki opracowywane przez zewnątrz firmy konsultingowe miewają niską jakość. Wreszcie, aby unikać sformułowań generujących konflikty, stosuje się często stwierdzenia tak ogólne, że ich interpretacja może być dowolna³⁹.

³⁸ *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji...*, *op. cit.*, s. 24.

³⁹ E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 78–84.

2.5. Oczekiwane formy współpracy w świetle istniejących praktyk współpracy

Zarówno w przypadku polityk społecznych, jak i środowiskowych w toku badań zgłaszano postulaty włączania szerokiego *spektrum* podmiotów do opracowywania tych dokumentów. Jednak niektórzy reprezentanci administracji samorządowej dowodzili, iż warto dążyć do ograniczenia liczby partnerów społecznych ze względów praktycznych – działania organizacji, z którymi stale się współpracuje, są przewidywalne (może to wskazywać na preferowanie zdiagnozowanego w toku badań modelu współpracy przedstawicielskiej⁴⁰). Urzędnicy podkreślali też, iż środowisko pozarządowe powinno formułować realistyczne postulaty i możliwe do osiągnięcia cele, dotyczące kooperacji. Nie zmienia to faktu, iż organizacje trzeciego sektora oczekują, że forma współdziałania pozwoli im mieć realny wpływ na kształt powstających dokumentów strategicznych. Należy podkreślić, iż obie strony chciałyby, aby współpraca prowadziła do aktywnego uczestnictwa organizacji pozarządowych w realizacji konkretnych zadań, wynikających z danej polityki publicznej. Ponadto, obie strony doceniają korzyści płynące ze stosowania form wspólnego działania opartych na aktywnej partycypacji, takich jak warsztaty i spotkania konsultacyjne oraz członkostwo w zespołach do spraw opracowania poszczególnych polityk.

3. Standaryzacja procesu tworzenia polityk publicznych

Zgodnie z definicją słownikową, standaryzacja oznacza ujednoczenie, działanie według jednakowych norm lub zasad, co zasadniczo nie budzi wątpliwości i sporów. Przeprowadzone przez ISP badania wykazały, że w administracji, jak i wśród działaczy pozarządowych nie istnieje jednolite rozumienie pojęcia standardu⁴¹.

⁴⁰ Por. s. 14 niniejszej ekspertyzy.

⁴¹ Znajduje to także potwierdzenie w badaniach „Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania”, SMG/KRC Poland Media SA, Warszawa czerwiec 2010.

Zarówno jedni, jak i drudzy nie są zgodni, czy standard to wzór, do którego należy dążyć, czy też konieczne do osiągnięcia minimum. Także oczekiwania partnerów wobec standaryzacji są zróżnicowane – w opinii niektórych ma ona ułatwiać współpracę, inni dowodzili, że ma budować dobrą atmosferę.

Respondenci byli jednak zgodni, że jedną z głównych podstaw budowania standardów w zakresie współpracy w trakcie tworzenia polityk publicznych mogą być dobre praktyki. W ramach badanych polityk społecznych wyróżniono: prowadzenie badań społecznych, cykliczne prowadzenie warsztatów planistycznych, włączanie organizacji pozarządowych w prace nad politykami publicznymi na wczesnym etapie ich tworzenia, powoływanie rad organizacji pozarządowych, ustalanie transparentnych kryteriów wyboru organizacji trzeciego sektora do grup konsultacyjnych, powoływanie pełnomocników do spraw organizacji pozarządowych, korzystanie z szerokiego *spectrum* środków komunikacji, budowanie wieloletniej współpracy z sektorem pozarządowym w wielu wymiarach. Z kolei w ramach polityk środowiskowych w zakresie dobrych praktyk wyodrębniono: tworzenie międzysektorowych zespołów konsultacyjnych, zlecenie opracowania dokumentów strategicznych firmie zewnętrznej czy udział ekspertów w pracach nad politykami publicznymi⁴². Stosowanie standardów służy osiągnięciu i utrzymaniu jakości działania, jest gwarancją przewidywalności i transparentności oraz pozwala na skuteczne i efektywne osiągnięcie wyznaczonych celów⁴³.

⁴² E. Bogacz-Wojtanowska, D. Buttler, A. Figiel, G. Makowski, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 69–76.

⁴³ *Opinia Panelu Ekspertów na temat raportu końcowego z badania „Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania”*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 3. Opinia została sporządzona przez Zespół Ekspertów w składzie: M. Arczewska, K. Balon, T. Bilicki, P. Frączak, I. Iłowiecka-Tańska, P. Stronkowski, P. Szczyrski.

4. Wnioski

4.1. *Wnioski dotyczące przebiegu współpracy na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego*

Aby tworzone polityki publiczne były rzetelne i wartościowe, ich powstawanie musi być oparte na dialogu obywatelskim – mechanizmie legitymizującym obecność instytucji społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni publicznej⁴⁴. Wymaga to jednak posiadania odpowiedniego potencjału i kompetencji. Badania wykazały, że jest to podstawowy problem występujący na poziomie gminnym, przy czym dotyczy on zarówno administracji publicznej, jak i strony pozarządowej. Prowadzi to do angażowania zewnętrznych firm konsultingowych, co nie zawsze wpływa pozytywnie na jakość opracowywanych dokumentów strategicznych. Negatywnym zjawiskiem, zaobserwowanym w skali lokalnej, jest ponadto tworzenie zależności finansowych między stroną samorządową i pozarządową oraz upolitycznienie współpracy. Współpraca układa się lepiej w gminach miejskich niż wiejskich, czego powodem jest niski rozwój sektora pozarządowego w środowiskach wiejskich i brak organizacji zajmujących się daną problematyką⁴⁵. Liczba organizacji pozarządowych rośnie wraz z wielkością jednostki samorządowej, szczególnie duża jest w środowiskach wielkomiejskich. Z końcem 2007 roku na obszarach wiejskich (w gminach wiejskich oraz wiejskich częściach gmin wiejsko-miejskich) zlokalizowanych było około 20% wszystkich zarejestrowanych w Polsce organizacji pozarządowych, podczas gdy aż 68% miało siedzibę w miastach. Pozostałe 12% miało siedziby w miejskich częściach gmin wiejsko-miejskich. Zależność między wielkością miejscowości a występowaniem w niej organizacji potwierdzają także dane, odnoszące się do organizacji aktywnych – niemal połowa z nich zlokalizowana jest w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców⁴⁶.

⁴⁴ G. Makowski: *Wprowadzenie*, w: G. Makowski, T. Schimanek: *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 9.

⁴⁵ E. Bogacz-Wojtanowska, A. Figiel, M. Koziarek, P. Matczak, T. Schimanek, A. Stokowska: *Raport cząstkowy...*, *op. cit.*, s. 116.

⁴⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r.*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010, s. 18.

Z kolei na szczeblu powiatu zasadniczą trudność nastęrcza brak jasności aktów normatywnych, co powinno wejść w zakres polityk na tym poziomie administracji samorządowej. Jest to konsekwencja sztucznego podziału administracji samorządowej w Polsce. Warto przypomnieć, że celem rekonstrukcji sieci powiatowej w Polsce w 1999 roku była poprawa funkcjonowania państwa oraz racjonalizacja wydatków publicznych w skali krajowej i lokalnej. Powiat miał pełnić rolę pomocniczą, ograniczoną do tych zadań samorządu terytorialnego, których nie mogła pełnić gmina⁴⁷. Z perspektywy czasu krok ten jest jednak krytykowany przez ekspertów. Badania wykazały, że współpraca lepiej układa się w powiatach grodzkich niż ziemskich – z pewnością logika działania miasta na prawach powiatu jest bliższa funkcjonowaniu wspólnoty samorządowej mieszkańców, jaką jest gmina niż sensowi działania powiatu ziemskiego⁴⁸. W powiatach ziemskich odczuwalny jest ponadto brak organizacji pozarządowych, zajmujących się daną problematyką.

Na poziomie wojewódzkim współpraca międzysektorowa ma wysoki potencjał rozwoju i efektywnościowy. Wynika to z faktu, iż na tym poziomie zarówno administracja samorządowa i organizacje pozarządowe mają największą świadomość korzyści ze współpracy oraz adekwatne kompetencje i zasoby. Na szczeblu województwa charakterystyczne jest także korzystanie z wiedzy ekspertów, co marginalizuje rolę organizacji pozarządowych. Badania wykazały ponadto zdecydowanie wyższe, niż na pozostałych poziomach samorządu, przywiązanie do procedur i formalnych rozwiązań, co może być podyktowane dużą liczbą uczestników tworzących dokumenty strategiczne.

4.2. Wnioski dotyczące przebiegu współpracy w odniesieniu do polityk społecznych i środowiskowych

Choć ogólna ocena współpracy międzysektorowej nie jest pozytywna, to w odniesieniu do polityk społecznych dostrzegalne jest zjawisko powolnego budowania partnerstwa między samorządem i organizacjami pozarządowymi. Współ-

⁴⁷ G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Reforma terytorialnej organizacji kraju*, w: L. Kolarska-Bobińska: *Dru-ga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 21–3.

⁴⁸ Por. Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 234.

praca administracji samorządowej i sektora pozarządowego w zakresie tworzenia dokumentów strategicznych, dotyczących spraw społecznych ma szanse powodzenia z kilku powodów. Po pierwsze, liczba organizacji zajmujących się tematyką społeczną w Polsce jest znaczna, po drugie zaś, trzeci sektor jest wykonawcą istotnej liczby zadań publicznych mieszczących się w zakresie polityki społecznej. Sprawia to, że udział w trakcie tworzenia strategicznych dokumentów dotyczących tego obszaru jest dla organizacji pozarządowych dość naturalny. Niemniej jednak, często zdarza się, że ich rola redukowana jest do wykonawcy polityki.

Z kolei międzysektorowe relacje obserwowane w sferze ochrony środowiska są znacznie słabsze i zwykle sprowadzają się do zbierania opinii przez samorząd. Nierzadko rola organizacji pozarządowych bywa ograniczana wyłącznie do konsultowania gotowego dokumentu. Trzeba mieć przy tym na uwadze, iż polityki publiczne z zakresu ochrony środowiska są bardziej skomplikowane i konflikto-genne. Ich powstanie uwarunkowane jest zwykle wymogami formalnoprawnymi, co narzuca pewne rozwiązania i ogranicza możliwości działania zarówno administracji samorządowej, jak i organizacji pozarządowych. Problemem jest też relatywnie niewielka liczba organizacji zajmujących się kwestiami ekologicznymi oraz ich specjalizacja w ramach wąskich zagadnień. Znacznie utrudnia to samorządom znalezienie kompetentnych partnerów do współpracy po stronie społecznej. Warto w tym miejscu odnieść się do danych statystycznych. O ile w 2008 roku w sferze usług socjalnych i pomocy społecznej działało 22,4% organizacji trzeciego sektora, a w sferze ochrony zdrowia 18,7% podmiotów, to w obszarze ochrony środowiska jedynie 10,1%⁴⁹. Wreszcie problem braku wystarczających kompetencji dotyczy też administracji publicznej, niedostatecznie przygotowanej do opracowywania skomplikowanych i hermetycznych polityk środowiskowych.

⁴⁹ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Podstawowe fakty...*, *op. cit.*, s. 25.

5. Rekomendacje

Wpływ na jakość relacji między samorządem i organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu polityk publicznych ma specyfika społeczności lokalnej – jej wielkość, skala i zakres zadań samorządu, liczebność i potencjał organizacji oraz charakter polityki. Powoduje to konieczność dostosowania form współpracy do istniejących warunków, jednak możliwe jest sformułowanie ogólnych zasad i tendencji we współpracy międzysektorowej.

5.1. Rekomendacje ogólne

1. Tworzenie każdej polityki publicznej należy poprzedzić zorganizowaniem otwartego, szeroko rozpropagowanego przy wykorzystaniu różnych kanałów komunikacji spotkania, którego celem jest poinformowanie o planach, zaproszenie do współpracy w zakresie tworzenia dokumentu strategicznego oraz poszerzenie *spectrum* podmiotów stale angażujących się we współpracę o nowych partnerów, mogących wnieść swoją wiedzę i potencjał, tak aby wszystkie interesy były reprezentowane. (Ten ostatni element można określić mianem *mapowania środowiska lokalnego*, które zapobiega pomijaniu potencjalnie ważnych uczestników w tworzeniu dokumentów strategicznych).
2. Rozpoczęcie przebiegu tworzenia polityki publicznej powinno być poprzedzone ustaleniem strategicznych założeń danej polityki.
3. Współpracę z organizacjami pozarządowymi należy rozpoczynać jak najwcześniej przy tworzeniu dokumentów strategicznych, czyli na etapie diagnozowania problemów.
4. Należy dążyć do zrzeszania się organizacji w ramach podmiotów parasolowych (sieci, związków, federacji), które reprezentują je i biorą udział w procesach decyzyjnych. Potencjał federacji może być wykorzystywany w tworzeniu polityk publicznych w małych gminach, gdzie nie działają lokalne organizacje. W takiej sytuacji, w procesie tworzenia polityki publicznej może brać udział organizacja wydelegowana przez federację. Organizacje parasolowe powinny korzystać z wsparcia finansowego ze środków publicznych.

5. Zasadne jest tworzenie regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomagania organizacji pozarządowych, wsparcie działalności nowo utworzonych oraz już istniejących centrów, które udzielałyby podmiotom trzeciego sektora pomocy doradczo-szkoleniowej, dotyczącej udziału w tworzeniu polityk publicznych. W tym zakresie powinny być promowane różne formy prowadzenia działań infrastrukturalnych poza głównymi ośrodkami miejskimi, np. przez struktury sieciowe, mobilne ośrodki wspierania oraz tworzenie punktów zamiejscowych⁵⁰.
6. Sposobem na eliminowanie braku inicjatywy do współdziałania jest tworzenie stałych zespołów roboczych lub problemowych, składających się z przedstawicieli administracji oraz reprezentantów organizacji pozarządowych. Stałe wspólne kontakty tworzą kulturę współpracy i kształtują postawy sprzyjające dialogowi w tworzeniu polityk publicznych.
7. Partnerzy współpracujący powinni znać specyfikę działania sektorów, w których działają. To ułatwia wspólne działanie i eliminuje stereotypy. Warte rozważenia jest organizowanie wymian międzysektorowych, finansowanych ze środków publicznych (urzędnik przez okres 4–6 tygodni pracuje w organizacji pozarządowej, przedstawiciel organizacji pracuje w administracji publicznej).
8. Warte rozważenia jest stworzenie Samorządowego Korpusu Służby Cywilnej, w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu kwalifikacji pracownikom administracji państwowej w Polsce. Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych dotyczące obowiązku ich uczestnictwa w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych powinny mieć charakter uzupełniający.
9. W celu podnoszenia wiedzy partnerów należy szkolić przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników, którzy w ramach swoich kompetencji są zaangażowani we współpracę międzysektorową oraz tworzenie

⁵⁰ Por.: M. Leszczyńska, P. Stronkowski, A. Szczurek, J. Szut: *Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne. Raport końcowy*, PSDB Sp. z o.o., Ośrodek Ewaluacji Sp. z o.o. i Pentor Research International S.A, Warszawa maj 2010 (raport dostępny pod adresem: http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/do_pobrania/DPP_raport_koncowy_po%20redakcji_ostateczny.pdf [dostęp 13 lipca 2011 roku]).

polityk publicznych. Najbardziej efektywne byłyby warsztaty z udziałem przedstawicieli obu stron, w czasie których przekazywana jest wiedza merytoryczna dotycząca współdziałania oraz symulowane jest tworzenie polityk publicznych metodą dramy (np. współpraca z trudnym partnerem, negocjacje, przełamywanie barier we współpracy itp.). W procesie szkolenia można wykorzystać potencjał organizacji eksperckich oraz uczelni wyższych.

10. Szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych i urzędników zaangażowanych w tworzenie polityk publicznych powinny dotyczyć m.in. zasad prawnych funkcjonowania organizacjach pozarządowych, procesu powstawania polityki publicznej, a ponadto możliwości korzystania w ramach przygotowywania dokumentów strategicznych z zewnętrznych zbiorów danych udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny (www.stat.gov.pl), Departament Pożytku Publicznego (www.pozytek.gov.pl) czy poprzez portale, takie jak Civicpedia (civicpedia.ngo.pl), Moja Polis (www.mojapolis.pl).
11. Przekazanie opracowania polityki publicznej zewnętrznej firmie konsultingowej powinno być skonsultowane z organizacjami pozarządowymi lub przedstawicielem ich federacji. Wybór wykonawcy, leżący w gestii samorządu, powinien być opiniowany przez lokalne organizacje lub przedstawiciela ich federacji. Przebieg prac nad polityką publiczną powinien być konsultowany z miejscowymi organizacjami lub przedstawicielem ich federacji.
12. W tworzeniu polityk publicznych należy popularyzować korzystanie z nowych technologii (platforma konsultacji społecznych wzorowana na australijskiej *Get Involved*⁵¹, fora internetowe, interaktywne ankiety internetowe, Wiki) w zakresie konsultacji dokumentów i komunikacji między partnerami. Jednocześnie jednak należy dbać o to, by dobór kanałów komunikacji nie miał charakteru wykluczającego.

⁵¹ M. Bąk, P. Kulawczyk, A. Szcześniak (red.): *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2010 (raport dostępny pod adresem: http://www.dobrerzadzenie.pl/pliki/Dobre_rzadzenie_raport_2011.pdf [dostęp 13 lipca 2011 roku]).

13. Polityki publiczne, a także wydawane komunikaty i dokumenty powstające w trakcie ich tworzenia, należy formułować używając przystępnego, przejrzystego języka, zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy, którego one dotyczą.
14. W treści polityk publicznych należy dążyć do eliminowania stwierdzeń zbyt ogólnych, których interpretacja może być dowolna. Tylko stosowanie precyzyjnych zapisów w dokumentach strategicznych pozwoli na prawidłowe ich wdrożenie i osiągnięcie postawionych w nich celów.
15. Zasadne jest opracowywanie przez samorządy lokalne rocznych planów tworzenia polityk publicznych wraz z określeniem przybliżonego terminu rozpoczęcia prac. Pozwala to na ich zaplanowanie, uwzględnienie w harmonogramie zadań, w tym wydelegowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych lub przedstawicieli federacji.
16. Zasadne jest monitorowanie działania ciał konsultacyjno-doradczych, np. lokalnych rad działalności pożytku publicznego, działających na różnych poziomach samorządu terytorialnego pod kątem ich udziału w tworzeniu polityk publicznych. Podmiotem zobligowanym do tego powinien być Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Można przewidzieć dwa warianty prowadzenia monitoringu. Wariant (1). Dwa razy do roku, dwaj przedstawiciele rady działalności pożytku publicznego lub innego ciała konsultacyjnego, działającego na danym szczeblu samorządu terytorialnego, gdzie działają przedstawiciele organizacji pozarządowych (jeden reprezentujący stronę samorządową, drugi pozarządową), wypełniają ankietę *on-line*, która weryfikuje udział organizacji w tworzeniu dokumentów publicznych w danej jednostce administracji terytorialnej. Wyniki ankiety pozwalają na utworzenie rankingu i premiowanie samorządów, zajmujących czołowe miejsca oraz na promowanie modelowych rozwiązań. Wariant (2). Weryfikacja przebiegu współpracy w zakresie tworzenia polityk publicznych odbywa się bezpośrednio w jednostce i jest przeprowadzana przez przedstawiciela organu weryfikującego lub badacza na podstawie analizy dokumentów oraz wywiadów z dwoma reprezentantami danego ciała opiniodawczego (urzędnik i przedstawiciel organizacji pozarządowej).
17. Na poziomie centralnym oraz na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego należy dążyć do utworzenia porozumień między admini-

stracją publiczną a organizacjami pozarządowymi⁵², które powinny określać zasady postępowania oraz zobowiązania każdej ze stron do wypełniania określonych obowiązków w zakresie współpracy. Powinny one obejmować kwestie rozliczania się i reprezentacji. Ich tworzenie będzie sprzyjać lepszym praktykom współpracy, jednolitemu traktowaniu organizacji oraz propagowaniu wewnątrz każdego sektora lepszemu zrozumieniu ograniczeń, realiów funkcjonowania oraz praktyk drugiej strony⁵³. Koordynacji tego zadania powinna podjąć się Rada Działalności Pożytku Publicznego we współpracy z organizacjami eksperckimi.

18. W perspektywie długofalowej należy opracować *Kodeks Dobrych Praktyk* współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych, co pozwoli na standaryzację tego procesu (w tym określenie minimalnych wymagań dotyczących udziału organizacji w tworzeniu polityk publicznych, upowszechnianiu informacji, terminów konsultacji itp.).
19. Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w procesie tworzenia polityk publicznych powinien być dofinansowywany ze środków publicznych (zwrot kosztów przejazdów na spotkania zespołów roboczych).
20. Organizacje, regularnie angażujące się w tworzenie polityk publicznych w okresie ostatnich 3 lat, powinny w pierwszej kolejności móc korzystać z programów wolontariatu długoterminowego (postulowany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego Narodowy Program Wolontariatu) lub otrzymywać dofinansowanie ze środków publicznych na zaangażowanie wolontariusza (zwrot kosztów ubezpieczenia, kieszonkowe). Wolontariusz długoterminowy, wdrożony w pracę organizacji, mógłby odciążać osobę zaangażowaną w tworzenie polityk publicznych).
21. W celu zapewnienia wysokiej jakości polityk publicznych należy położyć nacisk na rolę ewaluacji ich realizacji.

⁵² Na wzór brytyjskiego *Compactu*, kanadyjskiego *Accord* czy północnoamerykańskiego *Core Principles for Public Engagement*.

⁵³ Por. P.R. Elson: *Czy trzeci sektor mieści się w schemacie? Analiza porozumień pomiędzy sektorem pozarządowym i rządem*, w: G. Makowski, M. Koziarek (red.): *Wymiary użyteczności publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 86.

5.2. Rekomendacje dotyczące tworzenia polityk publicznych z zakresu ochrony środowiska

1. W tworzeniu polityk z zakresu ochrony środowiska zasadne jest położenie nacisku na wymianę informacji między stronami (mapowanie środowiska lokalnego, aktualizowanie baz danych organizacji zajmujących się ochroną środowiska, konsultowanie z nimi przekazania firmie zewnętrznej opracowania polityki).
2. W przypadku procedur związanych z wydawaniem decyzji środowiskowych wskazane byłoby dopuszczenie możliwości udziału społeczeństwa już na etapie screeningu, tj. określania wymagalności oceny oddziaływania na środowisko dla danego przedsięwzięcia. Zasadna jest w tym zakresie zmiana przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

5.3. Rekomendacje dotyczące tworzenia polityk publicznych z zakresu spraw społecznych

1. W sytuacji, gdy liczebność organizacji, działających w sprawach społecznych, jest duża (szczególnie na szczeblu wojewódzkim), rekomenduje się określenie procedury reprezentowania interesów tych organizacji w tworzeniu polityk publicznych. Nie chodzi o hermetyzowanie i zawężanie *spectrum* partnerów, lecz o dążenie do udrożnienia kanałów komunikacji i otwarcia na środowisko lokalne.
2. W sferze polityki społecznej organizacje pozarządowe powinny dążyć do: współzrządzenia (organizacje te uczestniczą w planowaniu dostarczania, jak i w realizacji usług społecznych, np. udział w tworzeniu polityk publicznych i realizacja konkretnych zadań, które z nich wynikają), współzarządzania (podmioty trzeciego sektora organizują produkcję usług we współpracy z instytucjami państwowymi) i właściwej produkcji (gdy obywatele sami uczestniczą w wytwarzaniu określaniu usług)⁵⁴.

⁵⁴ Trzy odmiany współprodukcji w relacjach sfery państwowej ze sferą pozarządową wyróżnione przez Victora Pastoffa i Taca Brandsena (T. Brandsen, V. Pestoff: *Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services. An Introduction*, „Public Management Review” 2006, nr 4 (za: B. Pielniński: *Skandynawskie państwo dobrobytu i organizacje pozarządowe – antagoniści czy sprzymierzeńcy*, „Trzeci Sektor” Numer Specjalny 2010/2011, s. 20–23).

5.4. Rekomendacje dotyczące tworzenia polityk publicznych z uwzględnieniem szczebla samorządu terytorialnego

1. Na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego należy tworzyć i aktualizować bazy ekspertów zewnętrznych, którzy mogą być pomocni podczas opracowywania polityk publicznych z zakresu ochrony środowiska. Bliskość dużego miasta lub ośrodka akademickiego sprzyja pozyskiwaniu ekspertów (można to określić mianem czynnika metropolitalnego).
2. Małe ośrodki (szczególnie gminy wiejskie) powinny mieć dostęp do bazy organizacji sieciowych i związków organizacji, które mogą być pomocne podczas opracowywania polityk publicznych, jeśli w danym środowisku nie działają stowarzyszenia lokalne. Podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie i aktualizowanie takich baz danych powinny być jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego.
3. W mniejszych ośrodkach (szczególnie w gminach wiejskich i miejskich) należy dbać o transparentność przebiegu współpracy, zwłaszcza gdy te same osoby działają w strukturach samorządowych i w lokalnych organizacjach pozarządowych. Przejrzystości będzie sprzyjał udział w tworzeniu polityki publicznej organizacji reprezentującej federację.
4. W powiatach ziemskich należy dążyć do współpracy i wymiany informacji z instytucjami administracji samorządowej szczebla gminnego oraz z organizacjami pozarządowymi, działającymi na terenie powiatu, przez wspólne szkolenia, i warsztaty, udział w forach dyskusyjnych, seminariach i spotkaniach.
5. Na szczeblu wojewódzkim zasadne jest tworzenie wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za proces tworzenia polityk publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.
6. Zaleca się współpracę wydziałów merytorycznych odpowiadających za tworzenie polityk na danym szczeblu samorządu terytorialnego z pełnomocnikiem do spraw organizacji pozarządowych.
7. Zasadne jest powoływanie pełnomocników do spraw organizacji pozarządowych na poziomie gmin i powiatów.

O INSTYTUCIE SPRAW PUBLICZNYCH

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Misja ISP:

- podnoszenie jakości debaty publicznej w Polsce i na poziomie europejskim, aby była merytoryczna oraz nastawiona na rozwiązywanie problemów i budowanie wiedzy;
- wprowadzanie do debaty publicznej nowych tematów oraz upowszechnianie innowacyjnego podejścia do kwestii publicznych;
- tworzenie mechanizmów umożliwiających włączanie obywateli oraz różnych ich grup i środowisk w debatę publiczną, a także w inne formy aktywności życia publicznego;
- dbanie o jakość polityki publicznej realizowanej w Polsce poprzez inspirowanie zmian prawnych i instytucjonalnych.

Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego

Kontakt: Instytut Spraw Publicznych, ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa,
tel. 22 556 42 60, e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

NOTA O AUTORCE

Magdalena Arczewska – doktor, socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Przewodnicząca zespołu ekspertów ds. opracowania standardów współpracy międzysektorowej, powołanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (2010) oraz zespołu ekspertów ds. opracowania długofalowej polityki w zakresie rozwoju wolontariatu w Polsce, powołanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (2011).

NOTY O KONSULTANTACH

Małgorzata Koziarek – socjolog, koordynator projektów i badacz w Programie Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych, poprzednio związana z Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, gdzie realizowała projekty wspierające udział społeczny w podejmowaniu decyzji publicznych dotyczących ochrony środowiska.

Grzegorz Makowski – doktor, socjolog, kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych, wykładowca Collegium Civitas w Warszawie. Specjalizuje się w socjologii problemów społecznych, zagadnieniach współczesnej kultury konsumpcyjnej oraz problematyce społeczeństwa obywatelskiego.