

Załącznik
do uchwały nr 160/2022
Rady Ministrów
z dnia 19 lipca 2022 r.

Rządowy Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033

Warszawa, lipiec 2022

Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Definicja organizacji poradniczych.....	6
3. Ramy prawne i spójność strategiczna Programu.....	11
4. Elementy diagnozy sytuacji organizacji poradniczych	23
5. Cele Programu.....	37
6. Priorytety Programu.....	39
7. Rezultaty Programu.....	44
8. System realizacji Programu.....	46
9. Ramowy plan finansowy Programu.....	53

Słownik skrótów i pojęć wykorzystanych w dokumencie

FERS	Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego
Instytucja Zarządzająca	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
KSM	Komitet Sterująco-Monitorujący
NIW-CRSO	Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Program NOWEFIO	Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030
PROO	Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030
Przewodniczący Komitetu	Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Rada NIW-CRSO	Rada Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
SRKS	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2030
UCUS	Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818)
UoDPPiW	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 i 1265)
UoFP	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)
UoKiK	Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275)
UoNIW	Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 393 i 830)
UoPZiIR	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, z późn. zm.)
UoR	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.)
UNPP	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945)

1. Wstęp

Poradnictwo ujmowane jako rodzaj usługi społecznej, wsparcie dla osób znajdujących się w różnego rodzaju sytuacjach trudnych jest niezbędnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego. W zakresie usług społecznych o charakterze poradniczym można wyróżnić poradnictwo: prawne, obywatelskie, psychologiczne, rodzinno-pedagogiczne, konsumenckie, prozdrowotne, zawodowe.

W Polsce poradnictwo obywatelskie rozumiane jako poradnictwo dostępne dla ogółu obywateli i świadczone przez organizacje pozarządowe pojawiło się w latach 90-tych ubiegłego wieku. Jego rozwój związany był z zachodzącymi wówczas przemianami społeczno-gospodarczymi i pojawieniem się nowych problemów społecznych, takich jak bezrobocie, bezdomność, ubóstwo. Doświadczana przez wiele osób trudność w przystosowaniu się do nowej sytuacji społeczno-gospodarczej i wynikających z niej problemów i rozwiązań prawno-instytucjonalnych wymagała udzielenia odpowiedniego wsparcia, jakiego nie dawał słaby publiczny system usług. Poradnictwo służące wspieraniu osób w rozwiązywaniu konkretnych problemów stało się jednocześnie elementem kształtowania się świadomego swoich praw społeczeństwa.

Podejmowane od początku XXI wieku wysiłki na rzecz budowy systemu poradnictwa prawnego przyniosły rezultat w postaci *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, która była dwukrotnie nowelizowana by uzyskać kształt *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej* (dalej jako UNPP). Ustawa stworzyła rozbudowany system poradnictwa prawnego i bliskiego mu w treści poradnictwa obywatelskiego. Swym oddziaływaniem obejmuje jednak tylko jeden, choć bardzo istotny nurt poradnictwa. Nie odnosi się do problemów związanych z poradnictwem w innych obszarach, takich jak poradnictwo psychologiczne, rodzinno-pedagogiczne, konsumenckie, zawodowe.

Podczas Kongresu Poradnictwa, zorganizowanego 1 lipca 2019 r. pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, we współpracy z Narodowym Instytutem Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa

Obywatelskiego (dalej jako NIW-CRSO), podjęte zostały działania w celu wypracowania rozwiązań sprzyjających rozwojowi i integracji poradnictwa.

W trakcie obrad Kongresu jak również podczas zorganizowanego w lutym 2020 r. Kongresu Profesji i Zawodów Pomocowych pojawił się postulat programu wsparcia przeznaczonego dla organizacji pozarządowych zajmujących się poradnictwem. Niniejszy Program jest realizacją tej koncepcji.

Prezentowany Rządowy Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033 (dalej jako Program) ma tę samą wieloletnią perspektywę, co uruchomione dotychczas i wdrażane przez NIW-CRSO programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w rozumieniu art. 23 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej jako UoNIW).

2. Definicja organizacji poradniczych

Poradnictwo jest udzielaniem wsparcia oraz dostarczaniem informacji osobie, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej, z którą nie potrafi sobie poradzić. Grupa beneficjentów Programu to grupa społeczna narażona na wykluczenie, na którą wskazuje Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski¹ przyjęta w 2004 roku. To m.in.: osoby żyjące w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne), posiadające cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie: niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych. Doświadczają one przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów. Ponadto nie zostały wyposażone we właściwy kapitał życiowy, który umożliwiałby im normalną pozycję społeczną oraz nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji, które pozwalają na uzyskanie właściwego kapitału życiowego, jego rozwój i pomnażanie.

Celem poradnictwa jest udzielenie pomocy osobie, a zarazem podniesienie jej świadomości co do sytuacji w jakiej się znajduje i jej uwarunkowań. Zadaniem udzielającego porady jest zachęcenie osoby wspieranej do działania, wsparcie jej w procesie odzyskiwania życiowej samodzielności.

Organizacje poradnicze to organizacje obywatelskie świadczące usługi poradnicze. W zależności od potrzeb obywateli korzystających ze wsparcia różnicować je będzie charakter świadczonych usług poradniczych.

W ramach niniejszego Programu odchodzi się od właściwego dla UNPP powiązania dwóch zasad: zasady bezpłatności porad i zarazem możliwości korzystania z porad tylko przez osoby mniej zamożne. Poradnictwo bowiem docelowo powinno mieć charakter powszechny, a nie selektywny. Należy zarazem pozostawić organizacjom legitymizowaną przez UoDPiW i będącą rozwiązaniem systemowym możliwość prowadzenia nieodpłatnej i odpłatnej działalności statutowej pożytku publicznego.

¹ <https://www.ipiss.com.pl/aktualnosci/narodowa-strategia-integracji-spoecznej> [dostęp: 20 lutego 2021 r.]

Poradnictwo prawne

Poradnictwo prawne polega na przekazaniu osobie zwracającej się o poradę informacji o obowiązujących przepisach i praktycznych konsekwencjach ich zastosowania, o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym. Może to także być skonkretyzowana informacja prawna, mająca zastosowanie w konkretnej sprawie, oparta na danych i materiałach przekazanych przez klienta. Doradca przedstawia klientowi różne możliwości rozwiązania problemu i potencjalne ich rezultaty. Wspiera go w dokonaniu wyboru sposobu postępowania pozostawiając wybór jego samodzielnej decyzji. Jeśli zachodzi taka potrzeba przygotowuje z klientem plan dalszych działań, udziela pomocy w opracowaniu projektów pism procesowych, sporządza projekt pisma prawnego, w tym procesowego oraz wspiera klienta w postępowaniu przed organem administracji lub sądem. Poradnictwo prawne prowadzi prawnik lub student prawa pod nadzorem prawnika.

Zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej określa UNPP.

Poradnictwo obywatelskie

Zgodnie z art. 3a UNPP: *„Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego.*

2. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje również nieodpłatną mediację.”²

Powyższa definicja odnosi się do systemu poradnictwa objętego działaniem ustawy.

² Także mediację zdalną dla osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej osobiście, a o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. *„o języku migowym i innych środkach komunikowania się”* i mogą korzystać z porady poza lokalem punktu lub przy użyciu środków porozumiewania się na odległość, takich jak telefon lub komunikatory internetowe, niezależnie od sytuacji epidemicznej.

W dyskusjach ekspertów coraz mocniej obecny jest pogląd traktujący poradnictwo obywatelskie znacznie szerzej jako *usługi społeczne pierwszego kontaktu*, dostępne dla ogółu obywateli, świadczone przez organizacje obywatelskie. W takim ujęciu poradnictwo obywatelskie obejmowałoby wszelkie rodzaje poradnictwa profilowane w zależności od potrzeb osób korzystających ze wsparcia.

Warto też zaznaczyć, że poradnictwo obywatelskie to nie tyle odrębna „branża poradnicza”, usytuowana gdzieś pomiędzy poradnictwem prawnym a poradnictwem specjalistycznym w rozumieniu UNPP. Poradnictwo obywatelskie to poradnictwo dostępne dla ogółu obywateli, świadczone przez organizacje obywatelskie, a więc podmioty usytuowane blisko ludzi w sensie geograficznym (w społeczności lokalnej) i psychologicznym (dostępne bez warunków wstępnych, świadczone w sposób nienaznaczający itp.). Wsparcie poradnicze należy traktować jako usługi społeczne pierwszego kontaktu, które w zależności od potrzeb obywateli korzystających ze wsparcia są profilowane psychologicznie, rodzinnie, prawnie, pedagogicznie, prozdrowotnie, zawodowo czy konsumencko, a więc w odpowiednich nurtach poradniczych.

Poradnictwo psychologiczne

Poradnictwo psychologiczne skierowane jest do osób w sytuacji kryzysu psychicznego, osób doświadczających trudności przystosowawczych, *które nie radzą sobie z realizowaniem zadań rozwojowych i zaspokajaniem swoich potrzeb albo potrzebują pomocy w doskonaleniu swoich umiejętności potrzebnych do realizacji ich potrzeb i zadań rozwojowych*³. Zadaniem doradcy – profesjonalnego psychologa - jest uruchomienie zasobów własnych osoby doświadczającej kryzysu, pomoc w odzyskaniu równowagi emocjonalnej i przekonania o możliwości wpływania na swoje życie.

Poradnictwo rodzinno-pedagogiczne

Zakres poradnictwa rodzinno-pedagogicznego jest bardzo szeroki dotyczy bowiem zarówno relacji rodziny z środowiskiem zewnętrznym, jak i wewnętrznych problemów rodziny. W związku z tym obejmuje różne formy pomocy udzielanej dzieciom i dorosłym. Ze względu na fazy życia rodziny wyróżnić można poradnictwo przedmałżeńskie (przygotowanie do życia w rodzinie), małżeńskie (towarzyszenie rodzinie w jej rozwoju) i wychowawcze (kształtowanie

³ J. Czabała, Poradnictwo psychologiczne a psychoterapia, Roczniki Psychologiczne 2016, xix, s.523

postaw rodzicielskich)⁴. W przypadku poradnictwa rodzinno-pedagogicznego, dotyczącego obszernego katalogu problemów niezbędna jest szeroka gama profesjonalnych doradców, opiekunów społecznych, prawników, psychologów, lekarzy. Specyfika tego typu poradnictwa jest to, że udzielana pomoc dotyczy nie tylko jednostki, ale i jej grupy rodzinnej.

Poradnictwo konsumenckie

Działalność organizacji konsumenckich reguluje ustawa o *ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 275) (dalej jako UoKiK)*. Zgodnie z nią organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej, mogą też uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej.

Zakres działań, do których są uprawnione organizacje konsumenckie obejmuje: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących praw i interesów konsumentów, tworzenie i upowszechnianie konsumenckich programów edukacyjnych, testowanie produktów i usług, prowadzenie poradnictwa konsumenckiego oraz pomoc konsumentom w dochodzeniu roszczeń, udział w opracowywaniu norm dotyczących produktów wprowadzanych na rynek.

Poradnictwo prozdrowotne

Wyzwania zdrowotne związane z wzrastającą zachorowalnością na choroby cywilizacyjne, starzeniem się społeczeństwa, są przyczyną rosnącego zapotrzebowania na rzecznictwo na rzecz pacjentów oraz niesienie im wsparcia i pomocy, a także podnoszenie świadomości i edukację zdrowotną. Poradnictwo prozdrowotne łączy w sobie elementy poradnictwa psychologicznego, rodzinnego, zawodowego czy prawnego. Przygotowując kompleksową informację dla pacjentów i ich rodzin oraz prowadząc ich przez system opieki zdrowotnej, organizacje pacjentów muszą korzystać z opinii prawnych, dotyczących zabezpieczenia społecznego, prawa pracy i innych.

Poradnictwo zawodowe

Dynamiczna sytuacja na rynku pracy wymusza na pracownikach równie dynamiczne podejście do wykonywanej pracy. W przeszłość odchodzi model wyboru zawodu jako aktu

⁴ M. Ziemska, Rodzina a osobowość, Wiedza Powszechna, 1975, strony 188-193.

jednorazowego podejmowanego w związku z systemem edukacji. Rośnie znaczenie poradnictwa zawodowego na przestrzeni rozwoju całej kariery zawodowej. Ma ono szczególnie istotne znaczenie m.in. dla osób z niepełnosprawnościami, do których potrzeb nie jest odpowiednio przystosowane wsparcie publicznych służb zatrudnienia.

W oparciu o powyższy opis za organizacje poradnicze, podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia w ramach Programu należy uznać:

- organizacje pozarządowe w rozumieniu UoDPPIW świadczące poradnictwo w opisanych wyżej dziedzinach,
- organizacje wspierające poradnictwo tj. udzielające wsparcia organizacjom poradniczym polegającego na udzielaniu pomocy finansowej, merytorycznej, organizacyjnej, prowadzeniu badań i analiz dotyczących poradnictwa, wypracowywaniu narzędzi – szczególnie w zakresie nowych technologii służących skuteczniejszemu świadczeniu poradnictwa, reprezentowaniu interesów itp.,
- uniwersyteckie poradnie prawne, poradnie przy parafiach świadczące pomoc prawną lub specjalistyczną w zakresie opisanym w niniejszym rozdziale.

Organizacja poradnicza może również świadczyć działalność edukacyjną w obszarze, w którym świadczy usługi poradnicze.

3. Ramy prawne i spójność strategiczna Programu

3.1. Otoczenie prawne Programu

Horyzontalne ramy Programu określa UoDPPIW, która jest podstawowym instrumentem realizacji polityki państwa na rzecz wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ustawa określa m.in. zasady oraz formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, a także obszary działalności pożytku publicznego tworzące sferę zadań publicznych. Ustawa wyznacza zatem w sensie formalnym podmiotowy i przedmiotowy zakres Programu, definiuje pojęcie działalności pożytku publicznego oraz wskazuje podmioty, które mogą ją prowadzić (a tym samym mają prawo do ubiegania się o środki w ramach Programu).

Stosownie do art. 23 ust. 1 UoNIW, Program jest programem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ustawa ta określa, że działania NIW – CRSO (a tym samym działania w ramach Programu) powinny dotyczyć w szczególności zwiększenia instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru.

Zasady realizacji Programu określone w niniejszym dokumencie programowym są zgodne z art. 30 UoNIW oraz przepisami UoDPPIW. W ramach Programu NIW-CRSO może dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych oraz innych uprawnionych podmiotów. Wzory ofert, umów i sprawozdań stosowanych w trakcie wdrażania Programu są zgodne z przepisami wykonawczymi do UoDPPIW wydanymi na podstawie art. 19 tej ustawy.

Ramy prawne publicznego systemu darmowej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego wyznacza, począwszy od 1 stycznia 2016 r. UNPP. W efekcie krytycznej analizy funkcjonowania ustawy dnia 15 czerwca 2018 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1467). Kolejne zmiany w ustawie zostały wprowadzone na podstawie art. 29 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z*

rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, z późn. zm.). Celem zmian było poszerzenie kręgu beneficjentów o osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą – niezatrudniające innych osób w ciągu ostatniego roku oraz ułatwienie świadczenia nieodpłatnej pomocy w stanie epidemii za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu.

Przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy w powyższy sposób beneficjent nie jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a osoba fizyczna-przedsiębiorca nie musi składać oświadczenia o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku.

Ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 159) wprowadzono kolejne zmiany umożliwiające organizowanie szkoleń oraz kursów doszkalających dla doradców obywatelskich oraz ich prowadzenie w całości z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość w stanie epidemii.

W obecnym stanie prawnym *Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku* (art. 4 ust. 1 UNPP)

Zakres udzielanej nieodpłatnie pomocy prawnej obejmować może:

- poinformowanie o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących uprawnieniach lub obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym,
- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego,
- sporządzenie projektu pisma w sprawach z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym, sądowym lub sądownoadministracyjnym,

- nieodpłatną mediację,
- sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym,
- poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

Poradnictwo skierowane do osób potrzebujących szczególnego wsparcia ma za zadanie ułatwić im poruszanie się w systemie przepisów prawnych, zapobiegać marginalizacji społecznej osób, które korzystają z porad. Poradnictwo obywatelskie uznano także za element edukacji prawnej i obywatelskiej.

Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone jest przez doradcę, którym zgodnie z art. 11 ust. 3a UNPP może być osoba posiadająca wyższe wykształcenie, przeszkolona w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego. Doradca jest obowiązany do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku. Kurs doszkalający obejmuje co najmniej 8 godzin zajęć z zakresu praktycznych aspektów związanych ze świadczeniem poradnictwa obywatelskiego, w tym dotyczących poszczególnych jego dziedzin.

Organizatorem systemu poradnictwa na poziomie lokalnym jest starosta. W powiecie połowa punktów świadczenia pomocy powierzana jest do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowa organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 1 UNPP).

Organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w UoDPPiW, przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

O powierzenie prowadzenia punktu na obszarze danego województwa może ubiegać się

organizacja pozarządowa, wpisana na listę prowadzoną przez właściwego wojewodę.

Organizacja ubiegająca się o wpis musi spełniać ściśle określone w ustawie, surowe kryteria dotyczące doświadczenia w poradnictwie obywatelskim lub prawnym, zatrudnionego personelu, profesjonalizmu i standardu obsługi oraz wewnętrznego systemu kontroli jakości.

Istotny kontekst dla problematyki poradnictwa podejmowanej w Programie stanowi *Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych* (dalej jako UCUS). Podobnie jak UNPP dotyczy ona osób wymagających wsparcia ze względu na trudną sytuację w jakiej się znalazły. Ustawa ta określa zasady przyjmowania przez gminę programów usług społecznych skierowanych do takich osób, zasady tworzenia, zadania, organizację oraz zasady działania centrum usług społecznych oraz zasady realizowania ww. programów przez centrum. W ustawie przyjęto, iż usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji zawodowej i społecznej. Są one podejmowane przez gminę i świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych lub ogółu mieszkańców. Utworzenie centrum jest dobrowolne, nie jest obowiązkiem gminy. Centrum jako nowa jednostka organizacyjna gminy – w zamierzeniu inicjatorów ustawy – miałoby być nową instytucją lokalnej polityki społecznej. Celem nie jest centralizacja usług w jednej instytucji, ale integracja i koordynacja usług świadczonych przez usługodawców publicznych i niepublicznych współpracujących z centrum. Na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału lokalnej społeczności sporządzonej w centrum - co 5 lat - uchwałą rady gminy przyjmowany będzie program usług społecznych. Na podstawie analizy potrzeb mieszkańców tworzone będą indywidualne plany usług społecznych, uwzględniające nie tylko usługi specjalistów różnych dziedzin, lecz także działania pomocowe mające charakter wolontariatu czy samopomocy. Za koordynację działań, w myśl ustawy, odpowiada organizator społeczności lokalnej.

Zakres udzielanego przez organizacje pozarządowe poradnictwa określa także *ustawa z dnia*

20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, z późn. zm.) (dalej jako: UoPZiIR). Wspomniana ustawa wskazuje zadania państwa skierowane na promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizację zawodową obywateli polskich oraz, w ograniczonym zakresie, cudzoziemców. W ramach współpracy administracji publicznej oraz władz samorządowych z III sektorem, organizacje pozarządowe, których zadania statutowe obejmują realizację zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, otrzymały status instytucji dialogu społecznego na podstawie ww. ustawy. W związku z powyższym, organizacje te mogą realizować zadania w ramach usług rynku pracy, w szczególności poradnictwa zawodowego, które polegają na udzielaniu pomocy zarówno bezrobotnym oraz osobom poszukującym pracy, jak i pracodawcom, w ramach inicjowanych, organizowanych oraz prowadzonych przez organizacje szkoleń z zakresu umiejętności poszukiwania pracy.

W ramach poradnictwa zawodowego organizacje pozarządowe udzielają przede wszystkim pomocy osobom bezrobotnym oraz poszukującym pracy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy, planowania rozwoju kariery zawodowej, przygotowaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy. Takie działania mogą polegać w szczególności na udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, istniejących możliwościach szkolenia i kształcenia, umiejętnościach niezbędnych przy aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu, udzielaniu porad mających na celu ułatwienie wyboru zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, kierowaniu na badania psychologiczne i lekarskie, które umożliwiają wydanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia, a także inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla osób pozostających bez pracy. Pomoc w ramach poradnictwa zawodowego może być również udzielona pracodawcom, w szczególności poradnictwa w następującym zakresie: doborze kandydatów do pracy spośród osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz wspierania pracodawcy i jego pracowników w procesie rozwoju zawodowego w ramach udzielanych porad zawodowych.

Szczegółowe zasady dotyczące poradnictwa zawodowego zostały określone w rozporządzeniu

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 667).

Kolejną formą wsparcia udzielanego społeczeństwu przez organizacje pozarządowe jest działalność tzw. organizacji konsumenckich regulowana UoKiK. Zgodnie z ustawą, organizacjami konsumenckimi są organizacje społeczne, które charakteryzują się niezależnością od przedsiębiorców i ich związków, a których zadania statutowe skierowane są na ochronę interesów konsumentów (art. 4 pkt 13 UoKiK). Działalność wskazanych podmiotów polega na reprezentowaniu przed organami administracji rządowej oraz samorządowej interesów konsumentów, a także uczestniczeniu w realizacji ustalonej przez rząd polityki konsumenckiej. Należy podkreślić, że działania organizacji konsumenckich prowadzą do utrzymania równowagi pomiędzy poszczególnymi uczestnikami rynku – konsumentami oraz producentami.

Ustawodawca nie ograniczył praw organizacji konsumenckich, jednocześnie wymieniając przykładowe uprawnienia podmiotów, do których należą: prawo do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów, opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych, wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników, wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek, prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, ubieganie się o dotacje ze środków publicznych na realizację zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, które zlecane są przez organy administracji rządowej i samorządowej. Dodatkowo organizacje konsumenckie współpracują, w ramach prowadzonej działalności, z rzecznikiem konsumentów oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

3.2. Zgodność z dokumentami strategicznymi

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁵

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (dalej jako SOR) jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju i określa nowy model rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030. SOR stanowi instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju, w tym w zakresie społeczeństwa obywatelskiego. Diagnoza stanu wyjściowego zawarta w SOR wskazuje na ograniczoną liczbę oddolnych działań na rzecz dobra wspólnego, a także słabości instytucjonalnego wymiaru społeczeństwa obywatelskiego (m.in. enklawowy charakter instytucji, ich niewielki potencjał, małą liczebność, zmniejszająca się liczba członków stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych).

Założenia Programu wpisują się w założenia SOR, choć nie wprost w cele szczegółowe. W SOR tematyka wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego została ujęta w ramach jednego z obszarów wpływających na osiągnięcie celów SOR (obszar: kapitał ludzki i społeczny). SOR identyfikuje kapitał społeczny jako warunek współpracy opartej na zaufaniu oraz katalizator rozwoju nowoczesnej gospodarki. Stąd dla realizacji działań rozwojowych istotne jest kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji, a także zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne. SOR podkreśla również wagę budowania trwałego zaufania między obywatelami oraz w relacji obywateli z państwem, bez którego wprowadzanie wszelkich zmian jest utrudnione.

Biorąc zatem pod uwagę cel główny Programu oraz wyznaczone priorytety, należy uznać, że wpisują się one we wskazywaną w SOR potrzebę wielowymiarowego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

⁵ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260)

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030⁶

Założenia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2030 (dalej jako SRKS) wpisują się w SOR, a jej celem głównym jest „wzrost jakości życia społecznego i kulturalnego Polaków”. Podporządkowano mu trzy cele szczegółowe:

- Cel szczegółowy 1. Zwiększenie zaangażowania obywateli w życie publiczne,
- Cel szczegółowy 2. Wzmacnianie roli kultury w budowaniu tożsamości i postaw obywatelskich,
- Cel szczegółowy 3. Zwiększenie wykorzystania potencjału kulturowego i kreatywnego dla rozwoju.

Analiza zakresu działań przewidzianych dla osiągnięcia powyższych celów wskazuje, że Program w największym stopniu powinien wpisywać się w cel szczegółowy 1. SRKS. U jego podstaw leży niski poziom kapitału społecznego, obniżający potencjał społeczno-gospodarczy Polski. SRKS jest wyrazem polityki państwa ukierunkowanej na zwiększanie „(...) szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej, wzrostu udziału i zaangażowania obywateli w życie publiczne oraz ich wpływu na planowanie i realizację zadań publicznych zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym”.

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego

Zadaniem programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (dalej jako FERS) jest finansowanie działań służących dalszemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu kraju.

Program zawiera działanie pod nazwą *Budowa i rozwój potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych do świadczenia usług publicznych*. Przewiduje się tu działania wspierające organizacje pozarządowe działające w obszarach usług publicznych takich jak edukacja i kształcenie, włączenie i integracja społeczna, rynek pracy, ochrona zdrowia. Założeniem jest poprawa i wzrost dostępności dostarczanych przez organizacje obywatelskie

⁶ Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia "Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030" (M.P. poz. 1060)

usług. Wsparcie to zapewni również profesjonalizację działalności NGO w zakresie świadczenia usług społecznych w społeczności lokalnej. Tej problematyki dotyczy także kolejne planowane działanie pod nazwą *Wypracowanie rozwiązań wspierających budowę sieci współpracy międzysektorowej w poszczególnych obszarach usług publicznych*, którego celem jest wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych działających w poszczególnych obszarach usług publicznych do budowy sieci współpracy międzysektorowej.

Polityki społecznej wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność⁷

Dokument zakłada tworzenie w całym kraju sieci poradnictwa dla osób starszych doznających przemocy w miejscu zamieszkania przez włączanie w budowanie sieci poradnictwa organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 UoDPiW, oraz związków wyznaniowych. Dodatkowo *Polityka społeczna wobec osób starszych* podkreśla konieczność realizacji działań z zakresu poradnictwa społecznego kierowanych w szczególności do niesamodzielnych osób starszych oraz ich opiekunów.

Program nie jest wymieniany lub wskazywany wprost w dokumentach strategicznych jak SOR oraz SRKS. W związku z powyższym nie jest on programem rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079) z uwagi na fakt, że nie realizuje wprost celów zawartych w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 tej ustawy. Program nie jest również programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako UoFP), tzn. nie został ustanowiony przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów.

⁷ Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO - UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ* (M.P. poz. 1169)

3.3 Zgodność z innymi programami skierowanymi do III sektora i wspierającymi rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Podkreślić należy, że wszystkie programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przygotowywane przez Komitet do spraw Pożytku Publicznego skierowane są na rozwój aktywności społecznej i obywatelskiej. Ten główny cel realizowany przez wszystkie programy łączy i spaja podejmowane na ich podstawie różne działania. Wśród wdrażanych dotychczas programów realizujących powyższy cel należy wskazać:

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO⁸

Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 (dalej jako PROO) to program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego realizowany przez NIW-CRSO. PROO interweniuje przede wszystkim w zwiększanie instytucjonalnej sprawności, niezależności i profesjonalizmu organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego. W ramach PROO organizacje mogą starać się o dofinansowanie swego rozwoju instytucjonalnego, w tym kosztów organizacyjnych i administracyjnych działalności.

Głównym celem Programu jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości. Cel ten ma być osiągany w ramach celów szczegółowych:

- Cel szczegółowy 1. Wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne,
- Cel szczegółowy 2. Wzmocnienie organizacji obywatelskich w wymiarze strategicznym,
- Cel szczegółowy 3. Poprawa stabilności finansowej organizacji obywatelskich.

⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 104/2018 z dnia 7 sierpnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO”

Cele Programu i PROO są ze sobą zgodne, a częściowo pokrywają się (już na poziomie celów głównych). W relacjach między programami należy spodziewać się efektu synergii.

Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO⁹

Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030 (dalej jako Program NOWEFIO) stanowi kontynuację oferty programowej skierowanej do sektora organizacji pozarządowych, po pozytywnych doświadczeniach wynikających z realizacji Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2005–2007, *Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2008* realizowanego z rezerwy celowej budżetu państwa, *Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013* oraz *Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020*.

Program jest odpowiedzią na potrzeby i oczekiwania sektora pozarządowego związane ze wspieraniem młodych organizacji oraz niesformalizowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Kierowane wsparcie będzie prowadziło w konsekwencji do zwiększania udziału obywateli i organizacji pozarządowych w procesach kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji oraz do rozwoju instytucjonalnego sektora pozarządowego.

Głównym celem Programu jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne przez poprawę samoorganizacji społecznej, wzrost znaczenia sektora obywatelskiego w życiu publicznym oraz wzmocnienie instytucjonalne sektora obywatelskiego w Polsce.

Zgodnie z UoNIW NIW-CRSO – państwowa osoba prawna – jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Podstawę prawną dla Programu stanowi

⁹ Uchwała Nr 194/2020 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030”

art. 23 UoNIW, zgodnie z którym NIW-CRSO zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które w drodze uchwały przyjmuje Rada Ministrów.

Na podstawie art. 24 ust. 1 UoNIW do zadań NIW-CRSO należy realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru. Do zadań NIW-CRSO należy także edukacja obywatelska i kształtowanie postaw obywatelskich oraz wspieranie zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w realizację zadań z zakresu edukacji formalnej i pozaformalnej (art. 24 ust. 3 pkt 6 UoNIW).

Równocześnie, zgodnie z art. 31 UoNIW, w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego NIW-CRSO może dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych oraz podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 UoDPPIW, w tym kosztów organizacyjnych i administracyjnych ich działalności. Przepisy te wyznaczają zakres przedmiotowy i podmiotowy wsparcia, które będzie udzielane w ramach niniejszego Programu. Przy wdrażaniu Programu będą stosowane przepisy UoNIW oraz UoDPPIW dotyczące prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych. Organizowane konkursy dotacyjne będą opierać się na przepisach dotyczących kryteriów naboru i oceny wniosków zawartych w tych ustawach. Program realizuje określoną w art. 5 UoDPPIW zasadę współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w prowadzeniu działalności w sferze zadań publicznych.

4. Elementy diagnozy sytuacji organizacji poradniczych

4.1 Kontekst historyczny

Idea¹⁰ zapewnienia obywatelom dostępu do bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego zrodziła się w latach 20. XX w. w Wielkiej Brytanii. Dwieście pierwszych biur porad obywatelskich w Wielkiej Brytanii rozpoczęło działalność 4 września 1939 r. Praca biur okazała się niezwykle doniosła, zwłaszcza po II wojnie światowej, kiedy to pomoc adresowana była do obywateli zmagających się z trudnymi warunkami życiowymi, związanymi m.in. z problemami przesiedleń.

Historia tworzenia pierwszych punktów świadczących usługi w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest również ważnym elementem rozwoju tych usług w Holandii. Istniejącej tam *Raad voor Rechtsbijstand* (Radzie Pomocy Prawnej) utworzonej przez ministra sprawiedliwości powierzono zadania związane z reprezentacją osób niezamożnych i zapewnieniem im pomocy prawnej. Holenderski system obejmuje działalność punktów obsługi prawnej (w ramach których beneficjenci pomocy mogą otrzymać wyjaśnienie kwestii prawnych oraz porady i informacje o nieskomplikowanym charakterze) oraz świadczenie usług prawników i mediatorów (udzielających pomocy w sprawach skomplikowanych).

Przykład Wielkiej Brytanii posłużył za wzór w procesie tworzenia w Polsce biur porad obywatelskich¹¹, a doświadczenia holenderskie być może znajdą odzwierciedlenie w kolejnych modelach proponowanych w obszarze pomocy prawnej. Przykłady dobrych praktyk zagranicznych odegrały również ważną rolę w procesie tworzenia standardów dotyczących bezpłatnego poradnictwa w naszym kraju.

Jeszcze przed I wojną światową¹² adwokatura polska podjęła starania zmierzające do zapewnienia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, obejmując w 1909 r. patronat nad więźniami kryminalnymi oraz politycznymi. W 1923 r. instytucji patronatu nadano nazwę: Towarzystwo Opieki nad Więźniami, Zwolnionymi z Więzień i ich Rodzinami. Po wybuchu II wojny światowej organizacja ta postawiła sobie za cel przede wszystkim ratowanie aresztowanych Polaków. Doświadczenie adwokatury polskiej tego okresu przełożyło się na

¹⁰ Por. M. J. Skrodzka (red.) System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Warszawa 2014.

¹¹ tamże

¹² tamże

zaangażowanie jej członków w procesy polityczne w latach PRL. Z istoty panującego ustroju wynikało zahamowanie rozwoju bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego dlatego w okresie PRL-u pomoc prawna udzielana była zarówno przez legalnie działające instytucje, jak i struktury podziemne, m.in. przez: związki zawodowe, Komitet Obrony Robotników (KOR), Komisję Interwencji i Praworządności Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Federację Konsumentów czy też istniejący nieprzerwanie od 1958 r. Polski Komitet Pomocy Społecznej. Wsparcia osobom prześladowanym przez instytucje państwowe udzielał również Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO). Dopiero przemiany ustrojowe schyłku lat 80. XX w. utorowały drogę tworzenia podmiotów poradniczych. Powstałe w 1977 r. Biuro Interwencji KSS KOR stworzone przez Zofię i Zbigniewa Romaszewskich niosło pomoc, w tym także pomoc prawną, osobom represjonowanym przez władze. Od 1986 r. także z inicjatywy Zofii i Zbigniewa Romaszewskich działała Komisja Interwencji i Praworządności NSZZ „Solidarność”¹³. Jej celem było niesienie pomocy represjonowanym przez udzielanie opieki adwokackiej, wsparcia materialnego, zbieranie i rozpowszechnianie informacji o łamaniu prawa w Polsce.

4.2 Prace nad stworzeniem systemu poradnictwa w Polsce

Zmianę ustroju, która rozpoczęła się w roku 1989 bardzo silnie odczuły osoby niezamożne, którym nie tylko trudniej było odnaleźć się w nowej rzeczywistości, ale również nie mogły one w pełni partycypować w przemianach, np. w formie dostępu do dóbr materialnych¹⁴. Wiele problemów, które towarzyszyły osobom niezamożnym, dotyczyło zagadnień prawnych i obywatelskich. Ujawnienie grup obywateli w najtrudniejszej sytuacji, a także chęć zapewnienia im możliwości godnego życia łączyć można z powstaniem podmiotów poradniczych. Powstające po 1989 r. organizacje pozarządowe wpisały w swoją statutową działalność nie tylko wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, ale również konkretne działania, np. programy stypendialne dla dzieci z rodzin niezamożnych, działalność na rzecz edukacji i dostępu do dóbr kultury, działania na rzecz praw pacjentów, samotnych rodziców, przeciwdziałanie przemocy, działania na rzecz środowiska naturalnego, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu. Zaczęły one podejmować konkretne działania na

¹³ www.encysol.pl

¹⁴ Por. M. J. Skrodzka (red.) System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Warszawa 2014.

poziomie lokalnym, adresowane do najbardziej potrzebujących, jak również realizować akcje charytatywne.

Początki poradnictwa obywatelskiego w Polsce w obecnym kształcie sięgają lat 90. XX wieku. W roku 1996 powstały pierwsze Biura Porad Obywatelskich. Poradnictwo prawne i obywatelskie rozwija się w Polsce w sposób rozproszony w oparciu o aktywność organizacji pozarządowych i niektórych instytucji publicznych¹⁵. Powstają i rozwijają się różne inicjatywy poradnicze, jednakże nie ma pomiędzy nimi należytej koordynacji i współpracy, a organizacje pozarządowe napotykają bariery rozwoju związane z brakiem stabilnego finansowania oraz brakiem odpowiednich regulacji prawnych. Pomimo wielu lat dyskusji nie udało się do tej pory przyjąć aktu prawnego, który w sposób systemowy regulowałby dostęp obywateli do poradnictwa. Od 2004 r. w debacie publicznej pojawił się szereg projektów systemowych rozwiązań problematyki poradnictwa prawnego.

Prace nad pierwszym projektem rozpoczęły się pod koniec 2004 roku w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁶. Kolejny projekt - z 2007 r. - określał zasady dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednak zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano i ograniczono się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie był on przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Po 2010 r. Kancelaria Prezydenta zorganizowała cykl seminariów w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna, których zwieńczeniem było wydanie Zielonej Księgi pt. Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących¹⁷.

Po wielu próbach w 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, która określa zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zasady realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej.

¹⁵ G. Wiaderek (red.) *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty innowacje*. INPRiS, Warszawa 2014.

¹⁶ Tamże

¹⁷ Tamże

Uzupełnieniem systemu wsparcia poradnictwa tworzonego w oparciu o UNPP są przepisy dwu innych ustaw, które dotyczą poradnictwa konsumenckiego oraz zawodowego. Zgodnie z art. 45 UoKiK organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej i mogą uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Ponadto organizacje konsumenckie mogą prowadzić nieodpłatne poradnictwo konsumenckie oraz udzielać nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, chyba że statut organizacji stanowi, że działalność ta jest wykonywana odpłatnie. Co do poradnictwa zawodowego to zgodnie z art. 38 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, a także na przygotowywaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy, w szczególności na: udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia, umiejętnościach niezbędnych przy aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu, udzielaniu porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub mianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych, kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia, inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy. W ramach systemu poradnictwa zawodowego pracodawcy mogą uzyskać pomoc w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących pracy. Kontynuacją wysiłków zmierzających do wzmocnienia różnych form poradnictwa prawnego, obywatelskiego i form poradnictwa specjalistycznego był Kongres Poradnictwa zorganizowany 1 lipca 2019 r. pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, we współpracy z NIW-CRSO, na którym podjęte zostały działania w celu wypracowania rozwiązań sprzyjających rozwojowi i integracji poradnictwa.

4.3 Sytuacja organizacji poradniczych

O społecznym zapotrzebowaniu na poradnictwo obywatelskie świadczą dostępne oficjalne dane odnoszące się do funkcjonowania systemu ustanowionego w ramach UNPP. Na ten system składa się ponad 1500 punktów w całym kraju, w których świadczona jest pomoc. Połowa z nich powierzana jest do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym, połowa

organizacjom pozarządowym, które spełniają kryteria ustawy i uzyskały wpis na listę organizacji prowadzoną przez wojewodę. W roku 2019 z pomocy skorzystało 437 895 osób (w roku 2018 było ich 385 387). W roku 2020 w związku z pandemią z pomocy skorzystało tylko 178 261 osób, ale w roku 2021 już 380 778¹⁸.

Dane pozwalają także określić profil beneficjentów pomocy. Osoby pomiędzy 18 a 65 rokiem życia to 71% korzystających z pomocy, reszta (29%) to osoby starsze. Wśród zgłaszających się po poradę 63% stanowią kobiety. Co do wykształcenia korzystających z porad to 51% posiadało wykształcenie zawodowe lub średnie zawodowe, a ok. 20% wykształcenie wyższe. 28,3% beneficjentów pomocy mieszkało na wsi, zaś 28,4% w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Istotną cechą zwracających się o poradę jest poziom ich dochodów – 77% posiadało dochody poniżej 2000 zł miesięcznie¹⁹.

Problematyka udzielanych porad to przede wszystkim sprawy cywilne dot. rodziny, dziedziczenia, zadłużenia, własności, lokali mieszkalnych.

Jeśli chodzi o organizacje poradnicze udzielające pomocy w ramach systemu ustanowionego przez UNPP to w początku roku 2022 odnotowano 196 organizacji wpisanych na listy wojewodów. Spośród nich 146 organizacji to organizacje lokalne, działające tylko w jednym województwie. Poradnictwa w pełnym zakresie tj. mediacji, poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego udzielało 70 organizacji.

Instytucją o najstarszym rodowodzie w dziedzinie poradnictwa są Biura Porad Obywatelskich. Obecnie jest ich 16 zrzeszonych w Związku Biur Porad Obywatelskich. Prowadzone są przez organizacje pozarządowe i odpowiadają za działalność wielu punktów udzielania porad w całym kraju.

Poradnictwem prawnym zajmują się także studenckie poradnie prawne zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Jest ich 27 i działają w 17 miastach. W roku akademickim 2018/19 prowadziły 4414 spraw. Ilość spraw prowadzonych przez te poradnie, na przestrzeni ostatnich lat spadła wyraźnie. Niegdyś były one jednym z niewielu miejsc gdzie można było uzyskać kompetentną poradę. Obecnie wobec rozwoju systemu poradnictwa stają się jednym

¹⁸ <https://np.ms.gov.pl/raporty>

¹⁹ tamże

z wielu takich miejsc. To naturalny proces obserwowany także w krajach takich jak Wielka Brytania czy USA. Specyfiką poradni studenckich jest to, że studenci pracujący pod nadzorem pracowników mogą poświęcić sprawie więcej czasu. Z tego powodu trafiają tam tylko sprawy skomplikowane lub przekazywane przez inne instytucje, które mają ograniczone możliwości ich prowadzenia. Istotnym aspektem funkcjonowania poradni studenckich jest fakt, iż są one dla studentów znakomitą okazją do zdobycia praktycznego doświadczenia, nauki kontaktu z klientem i uwrażliwienia na los w trudnej sytuacji życiowej.

Warto dodać, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda w trakcie kampanii wyborczej 2015 r. stworzył zręby interwencyjnej pomocy prawnej, która następnie została zinstytucjonalizowana w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Od utworzenia w dniu 7 sierpnia 2015 r. Biura Interwencyjnej Pomocy Prawnej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ wpłynęło doń blisko 38,5 tys. listów, przeprowadzonych zostało około 13 tys. rozmów telefonicznych z obywatelami, a na spotkaniach bezpośrednich pracownicy biura przyjęli około 4 tys. osób. Największą część spraw wpływających do biura stanowią szeroko pojęte skargi na wymiar sprawiedliwości (np. na bezczynność sądów – w tym konkretnych osób uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, na stronicze opinie biegłych sądowych, na trudny dostęp do pomocy prawnej). Drugą grupę stanowią sprawy administracyjne – skargi na działalność organów administracji publicznej oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także skargi na toczące się postępowanie sądowo-administracyjne. Trzecią grupę spraw napływających do biura stanowią skargi dotyczące postępowania cywilnego, w tym na postępowanie egzekucyjne, na działania komorników (sposób przeprowadzenia eksmisji) oraz wierzycieli, a także instytucje finansowe.

W 1962 r. prezydent USA J.F. Kennedy, przemawiając w Kongresie, zwrócił uwagę na potrzebę wsparcia i instytucjonalnego wzmocnienia pozycji konsumentów na rynku²¹. Uchwalone wówczas ustawy zawierały pięć podstawowych praw, które do tej pory stanowią podstawę rozwiązań legislacyjnych w wielu krajach, w tym krajach Unii Europejskiej. Są to: prawo do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, prawo do informacji i edukacji, prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do zrzeszania się i reprezentacji oraz prawo do efektywnego

²⁰ <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/inicjatywy/interwencyjna-pomoc-prawna/biuro-w-liczbach>

²¹ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Ochrona praw konsumentów w Polsce i w wybranych krajach. Opracowania tematyczne OT – 668. Warszawa 2018.

dochodzenia roszczeń. Słabsza pozycja konsumenta na rynku jest wynikiem takich czynników jak: brak dostępu do rzetelnej informacji czy stosowanie niedozwolonych praktyk rynkowych i marketingowych. Zrównanie pozycji podmiotów na rynku wymaga więc interwencji państwa, nie tylko przez zapewnienie uczciwych zasad konkurencji, ale przede wszystkim objęcie konsumentów ochroną instytucjonalną (zarówno w sporach zbiorowych jak i indywidualnych) oraz zwalczanie nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. Decyzje i wybory podejmowane codziennie przez konsumentów podczas dokonywania zakupu dóbr i usług mają znaczący wpływ na ich zdrowie i życie. Bezpieczeństwo obrotu na rynku i gwarancje równej pozycji podmiotów są niezbędnymi warunkami jego prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. Skuteczna polityka ochrony konsumentów jest konieczna dla efektywnego działania rynku. Dlatego też stała się ona jednym z ważniejszych obszarów aktywności UE i podstawowych celów polityki europejskiej.

Ochrona konsumentów w Polsce opiera się na dwóch filarach²². Jednym z nich jest ochrona publicznoprawna, oparta na działaniach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Inspekcji Handlowej (IH). Realizując swe ustawowe obowiązki Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest centralnym organem administracji rządowej, działa w interesie publicznym. Prowadzi postępowania, wydaje decyzje i nakłada kary na przedsiębiorców, którzy stosują praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, nie ma natomiast uprawnień, by rozstrzygać czy choćby tylko pomagać w rozstrzygnięciu indywidualnych sporów konsumenckich. To zadanie spoczywa na drugim filarze, który tworzą instytucje powołane do tego, by pomagać konkretnym konsumentom w indywidualnych sprawach. Pierwszym punktem kontaktowym umożliwiającym uzyskanie prostej porady bez konieczności analizy dokumentów jest infolinia konsumencka; porady można też uzyskać pocztą elektroniczną. Natomiast pomoc w bardziej złożonych stanach faktycznych wymaga wizyty w ośrodku konsumenckim, prowadzonym przez organizacje pozarządowe lub u powiatowego/miejskiego rzecznika konsumentów (w każdym powiecie). W najbardziej skomplikowanych sprawach branżowych (np. finansowych, telekomunikacyjnych, transportowych, energetycznych) konsument może uzyskać pomoc w wyspecjalizowanych instytucjach. Rzecznicy realizują zadanie własne samorządu w zakresie ochrony praw

²² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w 2017 r. Warszawa 2019.

konsumentów na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast przepisy art. 37–43 UoKiK określają zadania oraz formę ich realizacji przez rzeczników konsumentów. W skali kraju w 2017 r. w biurach powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów udzielono ponad 245 tys. porad oraz niemal 175 tys. usług. Na ogólną liczbę porad składają się zarówno te udzielane telefonicznie, emailowo lub ustnie (sprawy, które nie tworzą dokumentacji), jak i te, w których rzecznik odniósł się do sprawy konsumenta na piśmie (ale sprawa nie miała dalszego ciągu po stronie rzecznika, tzn. nie podjął on interwencji u przedsiębiorcy).

Pozarządowe organizacje konsumenckie są głównym partnerem państwa we wdrażaniu i realizowaniu polityki ochrony praw konsumentów. Swą działalność polegającą na reprezentowaniu interesów konsumentów podjęły zanim powstały regulacje chroniące prawa konsumentów. Największą pozarządową organizacją konsumencką jest działająca od roku 1980 Federacja Konsumentów. Zapotrzebowanie na porady konsumenckie jest niezmiennie duże. Z porad infolinii prowadzonej na zlecenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na przestrzeni 7 lat, skorzystało ponad 500 tys. osób. W 2021 r. Fundacja Konsumentów (prowadząca infolinię konsumencką) oraz Stowarzyszenie Aquila (prowadzące Konsumenckie Centrum E-porad oraz projekt pomocy konsumentom finansowany ze środków NIW-CRSO) udzieliły ogółem ponad 135 tys. porad konsumenckich.

Przywołany w części 3 Programu projekt Strategii Rozwoju Usług Społecznych dobitnie wskazuje na istotne niedomagania w zakresie poradnictwa psychologicznego i rodzinnego. Rzecznik Praw Dziecka w informacji ze swej działalności za rok 2020 mocno podkreślał *„konieczność zapewnienia dzieciom i ich rodzicom realnego dostępu do specjalistycznej pomocy. W związku z występowaniem w rodzinach różnych problemów mających wpływ na dysfunkcję opiekuńczo-wychowawczą konieczne jest zapewnienie kompleksowej pomocy rodzinie przeżywającej trudności poprzez zwiększenie dostępności do placówek wsparcia dziennego oraz specjalistów zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną pomoc”²³.*

Przeprowadzone na zlecenie Rzecznika *„Ogólnopolskie badanie jakości życia dzieci i młodzieży”* wskazuje, że *„co siódme dziecko w Polsce odczuwa niezadowolenie ze swojego życia w stopniu*

²³ <http://bip.brpd.gov.pl/informacja-o-dzialalnosci-rpd/informacja-o-dzialalnosci-rzecznika-praw-dziecka-za-rok-2020>

zagrożającym jego zdrowiu psychicznemu”. Niezbędne jest natychmiastowe rozwinięcie sieci pomocowej dla dzieci i młodzieży – łatwo dostępnych poradni psychologiczno-pedagogicznych²⁴.

Do znaczącego pogorszenia się sytuacji przyczyniła się trwająca pandemia wywierając negatywny wpływ na stan zdrowia psychicznego dzieci i dorosłych i relacje w rodzinie. Publiczny system poradnictwa psychologicznego i rodzinnego nie jest w stanie podołać temu wyzwaniu stąd potrzeba wsparcia działających na tym polu organizacji obywatelskich.

Poradnictwo rodzinne obejmuje²⁵: problemy dotyczące zewnętrznych stosunków grupy rodzinnej, jej kontaktów z innymi instytucjami, i środowiskami – sąsiedzkim, zawodowym, szkolnym, koleżeńskim rodziców, koleżeńskim dzieci; problemy związane ze stosunkami w obrębie rodziny. Jest ono jednym z elementów wsparcia społecznego tj. pomocy dostępnej jednostce lub grupie w sytuacjach trudnych, stresowych, przełomowych. Wsparcie, zdaniem D. Smykowskiej²⁶, jest *„szczególnym rodzajem pomocy udzielanej rodzinie. Powinno być udzielane głównie w celu mobilizowania jej sił i wzmocnienia zachowanego potencjału, aby mogła osiągnąć zdolność samodzielnego rozwiązywania swoich problemów i trudności”*.

Specjalistyczne poradnictwo rodzinne, dla rodziny z dziećmi, nie może być działalnością wyizolowaną, ponieważ wpisuje się w pewien kontekst sytuacyjny²⁷. Powinno uwzględniać interdyscyplinarne działania wszystkich specjalistów: pedagoga; psychologa; prawnika, w zależności od potrzeb. Obejmuje: diagnozowanie problemów rodzin, ich zasobów i barier przez indywidualny kontakt, spotkania grupowe i rodzinne, udzielanie wsparcia, porady/pomocy psychologicznej, pedagogicznej i prawnej.

Specjalistyczne poradnictwo rodzinne, dla rodziny z dziećmi, może być rozpatrywane w dwóch aspektach: jako instytucjonalny system o określonej strukturze organizacyjnej (np. poradnia rodzinna) oraz jako specyficzne czynności podejmowane przez specjalistów pomagających rodzinom z dziećmi przeżywającym problemy. Wykonywane jest w siedzibie specjalistów oraz w miejscu zamieszkania rodziny z dziećmi. Istotą porady/pomocy jest to, aby przez kontakt

²⁴ <https://brpd.gov.pl/2021/11/05/mlodzi-potrzebuj-pilnej-pomocy-psychologicznej-alarmujace-wyniki-badania-rzecznika-praw-dziecka/>

²⁵ M. Ziemska, Rodzina a osobowość, Warszawa 1975

²⁶ D. Smykowska, Rodzina wychowująca dziecko z niepełnosprawnością, w: Rodzice i dzieci w różnych systemach rodzinnych, red. J. Janicka, Kraków 2010,

²⁷ chrome-extension://nlaealbpmpioeidemdfedkfmglbidl/https://wrzos.org.pl/download/Zalacznik_8.pdf

osobowy i rozmowę potrzebujący mógł odzyskać lub uzyskać możliwość samodzielnego rozwiązywania problemu, podjęcia właściwych decyzji, wprowadzenia ich w czyn, korygowania i unikania błędów.

Poradnictwo rodzinne może być realizowane w placówkach służby zdrowia (poradniach zdrowia psychicznego, przychodniach przyklinicznych), ale również w: szkołach ośrodkach pomocy społecznej, centrach pomocy rodzinie, ośrodkach interwencji kryzysowej. Realizowane jest także w Kościele w ramach duszpasterstwa rodzin²⁸. Sukcesywny rozwój tych placówek sprawiał, że poradnictwem obejmowano coraz szersze grupy osób. W ramach duszpasterstwa rodzin, głównie diecezjalnego, zaczęto tworzyć poradnie gromadzące specjalistów z wielu dziedzin. Kościelne poradnie życia rodzinnego zajmują się także poradnictwem małżeńskim. Do rozwoju poradnictwa małżeńskiego przyczyniła się Instrukcja Episkopatu Polski o przygotowaniu wiernych do sakramentu małżeństwa i o duszpasterstwie rodzin z 12 lutego 1969 r., która zaleca by duszpasterstwo obejmowało poradnictwo małżeńskie i rodzinne z zakresu psychologii, wychowania dzieci czy też życia wewnętrznego²⁹.

Szczególną rolę w rozwoju duszpasterskich form poradnictwa rodzinnego odegrał Papież Jan Paweł II, który w 1981 r. zauważył, że rodzina w czasach dzisiejszych znajduje się pod wpływem rozległych, głębokich i szybkich przemian społecznych i kulturowych³⁰. Kościół winien popierać lepsze i intensywniejsze programy przygotowania do małżeństwa, ażeby wyeliminować, na ile to możliwe, trudności, z którymi boryka się tyle małżeństw, by stworzyć pozytywne warunki do powstawania i dojrzewania udanych małżeństw. Zaangażowanie duszpasterskie jest potrzebne w stosunku do tych rodzin, które — często niezależnie od własnej woli czy pod naciskiem wymogów różnej natury — muszą stawić czoło sytuacjom obiektywnie trudnym. Potrzebę rozwoju zinstytucjonalizowanych form towarzyszenia rodzinie w sytuacjach trudnych, czy kryzysowych podkreślił także Papież Franciszek³¹. Troska o rodzinę musi mieć wymiar praktyczny w różnych formach poradnictwa dobrze zakorzenionego w realiach, strategiach zaczerpniętych z doświadczenia oraz poradnictwa psychologicznego.

²⁸ T. Kukołowicz, Podstawy teoretyczne parafialnego poradnictwa rodzinnego, w: Teoretyczne i metodologiczne problemy poradnictwa, red. A. Kargulowa, M. Jędrzejczak, Wrocław 1985.

²⁹ r. H. Krzysteczko, Poradnictwo duszpasterskie. Teoria i praktyka rogeriańskiego kontaktu pomocnego, Katowice 1998

³⁰ Adhortacja Apostolska Ojca Świętego Jana Pawła II O Zadaniach Rodziny Chrześcijańskiej w Świecie Współczesnym *Familiaris Consortio*

³¹ Posynodalna Adhortacja Apostolska *Amoris Laetitia* Ojca Świętego Franciszka O Miłości W Rodzinie

Instytucjonalizacja pomocy rodzinie oznacza rozwój poradnictwa małżeńskiego, działalność pracowników misyjnych przygotowanych do rozmowy z małżonkami na temat ich trudności i aspiracji, poradnictwa dotyczącego różnych sytuacji rodzinnych (uzależnienia, zdrada, przemoc w rodzinie), miejsca rozwijania duchowości, warsztaty formacyjne dla rodziców dzieci problemowych, spotkania rodzinne.

W 2020 r. działało 2 437 parafialnych poradni życia rodzinnego, które współpracowały z ponad 4 tys. doradców. Na terenie diecezji działało również 173 katolickich specjalistycznych poradni rodzinnych, które łącznie udzieliły wsparcia ponad 31 tys. osób³².

Aktywne w dziedzinie poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego i rodzinnego organizacje to kapitał, który winien być wykorzystany.

Organizacje wspomagające poradnictwo stanowią niezbyt liczną, ale ważną grupę. Działają na rzecz budowania, rozwijania, wspierania i standaryzacji aktywności organizacji poradniczych. Podejmują działania sieciujące, prowadzą badania tego sektora, prowadzą projekty na rzecz tego środowiska. Najbardziej znane spośród nich to Związek Biur Porad Obywatelskich, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPR czy Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

Istotnym aspektem usług poradniczych świadczonych przez organizacje obywatelskie jest osadzenie organizacji poradniczych w środowisku lokalnym. Pozwala to na przeprowadzenie analizy zgłaszanych trudnych spraw a następnie podejmowanie działań na rzecz zmiany sytuacji u lokalnych decydentów. Poza tym znajomość uwarunkowań towarzyszących zgłaszanym problemom ułatwia utrzymanie wysokiej jakości świadczonych usług. Z tego punktu widzenia cennym byłoby włączenie się do poradnictwa lokalnie działających organizacji, pracowników socjalnych, asystentów rodzin czy osób innych zawodów z doświadczeniem w poradnictwie specjalistycznym.

Trzeba zauważyć także, że umiejętność prowadzenia poradnictwa jest niezwykle przydatna dla pracowników organizacji pozarządowych, asystentów rodziny, pracowników instytucji związanych z pomocą społeczną oraz podnosi ich kwalifikacje. Rosnące zainteresowanie wsparciem w ramach poradnictwa rodzi zapotrzebowanie na osoby posiadające przygotowanie niezbędne, by je prowadzić a także szkolenia temu celowi służące.

³² *Annuario Statisticum Ecclesiae In Polonia* Dane za rok 2020 Warszawa 2021

4.4 Organizacje poradnicze – bariery rozwoju

Mimo, że na przestrzeni 25 lat sytuacja poradnictwa radykalnie się poprawiła to jednak, jeśli chodzi o poradnictwo prowadzone przez organizacje pozarządowe napotyka ono na bariery rozwoju charakterystyczne dla problematyki całego III sektora w Polsce.

Pierwszą z nich jest trudność w pozyskiwaniu środków finansowych i wynikający z niej brak stabilności finansowej. Uzależnienie od projektów lub corocznych konkursów ofert pochłania znaczną część energii organizacji pozarządowych, które zazwyczaj zmagają się z problemem niewystarczającego potencjału organizacyjnego, brakiem lokalu, wyposażenia technicznego, specjalistycznego oprogramowania, literatury fachowej. Co więcej nawet uzyskanie grantu nie gwarantuje stabilności finansowej, ponieważ rzadko kiedy dotyczy on okresu dłuższego niż jeden rok. To utrwala syndrom niedostatecznego potencjału organizacyjnego i wpływa negatywnie na sytuację kadrową. Problem ten jest wyraźnie widoczny w funkcjonowaniu organizacji poradniczych. Wysokie wymagania co do kwalifikacji doradców sprawiają, że na rynku pracy mają oni dość korzystną pozycję i wielu z nich zniechęconych brakiem stabilności zatrudnienia i wynagrodzenia rezygnuje z zaangażowania w III sektorze. To z kolei przyczynia się do kryzysu organizacji w których pracowali, ponieważ pozbawione wykwalifikowanych doradców nie mogą one realizować swojej misji i przystępować do konkursów.

Obecnie organizacje poradnicze nie są objęte systemowym wsparciem w ramach programu rządowego, resortowego ani programu rozwoju. Poszczególne organizacje mogą aplikować do programów na takich zasadach, jak inne organizacje pozarządowe. Z tej racji, że organizacje poradnicze nie są objęte systemowym wsparciem nie jest prowadzony monitoring wsparcia udzielanego organizacjom poradniczym w ramach innych instrumentów wsparcia kierowanych do ogółu organizacji pozarządowych. Na ten aspekt braku systemowego wsparcia zwrócono także uwagę na Kongresie Poradnictwa w lipcu 2019 r.

Wyjątkiem jest nieodpłatna pomoc prawna świadczona na podstawie UNPP. Ministerstwo Sprawiedliwości zajmuje się koordynacją systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jak również prowadzi system teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Zadania te finansowane są z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji

województw przez udzielenie dotacji celowej powiatom. Kwota finansowania wynosi 100 mln rocznie i jest pochodną algorytmu, w którym punktem wyjścia są dane GUS dot. liczby mieszkańców Polski. Zakłada się, że jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej winien przypadać na 25 tys. mieszkańców. Dotacja udzielana jest powiatom w kwocie 5,5 tys. zł miesięcznie i przeznaczona jest na wynagrodzenie dla prowadzących dany punkt niezależnie od instytucji prowadzącej (samorząd prawniczy lub organizacje pozarządowe). Za zapewnienie infrastruktury punktu odpowiadają władze samorządowe.

Ministerstwo Sprawiedliwości rozpatruje także odwołania od decyzji wojewodów w sprawie wpisu na wojewódzkie listy organizacji Sekretarz Stanu uprawnionych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, Prowadzi działania mające na celu rozpowszechnienie wiedzy w społeczeństwie o usługach nieodpłatnej pomocy oraz zachęcenie potencjalnych beneficjentów do korzystania z nich, m.in. prowadzi stronę informacyjną na platformie gov oraz profil systemu nieodpłatnej pomocy na platformie Facebook. Równocześnie realizuje działania mające na celu podniesienie jakości świadczonych usług, w tym corocznie publikuje Ocenę Ministra dotyczącą funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy, z danych zbieranych kwartalnie od wszystkich powiatów.

Na znacznie mniejszą skalę jeśli chodzi o wyasygnowana kwotę wspierana jest działająca od 2006 r. infolinia konsumencka. W 2021 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ogłosił otwarty konkurs ofert: „Poradnictwo konsumenckie 2.0 w latach 2022-2023”. Zadanie publiczne dotyczy upowszechniania i ochrony praw konsumentów przez zapewnienie funkcjonowania poradnictwa konsumenckiego oraz prowadzenie webinarów na tematy konsumenckie. Na realizację zadania przeznaczono po 1 400 000 zł w każdym roku (2022 i 2023).

Organizacje poradnicze, podobnie jak inne podmioty III sektora, doświadczają trudności we współpracy z administracją publiczną. Odmiennosc sposobu działania, nadmierna biurokratyzacja reguł współpracy narzucana nierzadko przez administrację stwarza bariery, których pokonywanie pochłania znaczną część energii, która mogłaby być wykorzystana w bezpośredniej działalności na rzecz osób doświadczających trudności.

Istotnym problemem w działalności organizacji poradniczych jest jakość świadczonych usług,

ich standaryzacja. Już w 2005 r. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych we współpracy z grupą organizacji poradniczych wypracowała „Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego”. Dały one podstawę do dalszych prac, których zwieńczeniem są „Standardy poradnictwa” wypracowane przez grupę roboczą powołaną w wyniku Kongresu Poradnictwa, zorganizowanego w lipcu 2019 r., przedstawione na Kongresie Profesji i Zawodów Pomocowych w dniu 25 lutego 2020 r. Zawarte w tym dokumencie zasady działania poradnictwa to: profesjonalizm, rzetelność, poufność, bezstronność, samodzielność klienta, prawo odmowy prowadzenia sprawy, niekomercyjny charakter usługi poradniczej. Wyzwaniem jest ich wdrożenie we wszystkich organizacjach poradniczych i stałe zaangażowanie w ich realizację. Jest to niezbędne, by zagwarantować jednolity i wysoki poziom usług świadczonych osobom zwracającym się po poradę a jednocześnie niezmiernie trudne zważywszy na brak stabilności finansowej i kadrowej.

Inną bolączką środowiska organizacji poradniczych jest brak integracji, działanie w rozproszeniu, brak wiedzy o innych organizacjach, ich kompetencjach i możliwościach działania. Utrudnia to udzielanie pomocy w bardziej skomplikowanych przypadkach, gdy organizacja nie dysponuje doradcami kompetentnymi w określonej dziedzinie. Wiedza o innych organizacjach ułatwiłaby skierowanie osoby potrzebującej pomocy we właściwe miejsce, gdzie pomoc mogłaby otrzymać. Stąd potrzeba działań integrujących środowisko, tworzących ramy do współpracy, pozwalających na wzajemne rozpoznanie kompetencji i uzupełnianie się w działaniach poradniczych. Tworzenie sieci współpracy służyłoby też wymianie doświadczeń i podnoszeniu jakości usług. Nieodzownym elementem działań mających na celu integrację środowiska są seminaria i konferencje dające możliwość bezpośredniego spotkania, wymiany informacji i doświadczeń, wspólne szkolenia służące ujednoliceniu standardu świadczonych usług.

Problemem jest ciągle brak wiedzy o istnieniu możliwości skorzystania z nieodpłatnego poradnictwa. Nadal najczęściej wskazywanym źródłem informacji są osoby, które z pomocy skorzystały, a dopiero następnie internet. Oznacza to konieczność poszukiwania takich metod komunikacji, które skutecznie dotrą do osób potrzebujących pomocy, a także takiego sformułowania przekazu, który budować będzie zaufanie obywateli do świadczonych usług. Upowszechnianie informacji o ofercie organizacji poradniczych musi być stałym elementem ich działalności.

5. Cele Programu

Organizacje poradnictwa działając na rzecz upodmiotowienia osób doświadczających trudności życiowych, niesamodzielnych, niezaradnych życiowo, znajdujących się w kryzysie, wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, kształtują system wartości wspólnoty i wyrażają interesy społeczeństwa obywatelskiego. Przez realizację funkcji usługowej oraz artikulację i rzecznictwo interesów oraz obronę osób i grup społecznych, przyczyniają się do budowy i rozwoju dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego, w którym osoby doświadczające trudności życiowych mogą skorzystać z praw przysługujących obywatelom w demokratycznym państwie.

Celem strategicznym Programu jest wzmocnienie działalności statutowej pożytku publicznego i rozwoju instytucjonalnego organizacji poradniczych jako partnera państwa w procesie upodmiotowienia obywateli. Wsparcie udzielone organizacjom obywatelskim, działającym w systemie poradnictwa oraz poprawa stabilności ich funkcjonowania powinny się przyczynić do zwiększenia efektywności i skuteczności tego systemu .

Cele szczegółowe Programu zdefiniowane są następująco:

Cel 1. Rozwój instytucjonalny organizacji poradnictwa i zwiększenie możliwości działania.

Zakłada się, że organizacje funkcjonujące w systemie poradnictwa powinny dysponować niezbędnymi zasobami. Świadczona usługa poradnicza, polegająca na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji winna być kompetentna i przyczyniać się do poprawy sytuacji obywatela, przy uwzględnieniu istniejących możliwości. Wymaga to wiedzy o różnych możliwościach rozwiązania problemu i o związanych z nimi konsekwencjach, wspierania zgłaszających się – z poszanowaniem samodzielności w podejmowaniu decyzji – w dokonywaniu wyboru sposobu postępowania oraz, w razie potrzeby, sporządzaniu wspólnie z nimi planu działania i pomocy w jego realizowaniu,

Aby zatem organizacje świadczące usługi poradnicze mogły to czynić w sposób kompetentny należy wspierać rozwój ich zasobów ludzkich i materialnych. W centrum działalności organizacji poradnictwa powinna stale znajdować się troska o osobę poszukującą pomocy oraz jakość świadczonych porad.

Cel 2. Podnoszenie jakości oferty i skuteczności działania

Rozwojowi instytucjonalnemu organizacji poradniczych i upowszechnieniu informacji o ich ofercie musi towarzyszyć troska o jakość świadczonych porad. Dotychczasowy dorobek w zakresie standardów poradnictwa winien być wdrożony w praktykę działalności organizacji korzystających z Programu. Jednocześnie w trosce o trwałość rozwiązań i ciągłe podnoszenie jakości oferty niezbędne jest wypracowanie skutecznych mechanizmów wewnętrznej kontroli, certyfikacji i ewaluacji skuteczności prowadzonych działań.

Ze względu na dobro klienta i adekwatność świadczonej porady do jego potrzeb należy wspierać proces integracji wewnątrz poszczególnych nurtów poradniczych oraz pomiędzy nurtami, gdyż specjaliści w różnych obszarach pomocowych powinni dostrzegać się nawzajem i przekierowywać obywateli zgłaszających się po porady, gdy tylko rozpoznają „profile” problemów życiowych do rozwiązania.

Cel 3. Wzmocnienie oddziaływania społecznego

Organizacje poradnicze mają zbyt małą rozpoznawalność społeczną. Do wykorzystania potencjału jaki kryje w sobie ta koncepcja niezbędne są działania, które zdołałyby zmienić tę sytuację i zapewniły dotarcie z informacją do potencjalnych adresatów oraz przekonanie ich do zalet pomocy oferowanej w tej formule.

Wzmocnieniu oddziaływania społecznego służyć będzie także budowanie sieci współpracy organizacji poradniczych, wzmocnienie ich tożsamości oraz wizerunku. W trakcie wdrażania Programu niezbędne będą szerokie działania promocyjne, upowszechnienie i wdrażanie oferty organizacji poradniczych w oparciu o przygotowaną kadrę i rozwiniętą współpracę ze środowiskiem lokalnym.

6. Priorytety Programu

Skuteczna komunikacja pomiędzy obywatelami a władzą, może się przyczynić do zwiększenia poczucia odpowiedzialności obywateli, co w konsekwencji ma pozytywny wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego opartego na zasadach wspólnotowości i współodpowiedzialności. Służy temu właśnie poradnictwo świadczone przez organizacje obywatelskie, które powinno być wspierane przez państwo, ponieważ dla jego sprawnego funkcjonowania edukacja obywatelska jest warunkiem koniecznym. Państwo współorganizując i finansując poradnictwo powinno jednak wyzbýć się pokusy ingerowania w jego strukturę, organizację oraz metodologię działania, ponieważ musi ono pozostawać merytorycznie i intelektualnie działaniem niezależnym od państwa.

Wsparcie w ramach Programu zostanie udzielone, w zgodzie z zasadą transparentności finansowania, w strukturze czterech priorytetów obejmujących rozwój instytucjonalny, wsparcie realizacji usług poradniczych oraz upowszechnienie wiedzy o poradnictwie, a także wspieranie sieciowania organizacji poradniczych. Tematyka poszczególnych priorytetów odpowiada celom szczegółowym Programu i granice między nimi zostały zaznaczone w taki sposób, aby potencjalni wnioskodawcy nie mieli wątpliwości, w który segment wsparcia mogą wpisać się ze swoją propozycją projektową.

Priorytet 1. Rozwój instytucjonalny: stabilność i nowoczesność organizacji poradnictwa i poprawa jakości świadczenia usług

W ramach Priorytetu 1. zakłada się wsparcie organizacji prowadzących poradnictwo i wspierających poradnictwo w zakresie ich rozwoju instytucjonalnego.

W zakresie wsparcia rozwoju instytucjonalnego dofinansowanie w ramach Programu może zostać przeznaczone m.in. na rozwój potencjału organizacyjnego i infrastrukturalnego organizacji poradniczych, w tym adaptację i remonty pomieszczeń, zakup wyposażenia.

Dofinansowanie może zostać także przeznaczone na podnoszenie kompetencji ekspertów poradnictwa, kursy i szkolenia oraz studia podyplomowe, w tym także zmierzające do pozyskiwania i zwiększania umiejętności oraz potwierdzenia kwalifikacji.

Wsparcie może być przeznaczone na: standaryzację i certyfikację świadczonych usług oraz rozwój standardów i systemów kontroli wewnętrznej wypracowanych przez poszczególne instytucje, certyfikację organizacji poradniczych w poszczególnych obszarach działalności,

zapewnienie bezpośredniego kontaktu z klientem (poradnictwo bezpośrednie), kontrolę jakości świadczonych usług.

Projekty mogą także przyczyniać się do poprawy zarządzania w organizacjach poradnictwa, budowania struktur, wdrażania nowych systemów zarządzania, tworzenia i doskonalenia zasobów, podnoszenia kompetencji kadry zarządzającej organizacjami, tworzenia i rozwijania strategii działania organizacji, w tym strategii fundraisingowych, strategii finansowych, strategii związanych z komunikowaniem, strategii związanych z zarządzaniem zespołem, wypracowywania i wdrażania standardów działania organizacji dotyczących np. zarządzania, oceny skuteczności działań organizacji, przejrzystości i otwartości, w tym upowszechniania w przystępny i przejrzysty sposób informacji o prowadzonych działaniach, kosztach i źródłach finansowania, kosztach pozyskiwania funduszy. Wsparciem może zostać objęta także informatyzacja usług: dostosowanie kanałów dotarcia do potrzeb komunikacji elektronicznej (czaty, aplikacje, platformy online, w tym realizowane w grupie projektowej). Możliwe będzie wspieranie tworzenia i rozwijania porozumień, związków, federacji, konfederacji organizacji obywatelskich.

W ramach Priorytetu wsparcie mogą uzyskać także nowe organizacje poradnictwa.

Priorytet 2. Wsparcie realizacji usług poradniczych

Biorąc pod uwagę niedobory w zakresie usług poradniczych oraz trudną sytuację niektórych organizacji, do której przyczyniła się pandemia COVID-19 w Priorytecie 2. przewiduje się możliwość wsparcia realizacji usług poradniczych, w szczególności w przypadkach, gdy działalność taka jest zagrożona na skutek braku stabilności finansowej organizacji. Wsparcie może być przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania usług poradniczych (koszty lokalu, pracy doradcy, wsparcia administracyjnego, ewentualnie wyposażenia). Dofinansowanie w tym Priorytecie może być także przeznaczone na wsparcie innowacyjnych w treści i formie usług poradniczych.

Wyzwaniem obecnej chwili dla organizacji świadczących usługi poradnicze jest masowy napływ uchodźców z Ukrainy w wyniku działań wojennych. W dłuższej perspektywie należy oczekiwać, że organizacje powinny poszerzyć dostępność usług poradnictwa dla osób i rodzin napływających do Polski z Ukrainy i zaoferować im kompleksowe wsparcie w sytuacjach kryzysowych.

Priorytet 3. Edukacja - upowszechnienie - integracja

Dostęp do usług poradniczych i wiedza o możliwościach skorzystania z nich wśród osób najbardziej potrzebujących pomocy poradniczej wymaga stałego doskonalenia.

Dofinansowanie w ramach Priorytetu może zostać przeznaczone na działania edukacyjno-informacyjne społeczeństwa, w tym kampanie społeczne w zakresie dostępu do różnych form poradnictwa, upowszechniające znajomość przepisów prawa, wiedzę o dostępności do istniejącej sieci instytucji i organizacji świadczących usługi poradnictwa.

Wsparcie może być także udzielone na organizację wymiany doświadczeń i wiedzy między organizacjami poradniczymi w Polsce i za granicą, budowę opartego na wiedzy i wymianie doświadczeń partnerstwa między podmiotami udzielającymi porady, z uwzględnieniem systemu bezpłatnego poradnictwa tworzonego przez podmioty administracji publicznej.

Bogactwem i siłą organizacji świadczących usługi poradnictwa jest różnorodność ich oferty oraz sięgające początków lat 90. XX wieku zaangażowanie w świadczenie usług poradniczych. Słabością, o której dyskutowano m.in. podczas Kongresu Poradnictwa w 2019 r. jest brak systemowej koordynacji świadczenia usług poradniczych, która utrudnia objęcie beneficjenta wszechstronną pomocą adekwatną do jego potrzeb. Obrazu obserwowanego dużego rozproszenia organizacji świadczących usługi poradnictwa nie zmienia obecność w tym sektorze usług pożytku publicznego podmiotów, dysponujących sieciową strukturą, np. Fundacji Uczelnianych Poradni Prawnych oraz Federacji Konsumentów. Dlatego ważnym elementem wsparcia jest umożliwienie w oparciu o strukturę Programu dalszego sieciowania organizacji.

Tworzenie sieci i porozumień pozwoli na wymianę wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk między poszczególnymi organizacjami prowadzącymi usługi poradnictwa, tworzenie i wdrażanie wspólnych standardów poradnictwa, a także metod edukacyjnych oraz rozwiązań organizacyjnych. Sieci i federacje będą mogły podejmować również bardziej skuteczne działania związane z kształceniem specjalistów.

Ważnym obszarem działania, który będzie finansowany w ramach Priorytetu 3., jest promocja idei poradnictwa. Podmioty objęte wsparciem będą mogły uzyskać znacząco większą skuteczność działań informacyjnych i promocyjnych, mogąc prezentować uzupełniającą się wzajemnie ofertę wielu placówek działających w różnych miejscach kraju.

Program powinien nie tylko wzmacniać organizacje obywatelskie świadczące usługi poradnicze, lecz także wspierać proces integracji wewnątrz poszczególnych nurtów poradniczych oraz pomiędzy nurtami, gdyż specjaliści w różnych obszarach pomocowych powinni dostrzegać się nawzajem i przekierowywać obywateli zgłaszających się po porady, gdy tylko rozpoznają „profile” problemów życiowych do rozwiązania.

Dla osiągnięcia tego celu w ramach Priorytetu 3. będzie możliwe uzyskanie wsparcia na prowadzenie badań i analiz oraz organizowanie współpracy na poziomie krajowym i międzynarodowym. W tym celu będą także wspierane działania w formie konferencji, publikacji i prezentacji adresowane do różnych podmiotów, które umożliwiłyby dostrzeżenie znaczenia i roli poradnictwa w kształtowaniu spójności społecznej i jakości życia w kraju. Rozwijana będzie również wymiana doświadczeń, kontakty i współpraca ze środowiskiem poradniczym w innych krajach.

Priorytet 4. Regranting

Organizacje poradnictwa, które nie posiadają osobowości prawnej - jak choćby uniwersyteckie poradnie prawne oraz diecezjalne i parafialne placówki poradnictwa rodzinnego Kościoła katolickiego - nie mogą samodzielnie zaciągać zobowiązań powinny zostać objęte wsparciem w ramach Programu. Dofinansowanie w ramach Priorytetu powinno umożliwić tego typu podmiotom otrzymanie środków na realizację planowanych działań i projektów.

W ramach realizowanych zadań niezbędne jest:

- wykorzystanie mechanizmu regrantingu i wspieranie organizacji poradnictwa nieposiadających osobowości prawnej w formule małych grantów oraz
- prowadzenie działań o charakterze animacyjnym i edukacyjnym, mających na celu profesjonalizację, zwiększenie potencjału i trwałości organizacji poradnictwa nieposiadających osobowości prawnej przez kompetencyjne i organizacyjne wzmocnienie liderów lokalnych i realizowanych przez nich działań.

W ramach Priorytetu należy umożliwić rozwój organizacjom poradnictwa nieposiadającym osobowości prawnej na terytorium całej Polski. Alternatywnie w formule regionalnej lub tematycznej zostaną wybrani operatorzy regrantingu, którymi będą organizacje poradnictwa posiadające osobowość prawną, wieloletnie doświadczenie w działalności i realizujące zadania

poradnictwa przynajmniej w jednym obszarze tematycznym. Operator regrantingu zapewni dostęp do środków Programu organizacjom poradnictwa nieposiadającym osobowości prawnej oraz umożliwi im uczestnictwo w działaniach animacyjnych i edukacyjnych mających na celu profesjonalizację, zwiększenie potencjału i trwałości.

Priorytet 5. Pomoc techniczna

Założeniem Priorytetu 5. jest zapewnienie sprawnego systemu realizacji Programu w latach 2022–2033. Priorytet 5. gwarantuje środki finansowe na obsługę realizacji Programu i obejmuje swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, koordynacji, monitorowania, ewaluacji, informacji i komunikacji, rozpatrywania skarg oraz kontroli i audytu. Pomoc techniczna polega na zapewnieniu niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków gwarantujących sprawne działanie Instytucji Zarządzającej, w tym w szczególności niezbędnego zaplecza technicznego dla skutecznej implementacji Programu. W ramach Priorytetu zakłada się m. in. realizację spotkań informacyjnych oraz szkoleń, a także wydarzeń o charakterze międzynarodowym, w tym wizyt studyjnych dla przedstawicieli organizacji poradniczych i wspierających poradnictwo, na rzecz podniesienia kompetencji osób zarządzających podmiotami prowadzącymi poradnictwo w zakresie rozwoju instytucjonalnego, zarządzania strategicznego itp .

7. Rezultaty Programu

7.1. Rozliczanie przez rezultaty

Realizacja zadań zaplanowanych we wniosku o dotację będzie oceniana na podstawie poziomu osiągnięcia wskaźników odnoszących się do rezultatów podjętych działań. Rezultaty, przedstawione jako wskaźniki opisujące mierzalne efekty działań finansowanych ze środków Programu, będą integralną częścią wniosku o dotację, zaś raport z realizacji wskaźników będzie obligatoryjnym elementem rozliczenia dotacji. Monitorowanie stopnia realizacji całego Programu na poziomie rezultatów będzie odbywało się w cyklu rocznym. W rozliczaniu zadań obowiązuje zasada realizacji przez beneficjentów wszystkich zaplanowanych działań oraz osiągnięcia 80% wskaźników.

7.2. Wskaźniki

Do szacowania skutków realizacji Programu przyjęto następujące parametry:

- liczba organizacji, które uzyskały wsparcie,
- liczba uczestników szkoleń podnoszących kwalifikacje,
- liczba przeprowadzonych działań edukacyjnych,
- liczba organizacji objętych wymiana doświadczeń,
- odsetek organizacji, które podwyższyły standardy działalności w rezultacie działań finansowanych w ramach Programu.

Wszystkie wskaźniki mają charakter przyrostowy, ich wartości docelowe zostały oszacowane na podstawie obserwacji i doświadczeń w realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. W związku z innowacyjnym charakterem wspieranych przedsięwzięć oszacowane wartości docelowe mogą różnić się od realnie osiągalnych, dlatego też powinny być zweryfikowane w połowie realizacji Programu. Ponadto w celu zbadania oddziaływania planowany jest stały monitoring realizacji założeń Programu.

Priorytet	Wskaźniki	Wartość bazowa 2022	Wartość docelowa 2033	Źródło danych wskaźnika
Priorytet 1. Rozwój instytucjonalny: stabilność i nowoczesność organizacji poradnictwa i poprawa jakości świadczenia usług	Liczba organizacji, które uzyskały wsparcie	0	400	Ankiety ewaluacyjne
	Liczba organizacji, które uzyskały wsparcie w zakresie infrastruktury	0	100	Ankiety ewaluacyjne
	Liczba uczestników szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników organizacji poradniczych	0	1500	Ankiety ewaluacyjne
	Odsetek podmiotów, które w ramach zrealizowanego zadania podwyższyły standardy działalności (np. wypracowane standardy, przyznane certyfikaty)	0	40%	Ankiety ewaluacyjne
Priorytet 2. Wsparcie realizacji usług poradniczych	Liczba organizacji, które uzyskały wsparcie	0	100	Ankiety ewaluacyjne
Priorytet 3. Edukacja - upowszechnienie - sieciowanie	Liczba przeprowadzonych działań edukacyjnych/informacyjnych	0	150	Ankiety ewaluacyjne
	Liczba organizacji objętych wymianą doświadczeń	0	100	Ankiety ewaluacyjne
Priorytet 4. Regranting	Liczba organizacji, które uzyskały wsparcie	0	300	Ankiety ewaluacyjne
	Liczba mikroinicjatyw, które uzyskały wsparcie	0	2500	Sprawozdania operatorów regrantingu

Instrumenty wspierające stabilność funkcjonowania organizacji świadczących usługi poradnicze obecne w Programie powinny zapewnić wzrost liczby osób w nich zatrudnionych. Podobnie należałoby oczekiwać, że skutkiem ich oddziaływania, jako finalny rezultat Programu winien być realny wzrost przychodów i wzrost średniego rocznego budżetu organizacji poradniczych. Kwestie te będą przedmiotem ewaluacji i badań w trakcie realizacji Programu.

8. System realizacji Programu

System realizacji Programu został określony zgodnie z regulacjami zawartymi w UoNIW oraz UoDPPIW, które regulują zasady zarządzania programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

8.1. Zarządzanie i koordynacja

Instytucją Zarządzającą Programem jest NIW-CRSO. Instytucja Zarządzająca realizuje Program zgodnie z zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, określonymi w art. 5 ust. 3 UoDPPIW.

Do zadań Instytucji Zarządzającej należy realizacja celu głównego oraz celów szczegółowych Programu przez wdrażanie procedur dotacyjnych w ramach poszczególnych priorytetów, w szczególności:

- przygotowanie konkursów grantowych w ramach Programu,
- opracowywanie regulaminów konkursów regulujących zasady przyznawania dotacji oraz zawierających kryteria i procedury wyboru organizacji uzyskujących wsparcie w ramach poszczególnych konkursów,
- przeprowadzanie konsultacji społecznych regulaminów konkursów,
- określanie kryteriów kwalifikowalności beneficjentów, działań oraz wydatków w ramach przyznawanych dotacji,
- określanie zasad finansowania w ramach poszczególnych konkursów, w tym minimalnych i maksymalnych kwot dofinansowania, o które można się ubiegać w konkursach, wymagań w zakresie wkładu własnego,
- przygotowywanie wzorów umów oraz wzorów wniosków aplikacyjnych i innych dokumentów związanych z realizacją Programu, dokonywanie wyboru w procedurze konkursowej niezależnych ekspertów zewnętrznych, którym powierzona zostanie ocena merytoryczna przedłożonych w ramach poszczególnych konkursów aplikacji,
- dokonywanie wyboru podmiotów, które w oparciu o ustalone w regulaminach konkursów procedury selekcji (przy udziale ekspertów zewnętrznych) otrzymają wsparcie w ramach Programu (wybór beneficjentów Programu),
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie,

- dokonywanie płatności ze środków Programu na rzecz beneficjentów na podstawie umów o dofinansowanie i w trybach określonych w regulaminach konkursów,
- systematyczne monitorowanie stanu realizacji przez beneficjentów działań objętych wsparciem, weryfikowanie sprawozdań końcowych z realizacji działań realizowanych przez beneficjentów przy wykorzystaniu środków pochodzących z Programu,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację Programu w ramach dotacji przekazywanych Instytucji Zarządzającej przez Prezesa Rady Ministrów,
- odzyskiwanie środków finansowych nienależnie wypłaconych beneficjentom, środków finansowych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,
- przygotowywanie cyklicznych sprawozdań z realizacji Programu do wiadomości Rady NIW-CRSO, Przewodniczącego Komitetu oraz Komitetu Sterująco-Monitorującego (dalej jako KSM),
- prowadzenie i koordynacja procesów wewnętrznej oceny Programu,
- przygotowywanie propozycji zmian w Programie wynikających z oceny jego wdrażania,
- przygotowywanie rocznej aktualizacji planu finansowego Programu,
- opracowanie i wdrożenie systemu kontroli beneficjentów Programu w zakresie działań finansowanych lub współfinansowanych ze środków Programu,
- opracowanie i wdrożenie planu komunikacji Programu,
- przygotowywanie raportów o nieprawidłowościach i przekazywanie ich do uprawnionych instytucji,
- pracowanie procedur archiwizacji dokumentacji związanej z wdrażaniem Programu,
- opracowanie innych procedur niezbędnych do skutecznego wdrażania Programu oraz zintegrowanego zbioru procedur – stanowiącego kompletny system wdrażania Programu.

System wewnętrznego zarządzania Programem jest skoncentrowany w ramach jednego podmiotu – Instytucji Zarządzającej i jako taki jest koordynowany przez Dyrektora NIW-CRSO. Funkcje kontrolne i nadzorcze będą realizowane przez Przewodniczącego Komitetu. Czynności związane ze sprawozdawczością na rzecz Przewodniczącego Komitetu realizuje Dyrektor NIW-CRSO przy wykorzystaniu struktur Instytucji Zarządzającej.

Dla zapewniania efektywnej koordynacji Programu Przewodniczący Komitetu powoła KSM, w skład którego wejdą w połowie przedstawiciele organów administracji publicznej oraz

przedstawiciele organizacji obywatelskich wskazani przez Przewodniczącego Komitetu na podstawie przedstawionych przez Radę NIW-CRSO rekomendacji. Przewodniczącym KSM będzie przedstawiciel Przewodniczącego Komitetu. KSM rozpatruje wszelkie kwestie mogące mieć wpływ na wykonanie Programu. Do zadań KSM w ramach systemu wdrażania Programu należy:

- opiniowanie zasad i warunków uzyskiwania dotacji,
- okresowe kontrolowanie postępu w zakresie osiągania celów Programu, na podstawie informacji przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą,
- analizowanie rezultatów realizacji Programu, przede wszystkim osiągnięcia wyznaczonych celów oraz wyników ewaluacji związanych z monitorowaniem realizacji Programu, w szczególności w przypadku, gdy monitoring wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w Programie,
- prezentowanie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji Programu, jak również monitorowanie działań podjętych w ich następstwie,
- analizowanie sprawozdań z realizacji Programu,
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej propozycji zmian w Programie ułatwiających realizację jego celów,
- opiniowanie propozycji zmian w Programie przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą,
- opiniowanie planu ewaluacji Programu,
- opiniowanie planu komunikacji Programu.

Prace KSM prowadzone są w sposób jawny i przejrzysty. Instytucja Zarządzająca podaje do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacje dotyczące prac KSM, w szczególności:

- informację na temat składu KSM, wraz ze wskazaniem podmiotów, które dane osoby reprezentują,
- protokoły posiedzeń KSM,
- uchwały podejmowane przez KSM.

8.2. Monitoring

Monitorowanie służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wdrażania Programu. Za monitorowanie Programu odpowiedzialna jest Instytucja Zarządzająca, współdziałając w tym zakresie z KSM, zgodnie z zakresem zadań realizowanych przez KSM. Celem monitorowania będzie dostarczanie niezbędnych informacji do podejmowania decyzji, które pozwolą na efektywną realizację Programu. Monitoring będzie skoncentrowany na procesie wdrażania Programu wskazując możliwości ewentualnych korekt w trakcie implementacji Programu oraz pozwalając na dokonywanie systematycznych ocen w zakresie skuteczności prowadzonej interwencji publicznej. Monitoring Programu będzie polegał na zbieraniu, gromadzeniu i analizowaniu informacji i będzie obejmował poziomy:

- wewnętrzny – realizacji Programu,
- wdrażania (udzielonych dotacji w ramach poszczególnych priorytetów),
- zewnętrzny – w zakresie zmian w obszarach zdefiniowanych przez cele Programu.

Po zakończeniu realizacji działań w ramach dotacji przyznanej w Programie każdy beneficjent będzie obowiązany do wypełnienia ankiety monitorującej i przekazania jej do Instytucji Zarządzającej w sposób określony w regulaminie konkursu, w ramach którego uzyskał wsparcie. Monitorowanie Programu będzie więc realizowane na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów, danych wewnętrznych gromadzonych przez Instytucję Zarządzającą (w tym danych kontekstowych) oraz danych pochodzących z badań społecznych realizowanych w obszarach interwencji. Monitorowaniu podlegać będą w szczególności wskaźniki określone w ramach Programu. Tak prowadzony monitoring będzie miał charakter zintegrowany. Zestaw procedur i narzędzi monitoringu Programu zostanie opracowany i wdrożony przez Instytucję Zarządzającą.

8.3. Ewaluacja

Ewaluacja Programu służy poprawie jakości, efektywności i spójności realizowanych działań, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju. Instytucja Zarządzająca będzie prowadzić ewaluację Programu w trakcie jego trwania – w celu rozstrzygnięcia, czy jego realizacja prowadzi do osiągnięcia zdefiniowanych celów oraz czy jest zgodna z celami polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo po zakończeniu wdrażania Programu zostanie przeprowadzana ewaluacja *ex post*, obejmująca

w szczególności ocenę stopnia osiągnięcia celów oraz ewentualnie określenia przyczyn ich nieosiągnięcia. Przeprowadzenie ewaluacji może zostać zlecone zewnętrznym podmiotom, wybranym w drodze otwartego konkursu. Odpowiadając za prowadzenie i koordynację procesu oceny Programu, Instytucja Zarządzająca będzie realizować w szczególności następujące zadania:

- opracowanie szczegółowego planu ewaluacji,
- opracowanie założeń i zakresu poszczególnych badań ewaluacyjnych, w tym wybór i opracowanie narzędzi ewaluacyjnych,
- samodzielną realizację lub zlecanie podmiotom zewnętrznym poszczególnych badań ewaluacyjnych,
- opracowanie lub zatwierdzanie raportów ewaluacyjnych,
- wdrożenie wyników i rekomendacji do praktyki realizacji Programu lub w formie zmian w Programie.

Harmonogram ewaluacji Programu obejmuje:

- ewaluację *on-going* – w cyklu trzyletnim:
 - ✓ do 31 marca 2025 r.,
 - ✓ do 31 marca 2028 r.,
 - ✓ do 31 marca 2031 r.,
- ewaluację *ex post* – po zakończeniu okresu wdrażania – do 31 maja 2034 r.

Wyniki ewaluacji w formie raportów są każdorazowo przekazywane Przewodniczącemu Komitetu, Radzie NIW-CRSO oraz KSM, a także publikowane na stronie internetowej Instytucji Zarządzającej.

8.4. Nadzór i kontrola

Nadzór nad prawidłową realizacją Programu sprawuje Przewodniczący Komitetu. Nadzór jest realizowany zgodnie z UoNIW oraz UoDPPIW. Przewodniczącego Komitetu w realizacji nadzoru wspiera Rada NIW-CRSO. W ramach nadzoru Przewodniczący Komitetu będzie realizował kontrolę nad działalnością Instytucji Zarządzającej, a co za tym idzie – funkcję kontrolną w zakresie wdrażania Programu, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

8.5. Sprawozdawczość

Sprawozdawczość będzie prowadzona, a jej wyniki agregowane na poziomach: dotacji, konkursu grantowego, Programu. W szczególności Instytucja Zarządzająca będzie wymagała sprawozdawczości od beneficjentów Programu w zakresie działań realizowanych przy wykorzystaniu środków pochodzących z Programu. Na poziomie konkursu grantowego będzie prowadzona sprawozdawczość wewnętrzna w ramach Instytucji Zarządzającej. Na poziomie Programu sprawozdawczość obejmuje zawarcie informacji na temat wdrażania Programu w rocznym sprawozdaniu z działalności oraz rocznym sprawozdaniu finansowym NIW-CRSO, które Dyrektor NIW-CRSO przedstawia Przewodniczącemu Komitetu po uprzednim uzyskaniu opinii KSM oraz Rady NIW-CRSO. Dodatkowo wyniki ewaluacji Programu (*on-going* i *ex post*) będą przedstawiane KSM oraz Radzie NIW-CRSO.

8.6. Informacja, komunikacja i promocja

Instytucja Zarządzająca zapewni odpowiednią informację i promocję celów Programu, oczekiwanych rezultatów Programu oraz jego Priorytetów, a także szczegółowych zasad i procedur realizacji Programu opisanych w dokumentach wykonawczych Programu. Instytucja Zarządzająca opracuje i wdroży plan komunikacji Programu adresowany do kluczowych grup docelowych: istniejących organizacji poradniczych – potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów Programu, podmiotów i instytucji z sektorów publicznego i prywatnego – potencjalnych partnerów organizacji poradniczych, a także szerzej – do opinii publicznej. Plan komunikacji dla Programu będzie podstawą prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych mających na celu promocję efektów wdrażania Programu oraz zapewnienie beneficjentom, potencjalnym beneficjentom oraz pozostałym interesariuszom Programu dostępu do aktualnych, spójnych i dostosowanych do potrzeb odbiorców informacji o możliwościach finansowania działań. Działania te będą polegały przede wszystkim na utworzeniu, utrzymywaniu i rozwijaniu kanałów internetowej komunikacji Programu, współpracy z mediami i partnerami społeczno-gospodarczymi, prowadzeniu zdywersyfikowanych działań informacyjno-promocyjnych takich jak: organizacja konferencji, szkoleń, warsztatów praktycznych, działalności wydawniczej, a także innych przedsięwzięć służących upowszechnieniu wiedzy o Programie i kształtowaniu dobrych relacji ze wszystkimi

interesariuszami Programu. Instytucja Zarządzająca przygotuje i uruchomi przyjazne narzędzia elektronicznej komunikacji w Programie.

9. Ramowy plan finansowy Programu

Realizacja Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033 finansowana będzie z krajowych środków publicznych, z części 16 budżetu państwa.

Środki te będą przekazywane NIW-CRSO w ramach dotacji celowej z budżetu państwa. Na podstawie decyzji Przewodniczącego Komitetu określającej wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu Instytucja Zarządzająca ustali plan finansowy Programu, który podlega zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Komitetu.

Po zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Komitetu planu finansowego, na wniosek Dyrektora NIW-CRSO, Prezes Rady Ministrów będzie przekazywać środki na realizację Programu Instytucji Zarządzającej w drodze dotacji, o której mowa w art. 32 UoNIW.

Finansowanie Programu będzie realizowane zgodnie z przepisami UoFP, a także UoR.

Planowane w ramach Programu dotacje nie mogą być udzielane na działania związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podział środków do poszczególnych priorytetów należy traktować jako podział ramowy. W celu racjonalizacji wydatkowania środków w ramach Programu dopuszczalne jest przenoszenie środków pomiędzy Priorytetami z zastrzeżeniem braku możliwości zwiększenia alokacji przeznaczonej na Priorytet 5. Pomoc techniczna. Dostosowane do potrzeb wynikających z analizy zgłoszonych projektów finansowanie Priorytetów winno ułatwić osiągnięcie zaplanowanych na rok 2033 wskaźników.

Tab. Ramowy plan finansowy Programu w latach 2022–2033 (w mln zł).

Priorytet	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
1. Rozwój instytucjonalny	6,4	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
2. Wsparcie realizacji usług poradniczych	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
3. Edukacja - upowszechnienie sieciowanie	2,0	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
4. Regrantng	1,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

5. Pomoc techniczna	0,6	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
RAZEM	11,5	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15